

Kuuleminen 11.11.2020 Eduskunnan sivistysvaliokunta

SiV@eduskunta.fi

Viite: Sivistysvaliokunta keskiviikko 11.11.2020 klo 11.30 / HE 173/2020 vp /
Lausuntopyyntö

HE 173/2020 vp eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt Opsia ry:ltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Opsia ry. kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa ja toivoo, että esittämämme yleiset huomiot ja kannanotot lakiesitykseen otetaan vakavasti huomioon. Opsia ry edustaa maamme kuntien sivistys- ja opetustoimen johtoa ja muita alan asiantuntijoita.

Lakiuudistuksen vaikuttavuus

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja siihen liittyvät rakenteelliset ratkaisut ovat hallituksen keskeinen koulutuspoliittinen tavoite. Lakiesityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Opsia ry. pitää tavoitetta erityisen tärkeänä sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta.

Lain perusteluista ei käy kuitenkaan selville, miten oppivelvollisuuden laajentaminen 18 ikävuoteen saakka todella vaikuttaisi niin, että koko ikäluokka suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Kuinka se nostaisi vaikuttavasti koulutusastetta, kaventaisi oppimiseroja ja lisäisi koulutuksellista tasa-arvoa. Opiskelijan täyttäessä 18 vuotta on toisen asteen tutkinnon suorittaminen vielä usein kesken. Keskeyttäminen voi tapahtua juuri, kun täysi-ikäisyys saavutetaan. Tämä on riskinä erityisesti ammatillisessa koulutuksessa.

Lakiesityksessä käsitellään vain vaiheita, jotka alkavat siirtymävaiheesta perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen, perusopetuksen jälkeiseen tutkintokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta ja päättyvät oppivelvollisuuden päättymiseen sekä tutkinnon suorittamiseen. Ikävuosissa se tarkoittaa oppivelvollisuusiän nostoa kahdella vuodella.

Oppivelvollisuutta tulisi kuitenkin tarkastella lapsilähtöisesti aivan oppivelvollisuuden alusta alkaen. Erityisen tärkeää on saada jo

peruskoulun aikana oppilaille sellainen osaamistaso, jolla voi menestyä toisen asteen opinnoissa ja saavuttaa tutkinto määrättyssä ajassa.

Oppilaiden ongelmat, jotka johtavat jo nykyisenkin oppivelvollisuuden suorittamatta jättämiseen, kehittyvät varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen aikana. Siksi tukitoimia ja resursseja tulisi suunnata koko oppijan polun ajalle nykyistä enemmän. Myös lapsiperheiden tukeen tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota.

Nyt käsittelyssä oleva oppivelvollisuuden laajentamishanke ei lupaa tällaista tukea ja siksi sen vaikuttavuus voi jäädä toivottua vähäisemmäksi.

Tukitoimet toisen asteen siirtymävaiheessa tai sen aikana tulevat liian myöhään. Oppilaan koulupolkua tulisi vahvistaa siten, että jokaisen kohdalla toteutuisivat tasa-arvoisesti oikeudet hyvään oppimiseen ja edellytyksien mukaiseen oppimisen tukeen oppivelvollisuusiän alusta alkaen. Erityisesti tulee kehittää joustavaa perusopetusta ja työelämälähtöistä opiskelua vuosiluokille 7-9.

Oppivelvollisuuden velvoittavuus päättyy liian varhain

Lakiesityksen keskeinen ongelma on se, että lain velvoitetta ja sanktioita ei voida jatkaa siihen ikään asti, kunnes toisen asteen tutkinto on suoritettu loppuun. Ratkaisuvaihtoehtoja ei ole harkittu riittävästi valmistelun aikana. Oppivelvollisuusiän nostaminen olisi voitu korvata velvoittavuudella tai oppioikeudella, kuten Opsia on aikaisemmissa lausunnoissaan esittänyt.

Nykyisessä oppivelvollisuudessa on sanktiona sakkorangaistus, jos huoltajat eivät huolehdi oppivelvollisuuden täyttymisestä. Kuitenkaan kunnat ja koulutuksen järjestäjä eivät juurikaan käytä tuota lain mahdollisuutta. Oppilaan ongelmat halutaan mieluummin järjestää oppimisen tukea yksilöllisesti lisäämällä kuin aloittamalla oikeusprosessi. On oletettavaa, että jos sanktiona jatkuu sakkorangaistus myös 16-18 vuotiaiden kohdalla, niin se jää ns. kuolleeksi kirjaimeksi, kuten on käynyt perusopetuksenkin osalta.

Siksi tulisi harkita, että sakkorangaistuksen sijaan tulisi nopeampi ja vaikuttavampi menettely. Jos opiskelijan huoltajan todettaisiin laiminlyöneen oppivelvollisuuden valvontavastuutaan, niin opetuksen järjestäjä voisi antaa huoltajalle kehotuksen tai huomautuksen oppivelvollisuuden laiminlyönnistä ja myös opiskelijalle varoituksen oppivelvollisuuden laiminlyönnistä. Tällainen menettely voisi saada aikaan sen, että tällä tavoin puututtaisiin aiemmin syntyneisiin ongelmiin. Jos tähän päädyttäisiin, niin myös perusopetuksen oppivelvollisuuden valvonnan säädös tulisi muuttaa samanlaiseksi.

Toisen asteen koulutuksen maksuttomuus

Toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta on esitetty erilaisia arvioita ja maksuttomuuden rajaukset ovat muuttuneet valmistelun aikana. Keskeistä on tarkastella sitä, kuinka suunnitellut varat kohdistuvat oppimiseen, sen laadun kohottamiseen, ohjaukseen ja opiskelun tukeen.

Esitetty kustannuslaskelma ja maksuttomuuden toteuttamiseen aiottu määräraha vaikuttavat alimitoitetuilta. Toisaalta arviot vaihtelevat esim. Kuntaliiton ja Helsingin kaupungin esittämiensä arvioiden kesken. Kysymys on pysyvistä menolisäyksistä, jotka nyt menevät kuntien erilaisista tilanteista ja valtionosuuksien määräytymisperusteista johtuen kuntien kannettavaksi.

Jos oppivelvollisuuden laajentamiseen päädytään, niin tulee kiinnittää huomio niihin maksuttoman koulumatkaedun laajenemisen vaikutuksiin. Se vaikuttanee lukiokoulutuksen hakeutumiseen ja mahdollisiin keskiarvorajojen nousemiseen. Lisäksi tulee vaikutuksia oppilaitosverkkoon harvaanasutuilla alueilla, joita on tässä vaiheessa vaikea arvioida. Lisäksi lukioissa voi vieraskuntalaisten opiskelijoiden määrä kasvaa nykyisestä.

Siksi esitämme harkittavaksi, että lain odottamattomien kielteisten vaikutusten vähentämiseksi koulumatkaetuuden kilometriraja pidettäisiin nykyisessä 10 kilometrissä ja vain omavastuuosa poistuisi ensi vaiheessa. Toisessa vaiheessa, muutaman vuoden kokemuksen perusteella ja lapsivaikutuksen arvioinnista saatavan tiedon pohjalta voitaisiin kilometrirajaa laskea.

Voimaantuloa tulee siirtää vuoteen 2022

Monet koulutuksen järjestäjätahot ovat esittivät kannanottonsa siitä, että lain voimaantuloa tulee siirtää, koska vallitsevat poikkeukselliset olosuhteet (Covid-19) haittaavat lakiuudistuksen toimeenpanoa ja taloudellinen tilanne on huolestuttava. Samanlaisia näkemyksiä ovat esittäneet myös monet asiantuntijat ja mm. Kuntaliitto.

Opsia esittää kantanaan, että lakin voimaantuloa tulee siirtää vuoteen 2022 tai myöhempään.

Jos voimaantulo on lakiesityksen mukainen, niin perusopetuksen tehostetun oppilaanohjauksen tulisi alkaa jo tammikuussa 2021 ja ennakoida yhteisvalintaa uusien oppivelvollisuussäädösten perusteella. Tällä aikataulla tehostettua oppilaanohjausta voitaisiin antaa vain kevätlukukauden ajan eikä lain tarkoittamalla tavalla 8 – 9 luokkien ajan.

Oppilaanohjauksen tehostamisen osalta tulisi myös muuttaa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita ja paikallisia opetussuunnitelmia lain vaatimalla tavalla. Tämäkin vie aikansa.

Peruskoulujen lukuvuosisuunnitelmissa 2020-2021 ei ole varauduttu tehostetun oppilaanohjauksen antamiseen eikä siihen ole varattu työaikaresursseja puhumattakaan mahdollisesta lisätyövoimasta, jota tarvittaneen suuremmissa kaupungeissa.

Jos maksuttomuus tulee voimaan 1.8.2020 alkaen, niin se aiheuttaa kiireisen aikataulun painettujen oppimateriaalien kilpailuttamiseen ja tilaamiseen. Digitaalisten oppimateriaalien osalta aikataulu saattaa olla vieläkin vaikeampi ja myös tietoteknisten laitteiden osalta voi tulla hankintaongelmia.

Myös koulumatkaetuuden muuttuminen merkitsee liikenteen järjestelyjä varsinkin sellaisilla alueilla, joilla ei ole riittävää julkisen liikenteen palvelua.

Edellä mainituin perustein Opsia esittää lain toimeenpanoon lisääntymistä ja voimaantumisen siirtämistä vuoteen 2022 tai myöhemmälle. Voimaantumisen porrastusta voisi myös harkita, niin, että se olisi kuitenkin samaan aikaan koko toisella asteella voimassa eli vuonna 2024.

Kommentteja ja kehittämisehdotuksia eräisiin lakiesityksen kohtiin

7 § Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen

Keskeyttämismahdollisuus on kuvattu lakiesityksessä toimivalla tavalla. Perusopetuslaissa on kotikoulun mahdollisuus, johon huoltaja voi ilmoittaa lapsensa ilman mitään perusteita. Perusopetuslain kohta tulisi muuttaa samankaltaiseksi tämän lain kanssa ja oppivelvollisuuden keskeyttämisspäätös tehtäisiin hakemuksesta. Nykyinen perusopetuslain kotikoulujärjestely avaa mahdollisuuden oppilaan syrjäytymiselle koulujärjestelmästä jo varhaisessa iässä mahdollisesti ilman riittävää harkintaa.

9 - 15 § Säädettyä ehdotetut uuden ohjaus- ja valvontavastuut sekä opiskelupaikan osoittaminen.

Hakeutumisvelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuu

Pykälää on täsmennettävä siltä osin, miten perusopetuksen järjestäjän tulee järjestää riittävää oppilaanohjausta, jotta oppilas voi täyttää säädetyn hakeutumisvelvollisuutensa. Jos laki tulee voimaan vuonna 2021, niin tähän ei yhden kevätlukukauden aikana ole riittävästi aikaa ja se on käytännössä kaiken kaikkiaan vaikeasti noudatettava.

Koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu

Pykälässä on esitetty koulutuksen järjestäjälle uusia tehtäviä, joihin on luotava uudet käytännöt kunnan opetustoimen tai muun opetuksen järjestäjän toimesta. Lakiesitystä tulisi täsmentää sen osalta, mille opetustoimen ammattiryhmälle uudet tehtävät kohdistuvat ja miten vastuita voidaan opetustoimessa jakaa. Myös päätöksenteon määrittely hallinto- tai toimintasääntöihin tulee määrittellä.

Lakiesitys pitää sisällään myös erilaisia uusia ilmoittamisvelvollisuuksia asuinkunnan, perusopetuksen järjestäjän ja toisen asteen koulutuksen järjestäjien välillä. Esityksessä oppivelvollisuuslaissa ei säädetä, mikä kunnan viranomaisen tai viranhaltija vastaisi oppivelvollisuuslaissa säädettyistä tehtävistä. Asuinkunnan tehtäväksi tulisi luoda tarvittava palvelurakenne, mutta kunnat voisivat järjestää tehtävän hoitamisen tarkoituksenmukaisella tavalla.

Jos lakiesitystä ei täsmennetä edellä mainituista kohdista, on todennäköistä, että kunnissa ja koulutuksen järjestäjissä syntyy erilaisia käytäntöjä, jotka voivat heikentää opiskelijoiden yhdenvertaista kohtelua.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että lastensuojelullisista syistä perusopetuksen oppilaita on sijoitettuna asuinkuntansa ulkopuolelle. Se lisää näiden tehtävien haasteellisuutta, koska oppilas ei asu asuinkunnassaan ja näin ollen oppivelvollisen kokonaistilanteen selvittäminen on vaikeaa.

Opiskelupaikan osoittaminen

Haasteellisin lakiesityksen kohta lienee se, että *”viimesijassa kunnan tehtävänä olisi myös tehdä päätös opiskelupaikan osoittamisesta oppivelvolliselle nuorelle”*. Lain perusteluissa on otettava kantaa siihen, miten tässä tapauksessa lapsen oikeudet toteutuvat, millä perusteilla nuoren vapaa hakeutumisoikeus päättyy ja missä kohdin astuu voimaan kunnan oikeus osoittaa opiskelupaikka.

Vaikka tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen on tarkoitus kestää vain yhden vuoden, niin lienee pakottavissa tapauksissa perusteltua, että nuori ohjataan sinne toiseksikin vuodeksi. Siinä tapauksessa nuori ei ennättäisi suorittaa toisen asteen tutkintoa, mutta muodollisesti oppivelvollisuus täyttyisi, kun 18 vuoden syntymäpäivä koittaisi.

Vaikka opiskelupaikan osoittaminen on 18 ikävuoteen jatkuvan oppivelvollisuuden toteutumisen kannalta perusteltua, niin siihen liittyy myös ongelmia ruotsinkielisen toisen asteen koulutuksen kohdalla, koska oppilaitosverkko on varsinkin ammattiopetuksessa hajanainen. Saamenkielisen koulutuksen osalta vaihtoehtoja on vähän tarjolla. Kuitenkin opiskelijoilla tulisi olla yhdenvertaiset mahdollisuudet äidinkielestä riippumatta.

16 § Oikeus maksuttomaan koulutukseen

Jos oppivelvollisuusikä nostetaan siihen päivään saakka kun opiskelija täyttää 18 vuotta, niin maksuttomuus jatkuisi sen kalenterivuoden loppuun, jona opiskelija on täyttänyt 20 vuotta. 18 vuoden täyttämisen jälkeisen koulutusajan opiskelija saisi maksuttomuuden etuuksia, kunnes tutkinto on suoritettu.

Maksuttomien oppimateriaalien ja välineiden osalta rajaukset tulee tehdä selvästi, ettei eri koulutuksien järjestäjien kesken tule erilaisia käytäntöjä. Rajauskysymykset ovat vaikeita esim. musiikin ja liikunnan opintojen osalta.

Ylioppilastutkinnon maksuttomuus tulisi rajata kahteen maksuttomaan uusintakertaan. Hylätyn pakollisen kokeen uusiminen olisi opiskelijalle maksutonta. Maksuttomuuden rajaamisella ehkä joudutettaisiin opintojen suorittamista ja toisaalta rajattaisiin kirjoitusten uusimiskertoja, joka voi aiheuttaa painetta yo-kirjoitusten käytännön toteuttamiseen.

Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta

Sinänsä lain säädökset tuntuvat perustellulta, mutta ne merkitsevät suuria muutoksia nykykäytäntöihin. Käytännössä opetusta järjestettäessä ongelmia saattaa aiheuttaa se, miten perusopetuksen päättötodistusta ilman jääneet voidaan ottaa mukaan samaan valmentavaan koulutukseen. Varsinkin sellaisissa tapauksissa, jos perusopetuksen aikana on syntynyt paljon osaamisvajetta.

Toinen alueellisen koulutustarjonnan kannalta olennainen kysymys on se, että TUVA-koulutuksen järjestämislupaa pitää hakea ja näin ollen kunnalla tai koulutuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta sitä järjestää. Miten ratkaistaan se, jos harvaanasutulla alueella TUVA-koulutuksen saatavuus on heikkoa.

Lapsivaikutuksien arviointi

Opsia pitää tärkeänä, että lakimuutoksesta kokonaisuudessaan tehdään kolmivaiheinen lapsivaikutusten arviointi. Koska käytettävissä ei ole riittävästi tutkimuksellista tietopohjaa, tulee muutoksen toimeenpanoa ja vaikutuksia seurata koko maan laajuisella tutkimus- ja arviointihankkeella.

Oppivelvollisuuden laajentamishankkeessa on niin paljon seurauksia lapsen ja nuoren oikeuksiin ja velvollisuuksiin, että perusteellinen lapsivaikutuksien arviointi on tehtävä käyttäen parasta mahdollista asiantuntemusta. Tähän ovat kiinnittäneet huomionsa lausunтовaiheessa oikeusministeriö ja eduskunnan oikeusasiamies.

Lopuksi

Lopuksi Opsia toteaa, että käytettävissä olevan lausuntoajan niukkuuden takia tässä lausunnossa on keskitetty vain lakiesityksen pääkohtiin.

Yleisesti kuntien opetustoimissa ja koulutuksen järjestäjillä ei ole täyttä kuvaa siitä, mitä tämä lakiuudistus edellyttää. Opetusministeriö on informoinut koulutuksen kenttää vielä vähäisesti, mikä saattaa aiheuttaa kompastelua lakipaketin toimeenpanossa. Kiireinen toimeenpanoaikataulu asettaa koronapandemian aikana haasteensa vielä kevätlukukaudella 2021.

Kunnioitavasti Opsian hallituksen puolesta
Virpi Lehmusvaara
Opsia ry puheenjohtaja