

OKM

oppivelvollisuus@minedu.fi

Oppivelvollisuuden laajentaminen/ lausunto lakiluonnoksesta

Viite: Pyydetyt mahdolliset kommentit ja huomiot oppivelvollisuuslakiluonnokseen (24.4.2020 mennessä)

Opsia ry. kiittää mahdollisuudesta kommentoida oppivelvollisuuslakiluonnosta tässä vaiheessa ja toivoo, että esittämämme yleiset huomiot ja yksityiskohtaiset kommentit luonnoksen pykäliin otetaan vakavasti huomioon.

Yleisiä huomioita

- Lakiluonnostekstien yhteydessä ei ole vielä saatavana lain perusteluja, koska lain valmistelu on kesken.** Siksi käytettävissä olevista dokumenteista ei käy 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 kesken ja varsinkin ammatillisessa koulutuksessa keskeyttäminen näyttää lisääntyvän juuri kun täysi-ikäisyys saavutetaan.
Koulutuksen maksuttomuuden jatkuminen 20 ikävuoteen saakka ei takaa kiinnittymistä koulutukseen ja siksi lakiuudistuksen todellinen vaikuttavuus jää avoimeksi. Lakiuudistuskokonaisuuden pitkän ajan pysyvien kustannusten arvioit eivät ole kattavia. Esitetyt eri kustannusarviot (esim. Kuntaliitto) poikkeavat toisista. Siksi näemmekin, että arvioita tulisi edelleen tarkentaa, niin että ne vastaisivat todellisia kustannuksia ja kustannuksia ei lupauksista huolimatta jätettäisi kuntien ja koulutuksen järjestäjien katettavaksi.
- Lakivalmistelussa on rajattu pois oppivelvollisuuden kokonaisvaltainen tarkastelu.** Käsillä olevassa luonnoksessa käsitellään vain vaiheita, jotka alkavat siirtymävaiheesta perusopetuksesta toisen asteen koulutukseen, perusopetuksen jälkeiseen tutkintotavoitteiseen koulutukseen valmistavasta koulutuksesta ja päättyvät oppivelvollisuuden päättymiseen sekä tutkinnon suorittamiseen. Ikävuosissa se tarkoittaa noin 16 -19 vuoden ikää. Oppivelvollisuutta tulisi kuitenkin tarkastella lapsilähtöisesti aivan oppivelvollisuuden alusta alkaen. Ne ongelmat, 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. 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.

Lain valmistelussa tulisi myös syvällisemmin hyödyntää arvioiteja (Karvi) ja tutkimustietoa siitä, miten esimerkiksi oppimisen ja koulunkäynnin tuen sekä oppilas- ja opiskelijahuollon lakiuudistukset ovat toteutuneet. Selvityksissä on useita toimenpide-ehdotuksia, joita suunnitelmallisesti täytäntöön panemalla ehkäistäisiin pudokkuutta ja syrjäytymistä jo varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa

- 3. Lakiluonnoksen keskeinen ongelma** on se, että lain velvoitetta ja sanktioita ei voida jatkaa siihen ikään asti, kunnes toisen asteen tutkinto on suoritettu loppuun. Ratkaisuna tähän tulisi vielä harkita, että oppivelvollisuus korvattaisiin velvoittavuudella. Nykyiseen perusopetuksen oppivelvollisuuteen voitaisiin lisätä velvollisuus toisen asteen koulutuspaikan vastaanottamisesta tai siirtymisvelvollisuus perusopetuksen jälkeiseen tutkintotavoitteiseen koulutukseen valmistavaan koulutukseen.

Nykyisessä oppivelvollisuudessa on sanktiona sakkorangaistus, jos huoltajat eivät huolehdi oppivelvollisuuden täyttymisestä. Kuitenkaan kunnat ja koulutuksen järjestäjä eivät käytä tuota lain kirjainta. Oppilaan ongelmat halutaan järjestää oppimisen tukea yksilöllisesti lisäämällä mieluummin kuin aloittamalla oikeusprosessi. On oletettavaa, että jos oppivelvollisuuden laajentamiseen tulee sanktio, niin se jää ns. kuolleeksi kirjaimeksi. Se ei sovi meidän aikamme pedagogiseen ajatteluun.

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

OKM:n 8.4.2020 esittämän kustannuslaskelman loppusumma on 128,8 milj. euroa, josta suurin osa menee oppimateriaalien (84,8 milj.euroa) ja koulumatkojen (36,8 milj. euroa) kustannuksiin. Kysymys on pysyvistä menolisäyksistä, joilla on tarkoitus lisätä yhdenvertaisia mahdollisuuksia opiskella toisella asteella. Kuitenkaan ne eivät vaikuta oppimisvaikeuksiin, motivaatio-ongelmiin tai niihin sosiaalisiin ongelmiin, jotka ovat pudokkuuden taustalla.

Lakivalmistelun aikana koulumatkakustannukset ovat nousseet sen takia, että etuus myönnettäisiin yli 5 km:n yhdensuuntaisesta matkasta. Nykyinen

etus on riittävä ja muutos saattaa aiheuttaa kielteisiä seurausvaikutuksia esim. lukiokoulutuksen hakeutumisen kilpailutilanteeseen.

Koulutuksesta syrjäytyvien kodalla voidaan tunnistaa kaksi ryhmää, joihin panostuksia tulisi kohdistaa, jotta koulutuksen tavoitteet ja läpäisy toteutuisivat paremmin toisella asteella. Heitä ovat perusopetuksesta alkaen erityistä tukea tarvitsevat oppilaat ja opetuskieltä (suomi, ruotsi) heikosti hallitsevat maahanmuuttajataustaiset oppilaat. Lisäksi perusopetuksessa on noin 10 000 vaativaa erityistä tukea tarvitsevaa oppilasta, joiden rinnalle on syntynyt uusi kouluakäymättömien oppilaiden ryhmä. Kouluakäymättömyys koskee alustavien tutkimusten mukaan n. 6 % peruskouluikäisistä. On nähtävä, että peruskoulun nykyiset tukitoimet ja varhainen puuttuminen eivät riitä vaativaa erityistä tukea tarvitseville oppilaille, koska kouluakäymättömyys on kasvava ilmiö. Hallituksen käynnistämien "Oikeus oppia"-kehittämishjelma varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa ovat täsmätukea oikeaan aikaan ja oikeisiin kehittämiskohteisiin.

5. **Oppivelvollisuuden laajentamisen seurantaryhmän jäsenet** ovat esittävätkään kannanottonsa siitä, että **lain voimaantuloa tulee siirtää**, koska vallitseva poikkeustila ei mahdollista suunniteltua aikataulua hyvälle lainvalmistelulle. Samanlaisia näkemyksiä ovat esittäneet myös monet asiantuntijat ja mm. Kuntaliitto.

Kunnat ja koulutuksen järjestäjät johtajineen ja henkilöstöineen tekevät vaativissa olosuhteissa työtään eikä tässä tilanteessa voida odottaa, että kaikki kunnat voisivat laatia perusteellisia lausuntoja lakiesityksestä. Poikkeusolosuhteen jatkuvat ainakin 13.5.2020 saakka ja tulee varautua siihen, että kevätlukukauden loppuun mennään vielä samalla tavalla. Seurausten hoitaminen vie ainakin seuraavan lukuvuoden.

Kuntien talousarviovalmistelu vuodelle 2021 on todella suurissa vaikeuksissa ja edessä on pitkään jatkuva lama, josta on vakavia seurausvaikutuksia kuntien opetuspalveluihin.

Siksi Opsia esittää lain valmisteluun lisäaikaa ja voimaantulon siirtämistä vuoteen 2022 tai myöhemmälle. Valtion ja kuntien on myös varauduttava koronakriisin jälkeiseen aikaan niin, että koulutuksen rahoitus kokonaisuutena voidaan taata.

Opsian kommentit oppivelvollisuuslakiluonnokseen pykälittäin

1 § Oppivelvollisuuden tavoitteet

Ehdotamme lain nimeksi: **Toisen asteen koulutuksen suorittamisvelvoite**

Lause: ”*Oppivelvollisuuden tavoitteena on turvata kaikille elämässä ja yhteiskunnassa tarpeellinen perusosaaminen ja sivistys sekä edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia kehittää itseään kykyjensä ja tarpeidensa mukaisesti.*” – on epälooginen, koska velvollisuus ei saa aikaan lueteltuja tavoitteita tai ylipäätään oppimista taikka sivistystä.

Pitäisi muotoilla uudelleen. ”*Toisen asteen koulutuksen suorittamisen tavoitteena on turvata kaikille... jne.*”

2 § Oppivelvollisuuden alkaminen ja päättyminen

Oppivelvollisuus tulisi tarkastella uudelleen kokonaisuutena, johon kuuluu velvoittava esiopetus, perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheen kattava oppivelvollisuus ja toisen asteen koulutuksen suorittamisen velvoite.

Oppivelvollisuuden alkaminen tulisi määritellä lapsilähtöisesti, niin, että loppuvuonna syntyneet lapset mieluummin aloittaisivat ensimmäisen luokan seuraavana vuonna eikä syntymävuotenaan.

Oppivelvollisuus päättyisi siihen vaiheeseen, kun toisen asteen koulutuspaikka on vastaanotettu ja sen jälkeen opintojen suorittaminen olisi velvoittavaa. Tämä ratkaisu poistaisi 18 ikävuoteen liittyvät lainsäädännölliset ongelmat.

4 § Oppivelvollisuuden suorittaminen perusopetuksen oppimäärän suorittamisen jälkeen

Pykälä tulisi määritellä uudelleen edellisessä pykälässä kuvatun mukaisesti. Velvoittavaa toisen asteen tutkintoa voisi suorittaa lakiluonnoksen mukaisesti.

5 § Oppivelvollisuuden suorittaminen eräissä tilanteissa

Voisi harkita myös sitä, että jos oppilas ei ole suorittanut perusopetuksen päättötodistusta, niin voisi joissakin tapauksissa jatkaa sen suorittamista perusopetuksessa 17 ikävuoteen saakka, jotta saisi sen suoritettua yksilöllistetyksi.

(6 § Puuttuu kokonaan)

7 § Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen

Keskeyttämismahdollisuus on kuvattu toimivalla tavalla.

Perusopetuslaissa on kotikoulun mahdollisuus, johon huoltaja voi ilmoittaa lapsensa ilman mitään ehtoja. Perusopetuslain kohta tulisi muuttaa

samankaltaiseksi tämän kanssa. Nykyinen kotikoulujärjestely avaa mahdollisuuden oppilaan syrjäytymiselle koulujärjestelmästä jo varhaisessa iässä.

8 § Oppivelvollisuuden suorittaminen opiskeluoikeuden menettämisen aikana

Tätä pykälää tulee täsmentää, koska suunnitelman laatiminen on hyvä periaate, mutta käytännössä on haasteellista toteuttaa.

Tämä myös lisää kunnan tehtäviä ja velvollisuuksia nykyisestään, joten se on otettava kustannuksissa huomioon ja kompensoitava kunnille täysimääräisesti.

9 § Huoltajan valvontavastuu

Pykälän mukaan oppivelvollisen ja tämän huoltajan tai muun laillisen edustajan on huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Tekstiä on täsmennettävä siltä osin, miten sosiaalitoimelle ja/tai lastensuojelulle määritellään velvoitteet tukea huoltajaa tässä tehtävässä.

11 § Hakeutumisvelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuu

Pykälää on täsmennettävä siltä osin, miten perusopetuksen järjestäjän tulee järjestää riittävää oppilaanohjausta, jotta oppilas voi täyttää säädetyn hakeutumisvelvollisuutensa. Opiskelijan oikeus opinto-ohjaukseen on säädettävä päättymään, kun koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu päättyy. Pykälä vaatii vielä täsmennystä tämänkin osalta.

12 § Koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu

Pykälässä on esitetty koulutuksen järjestäjälle uusia tehtäviä, jotka on otettava huomioon kustannusvaikutuksia arvioitaessa ja kuntien rahoitusta määriteltäessä. Myös lain voimaatuloa ennen tulee järjestää perehdyttämistä ja koulutusta sekä opetushenkilöstölle että rehtoreille ja opetustoimen johdolle.

13 § Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu

Pykälässä on esitetty koulutuksen järjestäjälle/asuinkunnalle uusia tehtäviä, jotka on otettava huomioon kustannusvaikutuksia arvioitaessa ja kuntien rahoitusta määriteltäessä. Myös ennen lain voimaatuloa tulee järjestää perehdyttämistä ja koulutusta sekä opetushenkilöstölle että rehtoreille ja opetustoimen johdolle.

Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuuta hoitavan henkilön kelpoisuudesta on säädettävä opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimusasetuksessa.

14 § Opiskelupaikan osoittaminen

Pykälän tulee lisätä asuinkunnan kuulemisvelvollisuus oppilasta ja hänen huoltajaansa tai muuta laillista edustajaansa ennen kuin se osoittaa oppilaalle tutkintokoulutuksen valmentavan koulutuksen paikan. Lain perusteluissa on otettava kantaa siihen, miten tässä tapauksessa lapsen oikeudet toteutuvat.

OKM:n julkaisussa (2019:23) "Ammatillisen koulutuksen vaativan erityisen tuen kehittämistyöryhmän ehdotukset", on esitetty useita tapoja järjestää mahdollisimman joustavia ja erilaisia opintopolkuja. Kehittämisehdotuksia ei ole vielä suuressa laajuudessaan sovellettu käytäntöön. Vaativaa erityistä tukea tarvitsevat opiskelijat keskeyttävät usein opintonsa tai kokeilevat useita vaihtoehtoja. Kehittämistyöryhmän ehdotuksia tulisi tutkia ja hyödyntää lainvalmistelussa.

15 § Oikeus maksuttomaan koulutukseen

Valtion ja kuntien taloudellisen tilanteen takia maksuttomuus tulee rajata toisin kuin lakiluonnoksessa esitetään.

Jos oppivelvollisuusikä nostetaan 18 vuoteen, niin maksuttomuus voisi jatkua siihen saakka. Sen jälkeisen koulutusajan opiskelija saisi etuuksia opintotukijärjestelmän kautta siihen saakka, kunnes tutkinto on suoritettu.

Ylioppilastutkinnon maksuttomuus tulisi rajata kahteen maksuttomaan kertaan. Hylätyn pakollisen kokeen uusiminen olisi opiskelijalle maksutonta.

Maksuttomuuden rajaamisella joudutettaisiin opintojen suorittamista.

16 § Maksuttomuuden laajuus

Pykälän valmistelu on kesken.

Maksuttomuuden periaatteita on täsmennettävä myös sen osalta, jos opiskelija vaihtaa opintoalalta toiseen.

17 § Oppivelvollisen valvonnan laiminlyönti

Oppivelvollisuuden sijaan säädettävä toisen asteen opintojen velvoittavuus tekee valvonnan ja sen sanktioinnin tarpeettomaksi.

Jos tämä pykälä hyväksytään lakiin, se merkitsee uutta tehtävää toisen asteen koulutuksen järjestäjälle tai asuinkunnalle.

18 § Oikaisuvaatimus ja muutoksenhaku

Jos laki säädetään luonnoksen esittämässä muodossa, se saa aikaan lukuisia oikaisuvaatimuksia ja muutoksenhakuprosesseja, jotka kuormittavat kuntia, koulutuksen järjestäjiä ja oikeusvalvontaviranomaisia.

(19 § Tietojensaanti)

Pykälän valmistelu on kesken.

Tietojen saanti ja hallinta on nykyisenkin lainsäädännön voimassa ollessa monimutkaista ja byrokraattista. Pitäisi päästä sujuvampiin prosesseihin.

20 § Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Opsia näkee, että luonnoksen mukaiseen lakiesitykseen tulee tehdä lukuisia täsmennyksiä ja harkita vielä lakiuudistuksen tarpeellisuutta, perusteluja ja vaikuttavuutta sekä laajentaa oppivelvollisuuden näkökulmaa.

Lain voimaantuloa pitää siirtää vuoteen 2022 ja sitä edemmäksi, jotta voidaan taata laadukas lainvalmistelu, eri tahojen aito mahdollisuus osallistua lausuntojen antamiseen. Jos lausuntojen antaminen tulee ajoittumaan toukokuulle 2020, niin poikkeusolojen takia valtaosalla koulutuksen järjestäjillä ei ole aitoa mahdollisuutta syventyä näin suureen lakimuutokseen.

Lain voimaantuloa siirtämällä voidaan välttää toimeenpanon ongelmia kuntatasolla ja koulutuksen järjestäjillä.

Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta

Opsia ry. esittää harkittavaksi, että tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta säädetään samassa laissa kuin toisen asteen koulutuksen velvoittavuudesta /oppivelvollisuudesta.

Sinänsä lain säädökset tuntuvat perustellulta. Ongelmia saattaa aiheuttaa se, miten perusopetuksen päättötodistusta ilman jääneet voidaan ottaa mukaan samaan valmentavaan koulutukseen.