



15.6.2020

OPETUSHALLITUKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ OPPIVELVOLLISUUSLAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

1. Yleistä

Opetushallitus kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaista ja eräistä siihen liittyvistä laeista. Opetushallitus kannattaa esitettyä hallituksen esitystä. Esityksen tavoite, että jokainen nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon, on tärkeä ja kannatettava.

Opetushallituksen lausunto on valmisteltu laajasti eri Opetushallituksen päätoimintojen, yksiköiden ja asiantuntijoiden kesken. Lausuntoon on koottu sekä laajempia periaatteellisia että yksityiskohtaisia huomioita niin koulutuksen ja opetuksen järjestämisen, rahoituksen, juridiikan ja Opetushallituksen ylläpitämien rekisterien ja tietovarantojen näkökulmasta. Lausunnon lopusta löytyy lausunnon keskeinen sisältö.

2. Uudistuksen tavoitteet

Opetushallitus pitää oppivelvollisuusiän korottamista 18 ikävuoteen ja toisen asteen maksuttomuutta hyvänä kehityssuuntana vallitsevassa yhteiskunnallisessa tilanteessa. Oppivelvollisuuden laajentamisen avulla koulutus- ja osaamistaso nousee ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy. Oppivelvollisuuden laajentamiseen kytkeytyvä toisen asteen koulutuksen maksuttomuus mahdollistaa nuoren hakeutumisen itseä kiinnostavaan toisen asteen koulutukseen ilman, että perheen taloudellinen tilanne vaikuttaa tähän. Välttämättömien oppimateriaalien ja välineiden maksuttomuus tukee opintojen edistymistä ja tutkinnon loppuun suorittamista, eivätkä opinnot keskeydy taloudellisista syistä.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että oppivelvollisuuden laajentamisen yhteydessä huomioidaan nuorten erilaiset tarpeet. Yksilölliset oppimispolut tulee mahdollistaa jo varhaiskasvatuksessa sekä esi- ja perusopetuksessa siten, että jokainen oppija voi kasvaa potentiaaliinsa ja saada siten mahdollisimman hyvät ja tasa-arvoiset lähtökohdat ja valmiudet opiskeluun ja hyvinvointiin. Koulutusjärjestelmän joustavoittamisen myötä nivelvaiheisiin liittyvät riskit vähenevät ja koulutuspolut pysyvät katkeamattomina. Oppilaille ja opiskelijoille tulisi myös opettaa motivaatio- ja oppimaan oppimisen taitoja joka koulutuspolun vaiheessa.

Oppivelvollisuuden laajenemisen tavoitteiden toteutumiseksi tarvitaan uuden lainsäädännön lisäksi pedagogista näkemystä, laadukasta suunnittelua ja toimintaa sekä niiden kehittämistä koko koulutuksen kentällä varhaiskasvatuksesta korkeakoulutukseen. Lainsäädännön toteutumisen tueksi tarvitaan vahvaa toimeenpanon tukea, opetushenkilöstön täydennyskoulutusta sekä moniammatillisen yhteistyön kehittämistä. Opetushallitus nostaa esille, että oppivelvollisuus uudistuksen tavoitteiden toteuttamista edistää myös



parlamentaarinen jatkuvan oppimisen uudistus (JOU). Oppivelvollisuuslainsäädännössä tulisi huomioida myös hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Oppivelvollisuuden laajeneminen 18 vuoteen on erityisen tärkeää vaikeassa elämäntilanteessa oleville nuorille sekä maahanmuuttotautaisille- ja romaninuorille, jotka ovat olleet suurimmassa syrjäytymisvaarassa ja jäävät usein vaille toisen asteen tutkintoa. Toisen asteen tutkinto takaa kaikille mahdollisuuden ja hyvät lähtökohdat korkea-asteen koulutukseen. Tärkeää onkin vahvistaa toisen asteen opiskelijoiden valmiuksia jatkuvaan oppimiseen sekä osaamisen kehittämiseen.

Pelkästään lainsäädäntö ei riitä, vaan tarvitaan toimenpiteitä, joilla vahvistetaan perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen resursseja ja huolehditaan koulutuksen hyvästä laadusta sekä opiskeluhollosta ja oppimisen tuen palveluista. Lapsivaikutuksia ja vaikutuksia oppilaiden ja opiskelijoiden hyvinvointiin voitaisiin käsitellä esityksessä nykyistä laajamittaisemmin.

Opetushallitus esittää panostusta erityisesti opinto- ja uraohjaukseen sekä koulutustarjonnan sekä yksilöllisten tarpeiden kohtaantoon. Opiskelijalla tulee olla riittävästi tietoa eri vaihtoehdoista ja niiden vaikutuksesta opintojen etenemispolkuun ja tulevaisuuteensa. Myös oppimisen tukeen, erityisopetukseen sekä opiskeluhooltoon tarvitaan panostuksia, jotta oppivelvollisuuden laajentamiselle asetettuihin tavoitteisiin päästään. Tämän toteuttamiseksi koulutuksen järjestäjien on vahvistettava kumppanuuksiaan eri toimijoiden, kuten nuorisotoimen ja työpajatoiminnan, kanssa. Ohjauksen tukena voitaisiin hyödyntää esimerkiksi tekoälysovelluksia. Eri hallinonalojen välinen yhteistyö korostuu kaikilla koulutusjärjestelmän tasoilla.

Oppivelvollisuuden laajenemisessa tulee kiinnittää erityistä huomiota myös koulutustarjonnan kehittämiseen erityisille kohderyhmille. Sopivan koulutuspaikan löytäminen niille opiskelijoille, jotka kuuluvat kieli- tai muihin vähemmistöihin, asuvat harvaan asutuilla alueilla, saaristossa tai tarvitsevat erittäin vahvoja tukitoimia opiskeluihin voi tuottaa haastetta. Erilaisten erityisryhmien tarpeisiin tulee koulutuksen järjestäjien välisellä yhteistyöllä suunnitella erilaisia mahdollisuuksia suorittaa oppivelvollisuutta.

Keskeiset ehdotukset

3.1 Oppivelvollisuuslaki

- 2 § Opetushallitus ehdottaa, että oppivelvollisuuslaki koskisi kaikkia perusopetuksen oppilaita. Tämä sisältäisi myös ne lapset, joilla ei ole vakinaista asuinpaikkaa. Opetushallitus ehdottaa lisäksi, että pykälässä säädettäisiin tarkemmin, mikä taho määrittelee ulkomaisen tutkinnon vastaavuuden.
- 5 § Tällä hetkellä aikuisten perusopetus on tarkoitettu henkilöille, joilta puuttuu perusopetuksen päättötodistus tai perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot ja taidot. Henkilöt, joilla ei ole tutkintotavoitteisen koulutuksen tai valmentavan koulutuksen suorittamiseksi riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa, on ohjattu vahvistamaan kielitaitoaan kotoutumiskoulutukseen. Ehdotettu oppivelvollisuuslain 5 § muuttaisi tätä käytäntöä sekä sallisi alle 17-vuotiaiden ottamisen oppilaisiksi aikuisten



perusopetukseen. On tärkeää, että perusopetuslain 46 §:n 1 momentin sanamuotoa muutettaessa päädytään riittävän yksiselitteiseen määritelmään siitä, kenelle aikuisten perusopetus on tarkoitettu. Määritelmässä tulisi huomioida myös esitys oppivelvollisuuslain 5 §:stä.

Pykälässä todetaan, että oppivelvollinen, joka on suorittanut perusopetuksen oppimäärän tai sitä vastaavat opinnot, mutta jolta puuttuu perusopetuksen jälkeisen koulutuksen suorittamiseksi riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, voi suorittaa oppivelvollisuutta osallistumalla aikuisten perusopetukseen. Pykälän sanamuodosta voi saada väärän kuvan siitä, että perusopetuksen oppimäärän voi suorittaa ilman riittävää suomen tai ruotsin kielen taitoa. Lähtökohtaisesti Suomessa perusopetuksen oppimäärän suorittaneilla, päättötodistuksen saaneilla tulisi kuitenkin olla riittävä suomen tai ruotsin kielen taito, jos oppilaalle on perusopetuksen päättötodistus annettu. Opetushallitus ehdottaa, että pykälä rajataan koskemaan vain niitä oppivelvollisia, jotka ovat suorittaneet perusopetuksensa muulla kuin suomen tai ruotsin kielellä (esimerkiksi ulkomailla tai vieraskielisessä oppilaitoksessa vastaavan oppimäärän suorittaneet).

6 § Opetushallitus kiinnittää huomiota, mitä tarkoitetaan riittävällä edistymisellä. Opetushallitus ehdottaa uutta 2. momenttia, jossa selvennettäisiin, mitä tapahtuu, jos ei edisty riittävästi.

7 § Opetushallitus ehdottaa korostettavaksi, että 1 kohdan mukaiset tilanteet ovat viimesijaisia ja rajoitettuja. Vaarana on muutoin, että oikeus opetukseen heikkenee. Opetushallitus kysyy lisäksi, koskeeko 7 § myös muita perusopetuksen oppilaitoksia kuin oppivelvollisia.

9 § Opetushallitus ehdottaa, että perusteluissa voisi avata erilaisia tilanteita, esimerkiksi yhteishuoltajuuden ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen tilanteet.

10 § Opetushallitus ehdottaa pykälän kirjoitettavaksi muotoon ”osallistumalla yhteishakuun tai muutoin osoittamalla, että on hakeutunut koulutukseen”. Opetushallitus ehdottaa lisäksi, että 3 momentin ”aikoo” muutettaisiin muotoon ”ennen kuin hän keskeyttää opintonsa”.

Hallituksen esityksessä ohjaus- ja valvontavastuu on säädetty opetuksen tai koulutuksen järjestäjälle tai asuinkunnalle. Hallituksen esitys jättää tulkinnan varaa, pitäisikö ammatillisen koulutuksen järjestäjien, lukiokoulutuksen järjestäjien sekä vapaan sivistystyön koulutusta järjestävien koulutustoimijoiden pystyä valvomaan oppijan hakeutumista samalla tavalla kuin perusopetuksen ja nivelvaiheen koulutuksen järjestäjien. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjälle ei säädetä vastaavaa velvoitetta. Säädestä tulisi tarkentaa siltä osin, mitkä ovat vapaan sivistystyön oppilaitoksessa opiskelevien kohdalla velvoitteet eri toimijoille. Opetushallitus ehdottaa, että pykälää täsmennetään ja siihen lisätään oppilaitoksen ylläpitäjä.

11 § Pykälässä todetaan, että oppivelvollisen tulee toimittaa selvitys hakeutumisesta ja opintojen aloittamisesta tässä pykälässä tarkoitettulle ohjaus- ja valvontavastuussa olevalle taholle, jos tiedot eivät käy ilmi edellä tarkoitetuista rekistereistä. Opetushallitus ehdottaa, että koulutuksen järjestäjien edellytetään tallentavan jatkuvan haun haku- ja valintatiedot valtakunnalliseen opiskelijavalintarekisteriin. Tämä minimoisi erillisten selvitysten toimittamista. Olisi tarpeellista todeta myös,



miten toisessa koulutusmuodossa suoritettavat opinnot viedään KOSKI-tietovarantoon ja miten oppivelvollisuuskoulutuksen suoritus ilmaistaan siinä tapauksessa tietovarannossa.

Pykälän 4 momentissa todetaan, että jos oppivelvollinen ei ole 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun ajankohtaan mennessä aloittanut oppivelvollisuuden suorittamista, hakeutumisvelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuussa olevan tahon tulee ilmoittaa asiasta oppivelvollisen asuinkunnalle sekä oppivelvollisen huoltajalle tai muulle lailliselle edustajalle. Opetushallitus ehdottaa, että perusopetuksen järjestäjän ilmoitusmenettelyä tuettaisiin uudella sähköisellä palvelulla. Palvelussa hyödynnettäisiin opiskelijavalintarekisterin ja KOSKI-tietovarannon tietoja.

Pykälässä todetaan, että perusopetuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu päättyy siinä vaiheessa, kun oppivelvollinen on aloittanut opinnot. Tämä tarkoittaa perusopetuksen opinto-ohjaajien tehtävien laajentumista elokuulle. Tällä hetkellä perusopetuksen opinto-ohjaajat ovat seuranneet omien oppilaiden hakeutumista opiskelupaikan vastaanottamiseen saakka. Hakeutumisen, valinnan ja vastaanoton tiedot ovat saatavilla opiskelijavalintarekisteristä jo nykyisellään opinto-ohjaajilla käytössä olevalta opo-raportilta.

Perusopetuksen järjestäjän seurantavastuun laajentuminen opintojen aloittamiseen saakka tarkoittaa palvelujen ja prosessien uudelleen kehittämistä, sillä nykyinen perusopetuksen järjestäjän käytössä oleva opo-raportti perustuu opiskelijavalintarekisteriin ja sisältää tiedot vain opiskelupaikan vastaanottamiseen saakka. On myös huomioitava, että perusopetuksen järjestäjän seurantavastuu päättyy elokuun lopussa, ja tähän mennessä ei kaikkia aloittamistietoja ole kirjattu KOSKI-palveluun. Näin ollen perusopetuksen järjestäjät eivät saa kattavasti kaikkien oppilaiden tietoja opintojen aloittamisesta. Opetushallitus esittää, että arvioitaisiin sitä vaihtoehtoa, että perusopetuksen järjestäjän vastuu seurannasta päättyisi nykyiseen opiskelupaikan vastaanottamiseen, jonka jälkeen seurantavastuu siirtyisi koulutuksen järjestäjälle.

Opetushallitus kiinnittää huomiota, onko 11 §:ssä aikataulut määriteltävä joka vuosi erikseen.

12 § Opetushallitus ehdottaa, että käsitettä ”aikeissa” voitaisiin täsmentää. Opetushallitus ehdottaa lisäksi, että pykälää tarkennettaisiin niin, että poissaoloperusteilla tulisi tehdä ”päätös”.

14 § Pykälässä säädetään asuinkunnalle tulevista tehtävistä. Opetushallituksen palvelut saavat tiedon kotikunnasta väestötietojärjestelmän kautta. Opetushallituksen palveluissa ei tällä hetkellä ole tietoa asuinkunnasta. Mikäli seurantavastuu säädetään asuinkunnalle, tulee selvittää mitä kautta tieto asuinkunnasta olisi saatavissa Opetushallituksen palveluihin, jotta kunnat voivat sitä käyttää oppivelvollisten ohjaus- ja valvontatehtävissä.

15 § Opetushallitus ehdottaa, että olisi kuultava myös opiskelijaa ja hänen huoltajaansa.

4 luku uusi 16 § Opetushallitus ehdottaa, että säädettäisiin viittauksella, että perusopetuksen maksuttomuudesta säädetään perusopetuslain 31 §:ssä. Opetushallitus ehdottaa lisäksi, että oppivelvollisuuslain suhteesta lukiokoulutuksesta ja ammatillisesta koulutuksesta annettuihin lakeihin tulisi säätää.



- 18 § Opetushallitus kiinnittää huomiota käsitteeseen ”lähin lukio tai oppilaitos”, onko vapaan hakeutumisoikeuden ja yhdenvertaisuuden kannalta kohtuullista koko Suomessa.
- 19 § Opetushallitus kysyy, vaatisiko erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat välineet tarkempaa sääntelyä ja tulisiko koulutukset, joita tämä koskee, määritellä tarkemmin. Opetushallitus ehdottaa lisäksi, että tietotekniset laitteet ja ohjelmat lisättäisiin pykälätekstiin. Opetushallitus ehdottaa harkittavaksi ja tarkennettavaksi, sisältyykö pykälään tietoliikenneyhteyksien maksuttomuus.
- 20 § Opetushallitus kiinnittää huomiota, että pykälässä jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan, kun viitataan 7 §:än.
- 21 § Opetushallitus kysyy, olisiko pykälässä tarpeellista säätää myös oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuussa olevalle opetuksen tai koulutuksen järjestäjälle velvollisuus toimittaa tiedot.
- 22 § Opetushallitus ehdottaa, että 3. momentissa viitattaisiin 1. momentissa mainittuun ”päätökseen”.

Muut huomiot oppivelvollisuuslakiin

Oppivelvollisuuslaissa on kattavasti säädetty ja perusteltu toisen asteen ja nivelvaiheen koulutuksia. Opetushallitus esittää harkittavaksi, voitaisiinko perusopetukseen liittyviä perusteluita tarkentaa ja lisätä.

Opetushallitus esittää, että laissa käsiteltäisiin ensin opiskelijan oikeudet ja vasta sen jälkeen velvollisuudet, eli pykälät 19-21 ennen pykälää 18.

Myös johdantoluvussa olisi hyvä olla maininta kansanopistojen oppivelvollisuuskoulutuksesta. Kansanopistojen oppivelvollisuuskoulutuksen rahoitus pohjaa valmisteltaessa olisi tarpeen ottaa huomioon myös ne erityiset vaatimukset, joita oppivelvollisuuskoulutuksessa muun muassa ohjauksen ja tuen ja jatko-opintojen seurannan vuoksi syntyy ja jotka aiheuttavat lisäkustannuksia. Oppivelvollisella on oikeus suorittaa oppivelvollisuuttaan tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa tai kansanopistojen oppivelvollisuuskoulutuksessa yhden vuoden ajan. Lain perusteluissa olisi hyvä tarkentaa opiskelijan oikeudesta osallistua näihin koulutuksiin, jos hän vaihtaa koulutusmuotoa kesken vuoden.

3.2 Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta

- 1 § Opetushallitus kiinnittää huomiota, että viiden lain soveltaminen säädös- ja soveltamisteknisesti yhdessä on raskas konstruktio, kun samalla sovelletaan oppivelvollisuuslakia, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettua lakia, perusopetuslakia, lukiolakia ja ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia.
- 3 § Valtion oppilaitoksen osalta säädetään ”päätöksestä”, Opetushallitus ehdottaa, että tässäkin säädettäisiin yhdenmukaisesti koulutuksen järjestämistä koskevasta päätöksestä eikä järjestämisluvasta.



- 4 § Opetushallitus ehdottaa, että 3 momentin järjestämislupahakemuksesta olisi tarpeellista säätää tyhjentävästi tässä laissa eikä viitata muihin lakeihin, muutoin tulkinta, mitä lakia tulisi soveltaa, on hankala.
- 5 § Opetushallitus ehdottaa, että täydentämisen sijasta säädettäisiin seuraavasti ”hankkia osan koulutuksesta”. Lisäksi Opetushallitus ehdottaa, että hallintopäätökset ja muut julkisen vallan käyttöön liittyvät toimet tulisi säätää selkeästi koulutuksen järjestäjän vastuulle.
- 6 § Opetushallitus ehdottaa poistettavaksi sanan ”aikaisemmin”, jolloin esimerkiksi ulkomailla suoritettut vastaavat opinnot antavat mahdollisuuden hakeutua opintoihin.
- 12 § Opetushallitus ehdottaa, että henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan tulisi voida kirjata opiskelijalle tarjottava opetus, ohjaus ja tuki. Tutkintoon valmistavaan koulutukseen hakeutuvista merkittävä osa on sekä lyhytaikaista että pidempikestoista tukea tarvitsevia opiskelijoita. Tarjottavan tuen muotojen tulisi olla erilaisia tarpeita palvelevia ja ottaa huomioon esimerkiksi perusopetuksen arvosanojen korottajan oikeus tukeen. Tukijärjestelmän tulisi olla selkeä tukea tulisi saada oikea-aikaisesti.
- 15 § Opetushallitus ehdottaa, että selvyiden vuoksi lisättäisiin viittaus oppivelvollisuuslain 7 §:ään.
- 17 § Opetushallitus tuo esille, että koulutuksen kohderyhmä tarvitsee kattavasti opetusta ja ohjausta. Opetushallitus esittää harkittavaksi, olisiko syytä määritellä myös annettavan lähiopetuksen määrä. Opetushallitus ehdottaa, että opetuksen ja ohjauksen rinnalla mainittaisiin myös tuki.
- 19 § Esityksen mukaan tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa ja voimassa olevan ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisesti opiskelijalle annetaan erityistä tukea. Opetushallitus kiinnittää huomiota, että opiskelijalle voidaan antaa tilapäisiin tarpeisiin tukea, mutta ammatillisessa koulutuksessa ja esityksen mukaan tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa hänellä ei ole siihen säädetty subjektiivista oikeutta. Perusopetuslain ja lukiolain mukaan oppilaalla ja opiskelijalla on subjektiivinen oikeus saada myös tilapäistä tukea ja tukiopetusta. Perustuen koulutuksen läpäisyyn ja keskeyttämiseen liittyviin tietoihin ammatillisessa koulutuksessa ja tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa opiskelijan tarve myös tilapäiseen tukeen on korostunut.
- Opetushallitus kiinnittää huomiota, että tekstistä ei selviä sovelletaanko tuen osalta perusopetuslakia niihin opiskelijoihin, jotka korottavat perusopetuksen arvosanoja.
- 20 § Opetushallitus kiinnittää huomiota, että esityksessä jää epäselväksi, mitä opintoja päätös erityisestä tuesta koskee ja mikä on sen vaikutus esimerkiksi lukio-opintoja suoritettaessa.
- 21 § Opetushallitus kiinnittää huomiota, että ehdotuksen mukaan opiskelijan saama tuki määräytyy suoritettavan sisällön mukaan, opintososiaaliset edut puolestaan määrittävät koulutuksen järjestäjän mukaan. Jää epäselväksi miten täydentäviä osuuksia suorittavan oikeudet määrittävät. Opetushallitus esittää lisäksi, että perusteluissa tulisi korostaa, että valmentavassa koulutuksessa tarvittavat palvelut ovat järjestäjän vastuulla.



25 § Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta sisältää ammatillista koulutusta ja lukiokoulutusta koskevien lakien soveltamista ja lisäksi se erottelee opiskelun perusopetuksen, ammatillisen ja lukion opintojen suorittamisen. Koulutusmuotojen ja koulutuksen järjestäjien kulloinenkin yhdistelmä saattaa aiheuttaa koulutuksen järjestäjille vaikeuksia tietää mitä säädöksiä on tarkoitus soveltaa. Opetushallitus ehdottaa selkeytettäväksi, milloin mitäkin lakia sovelletaan. Opetushallitus kiinnittää lisäksi huomiota, että ensimmäisen momentin viimeinen virke jää epäselväksi, jos kunta järjestää koulutusta, mitä koulutusta se järjestää ja mitä sovelletaan.

Muut huomiot Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen laajuus on 38 viikkoa. Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen suoritus aika on enintään yksi vuosi, ellei koulutuksen järjestäjä myönnä opiskelijalle sairauden, vamman tai muun erityisen syyn vuoksi lisäaikaa opintojen loppuun saattamiseen. Opetushallitus ehdottaa määriteltäväksi, kuinka pitkäksi ajaksi sairauden, vamman tai muun erityisen syyn vuoksi lisäaikaa opintojen loppuun saattamiseksi voidaan myöntää.

Opetushallitus ehdottaa, että perusteluissa tarkennettaisiin huoltajien roolia oppivelvollisen opiskelijan erottamis- tai eroamistilanteessa, koska huoltajilla todetaan olevan velvollisuus huolehtia oppivelvollisen opiskelusta. Asuntolassa asumisen oikeudesta eroamis- tai erottamistilanteesta olisi lisäksi syytä olla erillinen maininta.

3.3 Perusopetuslaki

4 § Opetushallitus kiinnittää huomiota, että ehdotettu 4 §:n sanamuoto kaventaa soveltamisalaa koskemaan pelkästään oppivelvollisia, kun nykyinen laki velvoittaa järjestämään esiopetusta ja oppivelvollisuusikäisille perusopetusta kaikille kunnan alueella asuville.

3.4 Lukiolaki

Eduskunta hyväksyi nykyisen lukiolain kesäkuussa 2018. Lakiin perustuen Opetushallitus laati uudet valtakunnalliset lukion opetussuunnitelman perusteet, jotka julkaistiin marraskuussa 2019. Niiden pohjalta paikalliset koulutuksen järjestäjät laativat paikallisia opetussuunnitelmia, jotka otetaan käyttöön elokuussa 2021. Lukiolaki astui voimaan elokuussa 2019, mutta kaikki paikallisissa opetussuunnitelmissa tarkemmin kuvattavat, eli opetukseen, oppimisen tukeen ja ohjaukseen liittyvät asiat velvoittavat koulutuksen järjestäjiä syksystä 2021 alkaen.

Huomionarvoista on, että hallituksen esitysluonnoksen mukaisen lain oppivelvollisuuden laajentamisesta on tarkoitus tulla voimaan saman aikaan kuin lukion uudet opetussuunnitelmat otetaan käyttöön. Tätä voidaan pitää myönteisenä, sillä uusien opetussuunnitelmien myötä lukion oppimateriaalit uudistuvat, jolloin materiaalien maksuttomuus edistää osaltaan uusien opetussuunnitelmien käyttöönottoa.

Perusteltuna voidaan pitää hallituksen esitysluonnoksen lukiolain 23 § 3 momentin lisäystä, jonka mukaan siinä säädettyjä keskeyttämisperusteita ei sovellettaisi oppivelvollisuuslaissa tarkoitettuun oppivelvolliseen. Oppivelvollisen opiskelijan oikeudesta keskeyttää oppivelvollisuuden suorittaminen eli käytännössä oikeudesta keskeyttää opintonsa väliaikaisesti ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuuslain 7 §:ssä. Käytännössä voi tulla tilanteita, joissa opiskelija hakee oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämistä siten, että keskeyttämisperusteena oleva esimerkiksi



perhevapaajakso jatkuu oppivelvollisuuden suorittamisvelvollisuuden päättymisen jälkeen eli opiskelijan täytettyä 18 vuotta. Tällöin koulutuksen järjestäjän tulisi tehdä asiassa erilliset päätökset oppivelvollisuuslain nojalla ja koulutusta koskevien substanssilakien nojalla.

Myös opiskeluoikeiden päättymistä on syytä tarkentaa 24 § muutoksen mukaisesti. Voimassa olevan pykälän 1 momentin mukaan opiskeluoikeutensa menettää sellainen opiskelija, joka pätevää syytä ilmoittamatta on poissa opetuksesta ja on ilmeistä, ettei hänen tarkoituksenaan ole jatkaa opintoja. Säännöksessä ei kuitenkaan tarkemmin säädetä, miten pitkään opiskelijan tulee olla osallistumatta opetukseen, jotta hänen voidaan katsoa menettäneen opiskeluoikeutensa.

Kuten esitysluonnoksessa mainitaan, oppivelvollisten osalta on tärkeää, että oppivelvolliselle ei pääse muodostumaan pitkiä perusteettomia poissaoloja koulutuksesta, vaan oppivelvollisen tulee mahdollisessa keskeyttämistilanteessa päästä mahdollisimman pian oppivelvollisuuslaissa säädettyjen ohjauspalveluiden piiriin. Ehdotetussa uudessa 4 momentissa säädettäisiin, että oppivelvollisen katsottaisiin menettäneen opiskeluoikeutensa viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun hän on viimeisen kerran osallistunut opetukseen, jos hän 1 momentissa säädetyn mukaisesti pätevää syytä ilmoittamatta on poissa opetuksesta ja on ilmeistä, ettei hänen tarkoituksenaan ole jatkaa opintoja. Hyvänä voidaan pitää myös sitä, että ehdotetussa oppivelvollisuuslain 13 §:ssä säädettäisiin, että ennen opiskeluoikeuden päättymistä taikka opiskelijan eronneeksi katsomista koskevan päätöksen tekemistä koulutuksen järjestäjän tulisi selvittää, onko oppivelvollinen aloittanut uudet oppivelvollisuuden suorittamiseen kuuluvat opinnot.

Luonnoksen mukaan oppivelvollisuuden laajentamisen jälkeisen oikeustilan selventämiseksi lukiolain 34 § 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi nykykäytäntöä vastaava säännös, jonka mukaan muulta kuin oppivelvolliselta voitaisiin periä kohtuullisia maksuja opintoja täydentävistä vapaaehtoisista opintoretkestä, vierailuista ja muista vastaavista oppilaitoksen ulkopuolisista tapahtumista. Oppivelvollisten opiskelijoiden osalta noudatettaisiin perustuslaissa turvatun maksuttoman opetuksen periaatteita. Tämän säännöksen käytännön soveltaminen voi olla käytännössä haastavaa, vaikka asiaa on pyritty tarkastelemaan luonnoksessa monesta näkökulmasta: Ehdotetun säännöksen mukaan maksuja voitaisiin periä vain opiskelijalle vapaaehtoisesta toiminnasta, joten maksullinen toiminta ei saisi olla ainoa mahdollisuus kyseisen opintojakson tai tutkinnon osan suorittamiseen. Koulutuksen järjestäjän tulisi aina tarjota myös maksuton vaihtoehto ja varmasti nousee kysymyksiä siitä, millainen tämä on. Esityksen mukaan opiskelijoiden yhdenvertaisuuden turvaamiseksi maksuton vaihtoehto ei saisi olla työläämpi tai muutoin vaikeampi suorittaa kuin tarjolla oleva maksullinen vaihtoehto. Maksulliset vierailut ja tapahtumat voisivat säännöksen mukaan täydentää opintoja. Niitä ei kuitenkaan saisi järjestää siinä laajuudessa, että ne syrjäyttäisivät laissa säädetyn pääsäännön opetuksen maksuttomuudesta. Perittävän maksun kohtuullisuutta arvioitaisiin suhteessa vierailun tai tapahtuman kustannuksiin. Esimerkiksi ulkomaille suuntautuvan opintomatkan kustannukset voisivat nousta melko korkeiksi. Maksuina voitaisiin periä korkeintaan vierailusta tai tapahtumasta aiheutuvat kustannukset, kuten pääsylipun hinta tai kuljetuskustannukset. Oikeus periä maksuja koskisi pääsääntöisesti vain täysi-ikäisiä opiskelijoita, joilla usein on mahdollisuus kohtuullisessa määrin myös työskennellä opintojen ohella ja hankkia näin ansiotuloja. Rajanveto maksujen perimisessä saattaa muodostua hankalaksi.



Yhdenvertaisuuden nimissä perusteltuna voidaan pitää lisäystä lukiolain opintososiaalisia etuja koskevan 35 §:ään. Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin, oikeus maksuttomaan ateriaan olisi oppivelvollisilla, millä käytännössä tarkoitettaisiin nuorten lukiokoulutuksen opiskelijoiden lisäksi aikuislukion oppimäärää ilta-aikaan opiskelevia alle 18-vuotiaita opiskelijoita. Koulutuksen järjestäjä voisi illalla järjestettävässä opetuksessa järjestää oppivelvollisten ruokailun esimerkiksi tarjoamalla eväspussin. Yhdenvertaisuuden takia perusteltu on myös 35 § 2 momenttiin ehdotettu lisäys, että asuntolapaikan myöntämisessä sovellettaisiin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain 104 §:n 3 momenttia. Mainittuun ammatillisen koulutuksen lain säännökseen ehdotetaan lisättäväksi säännökset oppivelvollisten ja muiden maksuttomaan koulutukseen oikeutettujen opiskelijoiden asettamisesta etusijalle asuntolapaikkoja myönnettäessä. Käytännössä lukiokoulutuksessa majoitusta järjestetään vain sisäoppilaitosmuotoisesta järjestettävässä koulutuksessa ja tällöin mahdollisuus asuntolapaikkaan on lähtökohtaisesti kaikilla tämän koulutusmuodon opiskelijoilla.

Lukiolain kurinpitoa koskevaan 41 § 1 momentin lisäysehdotuksella säädettäisiin, että oppivelvollinen voitaisiin erottaa oppilaitoksesta enintään kolmeksi kuukaudeksi, kuten perusopetuksessa. Säännös on perusteltu, koska oppivelvollisten osalta on tärkeää, että oppivelvolliselle ei pääse muodostumaan pitkiä poissaoloja koulutuksesta.

34 § Esityksen mukaan muulta kuin oppivelvolliselta voidaan periä maksuja. Opetushallituksen mielestä nämä ovat osa lukion opetusta, jolloin ei pitäisi puhua opintoja täydentävästä toiminnasta.

3.5 Laki ammatillisesta koulutuksesta

Positiivista on esityksessä hahmoteltu joustavuus, mitä turvaa lakiin ammatillisesta koulutuksesta kirjattava neljän vuoden suorittamisaika. Myös kirjaus veloitteesta seurata opintojen etenemistä on myönteinen ammatillisen koulutuksen kannalta. Uudistuksen fokus liittyy vahvasti ammatillisten tutkintojen yhteisten tutkintojen osien sisältöihin ja elinikäisen oppimisen avaintaitoihin. Niiden tarkastelu uudistuksen edetessä, myös suhteessa lukiokoulutuksen sisältöihin, on tärkeää.

61 § Lakiluonnosesityksessä oppivelvollinen katsotaan eronneeksi viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun hän on viimeksi osallistunut koulutukseen. Muiden kuin oppivelvollisten kohdalla opiskelija katsotaan eronneeksi, jos on ilmeistä, että hänen tarkoituksenaan ei ole osallistua henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukaiseen opetukseen. Opetushallituksen mielestä säädösten tulisi olla yhdenmukaisia sekä oppivelvollisten että muiden opiskelijoiden osalta. Samoin tulisi yhdenmukaisesti säätää ammatillisen tutkinnon suorittamisajasta oppivelvollisten sekä muiden opiskelijoiden kohdalla, sillä koulutuksen kestolla on yhteys rahoituksen perusteeksi laskettavien opiskelijavuosien kertymään. Erilainen keston rajaus ja eronneeksi katsomisen määrittelytapa aiheuttaa epäyhtenäisiä käytäntöjä koulutuksen järjestämisessä ja epäselvyyksiä rahoituksen laskennassa.

Ammatillisen koulutuksen opiskelijoiden on mahdollista osallistua Erasmus+, Nordplus, erilaisten säätiöiden sekä Opetushallituksen valtionavustuksilla tai oppilaitoksen itse rahoittamille liikkuvuusjaksoille. Noin 3,5 % ulkomaanjaksoista on



ollut opiskelijan vapaaehtoisesti itse rahoittamia. Maksuttomuutta valmisteltaessa tulisi varmistaa, ettei oppivelvollisen opiskelijan kohdalla rajata pois itse rahoittamia tai sellaisia matkoja, joista opiskelijalle saattaa syntyä kuluja, joita apuraha ei täysin kata.

3.6 Laki vapaasta sivistystyöstä

Hallituksen esityksen mukaan Opetushallitus laatii oppivelvollisille tarkoitettujen kansanopistojen pitkien linjojen opetussuunnitelman perusteet. Tehtävä on Opetushallitukselle uusi. Opetushallitus on varautunut tähän tehtävään siten, että opetussuunnitelman perusteet annettaisiin vuoden 2020 lopussa, jolloin paikallisten opetussuunnitelmien laatiminen sijoittuisi kevääseen 2021. Koulutus alkaisi 1.8.2021.

Kansanopistoille tulee oppivelvollisuuskoulutuksesta uusi rahoitusmuoto, jonka rahoituksen OKM tulee vahvistamaan aluksi järjestäjien arvioon perustuen. Jos toteuma tulee olemaan pienempi, OKM on velvollinen perimään liikaa maksetun valtionosuuden takaisin. Järjestelmä on sama kuin TEM:in/kunnan hyväksymässä maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksessa. Tämä lisää jonkin verran rahoituksen monimutkaisuutta.

3.7 Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

8 §:n 1 momentti

Opetushallitus haluaa kiinnittää huomioita siihen, että hallituksen esityksessä siirtymäsäännöksen vuosiluvut ja prosentit osittain poikkeavat Opetushallituksella tiedossa olevista ennakkolaskelmien kautta saaduista tiedoista. Ennakkolaskelmien perusteella esityksessä kuuluisi lukea; Siirtymäsäännöksen mukaan kunnan omarahoitusosuus olisi 57,13 prosenttia myönnettäessä rahoitusta varainhoitovuodelle 2021, 54,91 prosenttia myönnettäessä rahoitusta varainhoitovuodelle 2022 ja 53,17 prosenttia myönnettäessä rahoitusta varainhoitovuodelle 2023.

24 §

Esityksessä lukee, että voimassa olevan säännöksen mukaan lukion yksikköhinnat opiskelijaa kohden lasketaan vuosittain kaikille koulutuksen järjestäjille lukiokoulutuksesta ja lukiokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna aiheutuneiden kokonaiskustannusten eli niin sanotun kustannuspohjan perusteella, josta on ensin vähennetty 1,57 prosenttia lukion erityisen koulutustehtävän lisärahoitusta varten. Oppivelvollisuuden nostamisen vuoksi tehtävää lisäystä valtionosuusrahoitukseen ei ole tarkoitettu erityisten koulutustehtävien lisärahoitukseen, minkä vuoksi erityisten koulutustehtävien lisärahoitukseen käytettävä prosenttiosuus on laskettu uudestaan valtionosuusrahoituksen kustannuspohjasta. Opetushallituksella tiedossa olevien ennakkolaskelmien perusteella hallituksen esityksessä tulisi 1,57 prosentin sijaan olla 1,45 prosenttia, jolloin erityisten koulutustehtävien lisärahoituksen euromäärä pysyisi nykyisellä tasolla.

Lakiesityksessä ehdotetaan, että tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen rahoitustaso pyritään yhtenäistämään, jolloin opiskelijaa kohden määrättävä yksikköhintataso olisi mahdollisimman sama kaikissa rahoitusjärjestelmissä. Tällä hetkellä lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen yksikköhinta on lukiokoulutuksessa 7629,63 euroa/opiskelija. Ammatilliseen koulutukseen valmentavan koulutuksen rahoitus laskennallisesti on 8322 €/opiskelijavuosi. Perusopetuksen lisäopetuksen yksikköhinta on 8239,78/ opiskelija. Yksikköhinnan



tason vaihteluväliksi muodostuu siten suurimman ja pienimmän välillä 693 euroa. Opetushallituksen mukaan nykyiset erot eivät ole kovinkaan suuret, mutta yksikköhinnat tulisi esityksen mukaan pyrkiä asettamaan keskenään mahdollisimman lähelle toisiaan. Erityisesti lukiokoulutuksen valmistavan koulutuksen yksikköhinta on selvästi muita alempi.

Nykyisin niistä lisäopetuksen oppilaista, jotka ovat oppivelvollisuusaikanaan olleet pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä, saa lisäopetuksen oppilaskohtaisen rahoituksen (8239,78 euroa) lisäksi pidennettyä oppivelvollisuutta vastaavaa lisärahoitusta. Perusopetuksen pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden yksikköhinta on 31128,04 euroa oppilasta kohti ja muiden kuin vaikeimmin kehitysvammaisten vammaisoppilaiden yksikköhinta on 19422,33 euroa. Opetushallituksen näkemyksen mukaan, näiden pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien vammaisoppilaiden lisärahoituksen tulisi säilyä ennallaan, kun oppilaat osallistuvat perusopetuksen järjestäjän järjestämään tutkintoon valmentavaan koulutukseen.

Nykyisen rahoituslain mukaan opiskelija ja tämän suoritteet voidaan laskea samanaikaisesti rahoituksen perusteena olevaksi suoritteeksi vain yhdessä rahoituslain soveltamisalaan kuuluvassa koulutuksessa ja että suoritteet luetaan rahoituksen perusteeksi siinä koulutuksessa, jonka suorittamisen opiskelija tai oppilas on aloittanut ensimmäisenä. Kuitenkin nykyisen rahoituslain (1705/2009) ja vapaansivistystyön lain (632/1998) rahoituslaskentajärjestelmien erot mahdollistavat 100% valtionosuuden saamisen samanaikaisesti kahdesta koulutuksesta. Esimerkiksi oppivelvollisuusikäisen opiskelijan hakeutuessa opiskelijaksi kansanopistoon, jolla on myös ammatillisen koulutuksen järjestämislupa opiskelija voisi opiskella ammatillista perustutkintoa tai ammatti- tai erikoisammattitutkintoa osapäiväisesti esim. 3 h/pv ja kansanopiston vapaan sivistystyön koulutusta 5h/pv. Tällöin oppivelvollisuusikäisten opiskelijaviikot kertyvät rahoitukseen täysimääräisesti ja samanaikaisesti sekä ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen opiskeluaikaan että kansanopistossa 100%:sti rahoitettaviin oppivelvollisuusikäisten opiskelijaviikot kertyvät täysimääräisesti ja samanaikaisesti. Sama samanaikaisuusmahdollisuus koskee lukiokoulutusta ja perusopetuksen lisäopetusta. Lisäksi valmentavan koulutuksen rahoituksen yhtenäistäminen voi aiheuttaa mahdollisuuden rahoituksen päällekkäisyyteen, koska rahoitus perustuu eri laskentaperusteeseen. Perusopetuksessa ja lukiokoulutuksessa laskentaperuste on laskentapäivän oppilas/opiskelijamäärä, ammatillisessa koulutuksessa perusrahoituksen perusteeksi laskettava opiskelijavuosimäärä ja kansanopistoissa opiskelijaviikot. Opetushallituksen näkemyksen mukaan rahoitusjärjestelmässä tulee poissulkea samanaikaisen rahoituksen mahdollisuus eri laskentaperusteella rahoitettavista koulutuksista.

Esityksessä ehdotettavat uudet tehtävät oppivelvollisten asuinkunnille sekä perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen järjestäjille rahoitettaisiin esityksen mukaan kuntien peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmän puitteissa. Tämä selkeyttää täydentävän, strategisten painopisteiden mukaisen kehittämiskohteiden hankerahoituksen tehtävää ja jäntevöittää kehittämisrahoituksen vaikutusten arviointia.

3.8 Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä



2 § Laista puuttuu tällä hetkellä velvoite siirtää tai tallentaa EB-tutkintojen opiskeluoikeus- ja suoritustiedot KOSKI-tietovarantoon. Opetushallitus ehdottaa, että 2 § koskisi myös EB-tutkinto-opiskelijoita.

Hallituksen esityksen mukaan tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käyttää ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamiseen. Hallituksen esityksen muotoilun perusteella mahdollisuus koskee vain opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä sekä asuinkuntia. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjiä ei mainita. Opetushallitus esittää, että pykälään lisätään oppilaitoksen ylläpitäjä.

4 § Opetushallituksen näkemyksen mukaan toisen koulutuksen järjestäjän tai asuinkunnan kohdalla kyse ei olisi rekisterinpitäjän roolissa tapahtuvasta tietovarannon tietojen käyttämisestä rekisterinpitäjän käyttöliittymän kautta (tiedonhallintalaki 16 §), vaan julkisuuslain 16 §:n mukaisesta henkilötietojen luovuttamisesta lakisääteisen veloitteen hoitamiseksi. Opetushallitus katsoo, että tietojen luovuttamisen osalta juridinen perusta tulisi olla yhdenmukainen Koski-tietovarannon ja opiskelijavalintarekisterin kohdalla.

Ehdotettu muotoilu:

Tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan käyttää myös oppivelvollisuuslaissa (___/___) opetuksen ja koulutuksen järjestäjille säädetyin ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamiseen.

Tietojen luovuttamisesta olisi tarkoituksenmukaista säätää lain 10 §:ssä, joka koskee tietojen luovuttamista tietovarannosta. Vrt. opiskelijavalintarekisteriä koskeva 21 §.

Ehdotettu muotoilu:

Tietovarantoon tallennettuja tietoja voidaan luovuttaa: xx) oppivelvollisuuslaissa (___/___) opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä kunnille säädetyin ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamiseen.

Tiedonsaantioikeutta koskevat säännökset olisivat oppivelvollisuuslain 21 §:ssä. Tiedonhallintalain 5 luvussa säädetään tietojen sähköisistä luovutustavoista. Opetushallituksen näkemyksen mukaan tiedonhallintalain 23 § mukaisen katseluyhteyden avaaminen viranomaiselle saattaisi olla toimiva tiedon luovuttamisen tapa.

9 b § Lain perusteluissa voisi olla hyvä nostaa esille, mikäli lainkohdissa mainittu opiskelijan arviointi saattaisi osin sisältää luonteeltaan salassa pidettävää tietoa, kuten henkilökohtaisten ominaisuuksien sanalliset arvioinnit tai mikäli erityisen tuen tarve ilmenee arvioinnista (*).

9 c § Pykälän 1 momentin mukaan lain 5 §:ssä mainittujen yhteisrekisterinpitäjien lisäksi oppivelvollisuuslaissa tarkoitettulla tavalla ohjaus- ja valvontavastuussa oleva asuinkunta vastaisi oppivelvollisuutta koskevien tietojen tallentamisesta tietovarantoon.

Kunta ei kuitenkaan lain 5 §:n mukaan ole tietovarannon yhteisrekisterinpitäjä. Epäselväksi jää, kuka vastaa kunnan tallentamien tietojen osalta luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EU kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679, jäljempänä



yleinen tietosuoja-asetus, 5 artiklan 1 kohdan d alakohdassa tarkoitetusta täsmällisyydestä sekä 16 artiklan mukaisesta rekisteröidyn oikeudesta tietojen oikaisemiseen.

Epäselväksi jää myös, mikä taho vastaa tietosuoja-asetuksen mukaisen informointivelvoitteen toteuttamisesta oppivelvollisuutta koskevien tietojen osalta. Ongelmallista on lisäksi se, että asuinkuntaa koskevien tietojen ilmoittaminen on vapaaehtoista eikä asuinpaikkaa koskevia tietoja ole siten tällä hetkellä saatavilla keskitetysti. Kotikuntatiedot taas on mahdollista saada valtakunnallista väestötietojärjestelmästä. Mikäli asuin- tai kotikuntaa koskevia tietoja on tarkoitus saada toisen viranomaisen tietovarannosta, kuten esimerkiksi väestötietojärjestelmästä, tämä tulisi mainita lakisääteisenä tietolähteenä. Tällöin tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaisesta informointivelvollisuudesta olisi mahdollista poiketa artiklan 5c) kohdan mukaisesti.

4. Vaikutukset

4.1 Yhteiskunnalle

Esityksellä tavoitellaan, että jokainen nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Lisäksi tavoitellaan yhdenvertaisuuden lisääntymistä ja syrjäytymisen ehkäisyä. Toisen asteen koulutus antaa eväät jatko-opintoihin ja työelämässä pärjäämiseen. Yhteiskunta saa koulutettua työvoimaa työmarkkinoille.

Parhaimmassa tapauksessa oppivelvollisuuden laajentamisella on positiiviset vaikutukset yhteistyön kehittämiseen sekä eri koulutusmuotojen että hallinnonalojen välillä. Yhteistyö tehostuisi perusopetuksen, lukion ja ammatillisen koulutuksen välillä, ja myös opetus- ja kulttuuriministeriön ja Opetushallituksen välillä. Tämä tehostaisi tavoitteiden asettamista ja keskittäisi eri toimijoiden voimavaroja.

4.2 Julkiselle taloudelle

Maksuttoman oppivelvollisuuden laajentamisella on merkittäviä kustannusvaikutuksia. Yhdenvertaisuuden lisääntymisen ja syrjäytymisen ehkäisyn kautta saavutettavat säästöt kompensoivat panostuksia. Uudistuksen ajoittuminen koronaviruksen aiheuttaman poikkeustilanteen yhteyteen asettaa lisähaastetta julkiselle taloudelle.

Esityksessä ehdotetaan myös oppilas- ja opiskeluhoitolain mukaisten palveluiden laajentamista kansanopistojen oppivelvollisille suunnatun koulutuksen opiskelijoille sekä oppivelvollisille, jotka suorittavat oppivelvollisuuttaan aikuisille tarkoitetussa lukiokoulutuksessa tai ammattikoulutuksessa. Tämä kasvattaisi opiskeluhoiton palveluihin oikeutettujen opiskelijoiden määrää yhteensä noin 1 000 opiskelijalla. Opetushallitus huomauttaa, että kyse on suuremmasta lisäyksestä, sillä sosiaali- ja terveysministeriössä valmisteilla olevassa psykologi- ja kuraattorimitoitusta koskevassa esityksessä huomioidaan opiskelijamäärän lisäksi oppilaitosyhteisöjen määrä. Esimerkiksi suurissa kaupungeissa voi toimia useita kansanopistoja. Tästä aiheutuva kustannuslisäys otettaisiin huomioon osana opiskeluhoiton psykologi- ja kuraattorimitoituksesta annettavaa hallituksen esitystä.” (HE s.77) Kyse on kustannuslisäystä laajemmasta kysymyksestä eli STM:ssä valmisteilla olevassa psykologi- ja kuraattorimitoitusta koskevassa hallituksen esityksessä on tärkeää opiskelijamäärän mitoituksen lisäksi huomioitava oppilaitosyhteisöjen määrän mitoitus. Erityisesti osalla suuria kaupunkeja on kansanopistoja ilmeisesti useita. Jo



tällä hetkellä toisen asteen psykologi- ja kuraattoripalveluissa esiintyy suurta alueellista vaihtelua niin työntekijäkohtaisissa opiskelijamäärissä kuin oppilaitosyhteisöjen määrässä (THL:n ja OPH:n kysely 2019).

Opettajien täydenniskoulutukseen tarvitaan panostuksia, jotta opettajien erityispedagoginen ja ohjauksellinen osaaminen vastaa uudistuksen tuomiin vaatimuksiin. Uudistusten laajempi ohjausvelvoite tulisi huomioida myös opinto-ohjaajakoulutuksen volyymeissä.

Esityksessä mainittu lisämäärärahararve (59,9 miljoonaa euroa vuonna 2024) vaikuttaa alhaiselta, jos tarkastellaan tehtyjä selvityksiä. Selvityksissä todettujen oppimateriaalien ja opiskelutarvikkeiden kustannusten täysimääräinen korvaaminen noussee esitettyä summaa korkeammaksi.

4.3 Koulutuksen järjestäjille

Uudistus edellyttää vahvaa toimeenpanon tukea kentällä. Tarvitaan panostusta niin laadukkaaseen koulutukseen, oppimisen tukeen, erityisopetukseen sekä ohjaukseen. Lisäksi oppilaiden ja opiskelijoiden osallisuutta tulee vahvistaa ja opiskeluhoitoa kehittää siten, että opintojen läpäisyä saadaan kehitettyä.

Koulutuksen järjestäjien on luotava mallit, miten käytännössä toimitaan, kun heille osoitetaan opiskelijoita tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen. Alueellisten yhteistyömallien kehittäminen sekä koulutuksen järjestäjien välille, että muiden hallinnonalojen toimijoiden on tärkeää. Koulutuksen järjestäjien on panostettava myös opettajien erityispedagogiseen ja ohjauksen osaamiseen.

Koulutuksen järjestäjät ovat avainasemassa maksuttomuuden konkreettisessa toteuttamisessa ja tarvitsevat tukea siinä, miten maksuttomuutta ja muun muassa oppimateriaalien tuotantoa ja jakamista voidaan kehittää edelleen.

Ammatillisessa koulutuksessa alle 18-vuotiaiden osuus ulkomaanjaksoilla on useissa oppilaitoksissa kasvanut merkittävästi. Onkin tärkeää huomioida, että oppivelvollisten ulkomaanjaksojen toteutukseen ei saa syntyä esteitä. Edelleen on syytä tukea vahvasti sitä, opiskelijalla on mahdollisuus osallistua ulkomaanjaksolle osana opintoja ja jaksoilla hankittua osaamista osataan oppilaitoksissa tunnistaa ja tunnustaa.

4.4 Lapsille

Opetushallitus toivoo lapsivaikutusten arviointia mahdollisuuksien mukaan täydennettäväksi. Hallituksen esityksessä ei ole juurikaan pohdittu esityksen laaja-alaisia vaikutuksia nuorten hyvinvointiin. Vaikka hallituksen esityksen tavoitteiden lähtökohdat ovat vahvasti inhimillisiä, on hallituksen esityksen tarkastelutapa uudistukseen pääsääntöisesti taloudellistekninen. Esimerkiksi vaikutusten arvioinneista hyvinvoinnin laaja-alaista näkökulmaa olisi tärkeää lisätä. Kohdassa, jossa on arvioitu uudistuksen vaikutuksia lasten ja nuorten asemaan, vaikutuksia tarkastellaan lähinnä vain koulutuksen keskeyttämisen ja läpäisyn näkökulmista.

4.5 Opetushallitukselle



Kehittämisen ja toimeenpanoviraston Opetushallituksen tehtävät käynnistyvät säädösten valmistelun yhteydessä ja varsinaisesti siitä, kun säädökset annetaan. Uudistuksen toimeenpano edellyttää Opetushallitukselta suurta määrää informaatio-ohjausta ja toimeenpanon tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä panostusta opettajien täydennyskoulutukseen ja viestintään. Nämä puolestaan edellyttävät resursseja työhön, jota mahdollisesti toteutetaan samanaikaisesti koronaepidemian aaltojen kanssa. Tarvitaan uudistuksen laaja jalkautussuunnitelma yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

Uusi tutkintokoulutukseen valmentava koulutus edellyttää uusien koulutuksen perusteiden laatimista koulutuskokonaisuudelle. HE:n mukaan em. koulutuskokonaisuuden käyttöönotto edellyttäisi opetuksen järjestämislupa -prosessia. Esityksestä ei käy ilmi, onko Opetushallituksen tarkoitus osallistua lupapäätösten valmisteluun.

Hallituksen esityksen mukaan Opetushallitus laatii oppivelvollisille tarkoitettujen kansanopistojen pitkien linjojen opetussuunnitelman perusteet. Tehtävä on Opetushallitukselle uusi.

Opetushallituksen tulee päivittää opetuksen maksuttomuus ohje niin, että se laajenee kattamaan myös toisen asteen sekä tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen.

Opetushallituksen sähköiset palvelut

Oppivelvollisuuden laajentaminen aiheuttaa muutoksia Opetushallituksen sähköisiin palveluihin (esim. KOSKI, Opintopolku, ePerusteet, eHOKS, Hakemuspalvelu, Valintapalvelu). Monet kohdat muutoksista lakiin valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä edellyttänevät uuden palvelun luomista kunnille, koulutuksen järjestäjille sekä oppilaitosten ylläpitäjille. HE:ssä ehdotetaan uuden ns. valvontapalvelun rakentamista oppivelvollisuuden seurannan avuksi. Tämä edellyttää riittävää kehittämis-, käyttöönotto- ja ylläpitoresurssia Opetushallitukselle. Uuden palvelun avulla voitaisiin koostaa ohjaus- ja valvontavastuussa oleville toimijoille heidän tarvitsemansa tiedot eri rekistereistä ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamista varten. Tällaisen palvelun tulisi pitää sisällään tarvittavat tiedot oppijasta ja hänen koulutushistoriastaan, jotta koulutuksen järjestäjä voi määrittää opintojen maksuttomuuden. Oppivelvollisuuden laajentuessa tieto pidennetyistä oppivelvollisuudesta tai oppivelvollisuuden keskeyttämisestä tarvitaan myös oppilaaseen liittyvänä tietona, koska oppivelvollisella ei välttämättä ole opiskeluoikeutta, mihin tieto liitettäisiin. Uuteen palveluun tulisi voida tallentaa oppijasta tietoa, joka ei liity hänen opiskeluoikeuteensa. Esimerkiksi tieto siitä, että opiskelijan oikeus maksuttomaan koulutukseen on pidennetty, tulisi siirtyä seuraavalle koulutuksen järjestäjälle.

Perusopetuksen ja toisen asteen koulutuksen valtakunnalliseen tietovarantoon ehdotetaan uutta velvoitetta, jonka mukaan vapaan sivistystyön oppilaitoksen ylläpitäjän olisi tallennettava tietovarantoon oppivelvollisille suunnatussa koulutuksessa olevien opiskelijoiden tietyt tiedot. Tietovarannon tietosisällön laajentamiseen on saatu resurssi kehittämismäärärahoista. Kehittämisesurssin lisäksi on turvattava jatkuvan palvelun ylläpitorahoitus. Vapaan sivistystyön kenttä on laaja ja monipuolinen, joten riittävä asiakaspalvelu- ja neuvontaresurssi on varmistettava kehittämisvaiheen jälkeen.



Palveluiden kehittäminen aiheuttaa käyttäjien koulutus- ja asiakaspalvelutarpeen kasvamista. Koulutustarpeessa tulee huomioida niin opetuksen- kuin koulutuksen järjestäjät, vapaan sivistystyön toimijat sekä kunnan valvonta- ja ohjausvastuussa olevat.

Vähälevikkinen oppimateriaali

Opetushallitus kustantaa vähälevikkistä oppimateriaalia pienille kohderyhmille. Vähälevikkistä oppimateriaalia tarvitsevista oppijaryhmistä on esityksessä tunnistettu vain saamenkieliset oppijat. Muita vähälevikkistä oppimateriaalia tarvitsevia erityisryhmiä on esimerkiksi erityistä tukea tarvitsevat, maahanmuuttotaustaiset ja ruotsin- ja romaninkieliset oppijat, sekä vähän luettuja ammatillisia aloja, katsomusaineita ja kieliä opiskelevat. Opetushallituksen valtakunnallisen oppimateriaalikyselyn mukaan oppilaitoksilla on kasvava selkokielisten ja eriyttävien oppimateriaalien tarve. Avoimet oppimateriaalit helpottavat osaltaan pienten kohderyhmien oppimateriaalien saatavuutta, mutta eivät yksin ratkaise ongelmaa. Yhdenvertaisuuden nimissä mahdollisimman monelle tulee tarjota mahdollisuus hyödyntää ammattimaisesti kustannettuja oppimateriaaleja.

Opetushallitus kustantaa vähälevikkistä oppimateriaalia pienille kohderyhmille, mutta pystyy nykyisillä resursseilla kattamaan vain osan kentän tarpeista. Esimerkiksi ammatillisen koulutuksen kustannetut ruotsinkieliset oppimateriaalit ovat käytännössä kokonaan Opetushallituksen kustannustoiminnan varassa. Paine kustantaa vähälevikkisiä oppimateriaaleja pienille kohderyhmille tulee maksuttomuuden myötä kasvamaan. Opetushallitukselle on kanavoitu 620 000 euron vuotuinen hintatuki vähälevikkisen oppimateriaalin myyntihintojen alentamiseen. Hintatuki kattaa kustannustoiminnan budjetista noin 1/3, loput katetaan oppimateriaalien myyntituloilla. Vähälevikkisen oppimateriaalin kustantamiselle on oppimateriaalien maksuttomuuden vaikutuksia arvioitaessa varattava riittävästi resursseja.

4.6 Muut vaikutukset

Esityksen tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Samoin korostetaan opinto-ohjauksen tärkeyttä. Näiden tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää hyödyntää ennakointitietoa. Opetushallitus ennakoi tällä hetkellä osaamis- ja koulutustarpeita erityisesti pitkällä aikavälillä (10-15 vuotta) Osaamisen ennakointifoorumin (OEF) avulla, mutta alustavien linjausten mukaisesti ennakointia suunnataan jatkossa vahvasti keskipitkälle aikavälille (n. 5-8 vuotta).

Esityksen mukaan tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta ja yksikköhintatasoa koskevat säädösmuutokset valmisteltaisiin vuoden 2021 aikana käyttäen vuoden 2020 kustannustietoja. Huomioitava on, että vuoden 2020 kustannustiedot valmistuvat vasta lokakuussa 2021.

5. Aikataulu

5.1 Koulutuksen järjestäminen sekä koulutuksen perusteet

Hallituksen esityksen mukaan Opetushallitus laatii tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen perusteet. Opetushallitus antaa koulutuksen perusteet kevään 2021



aikana. Lukuvuosi 2021-2022 on varattu aikaa toimeenpanon tuelle sekä koulutuksen järjestäjille tehdä suunnitelma koulutuksen toteuttamisesta.

Hallituksen esityksen mukaan Opetushallitus laatii oppivelvollisille tarkoitettujen kansanopistojen pitkien linjojen opetussuunnitelman perusteet. Tehtävä on Opetushallitukselle uusi. Opetushallitus on varautunut tähän tehtävään siten, että opetussuunnitelman perusteet annettaisiin vuoden 2020 lopussa, jolloin paikallisten opetussuunnitelmien laatiminen sijoittuisi kevääseen 2021.

Koronaviruksen takia aikataulu on haastava. Toimeenpanossa on huomioon otettava, että eri hallinnon tasoille on jätettävä riittävästi valmistautumisaikaa.

5.2 Keskeiset palvelut (esim. Opintopolku, Koski, ePerusteet)

Lakiehdotuksessa tutkintorekisteristä puhutaan opiskelijan arvioinnista. Nykyisen opiskeluterminologian mukaisesti olisi parempi käyttää ilmaisua opintojen arviointi.

Uuden palvelun, joka tukee ohjaus ja valvontavastuun suorittamista, kehittäminen tulisi pystyä aloittamaan mahdollisimman pian.

6. Muut huomiot

Hyvinvointi, ohjaus sekä oppilas- ja opiskelijahuolto

Oppilas- ja opiskelijahuollon osalta hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä ainoastaan opiskeluhuoltolain 1 §:ään eli lain soveltamisalaa laajennettaisiin ja tarkennettaisiin. Opetushallitus ehdottaa harkittavaksi, tulisiko opiskeluhuoltolain muissakin pykälissä huomioida oppivelvollisuus uudistus.

Hallituksen esityksessä opiskelijoiden saaman ohjauksen merkitystä korostetaan, mikä tulee edellyttämään myös ohjauksen saatavuuteen liittyvää tarkastelua opinto-ohjaajien tehtävien laajetessa ja lisääntyessä uuden lainsäädännön myötä. Myös opinto-ohjaajien koulutuksen mitoitus tulisi tarkastella. Opetushallitus ehdottaa lisättäväksi hallituksen esitykseen kuvauksen koulun ja oppilaitoksen omista ja ensisijaisista keinoista ja tehtävistä tarjota tukea, kuten opiskeluhuollon psykologi, kuraattori ja koulu- ja opiskeluterveydenhuollon palvelut.

Oppilaitoskirjastojen ja -lainaamojen tarve ja niihin liittyvät opetuksen

Maksuton koulutus edellyttää myös maksuttomat oppimateriaalit ja niiden sujuvan saatavuuden. On hyvä, että esityksessä on otettu huomioon se, että oppimateriaalien ja -välineiden jakelua ei voida toteuttaa ilman tarvittavia tiloja ja henkilöstöä. (s. 85) Lukiokoulutuksessa oppimateriaalia tarvitaan opintojaksojen aikana ja kerrattaessa ylioppilaskokeisiin. Opetushallitus esittää, että koulutuksen järjestäjiä veloitetaan opetuksen järjestäjät uudella tavalla (esimerkiksi yhdessä kunnan kirjastoimen kanssa) luomaan mahdollisimman hyvin opiskelijoita palvelevan malin kirjojen ja materiaalin lainaamiseksi. Opetushallituksen mielestä oppimateriaalilainauksen ylläpidon tulisi kuulua opetuksen järjestäjälle, ei esimerkiksi oppilaskunnalle (s. 61 kokeilut), tai kunnan kirjastotoimelle. Lainaus edellyttää toimivaa lainausjärjestelmää, johon lainat rekisteröidään. Jos käytettäisiin kirjastoammattilaisia, voitaisiin samalla lisätä kirjastoammattilaisten työpanosta myös oppilaitosten tiedonhaun opetuksessa.



Sähköisen oppimateriaalin osuus lisääntyy kaiken aikaa, mutta e-kirjojen ja muun sähköisen oppimateriaalin yhteydessä on otettava huomioon myös se, että materiaalit vaativat (lähes) aina myös verkkoyhteyden. Opetushallitus on edellä esittänyt, että esityksessä tarkennettaisiin, sisältyvätkö tietoliikenneyhteydet opetuksen maksuttomuuden piiriin.

Avointen oppimateriaalien kirjastoon (aoe.fi) tuleva materiaali karttuu eri oppiaineiden näkökulmasta eri tavoin. Esimerkiksi matematiikassa voidaan laatia tehtäviä rajattomasti (ja ilmaiseksi), mutta äidinkielen ja kirjallisuuden opetuksen materiaaleihin tarvitaan usein autenttisia tekstejä, joiden julkaiseminen avoimessa oppimateriaalissa edellyttää sopimusta tekijöiden kanssa (ja usein myös maksuja). Siksi kaupallinen materiaali lienee keskeinen myös jatkossa. (s. 86) Osaa oppimateriaalista ei ole alun perin tehty oppimateriaaliksi, kuten romaanit ja tietokirjat. Myös sellaisen materiaalin saatavuutta opetuskäytössä tulisi helpottaa.

Opettajalla tulisi olla edelleen mahdollisuus valita käyttöön haluamansa oppimateriaali. Keskitetty ja kilpailutettu oppimateriaalin hankinta ei välttämättä tue tätä opettajan autonomiaa.

Lakia alemman asteen sääntely

Esityksellä on vaikutuksia toisen asteen opiskelijavalintoihin. Toisen asteen hakumenettelyitä uudistetaan, mutta myös toisen asteen valintaperusteet ja erityisesti ammatillisen koulutuksen valintaperusteet tulee uudistaa, kun haku uudistuu. Valintaperusteiden uudistaminen on kokonaisuus, joka tulee huomioida hakumenettelyjen uudistamisen yhteydessä, jotta oppivelvollisuuden laajentamiselle asetetut tavoitteet opiskelijoiden sijoittumisesta oikeisiin koulutuksiin toteutuvat.

Vastuut ja rajapinnat sivistystoimen ja lastensuojelun, sosiaalitoimen sekä muitten sosiaali- ja terveyspalveluiden välillä olisi tarpeen kirkastaa, erityisesti niiden tapausten osalta, jolloin nuorella ei ole edellytyksiä suorittaa oppivelvollisuuttaan.



Lausunnon keskeinen sisältö

Opetushallitus kannattaa esitystä oppivelvollisuuden laajentamisesta. Esitys nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä lisää koulutuksellista tasa-arvoa.

Esityksessä maksuttoman koulutuksen kysymyksiä on esitelty ja perusteltu ansioituneesti. Opetushallitus kiinnittää huomiota, että esityksen perusteluissa lapsivaikutusten arviointia sekä lasten ja nuorten hyvinvointiin liittyvien kysymysten käsittelyä voitaisiin lisätä. Lainsäädäntöuudistuksen tavoitteiden saavuttamiseen tarvitaan lainsäädännön lisäksi oppilaiden ja opiskelijoiden ohjausta, oppimisen tukea, oppilashuoltoa ja oppilaiden hyvinvoinnin tukemista sekä vahvaa toimeenpanon tukea, opetushenkilöstön täydennyskoulutusta ja moniammatillisen yhteistyön kehittämistä. Oppivelvollisuuslainsäädännössä tulisi huomioida myös hallituksen esitys sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskevaksi lainsäädännöksi.

Opetushallitus tuo esille, että oppivelvollisuus uudistusten tavoitteiden toteutumiseen tarvitaan koko koulutusjärjestelmän huomioimista varhaiskasvatuksesta perusopetukseen ja toiselle asteelle. Oppimaan oppimisen ja motivaation taitoja tulisi opettaa kaikilla asteilla. Varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa luodaan pohjaa taidoille, joita toisen asteen opinnoissa, jatko-opinnoissa, työelämässä ja elämässä tarvitaan.

Varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen riittävästä resursseista sekä varhaiskasvatuksen sekä koulutuksen hyvästä laadusta tulee huolehtia. Opetushallitus kiinnittää tämän esityksen yhteydessä huomiota erityisesti opinto- ja uraohjaukseen sekä koulutustarjonnan sekä yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamiseen.

Esitys tuo Opetushallitukselle useita kokonaan uusia tehtäviä. Opetushallitus laatii tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen perusteet ja oppivelvollisille tarkoitettujen kansanopistojen pitkien linjojen opetussuunnitelman perusteet. Oppivelvollisuuden laajentaminen aiheuttaa muutoksia Opetushallituksen sähköisiin palveluihin (KOSKI, Opintopolku.fi, ePerusteet, eHOKS, Hakemuspalvelu, Valintapalvelu). Uudistuksesta aiheutuu Opetushallitukselle laaja-alaista informaatio-ohjaus- ja neuvontatarvetta. Opetushallitukselle on turvattava riittävät toiminnalliset ja taloudelliset resurssit sekä henkilöstövoimavarat näiden uusien tehtävien hoitamiseksi valtion tulo- ja menoarviossa sekä Opetushallituksen tulossopimuksessa, kun Opetushallitukselle tulevat tehtävät täsmentyvät.

Opetushallitus pystyy omalta osaltaan järjestämään toimintansa niin, että esityksen mukaisessa aikataulussa voidaan edetä. Tämä edellyttää, että Opetushallitukselle turvataan uusien tehtävien edellyttämät resurssit. Perusteiden ja uudistuksen toimeenpanon tuki onnistuvat suunnitellussa aikataulussa. Sähköisten palveluiden käyttöönotto ajallaan tuottaa haasteita, jos esityksen hyväksymisen ja palveluiden käyttöön oton välille jäävä aika lyhenee. Lisäksi Opetushallitus kuitenkin kiinnittää huomiota, että eri hallinnon tasoille, oppilaitoksille, oppilaitosjohdolle ja opetushenkilökunnalle tulee jättää riittävästi aikaa valmistautua esityksen vaatimiin uudistuksiin. Myös mahdollisen koronavirusepidemian toisen aallon vaikutukset oppilaitosten toimintaan tulee huomioida aikataulussa.

Pääjohtaja

Olli-Pekka Heinonen

Lakimies

Laura Francke

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen asianhallintajärjestelmässä.