



Eduskunnan hallintovaliokunta

Opetushallitukseen 4.11.2020 saapunut asiantuntijalausuntopyyntö

OPETUSHALLITUKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ OPPIVELVOLLISUUSLAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 173/2020 vp.)

Opetushallitus esittää lausuntonaan hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi seuraavaa.

Lausunto on jaettu seuraaviin osuuksiin:

1. Esityksen tavoitteet
2. Säädöskohtaiset kommentit
3. Vaikutukset Opetushallitukselle
4. Lopuksi

1. Esityksen 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 lasten ja 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. Oppivelvollisuus uudistuksen tavoitteiden toteuttamista edistää myös parlamentaarinen jatkuvan oppimisen uudistus (JOU).



Oppivelvollisuus uudistusta toimeenpantaessa tulee huomioida myös sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta ja maakuntien perustamista koskeva valmisteilla oleva lainsäädäntö.

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

Pelkästään uusi lainsäädäntö ei riitä, vaan tarvitaan toimenpiteitä, joilla vahvistetaan varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen resursseja ja huolehditaan varhaiskasvatuksen ja koulutuksen hyvästä laadusta sekä opiskeluhoollasta ja oppimisen tuen palveluista. Uudistuksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää kunnille ja muille opetuksen ja koulutuksen järjestäjille myönnettävien valtionosuuksien ja muun perusrahoituksen riittävyyden varmistamista sekä riittäviä henkilöstöresursseja opetuksen, tuen ja hallinnon tarpeisiin.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että erityisesti opinto- ja uraohjaukseen sekä koulutustarjonnan sekä yksilöllisten tarpeiden kohtaamiseen panostetaan. Opiskelijalla tulee olla riittävästi tietoa eri vaihtoehtoista ja niiden vaikutuksesta opintojen etenemispolkuun ja tulevaisuuteensa. Osana oppivelvollisuus uudistusta on käynnistetty opinto-ohjauksen kehittämisohjelma, jossa pyritään vahvistamaan oppilaan- ja opinto-ohjausta perusopetuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa. 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.

2. Säädoskohtaiset kommentit

Oppivelvollisuuslaki

Opetushallitus ehdottaa, että oppivelvollisuuslaki koskisi kaikkia oppivelvollisuusikäisiä oppilaita ja opiskelijoita. Tämä sisältäisi myös ne lapset ja nuoret, joilla ei ole vakinaista asuinpaikkaa Suomessa. Nämä usein maahanmuuttotilanteesta ja romaninuorille, jotka ovat olleet suurimmassa syrjäytymisvaarassa ja jäävät usein vaille toisen asteen tutkintoa. Toisen asteen tutkinto takaa kaikille mahdollisuuden ja hyvät lähtökohdat korkeaan koulutukseen. Tärkeää onkin vahvistaa toisen asteen opiskelijoiden valmiuksia jatkuvaan oppimiseen sekä osaamisen kehittämiseen.



jälkeen. Viimeksi mainittu koskee esimerkiksi perusopetuksen lisäopetuksessa lukuvuonna 2020-2021 opiskelevia.

Lainsäädännön yhtenäisen soveltamisen näkökulmasta tulisi harkita, säädettäisiinkö aluehallintovirastoille oikeus, vastaavasti kuin vuonna 2014 voimaan tulleessa oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa, oma-aloitteisesti tutkia opetuksen ja koulutuksen järjestäjien sekä oppilaitosten ylläpitäjien toiminnan lainmukaisuutta. Tutkinnan perusteella aluehallintovirastot voisivat antaa kehoituksia ja kieltoja sekä tehostaa niitä uhkasakon asettamisella. Valvonnasta voitaisiin ottaa säännös oppivelvollisuuslakiin.

2 § Oppivelvollisuuden alkaminen ja päättyminen. Opetushallitus ehdottaa, että pykälässä säädettäisiin tarkemmin, mikä taho määrittelee ulkomaisen tutkinnon vastaavuuden.

5 § Oppivelvollisuuden suorittaminen eräissä tilanteissa. 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. Pykälä muuttaisi tätä käytäntöä sekä sallisi alle 17-vuotiaiden ottamisen oppilaiksi aikuisten perusopetukseen. Tämä muutos tulisi ottaa huomioon myös perusopetuslain 46 §:n 1 momentissa. Hallituksen esityksessä ohjaus- ja valvontavastuu on säädetty opetuksen tai koulutuksen järjestäjälle tai asuinkunnalle. Vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjälle ei säädetä vastaavaa velvoitetta. Säädestä tulisi tarkentaa siltä osin, mitkä ovat vapaan sivistystyön oppilaitoksessa opiskelevien kohdalla velvoitteet eri toimijoille.

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 § Opintojen riittävä edistyminen. Opetushallitus kiinnittää huomiota, että pykälän ja siihen sisältyvän viittauksen perusteella jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan riittävällä edistymisellä ja mitä seurauksia on siitä, etteivät oppivelvollisen opinnot edisty riittävästi.

7 § Oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttäminen. Opetushallitus korostaa, että 1 kohdan mukaiset tilanteet ovat viimesijaisia ja rajoitettuja. Vaarana on muutoin, että oikeus opetukseen heikkenee.

9 § Huoltajan valvontavastuu. Opetushallitus ehdottaa, että valiokunta voisi mietinnössään täsmentää, miten säännöstä tulisi soveltaa esimerkiksi yhteishuoltajuus- ja kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten tilanteissa.



10 § *Hakeutumisvelvollisuus perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen.* 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”

11 § *Hakeutumisvelvollisuuden ohjaus- ja valvontavastuu.* Pykälässä todetaan, että oppivelvollisen tulee toimittaa selvitys hakeutumisesta ja opintojen aloittamisesta tässä pykälässä tarkoitetulle 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 suoritettut opinnot viedään KOSKI-tietovarantoon ja miten oppivelvollisuuskoulutuksen suoritus ilmaistaan siinä tapauksessa tietovarannossa.

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.

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 § Koulutuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu. Opetushallitus ehdottaa, että käsitettä "aikeissa" voitaisiin täsmentää.

14 § Asuinkunnan ohjaus- ja valvontavastuu. 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 § Opiskelupaikan osoittaminen. Opetushallitus ehdottaa, että huoltajan osalta riittäisi, että hänelle varataan tilaisuus tulla kuulluksi.

16 § Oikeus maksuttomaan koulutukseen. Opetushallitus ehdottaa, että oppivelvollisuuskoulutuksen maksuttomuuden kokonaisuuden hahmottamiseksi pykälään lisättäisiin viittaus myös perusopetuksen maksuttomuutta koskevaan perusopetuslain 31 §:ään.

Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että vain yksi koulutuksen järjestäjä saa valtionosuuden samaan aikaan kahdessa tai useammassa oppilaitoksessa opiskelevasta opiskelijasta. Oppivelvollisuuslain mukaisesti koulutus olisi maksutonta myös kaksois- ja kolmoistutkintoa suorittavilla. Tämän osalta koulutuksen järjestäjien tulee sopia koulutuksen järjestämisestä niin, että toinen koulutuksista on opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain mukaisen valtionosuuden piirissä ja toinen koulutus toteutetaan koulutuksen hankintana. Tällöin maksuttomuuden perusteella myönnettävä lisärahoitus kohdistuu oikealle koulutuksen järjestäjälle.

Oppivelvollisuuslain 21 §:n mukaisia matkakorvauskustannuksia käytetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksessa annetun lain mukaisen valtionosuusrahoituksen yksikköhintalaskennassa tällä hetkellä esi- ja perusopetuksen osalta. Jos matkakorvauksen osalta kustannusseurantaa laajennetaan myös toiselle asteelle ja valmentavaa koulutukseen myös valtionosuusrahoituksen näkökulmasta olisi pykälässä tarpeellista säätää myös oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuussa olevalle opetuksen tai koulutuksen järjestäjälle velvollisuus toimittaa tiedot ja/tai tallentaa tieto tietovarantoon.

17 § Maksuttomuuden laajuus. Opetushallitus esittää harkittavaksi, 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 mainittaisiin pykälätekstiin. Opetushallitus ehdottaa myös harkittavaksi ja tarkennettavaksi, sisältyykö pykälään tietoliikenneyhteyksien maksuttomuus.

Opetushallitus kiinnittää huomiota, että ilmaisu opintoja täydentävistä vapaaehtoisista toiminnoista on tulkinnanvarainen. Opetushallituksen mielestä kyse on opintoihin kuuluvista toiminnoista, joille tulee olla tarjolla maksuton vaihtoehto.

Oppivelvollisten on mahdollisuus 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.



18 § Opetushenkilöstön kuuleminen opetuksen edellyttämien tarvikkeiden hankinnassa.

Hankinta tulee toteuttaa hankintalain ja koulutuksen järjestäjän hankintaohjeiden mukaisesti. Jotta opetushenkilöstön kuulemisella olisi merkitystä, se tulisi tehdä hankinnan valmisteluvaiheessa. Hankinnat tulee suunnitella ja aikatauluttaa hyvissä ajoin.

19 § Majoituskorvaus oppivelvolliselle. Opetushallitus kiinnittää huomiota käsitteeseen ”lähin lukio tai oppilaitos”, onko vapaan hakeutumisoikeuden ja yhdenvertaisuuden kannalta kohtuullista koko Suomessa.

Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta

Tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa sovelletaan tämän lain lisäksi oppivelvollisuuslakia, perusopetuslakia, lukiolakia ja ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia. Viiden lain soveltaminen samaan opiskelijaan voi synnyttää tulkintatilanteita, joihin tarvitaan täsmällisempää ohjausta. Lisäksi tällä soveltamiskokonaisuudella on yhteys opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain soveltamiseen valtionosuusrahoituksen laskennan osalta. Opetushallitus toteaa, että uudistuksen toimeenpanoon liittyy paljon informaatio-ohjausta myös rahoituksen osalta. Tällä hetkellä esimerkiksi aikuisten perusopetuksen arvioon perustuva ennakollinen rahoitus, joka tarkistetaan toteumaan vastaavaksi varainhoitovuotta seuraavaa vuotta seuraavana vuonna, on monimutkainen ja hallinnollisesti raskas niin valtionapuviranomaisen kuin opetuksen järjestäjän kannalta.

Opetushallituksen katsoo, että valmentavan koulutuksen osalta olisi tarpeen ohjeistaa kaksinkertaisen valtionosuusrahoituksen poissulkemisen kriteerit. Kun tutkintokoulutuksen järjestäjä sisällyttää koulutukseen koulutuksen osia perusopetuksen järjestäjältä, ammatillisen koulutuksen, lukiokoulutuksen järjestäjältä tai muulta julkiselta taholta (yksityinen yhteisö tai säätiö), tässä tarkoituksen hankinnan kohteena olevien koulutusten suoritteiden tulisi olla aina maksullista palvelutoimintaa (myyjän toiminnassa) päällekkäisen valtionosuuden muodostumisen estämiseksi.

3 § Koulutuksen järjestäjät. Valtion oppilaitoksen osalta säädetään ”päätöksestä”, Opetushallitus ehdottaa, että tässäkin säädettäisiin yhdenmukaisesti koulutuksen järjestämistä koskevasta päätöksestä eikä järjestämisluvasta.

4 § Järjestämisluvan myöntäminen. Järjestämisluvassa tulee asettaa selkeät kriteerit rahoituksen laskentaa ja tarkastamista ajatellen.

7 § Yhteistyö ja koulutuksen hankkiminen. 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.

17 § Opiskelu-oikeus. 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.

21 § Oikeus erityiseen tukeen. 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. Opetushallitus ehdottaa, että opetuksen ja ohjauksen rinnalla mainittaisiin myös tuki.

Opetushallitus kiinnittää huomiota, että tekstistä ei selviä sovelletaanko tuen osalta perusopetuslakia niihin opiskelijoihin, jotka korottavat perusopetuksen arvosanoja.

Opetushallitus kiinnittää huomiota, että ehdotuksen mukaan opiskelijan saama tuki määräytyy suoritettavan sisällön mukaan. Jää epäselväksi miten täydentäviä osuuksia suorittavan oikeudet määrittävät.

26 § Perusopetuslain, lukiolain ja ammatillisesta koulutuksesta annetun lain soveltaminen. 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 kulloinkin yhdistelmä saattaa aiheuttaa koulutuksen järjestäjille vaikeuksia tietää mitä säädöksiä on tarkoitus soveltaa. Opetushallitus ehdottaa selkeytettäväksi, milloin mitäkin lakia sovelletaan.

Perusopetuslaki

46 § Aikuisten perusopetus. Katso kommentit oppivelvollisuuslain 5 §:n kohdalla.

Laki ammatillisesta koulutuksesta

97 § Opiskelijan eronneeksi katsominen. Esityksessä 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. Säädökset tulisi olla yhdenmukaisia. Lisäksi oppivelvollisuuslaissa tarkoitetulle oppivelvolliselle henkilökohtainen osaamisen kehittämissuunnitelma on laadittava siten, että suunnitelman mukainen ammatillisen tutkinnon suorittamisaika on enintään neljä vuotta. Muiden opiskelijoiden kohdalla vastaavaa suunniteltua koulutuksen keston enimmäisaikaa ei ole. Koulutuksen kestolla on yhteys rahoituksen perusteeksi laskettavien opiskelijavuosien kertymään. Erilainen keston rajausta ja eronneeksi katsomisen määrittelytapa aiheuttaa epäyhtenäisiä käytäntöjä koulutuksen järjestämisessä ja epäselvyyksiä rahoituksen laskennassa. Opetushallituksen näkemyksen mukaan em. rajausten määrittelyn pitäisi olla laissa mahdollisimman samanlaista ja edistää koulutuksen järjestämisen yhtenäisiä käytäntöjä.

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 opetus- ja kulttuuriministeriö tulee vahvistamaan aluksi järjestäjien arvioon perustuen. Jos toteuma tulee olemaan pienempi, ministeriö on velvollinen perimään liikaa maksetun



valtionosuuden takaisin. Järjestelmä on sama kuin työ- ja elinkeinoministeriön/kunnan hyväksymässä maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksessa. Tämä lisää jonkin verran rahoituksen monimutkaisuutta.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta

8 § Kunnan omarahoitusosuus lukiolaissa tarkoitetun koulutuksen käyttökustannuksiin. Opetushallitus haluaa kiinnittää huomioita siihen, että hallituksen esityksessä pykälään liittyvän 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 § Lukion yksikköhinnat. Lakiesityksessä ehdotetaan, että uuden nivelvaiheen 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 suorittavat lisäopetuksen korvaavaa tutkintoon valmentavaa koulutusta.

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. Lisäksi nykyisen rahoituslain (1705/2009) ja vapaasta sivistystyöstä annetun 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 rahoitukseen laskettavissa suoritteissa sekä ammatillisen koulutuksen perusrahoituksen opiskelu-aikaan laskettavat opiskelijavuodet että kansanopistossa 100%:sti rahoitettaviin oppivelvollisuusikäisten opiskelijaviikot kertyvät täysimääräisesti ja samanaikaisesti. Sama samanaikaisuusmahdollisuus koskee lukiokoulutusta ja perusopetuksen



lisäopetusta. Lisäksi valmentavan koulutuksen rahoituksen yhtenäistäminen samanaikaisuuden näkökulmasta voi aiheuttaa päällekkäisyyksiä, 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.

Laki valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä

2 a luku *Oppivelvollisuusrekisteri*. Oppivelvollisuusrekisteri on uusi perustettava rekisteri, jonka rekisterinpitäjä on Opetushallitus. Tämä on virastolle uusi tehtävä ja se tulee huomioida Opetushallituksen resurssoinnissa.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki

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

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 mitoitusta tulisi tarkastella.

3. Vaikutukset Opetushallitukselle

Kehittämisen ja toimeenpanovirastona Opetushallituksen tehtävät käynnistyivät säädösten valmistelun yhteydessä ja uudistukseen liittyvät tehtävät lisääntyvät, kun säädökset annetaan ja ne tulevat voimaan.

Uusi tutkintokoulutukseen valmentava koulutus edellyttää uusien koulutuksen perusteiden laatimista koulutuskokonaisuudelle. Hallituksen esityksen mukaan mainitun koulutuskokonaisuuden käyttöönotto edellyttäisi koulutuksen järjestämislupa -prosessia. Esityksestä ei käy ilmi, onko Opetushallituksen tarkoitus osallistua lupapäätösten valmisteluun.

Uudistukseen liittyvänä uutena tehtävänä Opetushallitus laatii oppivelvollisille tarkoitettujen kansanopistojen pitkien linjojen opetussuunnitelman perusteet.

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 ennakoititietoa. Opetushallitus ennakoi tällä hetkellä osaamis- ja koulutustarpeita erityisesti pitkällä aikavälillä (10-15 vuotta) Osaamisen ennakoitifoorumin (OEF) avulla. Opetus- ja kulttuuriministeriö ja työ- ja elinkeinoministeriö ovat asettaneet työ-, koulutus- ja elinkeinoasianneuvoston aloitteesta kehittämisryhmän uuden ennakoitijärjestelmän toteuttamiseksi. Tämän ns. TKE-ennakoitiryhmän alustavien linjausten mukaisesti Opetushallituksen ja OEF:n ennakoitintia suunnataan jatkossa vahvasti keskipitkälle aikavälille. Tavoitteena on tuottaa työvoima-,



koulutus- ja osaamistarpeiden keskipitkän aikavälin ennakointitietoa, joilla voidaan tukea nykyistä voimakkaammin nykyisen työvoiman ja tällä hetkellä opiskelunsa aloittaneiden ura- ja oppimispolkuun liittyviä ennakointikysymyksiä. Tämä tarkoittaa noin 5–8 vuoden aikaperspektiiviin liittyvää ennakointitietoa, joka palvelee mm. koulutuksen järjestäjien sekä korkeakoulujen määrällisen ja sisällöllisen koulutustarjonnan kysyntäperusteista suuntaamista, tutkintokoulutukseen hakeutuvien henkilöiden opiskeluvalintoja sekä ammatinvaihtajien urasuunnittelua. Jatkossa kiinnitetään erityishuomiota ennakointitulosten palvelumuotoiluun, jotta erilaisten oppijoiden tietotarpeisiin voidaan vastata mahdollisimman kohdennetusti.

Uudistuksen toimeenpano edellyttää Opetushallitukselta suurta määrää informaatio-ohjausta ja toimeenpanon tukea opetuksen ja koulutuksen järjestäjille sekä panostusta opettajien täydennyskoulutukseen ja viestintään.

Edellä todetut uudistukseen liittyvät tehtävät edellyttävät lisäresursseja Opetushallitukselle. Hallituksen esitykseen ja valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ei sisälly arviota lisäresurssien määrästä. Opetushallituksen on tarkoitus ottaa lisäresurssien tarve esille tulosneuvotteluissa opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

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. Hallituksen esitys edellyttää uuden ns. valvontapalvelun (oppivelvollisuusrekisteri) 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 pidennetystä oppivelvollisuudesta tai oppivelvollisuuden keskeyttämisestä tarvitaan myös oppilaaseen liittyvänä tietona, koska oppivelvollisella ei välttämättä ole opiskelu-oikeutta, mihin tieto liitettäisiin. Uuteen palveluun tulisi voida tallentaa oppijasta tietoa, joka ei liity hänen opiskelu-oikeuteensa. 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.



Opetushallituksen vastuulle tulevien palvelujen ja rekisterin perustamiseen ja ylläpitoon tulee osoittaa riittävät resurssit. Ylläpidon resurssien tulee kattaa palvelujen ja rekistereiden koko elinkaaren.

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, maahanmuuttotautaiset 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. Lopuksi

Uudistuksen toimeenpano edellyttää ohjausta, tukea ja neuvontaa. Uudistukseen liittyvän tiedotuksen ja toimeenpanon tuen suunnittelu on valtionhallinnossa aloitettu. Opetushallituksen näkemyksen mukaan toimeenpanoa varten tulisi laatia valtakunnallinen suunnitelma, jossa määriteltäisiin selkeästi valtion opetusviranomaisten roolit ja vastuut.

Uudistuksen suunniteltu aikataulu on kireä. Opetushallitus on osaltaan aloittanut uudistuksen toimeenpanoon liittyvän valmistelun. Opetushallitus on esimerkiksi varautunut siihen, että oppivelvollisille tarkoitettujen kansanopistojen pitkien linjojen opetussuunnitelman perusteet annetaan heti lakien vahvistamisen jälkeen, jolloin paikallisten opetussuunnitelmien laatiminen sijoittuisi kevääseen 2021. Myös tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen perusteiden valmistelu on aloitettu.

Koronavirusepidemian kestoja ei pystytä arvioimaan. Tällä hetkellä näyttää kuitenkin siltä, että epidemia ja siihen liittyvät järjestelyt työllistävät kuntia sekä muita opetuksen ja koulutuksen järjestäjiä ainakin pitkälle ensi vuoteen. Jotta oppivelvollisuus uudistuksen suunnitteluun ja toimeenpanoon jäisi alueellisesti ja paikallisesti riittävästi aikaa, Opetushallitus esittää harkittavaksi, että uudistuksen voimaan tuloa lykättäisiin vuoden 2022 elokuun alkuun.



10.11.2020

OPH-4346-2020

Pääjohtaja

Olli-Pekka Heinonen

Johtaja

Matti Lahtinen

Tämä asiakirja on sähköisesti hyväksytty Opetushallituksen
asianhallintajärjestelmässä.