

Liite Kuntaliiton lausuntoon luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Yksityiskohtaiset asiantuntijahuomiot

Kuntaliitto on antanut lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Kuntaliiton hallituksen antamaan lausuntoon liitetään Kuntaliiton asiantuntijoiden yksityiskohtaisemmat huomiot hallituksen esitysluonnoksesta sekä siihen liittyvistä laeista.

Henkilöstön saatavuus ja koulutustarpeet

Kuntaliitto kiinnittää huomiota opinto-ohjauksen sekä oppilas- ja opiskelijahuollon kelpoisen henkilöstön saatavuuteen. Kuntaliitto kantaa huolta kelpoisten oppilaanohjaajien saatavuudesta tilanteessa, jossa oppilaanohjausvelvoitteita laajennetaan. Kuntaliitto kiinnittää erityistä huomiota ruotsinkielisen kelpoisen henkilöstön saatavuuteen.

Oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää panostuksia myös henkilöstön osaamisen kehittämiseen. Kuntaliitto katsoo, että valtion talousarvioon tulee varata riittävät määrärahat oppivelvollisuuslain sekä siihen liittyvien lakien toimeenpanon koulutukseen.

Perusopetus

Oppilaanohjauksen tavoitteena on koko perusopetuksen ajan tukea oppilaan opiskelua, kasvua ja kehitystä sekä antaa tarvittavat valmiudet siirtyä perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Voimassa olevan perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden mukaan opetuksen järjestäjä kuvaa ohjaussuunnitelmassaan ohjaukseen liittyvät paikalliset käytänteet.

Ohjausta vahvistavana toimenpiteenä esitetään perusopetuksen ohjausvelvoitteiden laajentamista siten, että opetussuunnitelman mukaisen oppilaanohjauksen lisäksi oppilaalla on oikeus saada tarpeidensa mukaista henkilökohtaista tehostettua jatko-opintoihin hakeutumiseen liittyvää ohjausta. Oppilalle laaditaan henkilökohtainen jatko-opintosuunnitelma opetuksen järjestäjän päättämän toteuttamistavoin. Kuntaliitto pitää tarkoituksenmukaisena, että perusopetuksen aikaiseen oppilaanohjaukseen kiinnitetään huomiota ja, että toimenpiteiden toteuttamiselle kohdennetaan rahoitusta. On olennaista, että opetuksen järjestäjä voi vaikuttaa perusopetuksen



Maarit Kallio-Savela

aikana siihen, että oppilas hakeutuu toisen asteen koulutukseen ja toteuttaa hakeutumisvelvoitteensa. Kuntaliiton näkemyksen mukaan on tärkeää, että perusopetuksen opetussuunnitelman perusteita täydennettäessä Opetushallitus pitäytyy perusopetuslain 14 § 2 momentin mukaisen valtuutussäännöksen piirissä. On välttämätöntä, että paikallisella tasolla voidaan päättää, kuinka tehostettu oppilaanohjaus toteutetaan ja kuinka se sisällytetään perusopetuksen oppilaanohjauksen kokonaisuuteen. Voi myös olla, että osa oppilaista hyötyisi tehostetuista toimenpiteistä 7. vuosiluokalta lähtien.

Aikuisten perusopetus

Pykälään 46 § esitetään muutoksia mm. koskien oppilaan eronneeksi katsomisesta ja täsmennettävän siten, että koulutuksen järjestäjän olisi tehtävä asiassa päätös, jossa opiskelija katsotaan eronneeksi. Päätöksellä pyritään turvaamaan opiskelijan oikeusturvaa asiassa. Päätökseen voisi hakea muutosta oikaisuvaatimusmenettelyssä.

Kuntaliitto pitää näitä muutoksia tarkoituksenmukaisina.

Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta

Hallituksen esitysluonnoksessa laiksi tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta esitetään säädettäväksi, että opiskelijalla on oikeus saada eri oppimisympäristöissä sellaista opetusta ja ohjausta, joka mahdollistaa koulutuksen perusteiden mukaisten tavoitteiden saavuttamisen. Opiskelijalla on oikeus saada opetusta ja ohjausta keskimäärin 29 tuntia viikkoa kohti.

Kuntaliitto katsoo, että säädöksissä ei tule määrätä opetuksen ja ohjauksen tuntimäärää (29 tuntia). Säädösten tulee mahdollistaa opiskelijan tarpeista ja tavoitteista lähtevän henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman laatimisen ja siihen liittyen opiskelijan näkökulmasta tarkoituksenmukaisimman koulutuksen järjestämisen.

Lukiokoulutus

Kuntaliitto toteaa, että tällä muutoksella muutetaan merkittävästi nykymuotoista toimintaa lukiokoulutuksessa. Lukiolain 13 §:n mukaan opetus on järjestettävä siten, että opiskelijalla on mahdollisuus kehittää kansainvälistä osaamistaan sekä työelämä- ja yrittäjyysosaamistaan. Lukioiden kansainvälinen toiminta on laajaa ja opiskelijat osallistuvat tällä hetkellä erityisesti kansainvälisen liikkuvuuden kustannuksiin. Maksuttomuuden laajennus ja lukiokoulutuksen kestävä rahoitusasema yhdessä ovat omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa koulutuksen järjestäjät joutuvat supistamaan toimintaansa ja tinkimään siten lukiolain velvoitteista. Uhkana on siten lukio-koulutuksen laadun heikentyminen.



Maarit Kallio-Savela

Muuten muutosesitykset lukiolakiin ovat teknisiä ja niillä käytännössä poistetaan lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta koskevat kirjaukset lukiolaista.

Esitetyllä oppivelvollisuuslainsäädännöllä tulee olemaan osin hallitsemattomia vaikutuksia oppilaitosverkkoon erityisesti lukiokoulutuksessa. Lausunnolla olevalla lainsäädännöllä ei ole merkittäviä vaikutuksia lukiokoulutuksen kokonaisopiskelijamäärään, mutta sen sijaan sillä on nähtävissä vaikutuksia lukiokoulutuksen sisäiseen opiskelijavirtaan. Koulumatkatuen omavastuuosuuden poistaminen ja koulumatkatukeen oikeutettavan matkan puolittaminen tulevat todennäköisesti johtamaan erityisesti lukio-opiskelijoiden hakeutumisen muutoksiin. On todennäköistä, että paine keskuskaupunkien lukioihin kasvaa keskuskaupunkien ulkopuolisten lukioiden kustannuksella, jolloin keskuskaupunkien ulkopuolisten lukioiden opiskelijamäärä uhkaa laskea, mikä voi johtaa koulutuksen alueellisen kattavuuden heikkenemiseen.

Kuntaliitto toteaa, että näitä lainsäädäntöluonnokseen sisältyviä, lukiokoulutuksen laatuun ja koulutuksen alueelliseen kattavuuteen liittyviä riskejä ei ole otettu riittävästi huomioon vaikutusarvioinnissa.

Laki vapaasta sivistystyöstä

Kansanopistojen mahdollisuus järjestää uutena tehtävänä oppivelvollisille suunnattua koulutusta perusopetuksen jälkeen lisää oppivelvollisuuden suorittamista tukevien koulutuspalvelujen saatavuutta ja saavutettavuutta.

Koulutuksen järjestäminen rajataan ylläpitämisluvan omaaviin kansanopistoihin. Koulutukseen esitetään kohdennettavaksi täysimääräinen valtion rahoitus. Opiskelijamäärän kasvaessa talousarviomäärärahan riittämättömyys vaikuttaisi valtionosuusrahoituksen alenemiseen kaikkien ylläpitäjien osalta. Rahoituksen tosiasiallista tasoa tulee tarkastella suhteessa oppivelvollisille järjestettävästä koulutuksesta aiheutuviin kustannuksiin, jotta rahoitus toteutuu täysimääräisenä.

Työpajatoiminta

Lakiesitys huomioi nuorten työpajat ammatillisten oppilaitosten vaihtoehtoisena oppimisympäristönä.

Sen sijaan työpajojen tarjoamaa koulutukseen ohjautumista, koulutuksen suorittamista ja loppuunsaattamista tukevaa valmennuksellista tukea se ei tunnista. Työpajoilla nuori saa kokonaisvaltaista ja yksilöllistä tukea erilaisiin arjen- ja elämäntilanteiden haasteisiin. Yleensä opiskelu myös tapahtuu turvallisessa ja kannustavassa pienyhteisössä. Esitys myös sivuuttaa työpajoilla jo nykyisellään laajasti toteutettavan toiminnallisen yhteistyön perusopetuksen kanssa sekä kehittyvän yhteistyön



Maarit Kallio-Savela

lukiokoulutuksen koulutuksenjärjestäjien kanssa. Työpajojen ja koulutuksen järjestäjien monimuotoista toiminnallista yhteistyötä on syytä jatkaa ja edelleen syventää.

Esitys ei myöskään huomioi työpajatoiminnan järjestäjälle oppivelvollisuuden laajentamisesta syntyviä kustannuksia, sillä yhteistyön esitetään perustuvan pääasiassa koulutus sopimukseen. Kuntaliitto huomauttaa, että nykyisen lainsäädännön nojalla koulutus sopimukseen perustuvasta koulutuksesta ei makseta korvausta työnantajalle. Työpajatoiminnan oppivelvollisuustehtävään liittyviä kuluja ei myöskään voida ajatella kuitattavan työpajatoiminnan valtionavustuksella, sillä nykyisellään se kattaa n. 10-25 prosenttia nuorten työpajatoiminnan kokonaiskustannuksista järjestäjän organisaatiomuodosta riippuen.

Kuntaliitto katsoo, että lakiluonnoksen nuorten työpajatoimintaan liittyvät kirjaukset ovat näin monin tavoin puutteellisia, eikä luonnoksessa esitetyn yhteistyön tai raken- teiden avulla kyetä hyödyntämään edes nykyisenkaltaista toiminnan potentiaalia nuorten koulutukseen ohjautumisen ja koulutuksen suorittamisen tukena.

Etsivä nuorisotyö

Nykyisellään etsivä nuorisotyö paikkaa usein muiden palveluiden puutteita. Uudistuk- sen myötä koulutuksen järjestäjien roolia nuorten tukemisessa tulee vahvistaa. Tä- män rinnalla voidaan kuitenkin hyödyntää etsivän nuorisotyön kokonaisvaltaista tukea ja rinnallakulkijuutta. Olennaista on, että nuoret saavat tukea riittävän varhaisessa vaiheessa. Uudistuksessa etsivän nuorisotyön rooli nuorisolain mukaisena eli nuori- lähtöisenä ja nuorille vapaaehtoisena palveluna tulee säilyttää.

Rahoitus

Kuntaliitto kiinnittää huomiota rahoitusperiaatteen toteutumisen tärkeyteen erityi- sesti nyt, kun koronakriisi uhkaa merkittävästi heikentää kuntien taloudellista asemaa ja mahdollisuuksia suoriutua lakisääteisistä tehtävistään.

Ammatillisen koulutuksen rahoituksessa siirryttiin kustannusperusteisuudesta valtion talousarvioperusteisuuteen. Tässä yhteydessä tulisi selvittää ratkaisun tarkoituksen- mukaisuus sekä mahdollisuus siirtyä takaisin kustannusperusteiseen rahoitukseen ja kuntien ja valtion väliseen kustannustenjaon tarkastukseen.

Kuntaliitto toteaa, että lausunnolla olevien säädösten osalta esitetään myös muutok- sia lakiin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta. Kuntaliitto toteaa, että esitetyt muutokset eivät kuitenkaan lainkaan paranna koulutuksen tosiasiallista rahoitusase- ma. Tässä yhteydessä tulee poistaa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 23 b § sekä vapaasta sivistystyöstä annetun lain 11 b §, joilla on vuosikautia leikattu lukio- koulutuksen, taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön rahoitusta. Kuntaliitto



Maarit Kallio-Savela

pitää välttämättömänä poistaa rahoitusta koskevat pysyväisluonteiset leikkauspykälät, jolloin lukiokoulutuksen, taiteen perusopetuksen ja vapaan sivistystyön rahoitus palautettaisiin vastaamaan lainsäädännön asettamia velvoitteita.

Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen rahoitusta koskevat lakimuutokset annettaneen eduskunnalle vuonna 2021. Lausunnolla olevan lakiesityksen mukaan tarkoituksena on, että perusopetuksen järjestäjän järjestämää tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta rahoitettaisiin samalla tavalla kuin perusopetuksen lisäopetusta tällä hetkellä. Kuntaliitto pitää kannatettavana, että rahoitusjärjestelmä jatkuu vastaavanlaisena.

Oppilas- ja opiskelijahuolto

Oppilas- ja opiskelijahuoltolain 9 §:n mukaan *“oppilaitoksen sijaintikunta vastaa opiskeluhuollon psykologi- ja kuraattoripalvelujen järjestämisestä alueellaan sijaitsevien esi- ja perusopetusta, lukiokoulutusta ja ammatillista peruskoulutusta antavien oppilaitosten opiskelijoille heidän kotipaikastaan riippumatta”*. Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa, kansanopistoissa, opiskeluhuolto on oppivelvollisuuden laajentamisen myötä uusi tehtävä. Vaikka opiskelijoiden määrä tulisi olemaan rajallinen kansanopistojen ns. pitkällä linjoilla, tarkoittaa se oppilaitoksen sijaintikunnan vastuuta järjestää psykologi- ja kuraattoripalvelut näille oppilaille.

Arvioitaessa lakiehdotuksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan kohdassa 4.2.2 todetaan mm seuraavaa:

”Opiskeluhuollon järjestäminen olisi vapaan sivistystyön koulutuksessa uusi tehtävä. Oppilaitoksille, joilla jo nyt on suurempi määrä tämän ikäisiä opiskelijoita, opiskelijahuollon järjestäminen yhteistyössä oppilaitoksen sijaintikunnan kanssa toisi kuitenkin tervetullutta tukea käytännön toiminnan järjestämiseen oppilaitoksissa.” Kansanopistojen kannalta yhteistyö sijaintikunnan kanssa opiskeluhuollon järjestämisessä on tärkeää. Sijaintikunnalle se tarkoittaa psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestämistä uudelle kohderyhmälle tilanteessa, jossa kelpoisten psykologien ja kuraattorien saatavuus jo nyt on monin paikoin vaikeaa. Tehtävä voi olla sijaintikunnalle haasteellinen myös silloin, jos kansanopisto sijaitsee kaukana muista opiskeluhuoltoa tarjoavista oppilaitoksista.

Lastensuojelulaki

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä huomioitaisiin oppivelvollisuuden laajeneminen 18 ikävuoteen. Lapsen etu olisi jatkossa turvattava käsiteltäessä lapsen erottamista paitsi koulusta myös perusopetuksen jälkeisestä oppilaitoksesta. Sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen tulisi jatkossa olla edustettuna



Maarit Kallio-Savela

myös silloin, kun oppivelvollisen lapsen erottamista koskevaa asiaa käsiteltäisiin oppivelvollisuuslain 4 §:ssä tarkoitetun koulutuksen järjestäjän toimielimessä, jolle sosiaalihuollosta vastaava toimielin arvioi läsnäolon olevan ilmeisen tarpeetonta.

Oppivelvollisuuden laajentuessa perusopetuksesta toiselle asteelle, lapsen tai nuoren kotikunta voi olla eri kuin asuinkunta tai oppilaitoksen sijaintikunta. Se tarkoittaa myös, että oppivelvollisen opiskelu oppilaitoksessa voi tapahtua hyvinkin kaukana kotikunnasta. Ehdotus Lastensuojelulain muutoksesta ei uudessa tilanteessa kerro riittävän selvästi, tarkoitetaanko lain 24 § 2 momentissa oppilaan kotikunnan, asuinkunnan vai kenties oppilaitoksen sijaintikunnan sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen edustajaa. Se minkä kunnan vastuulle em. asia katsotaan, tulee kirjata lakiin selkeästi. Mikäli tehtävä määritellään lapsen kotikunnan vastuulle, tulee ottaa huomioon mahdollisuus siihen, että oppilaan jokapäiväinen arki ja koulunkäynti voi tapahtua kokonaan toisessa kunnassa. Jos taas tehtävä määritellään oppilaitoksen sijaintikunnan vastuulle, voisi sosiaalihuollosta vastaavan toimielimen edustajana toimia esimerkiksi koulukuraattori.

Turvapaikanhakijaoppilaiden opetuksen järjestäminen

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan kunnat ovat perusopetuslain mukaan velvollisia järjestämään oppivelvollisuusikäisille turvapaikanhakijalapsille esi- ja perusopetusta. Muut kuin oppivelvollisuusikäiset turvapaikanhakijat, voivat hakea opiskelupaikkaa, jos hän täyttää kyseessä olevan koulutuksen opiskelijavalintakriteerit.

Turvapaikanhakijat eivät asu vakinaisesti Suomessa ja eivät siten ole oppivelvollisia. Näin ollen oppivelvollisuuden laajentaminen ei varsinaisesti ulotu turvapaikanhakijoihin. Kuntaliitto toteaa, että Suomessa asuu alle 18-vuotiaita henkilöitä, jotka eivät ole oppivelvollisia ja heidän asemansa ja suhde oppivelvollisuuteen, oppilaan ohjaukseen ja opiskelun maksuttomuuteen tulee olla järjestelmässä selkeä.

SUOMEN KUNTALIITTO

Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuriMaarit Kallio-Savela
erityisasiantuntija