



9.11.2020

Eduskunnan sivistysvaliokunta

SiV@eduskunta.fi

Viite: Asiantuntijalausuntopyyntöne 27.10.2020

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ HE 173/2020 vp EDUSKUNNALLE OPPIVELVOLLI-
SUUSLAIKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Etelä-Suomen aluehallintovirasto esittää pyydettyä lausuntonaan seuraavaa.

Oppivelvollisuuden laajentaminen muuttaisi 16—17-vuotiaiden nuorten asemaa siten, että jatkossa he eivät voisi hakeutua päätoimisesti työelämään heti perusopetuksen päätyttyä, vaan heillä olisi velvollisuus opiskella 18-vuotiaiksi saakka.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan laajennettu oppivelvollisuus välittömästi hakeutumisvelvollisuuksiin ja opiskelupaikan osoittamismenettelyineen suoritettavaksi soveltuvaan tutkintoon rajoittaisi perusopetuksen päättäneiden nuorten valinnanvapautta merkittävästi. Oppivelvollisuuden laajentamisen sijasta olisi ennemminkin panostettava mielekkään opiskelupaikan varmistamiseen jokaiselle perusopetuksensa päättävälle nuorelle ja samalla varmistettava riittävä tuki jo perusopetusajana sekä toisella asteella. Pakottaminen ei voi koskaan olla nuoria motivoiva keino jatko-opiskeluun. Nuori saattaa velvollisuuden saattamana ohjautua koulutukseen, jota ei tunne omakseen tai jota ammattia ei tule harjoittamaan tai jonka nuori keskeyttää välittömästi täytettyään 18 vuotta.

Oppivelvollisuuden laajentamisen tavoitteena on esityksen mukaan, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Tavoite on sinänsä kannatettava, mutta siihen on aluehallintoviraston näkemyksen mukaan voitava päästä muillakin keinoin kuin oppivelvollisuusiän nostolla.

Esityksen yleisperusteluiden mukaan Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi on arvioinnissaan tarkastellut peruskoulun 9. luokan päättäneiden sijoittumista jatko-opintoihin vuosien 2014—2018 välillä. Näiden

vuosien aikana valtaosa (94—95 %) nuorista on sijoittunut välittömästi toisen asteen koulutukseen joko lukioon tai ammatilliseen koulutukseen. Lisäopetukseen sijoittuneiden osuudet vaihtelevat 0,8—1,2 %:n välillä. Valmistavaan koulutukseen sijoittuneita on 0,7—2 %. Opiskelun ulkopuolella on vuosina 2014—2018 ollut 2,5—4,4 % nuorista, mikä on vuositasolla noin 1 400—2 500 nuorta. Vaikka suurin osa nuorista hakeutuu toisen asteen koulutukseen, Tilastokeskuksen tietojen mukaan jokaisessa ikäluokassa jää noin 15 prosenttia ilman toisen asteen tutkintoa. Pääosin tämä johtuu koulutuksen keskeyttämisestä, sillä vain noin prosentti nuorista ei missään vaiheessa aloita toisen asteen koulutusta.

Hallituksen esityksen ensisijaisena tavoitteena on nostaa suomalaisten koulutus- ja osaamistasoa. Edellä esitettyihin lukuihin nähden oppivelvollisuuden nostamisella 18 ikävuoteen ei aluehallintoviraston käsityksen mukaan voi mitenkään olla nykytilanteeseen verrattuna merkittävää vaikutusta nuorten osaamistasoon, koska jo 95 prosenttia ikäluokasta siirtyy välittömästi perusopetuksen jälkeen jatko-opintoihin. Loppuosa kuitenkin opiskelee omista syistään myöhemmin. Vain yksi prosentti ikäluokasta ei nykyisin jatka milloinkaan opintojaan perusopetuksen jälkeen. Tämä tarkoittaa esityksen mukaan noin 700 nuorta.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan mainitut 700 nuorta tulee pystyä saattamaan opiskeluiden piiriin muilla keinoin kuin kaikkia perusopetuksen päättäneitä nuoria koskevalla pakollisella oppivelvollisuudella, jonka tarkoituksenmukaisuutta voidaan epäillä. Lisäksi uudistuksen kulut ovat merkittävät, vaikka opetus aterioineen on jo nykyisinkin maksutonta lukioiden ja ammatillisissa oppilaitoksissa.

Opiskelun keskeyttämissiinkään ei oppivelvollisuusiän nostamisella voi olla ehkäisevää vaikutusta, koska keskeyttämisten taustalla esityksen perusteluissakin todetun mukaisesti saattavat olla esimerkiksi epäonnistunut opiskelualan valinta, puutteellinen opinto-ohjaus, puutteelliset opiskeluvalmiudet, terveydellisiä syitä, henkilökohtaista elämää kohdanneita vaikeuksia, motivaatio-ongelmia, sopivien koulutusmahdollisuuksien puute, alan heikot työllisyysnäkyvät, kesken opintojen työelämään siirtyminen tai heikko taloudellinen tilanne. Näihin keskeyttämissyihin ei pakottavalla lainsäädännöllä voida aluehallintoviraston käsityksen mukaan vaikuttaa. Lisäksi 18 vuoden iän täyttäneiden osalta ei kuitenkaan olisi mitään keinoa estää opintojen keskeyttämistä, jos nuorelta itseltään puuttuu motivaatio viedä opintonsa loppuun. Sen sijaan asiantuntevalla ohjauksella nuorella on mahdollisuus jo nykyisinkin löytää itseään kiinnostava uusi opiskelupaikka. Opinnoissa tarvittavaa tukea ja ohjausta on annettava jo nykyisinkin toisen asteen opinnoissa.

Alkuvuodesta syntyneen henkilön korotettu oppivelvollisuus kestäisi perusopetuksen jälkeen käytännössä vain noin puolitoista lukuvuotta. Tässä ajassa ei toisen asteen tutkinto kuitenkaan tulisi suoritetuksi. Myöskään loppuvuodesta syntyneet eivät aiemmin opintonsa keskeyttäneet, mutta uudelleen ne aloittaneet, eivät ehtisi ennen oppivelvollisuutensa päättymistä suorittaa pääsääntöisesti kolmevuotista tutkintoaan loppuun.

Ohjaus ja valvonta

Esityksen mukaan, jos oppivelvollinen ei hakeudu toisen asteen koulutukseen tai ei ole saanut opiskelupaikkaa hakemissaan koulutuksissa, päättyisi perusopetuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu opetus- ja kulttuuriministeriön vuosittain päättämänä ajankohtana elokuun loppupuolella. Tämän ajankohdan jälkeen perusopetuksen järjestäjän olisi ilmoitettava oppivelvollisen asuinkunnalle ilman opiskelupaikkaa olevista oppivelvollisista nuorista, joiden osalta ohjaus- ja valvontavastuu siirtyisi asuinkunnalle.

Perusopetuksen järjestäjä on useimmiten sama kunta kuin oppivelvollisen asuinkunta. Ohjaus- ja valvontavelvollisuus siirtyisi käytännössä kunnan opetustoimesta kunnan nuorisotyötä tekevien vastuulle, kuten tilanne on nykyisinkin. Näiden nuorten tavoittaminen kunnassa on etsivän nuorisotyön tehtävä, tosin etsivä nuorisotyö perustuu nuorisolain mukaan nuorten vapaaehtoisuuteen.

Esityksen mukaan kunnan ohjaus- ja valvontatehtävän järjestäminen lisäisi erityisesti perusopetuksen oppilaanohjaajien hallinnollisia ja oppilaanohjaukseen liittyviä tehtäviä lukuvuoden päättymisen ja jatko-opintojen aloittamisen välisenä aikana. Lisäksi uudistus lisäisi jossakin määrin perusopetuksen järjestäjien hallinnollisia tehtäviä. Välittömistä taloudellisista vaikutuksista keskeisimpiä ovat koulutuksen järjestäjien uusista velvoitteista aiheutuvat julkiset menojen lisäykset. Ohjaustarpeen arvioidaan olevan keskimäärin 40 tuntia henkilöä kohden. Jo tästä aiheutuva kokonaislisäkustannus olisi esityksen mukaan vuositasona noin 5,1 miljoonaa euroa. Lisäksi keskeyttämisuhan alaisille lukiokoulutuksessa tai ammatillisessa koulutuksessa opiskeleville oppivelvollisille annettavan lisäohjauksen tarve arvioidaan olevan keskimäärin 70 tuntia opiskelijaa kohden ja kustannus olisi vuositasona noin 7,6 miljoonaa euroa.

Hallituksen esitystä on perusteltu muun ohella korkeamman tutkinnon suorittamisasteen myönteisellä vaikutuksella työllisyysasteeseen ja verotuloihin sekä työelämän ulkopuolelle jäävän pienemmän osuuden vähentävällä vaikutuksella työttömyys- ja sosiaaliturvamenoihin. Yleisen koulutustason nousu luo esityksen mukaan uusia innovaatioita ja korkean teknologian ja osaamistason työpaikkoja, mikä osaltaan parantaa tuotannon rakennetta ja väestön työllisyysasemaa.

Aluehallintovirasto katsoo, että kun oppivelvollisuuden laajentamisen tarkoitus on saada peruskoulunsa päättäneet toisen asteen tutkinnon suorittamisen pariin, johon he jo muutoinkin ilman velvollisuutta pääosin hakeutuvat, ei oppivelvollisuuden nostolla kuitenkaan liene merkittävää vaikutusta uusien innovaatioiden ja korkean teknologian ja osaamistason työpaikkojen luomiseen.

Esitetty oppivelvollisuuslaki aiheuttaa joka tapauksessa merkittäviä lisäkuluja kunnille ja valtiolle. Suurin osa ikäluokasta jatkaa jo nykyisinkin opintojaan heti perusopetuksen jälkeen. Oppimateriaalin, työvälineiden ja matkojen korvaaminen kaikille toisen asteen opiskelijoille sekä ilman opiskelupaikkaa jääneen tai opintonsa keskeyttäneiden ohjaus takaisin opintopoluille on mahdollista järjestää ilman oppivelvollisuusiän korottamista. Lisäksi nuorille tarjotaan jo nyt palveluita nuorten työpajatoimin-

nan ja etsivän nuorisotyön toimesta. Jatko-opintoihin annettavaa ohjausta ja tukea voi tarvittaessa jo nyt kohdentaa yläasteen opiskelijoille. Jos toisen asteen oppimateriaalit halutaan maksuttomiksi kaikille toisen asteen opiskelijoille muutoin, kuin oppivelvollisuutta laajentamalla, samalla välttyttäisiin siltä esitykseen nyt liittyvältä epäedulliselta vaikutukselta, että alle ja yli 20-vuotiaita toisen asteen opiskelijoita ei kohdeltaisi yhdenvertaisesti.

Esityksen mukaan oppivelvollisen huoltajan olisi huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. Oppivelvollisuuslaissa säädettäisiin mahdollisuudesta määrätä sakkorangaistus huoltajalle, jos huoltaja tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö velvollisuutensa valvoa oppivelvollisuuden täyttymistä. Oppivelvollisen asuinkunta tai toisen asteen koulutuksen järjestäjä voisi tehdä tästä tutkintapyyntöä.

Aluehallintoviraston käsityksen mukaan perusopetuksen päättänyt 16-17-vuotias nuori on jo melko itsenäinen suhteessa huoltajaansa ja saattaa jopa asua muualla kuin huoltajansa luona. Huoltajan mahdollisuus huolehtia oppivelvollisuuden suorittamisesta on käytännössä rajallinen. Aluehallintovirasto katsoo, että rangaistusuhkaista valvontavelvollisuutta ei tulisi asettaa perusopetuksen suorittaneen lapsen huoltajalle. Tehokkaampi keino oppivelvollisuuden suorittamisen varmistamiseksi, jos sanktionuhkaa yleensäkin tarvitaan, olisi se, että nuori olisi itse vastuussa oppivelvollisuutensa täyttämisestä.

Johtaja

Sanna Puura

Johtava lakimies

Asta Sark

tiedoksi

Ylijohtaja Merja Ekqvist

Tämä asiakirja ESAVI/30636/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/30636/2020 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Puura Sanna 09.11.2020 15:45

Esittelijä Sark Asta 09.11.2020 15:37