

## **Tampereen seudun ammattiopiston asiantuntijalausunto hallituksen esitykseen eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi**

### **Ammatillisen koulutuksen perustehtävä**

Ammatillisen koulutuksen perustehtävä on tuottaa sen asiakkaille ja kohderyhmille ammatillista osaamista, joka hyödyttää paitsi yksilöä itseään myös koko yhteiskunnan toimintaa. Ammatillisen koulutuksen vaikuttavuus ulottuu laajalle, monille toimialoille ja lukuisiin ammatteihin. Ammatillisen osaamisen tuottaminen on sen ensisijainen tehtävä. Tavoiteltavan uudistuksen yhteydessä tämän perustehtävän merkitys on säilytettävä erityisen kirkkaana, jotta ammatillinen koulutus jatkossakin tuottaa yhteiskunnan tarvitsemaa ammatillista osaamista. ***Suunniteltava oppivelvollisuus uudistus ei saa heikentää ammatillisen koulutuksen yleisiä toiminnallisia tai rahoituksellisia edellytyksiä ammatillisen osaamisen tuottamiseksi.***

Lakiesityksen tavoitteena olevat rakenteelliset uudistukset ovat koulutuspoliittisesti perusteltuja. Uudistuksen merkittävänä positiivisina tavoitteina voidaan pitää perusasteen päättävien hakeutumisvelvollisuutta, jolla tuetaan tavoitetta vähintään toisen asteen tutkinnon saavuttamisesta. Oppivelvollisuusikää korottamalla ei kuitenkaan pystytä kattavasti takaamaan toisen asteen tutkinnon suorittamista.

Kaikilla toisen asteen ammatillisen koulutuksen järjestäjillä tulee olla edellytykset nivelvaiheen koulutusten tarjoamiseen. ***Tutkintoon valmentavan koulutuksen (TUVA) järjestämistä ei tulisi jättää vapaaehtoisuuden varaan koulutuksen järjestämisluvan hakemisen osalta, jotta taataan kaikille oppivelvollisille yhdenvertainen mahdollisuus ammatilliseen koulutukseen.***

Ammatillisen koulutuksen lainsäädäntö uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2018. Mittavan uudistuksen toimeenpano ja toimintaprosessit eivät ole vielä vakiintuneet, minkä vuoksi oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvät muutokset tulevat merkittäväksi kuormittamaan sekä aikataulullisesti että sisällöllisesti ammatillisen koulutuksen toimijoita. ***Suunnitellulla aikataululla ei pystytä riittävästi varmistamaan valmistelu- ja suunnittelutyötä yhdessä eri toimijoiden kanssa.*** Erityisiä haasteita tuo myös se, että tutkintokoulutukseen valmentavasta

koulutuksesta annettava laki ja siihen liittyvät muut muutoksen ovat tulossa voimaan 1.8.2022.

### **Osaamisperusteisuus**

Ammatillisen koulutuksen keskeinen toimintaperiaate on osaamisperusteisuus, jonka mukaan osaaminen on ajasta, paikasta ja osaamisen hankkimistavasta riippumatonta. Henkilökohtaisessa osaamisen kehittämissuunnitelmassa (HOKS) määritellään mm. opiskelijan tarvitsemien opintojen laajuus, opiskeluaika ja oppimisympäristöt, joissa osaamista hankitaan. Kun osaaminen on riittävällä tasolla, opiskelija osoittaa osaamisensa käytännön työtehtävissä.

***Lakiesityksessä esitetään, että valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää opetuksen ja ohjauksen keskimääräisestä tuntimäärästä ammatillisessa koulutuksessa. Tämä on ristiriidassa nykyisen ammatillisen koulutuksen lainsäädännön ja osaamisperusteisuuden periaatteen kanssa.***

Koulutuksen järjestäjä ei voi taata hakijoille heidän toivomaansa opiskelupaikkaa. Oppivelvollisuuden suorittaminen opiskelupaikassa ja tutkintoalalla, joka ei ole hakijan ensisijaisena tai edes toisena hakukohteena voi olla vähemmän motivoivaa. Tämä nykyinen ongelma ei esityksen avulla poistu. ***Mikäli koulutuksen järjestäjät lähtevät suuntaamaan koulutustarjontaa merkittävästi nykyistä enemmän opiskelijoiden hakeutumistoiveiden mukaisesti, se ei enää vastaa työelämän osaamistarpeisiin. Ammatillisen koulutuksen ydintehtävänä on varmistaa osaavan työvoiman saanti alueella.***

### **Oppivelvollisuuslain voimaantulosta**

Oppivelvollisuuslain voimaan tulo olisi hakeutumis- ja ohjausvelvoitteen osalta jo 1.1.2021 sekä muilta osin 1.8.2021.

Hallituksen esityksen käytännön soveltaminen vaatii runsaasti sekä valtakunnallista että paikallista koulutusta ja perehdyttämistä. Koulutuksen järjestäjät sekä kunnat tarvitsevat huomattavasti enemmän valmistautumisaikaa kuin mitä on esitetty. Muutokset edellyttävät henkilöstön rekrytointia, koulutusta, ohjausta sekä mm. muutoksia hallinto- ja toimintasäntöihin. Erityisesti ammatillisen koulutuksen osalta on teknisesti varsin vaativaa soveltaa samanaikaisesti oppivelvollisuuslakia ja ao

koulutuslainsäädäntöä. Ammatillisessa koulutuksessa on jatkossakin opiskelijoita, joita oppivelvollisuuslaki ei koske. ***Oppivelvollisuusikäisten osalta säädösten soveltamisjärjestys ja eri toimijoiden työnjako tulee olla yksiselitteinen. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota myös huoltajien sekä oppivelvollisuusikäisten tarvitsemaan selkeään tietoon lakimuutoksista, jotka koskevat heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan.*** Kuntatasolla tulee olla selkeästi tiedossa mihin tahoon (osoitteeseen) esimerkiksi kuntaan muuttava huoltaja ja /tai oppivelvollinen nuori ottavat yhteyttä oppivelvollisuuteen liittyvissä asioissa.

Oppivelvollisuuden muutoksesta tarvitaan tiedotusaineistoa ja ohjausta myös eri kielillä, koska erityisesti ammatillisen koulutuksen opiskelijoista sekä heidän huoltajistaan merkittävä osa on muuta kuin suomea tai ruotsia äidinkielenään puhuvia.

### **Oppivelvollisten opetuksen maksuttomuus**

Koulutuksen järjestäjän näkökulmasta maksuttomien välineiden hankkiminen, ylläpito ja tarjoaminen sekä mahdollinen kierrättäminen aiheuttavat pysyviä lisäkustannuksia ja edellyttävät resursointia. Maksuttomuuden rajaamista joudutaan tekemään ja tarkistamaan vuosittain opetusvälineiden ja -tarvikkeiden sekä tutkinnon perusteiden muuttuessa. Koulutuksen järjestäjän on mahdotonta arvioida ainoastaan oppivelvollisuuden laajentamisesta saatavaa lisärahoitusta ja sen riittävyyttä kattamaan uusia kuluja.

Opetuksen maksuttomuuden kustannukset tulevat olemaan korkeammat kuin esityksessä on arvioitu. Tredussa maksuttomien opetusvälineiden ja tarvikkeiden hankintakustannukset vaihtelevat 50 e - 1 500 euroa/opiskelija ja ne aiheutuvat pääosin opintojen alkuvaiheessa. Osassa koulutuksia tarvitaan varusteet sekä kesä- että talviolosuhteisiin. Lisäksi tarvitaan opetusmateriaaleja, joista osa hankitaan Tredun kirjasto- ja tietopalveluista lainattavaksi. Useissa koulutuksissa suoritetaan tutkinnon perusteiden mukaisesti erilaisia kortteja, joiden osalta opiskelijat suorittavat ns. viranomaismaksut suoraan kortin myöntävälle viranomaiselle. Näitä ei ole otettu huomioon täysimääräisesti kustannusvaikutuksissa.

Lisäksi perustutkinto-opiskelijoille tulee hankittavaksi tietokone, jota tulee voida käyttää myös oppilaitoksen ulkopuolella. Käyttökelpoisin hankintatapa on leasing, jonka käyttökustannukset määräytyvät kilpailutuksen perusteella. Koko maassa tullaan tarvitsemaan liki 60 000 tietokonetta ensi elokuun

alkuun mennessä. Näiden kilpailutukseen, toimituksiin ja asennuksiin kuluu huomattavasti aikaa ja resursseja.

Tredun taideteollisuusalan opiskelijat ovat maksaneet osan tarvikkeista, koska valmistetun työn tekijänoikeudet ovat muodostuneet opiskelijalle, Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, syntyykö opiskelijalle oikeus valmistamaansa ja tuottamaansa tuotteeseen jatkossakin, vaikka tarvikkeet olisivat oppilaitoksen maksamia.

Tredussa opiskelee noin 300 opiskelijaa samanaikaisesti ammatillista perustutkintoa sekä lukiotutkintoa. Lukiokoulutuksen maksuttomien opetusmateriaalien kustannukset olisivat 840 euroa/opiskelija. Hallituksen esityksen mukaisesti koulutuksen järjestäjän tulee tarjota maksuttomat opetusmateriaalit molempien tutkintojen osalta. Tätä ei kuitenkaan ole otettu huomioon ammatillisen koulutuksen kustannuksia lisäävänä uutena tehtävänä. Koulutuksen järjestäjää on ohjattu hakemaan harkinnanvaraista rahoitusta, joka kuitenkin rahoitetaan vähentämällä vastaavasti muiden rahoitusta.

***Esityksessä maksuttoman opetuksen kustannusvaikutukset ammatillisen koulutuksen järjestäjälle on selkeästi alimitoitettu, Mikäli muutos tulee voimaan jo 1.8.2021, tulee uusien tehtävien kustannusvaikutukset ottaa täysimääräisesti huomioon lain voimaan tullessa.***

### **Oppivelvollisuusrekisteri**

Oppivelvollisuus uudistus tuo toisen asteen koulutuksen järjestäjälle täysin uusia velvollisuuksia oppivelvollisuuden toteutumisen seurannassa. Jotta ajantasaista seuranta voidaan tehdä paitsi koulutuksen järjestäjän ja opetushallinnon välillä, tarvitaan myös kuntien suuntaan toimiva oppivelvollisuusrekisteri, jonka ylläpito ja tietojen ajantasaisuus on vaativaa.

Tässä vaiheessa ei on saatavilla tietoa, miten oppivelvollisuusrekisteri teknisesti toimisi ja mistä rekistereistä tiedot päivittyvät uuteen rekisteriin (esimerkiksi ajantasainen asuinkuntatieto, osoitetiedot, ulkomailta kuntaan muuttavan tiedot ym.). Löytääkö asuinkunta oppivelvollisuusrekisteristä tiedot kuntaan muuttaneista tai poismuuttaneista oppivelvollisuusikäisistä, joiden osalta kunnalla olisi ohjaus- ja seurantavelvoite?

Rekisteri olisi ilmeisesti opiskelijahallinto-ohjelmasta erillinen rekisteri, johon koulutuksen järjestäjän tulisi tallentaa oppivelvollisia koskevia tietoja.

Rekisteriin tallentaisivat sekä seuraisivat tietoja useat tahot kuten kaikki kunnat sekä opetuksen ja koulutuksen järjestäjät.

***Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, miten tietosuoja-asiat ratkaistaan, mistä tiedot rekisteriin tulevat, miten käyttäjien tallennus- ja selausoikeudet määritettäisiin ja miten huoltajat sekä oppivelvolliset pääsevät seuraamaan ja tarkastamaan heitä koskevia tietoja. Rekisterin käyttöönotto sekä uusien tehtävien määrittäminen vaatii lisää tietoa sekä runsaasti perehdyttämistä ja käyttöön otolle tulee varata riittävästi aikaa.***

### **Ohjauksen vahvistaminen**

Oppivelvollisuuden laajentamisen rinnalla tulee taata riittävät resurssit ohjaukseen, toisen asteen ja perusopetuksen väliseen tiiviiseen yhteistyöhön sekä oikea-aikaiseen tukemiseen jo perusopetuksessa.

Perusopetuksen nykyistä tehostetumpi ohjaus antaa myös nuorille paremmat lähtökohdat jatko-opintoihin. Perusopetuksen tuottamat valmiudet ovat merkittävässä roolissa toisella asteella ja ammatillisessa koulutuksessa menestymiseen. Nuorten valmiuksien tukeminen kohti toisen asteen tutkintoa edellyttää vahvaa ohjausta jo perusasteelta lähtien sekä ohjauksen ja tuen tarkoituksenmukaista kohdentamista nuoren koko oppivelvollisuusajan. ***Tämä edellyttää ohjauksen saumatonta jatkumoa perusopetuksesta toiselle asteelle ja riittävien nuorta koskevien tietojen välittymistä nivelvaiheen toimijoilta toisille.***

Ammatillisen koulutuksen ohjaustarpeet kokonaisuudessaan muuttuvat haasteellisemmiksi mm. jatkuvan oppimisen, jatko- ja uraohjauksen, henkilökohtaistaminen ja alueellisten työllisyyskokeilujen myötä. Tredu toimii koko Pirkanmaan alueella ja sillä on järjestämisluvassa alueellinen ja moninainen koulutusvastuu, joka ***edellyttää työelämän tarpeisiin vastaamista ja kaikkien ammatillisen koulutuksen asiakasryhmien huomioimista. Epävarmuutta aiheuttaa se, miten suunnitelluilla resursseilla pystytään kaikkiin tarpeisiin vastaamaan.***

### **Oppivelvollisen katsominen eronneeksi**

Oppivelvollisen eroamistilanteet voivat osoittautua haastaviksi käytännössä, kun joudutaan soveltamaan kahta eri lainsäädäntöä. Ammatillisen koulutuksen lain 97 §:n 3 momentissa säädetään "Oppivelvollinen katsotaan

eronneeksi 1 momentissa tarkoitetulla tavalla viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun hän viimeisen kerran osallistunut henkilökohtaisen osaamisen kehittämissuunnitelman mukaiseen opetukseen taikka näyttöihin tai muuhun osaamisen osoittamiseen.”

Säädösluonnoksen perusteluissa todetaan (s. 226) lisäksi ”ellei hän ole esittänyt poissaololleen perusteltua syytä”. Oppivelvollisen eronneeksi katsomisessa noudatettavista menettelyistä säädetään lisäksi oppivelvollisuuslain 13 §:ssä. Tältä osin perusteluissa todetaan mm. ”Jos tietovarantoon ei olisi kirjattu tietoa uusien opintojen aloittamisesta, koulutuksen järjestäjän tulisi kysyä asiaa oppivelvolliselta”. Tätä ei ole kuitenkaan kirjattu säädökseen.

***Nämä perusteluissa mainitut seikat tulee siirtää myös säädöstekstiin, jotta oppivelvollisen perustelut tulevat kuulluksi.***

### **Oppivelvollisen valvonnan laiminlyönti**

Oppivelvollisuuslain 22 §:ssä säädettäisiin, että ”Huoltaja, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö 9 § säädetyn velvollisuutensa valvoa oppivelvollisuuden suorittamista, on tuomittava oppivelvollisen valvonnan laiminlyönnistä sakkoon.” Pykälässä ei todeta minkä tahon tehtävänä on saattaa asia vireille. Perusteluissa todetaan, että valvontavastuun tahallista tai törkeää huolimattomuuteen perustuvaa laiminlyöntiä voi olla esimerkiksi se, että huoltaja ei vastaa koulutuksen järjestäjän useisiinkaan yhteydenottoihin oppivelvollisen opintojen puutteellisesta edistymisestä tai oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä. On kuitenkin täysin mahdollista, että koulutuksen järjestäjällä ei ole ajantasaisia huoltajan yhteystietoja, huoltaja voi olla esimerkiksi sairastunut, ja opiskelija asuu eri osoitteessa kuin huoltajansa. Hallituksen esityksen mukaan oppivelvollisen ohjaus- ja seurantavastuu siirtyy asuinkunnalle, mikäli opiskelija keskeyttää opinnot tai opiskelija katsotaan eronneeksi.

***Säädöstä tulee täsmentää erityisesti siltä osin mikä taho saattaa asian vireille, jotta sitä voidaan asianmukaisesti soveltaa. Oppivelvollisuuden valvontatehtävä on toisen asteen koulutuksen osalta uusi tehtävä ja eri toimijoiden tulee tietää toimivaltansa. Myös huoltajilla tulee olla tieto eri toimijoiden toimivallasta.***

### **Oppivelvollisuuden laajentaminen ja maahanmuuttajakoulutus**

Oppivelvollisuuden laajentaminen ja maksuttomuus tulee toteuttaa niin, että se mahdollistaa aikuisten maahanmuuttajien perusopetusta vastaavan osaamisen saavuttamisen. Rahoituksessa tulee huomioida aikuisten perusopetuksen ja aikuisten maahanmuuttajien nivelvaiheeseen liittyvät kustannukset. Poikkihallinnollista yhteistyötä tulee vahvistaa maahanmuuttajakoulutusten kehittämisessä.

Tampereella 11.11.2020

Outi Kallioinen  
Johtaja, ammatillinen koulutus  
Tampereen seudun ammattiopisto