

LAUSUNTO

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 173/2020)

Suomen Lukiolaisten Liitto (SLL) kiittää mahdollisuudesta lausua sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä oppivelvollisuuslaiksi. SLL lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Oppivelvollisuuden laajentaminen

SLL jakaa hallituksen tavoitteen koulutustason nostamisesta. Globaalissa kilpailussa Suomen voimavara on aina ollut kouluttautunut ja osaava kansa. Koulutustason rinnalla yhtä tärkeää on vahvistaa osaamistasoa. Pelkän osallistumisasteen nostaminen ei riitä, vaan samanaikaisesti on vahvistettava myös oppimismotivaatiota sekä yleistä koulutusmyönteisyyttä.

SLL ei pidä oppivelvollisuuden laajentamista nykyisestä tehokkaana toimenä nostaa koulutus- ja osaamistasoa. Koulutukseen hakeutuminen ei ole merkittävä ongelma: perusopetuksen päättävistä noin 99 % hakee välittömästi toiselle asteelle ja 96 % hakeneista saa opiskelupaikan. Nämä toisen asteen ulkopuolelle perusopetuksen päätyttyä jäävät ovat tärkeä ja tukea tarvitseva kohderyhmä. Heitä ei voi kuitenkaan kohdella yhtenäisenä ryhmänä, sillä taustalla olevat syyt ovat moninaiset. On vaikea nähdä, että näihin haasteisiin kyettäisiin pureutumaan mekaanisella hakeutumisvelvoitteen ja oppivelvollisuuden säätämisellä.

Hakeutumista suurempi ongelma on toisen asteen keskeyttäminen. Lukuvuonna 2017 - 2018 3 % lukiolaisista ja 9 % ammatillisen koulutuksen opiskelijoista keskeytti opintonsa. Lukiokoulutuksen osalta on huomattava, että keskeyttäneistä suurin osa vaihtaa toiseen koulutukseen, joten todellisuudessa keskeyttäjiä on vuosittain noin prosentti. Keskeyttäminen on merkittävämpi ongelma ammatillisessa koulutuksessa, jossa 7 % keskeytti tutkintoonjohtavassa koulutuksessa

kokonaan. Keskeyttämisen syyt liittyvät alavalintaan, opiskelumotivaatioon, riittämättömään pohjaosaamiseen tai sosiaalisiin syihin. SLL katsoo, että oppivelvollisuuden laajentaminen on epätarkoituksenmukainen keino puuttua tähänkin ongelmaan. Olennaisempaa olisi suunnata toimet opiskelijoiden motivaation sekä kouluviihtyvyyden kehittämiseen koko koulutuspolulla. Niin ikään keskeistä on vahvistaa oppimistuloksia perusopetuksessa, jotta toisen asteen opiskeluun on riittävä pohja.

Maksuton toinen aste

SLL katsoo, että maksuttoman toisen asteen toteuttaminen olisi merkittävä keino vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa sekä ehkäistä sosioekonomisista syistä tapahtuvaa koulutuksen keskeyttämistä. *SLL kannattaa lämpimästi maksuttoman toisen asteen toteuttamista.*

Opinto-ohjaus

Opinto-ohjaukseen kohdistuu merkittäviä paineita ja odotuksia: monet viime vuosien koulutuspoliittiset uudistukset, esimerkiksi opiskelijavalintauudistus, edellyttävät tuekseen oikea-aikaista ja laadukasta opinto-ohjausta. Opinto-ohjauksen resurssit eivät kuitenkaan ole kehittyneet vastaavassa suhteessa.

Oppivelvollisuuden laajentaminen lisäisi entisestään opinto-ohjauksen tarvetta. Tästä syystä SLL katsoo välttämättömäksi, että oppivelvollisuuden laajentamista säädettäessä *käynnistetään myös opinto-ohjauksen mitoituksen valmistelu siten, että lukiokoulutuksessa yhdellä opinto-ohjaajalla voisi olla enintään 200 ohjattavaa.*

Aikataulu

SLL on huolissaan esitetystä aikataulusta. Voimaantulon aikataulu olisi liian kireä normaalioloissakin, mutta ottaen huomioon koulutuksen järjestäjien koronapandemiasta johtuvat paineet, esitetystä aikataulusta pysyminen on mahdotonta. Koulutuksen järjestäjillä on oltava riittävästi aikaa ja resursseja uudistuksen toimeenpanoon: oppivelvollisuuden laajentaminen on monitahoinen kokonaisuus, joka edellyttää huolellista valmistelua.

Lisäksi SLL pitää erikoisena sitä, että voimaantulo on ajoitettu elokuulle 2021 kuitenkin koskien niitä, joiden oppivelvollisuus päättyy samana vuonna: olisi tarkoituksenmukaista, että hakuvelvollisuus olisi voimassa jo kevään yhteishaun aikaan. Näin ollen SLL katsoo, että voimaantuloa tulee siirtää siten, että oppivelvollisuutta koskeva lainsäädäntö astuu voimaan aikaisintaan 1.1.2022.

Resurssit

Oppivelvollisuuden laajentamisen ja maksuttoman toisen asteen kustannukset on korvattava koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti. Esimerkiksi Kuntaliitto on esittänyt uskottavia arvioita todellisista kustannuksista. *Osoitettavat määrärahat on nostettava vähintään tälle tasolle, jotta lisävelvoitteista ei todellisuudessa muodostu jälleen uutta leikkausta koulutuksen rahoitukseen.*

Lukiokoulutuksessa on hallituksen lisäpanostustenkin jälkeen edelleen noin 100 miljoonan euron vaje. Yhdistettynä kuntatalouden heikkoon tilaan SLL pitää riittämätöntä resursointia todellisena uhkana lukiokoulutuksen laadulle ja saavutettavuudelle.

Yksityiskohtaiset huomiot

Oppivelvollisuuslaki

8 § Oppivelvollisuuden suorittaminen opiskeluoikeuden menettämisen aikana

SLL esittää, että pykälään lisätään seuraavasti: ”Koulutuksen järjestäjän tulee ohjata opiskeluoikeuden menettänyt oppivelvollinen opiskeluhuollon palveluihin.”

SLL katsoo, että esitys suunnitelmasta oppivelvollisuuden suorittamiseksi määräaikaisen erottamisen tai opiskeluoikeuden pidättämisen aikana on sinänsä hyvä. SLL on kuitenkin huolissaan, että esitetyssä muodossaan nuoren mahdollinen hoidon tai tuen tarve jää huomiotta. Opiskeluhuollon palvelut täydentävät koulutuksen järjestäjän toimintaa opiskeluoikeuden menettämisen yhteydessä siten, että ne vahvistavat opiskelijan edellytyksiä palata koulutukseen.

15 § Opiskelupaikan osoittaminen

SLL katsoo, että tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen lisäksi opiskelupaikka olisi voitava osoittaa myös tutkintotavoitteisesta koulutuksesta, jos nuori itse katsoo tämän parhaaksi vaihtoehdoksi. Suuri osa heistä, joille paikka on osoitettava, ovat jääneet yhteishaussa ilman opiskelupaikkaa. Heillä on siis ollut halu hakeutua toiselle asteelle. Ei ole väistämätöntä, että näillä ilman opiskelupaikkaa jääneillä olisi välttämättä puutteelliset valmiudet siirtyä suoraan toiselle asteelle. Siksi on voitava käyttää tapauskohtaista harkintaa.

16 § Oikeus maksuttomaan koulutukseen

SLL esittää opiskeluajan pidentymisen syiksi lisättäväksi kohdaksi 5) kansainvälinen opiskelijaliikkuvuus.

Oikeus toisen asteen opintojen maksuttomuuteen tulisi pidentyä myös opiskelijavaihdon takia. Kansainvälisyyden merkitys on jatkuvasti kasvanut, joten se tulisi ehdottomasti huomioida myös oppivelvollisuuslaissa. Monella lukiolaisella tavoitteena on, ettei opiskelijavaihtoon osallistuminen lähtökohtaisesti pidentäisi opiskeluaikaa, mutta käytännössä kuitenkin ulkomailla suoritettujen opintojen sisällyttäminen lukion oppimäärään ei ole ongelmatonta. Erityisesti ylioppilastutkintoon valmistautumisen kannalta suoritettujen opintojen eivät välttämättä ole korvaavia, mikä johtaa opiskeluajan pidentymiseen.

SLL pitää erittäin tärkeänä, että oikeus maksuttomaan koulutukseen ehdotetaan säädettäväksi oppivelvollisuutta laajemmaksi. SLL katsoo tämän ehdotuksen täyttävän hallitusohjelmaan kirjatun tavoitteen maksuttomasta toisesta asteesta. Aidosti maksuton toinen aste turvaa kaikille nuorille mahdollisuuden suorittaa toisen asteen tutkinto kustannuksitta riippumatta siitä, kuinka nopeasti nuori etenee koulutusjärjestelmässä.

22 § Oppivelvollisen valvonnan laiminlyönti

SLL esittää, että perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa olevien osalta säädetään seuraavasti: Perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa olevalle oppivelvolliselle annetaan

oppivelvollisuuden laiminlyönnistä huomautus. Oppivelvollisen kanssa käydään ohjauskeskustelu. Koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus tehdä oppivelvollisesta ilmoitus etsivään nuorisotyöhön tai muuhun asuinkunnan nuorisotoimeen.

SLL pitää huoltajan valvontavastuuta käytännössä haastavana toteuttaa toiselle asteelle siirtyneiden nuorten osalta. Erityisen ongelmalliseksi SLL katsoo ehdotuksen valvonnan laiminlyönnin rangaistuksesta. Erityisesti toisen asteen koulutuksen osalta esitetty rangaistusmenettely ei ole tarkoituksenmukaista, vaan tärkeintä olisi varmistaa opiskelijan tukipalvelut.

Siksi SLL esittää, että perusopetuksessa ja perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa oleville säädetään eri käytännöt oppivelvollisen valvonnan laiminlyönnin osalta. Tämän myötä huomioitaisiin koulutusmuotoihin liittyvät ominaispiirteet sekä nuoren kehitysvaihe.

Yleisesti SLL katsoo, että esitetty rangaistusmenettely on ongelmallinen. Esimerkiksi opintonsa keskeyttänyt opiskelija ja hänen perheensä on usein jo muutenkin haavoittuvassa asemassa, eikä rangaistus paranna heidän tilannettaan. Koulutuksen keskeytyessä nuori tarvitsee sikon sijaan moniammatillista tukea. SLL katsoo, että esimerkiksi ohjauskeskustelun ja etsivän nuorisotyön palveluihin velvoittaminen olisi tarkoituksenmukaisempi tapa ratkaista itse ongelmaa, eli koulutukseen kiinnittymistä. Huoltajan edellytykset oppivelvollisuuden valvomiseen voivat olla myös olennaisesti heikommalla, jos opiskelija suorittaa koulutustaan toisella paikkakunnalla.

Lukiolaki

Lakiehdotuksessa säädetään opiskelijalta perittävistä maksuista (34 §). Yleisesti SLL kannattaa täysin maksutonta toista astetta, jonka tulisi kattaa niin oppivelvolliset kuin muut koulutukseen osallistuvat kaikkien koulutukseen liittyvien kustannusten osalta. SLL on ollut huolissaan esitetyn rahoituksen tasosta erityisesti ns. ylimääräisten opintoretkien ja vierailujen osalta. SLL katsoo, että mikäli resursseja ei merkittävästi lisätä, on välttämätöntä, että lukiolaissa edelleen sallitaan mahdollisuus kerätä maksuja vapaaehtoisesta oppilaitoksen ulkopuolisesta toiminnasta myös oppivelvollisilta.

Erilaiset kansainväliset kokemukset tai vierailut kulttuurilaitoksissa ovat arvokas osa lukiokokemusta. Samalla on todettava, että on oltava hyvin selkeää, että maksulliselle toiminnalle on oltava maksuton vaihtoehto, jos ne liittyvät jonkin opintojakson suorituksiin.

Laki ylioppilastutkinnosta

SLL katsoo, että kaikista ylioppilastutkinnon maksuista on luovuttava kokonaan. Jos tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, SLL katsoo, että maksuttomuuden rajausta ensimmäiseen viiteen hyväksytysti suoritettuun ylioppilastutkinnon kokeeseen on perusteltu. Samalla SLL edellyttää, että koekohtaiset maksut eivät nouse kohtuuttomasti.

Laki tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta & perusopetuslaki

SLL katsoo, että yhtenäinen tutkintokoulutukseen valmentava nivelvaiheen koulutuskokonaisuus olisi hakijalle hyvä ja selkeä väylä. Jos nuori kokee, ettei hänellä ole vielä valmiuksia hakeutua toiselle asteelle tai yhteishaun päätyttyä jää ilman koulutuspaikkaa, ei hänen tarvitsisi tehdä valintoja parhaiten soveltuvasta nivelvaiheen koulutuksesta.

SLL ei esitä muutoksia lakiehdotukseen tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta, mutta esittää, että perusopetuslaista ei poisteta lisäopetusta koskevaa sääntelyä.

SLL esittää, että koulutuksen järjestäjillä säilyisi mahdollisuus järjestää vapaaehtoisesti perusopetuksen lisäopetusta eli ns. kymppiluokkia. Esityksen mukainen tutkintokoulutukseen valmentava koulutus on laaja kokonaisuus, eikä kaikilla koulutuksen järjestäjillä ole välttämättä mahdollisuuksia tarjota monipuolista kokonaisuutta alueen koulutuksellisista olosuhteista johtuen. Tällöin olisi kannatettavaa, että tarjolla olisi vähintään perusopetuksen lisäopetusta.

Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen kohderyhmä on erittäin moninainen, joten tarve räätälöidä yksilöllisiä opintoja ja ohjausta on huomattava. SLL pitää tärkeänä, että valmentavassa koulutuksessa on mahdollista korottaa perusopetuksen päättöarvosanoja sekä suorittaa lukio-opintoja. Lakiehdotuksessa esitetään, että Opetushallitus laatii koulutukselle perusteet (10 §).

SLL katsoo, että näiden perusteiden tulee pohjautua valinnaisuuteen, jotta pykälässä 11 § määritellyt yksilölliset valinnat voivat aidosti toteutua.

Opintotukilaki

SLL katsoo, että oppivelvollisuuden laajentamisen myötä opintotukilakiin tulisi tehdä muutoksia liittyen ikärajaan sekä huoltajien tulojen vaikutuksiin. Lisäksi asumistukioikeutta tulisi laajentaa.

Opintotuki tulee ulottaa kaikille toisen asteen opiskelijoille eli luopua 17 vuoden ikärajasta. Lisäksi useat opintotukea tosiasiallisesti tarvitsevat jäävät opintotuen ulkopuolelle, sillä huoltajien tulorajat ovat alhaiset. Huoltajien tulojen alentavasta vaikutuksesta opintotukeen tulee luopua, jotta jokainen voi tehdä omaa tulevaisuuttaan koskevat päätökset itsenäisesti. Asumistukioikeus tulee laajentaa kaikille itsenäisesti asuville toisen asteen opiskelijoille riippumatta opintotukioikeudesta. Alaikäisten oikeus yleiseen asumistukeen on tällä hetkellä käytännössä sidottu opintotukioikeuteen, sillä asumistukea ei voi saada, ellei ole myös muita tuloja, jotka osoittavat henkilön elättävän itsensä itsenäisesti ja muodostavan näin oman ruokakuntansa.

Koulumatkatukilaki

SLL kannattaa lämpimästi koulumatkatukilakiin esitettyjä muutoksia maksuttoman koulutuksen piiriin kuuluville toisen asteen opiskelijoille. Erityisen kannatettavina muutoksina SLL pitää omavastuuosuuden poistoa sekä tukeen oikeuttavien päivien laskentatavan joustavoittamista. Viimeksi mainittu on hyödyksi esimerkiksi niille opiskelijoille, jotka vuorottelevat asumista vanhempiensa eri osoitteissa. Lisäksi siirtyminen sähköiseen hakemukseen on odotettu muutos, joka vähentää oppilaitosten hallinnollista työtä sekä selkeyttää järjestelmää hakijoille, kun kaikki tuet haetaan jatkossa suoraan Kelalta. *SLL on tyytyväinen, että koulumatkatuen saamiseen vaadittavaa minimikilometrimäärää on ollaan pienentämässä kymmenestä (10) kilometristä alaspäin, mutta vaatii esitetyn seitsemän (7) kilometrin rajan sijaan tason palautusta alkuperäisen esityksen mukaiseen viiteen (5) kilometriin, kuten perusopetuksen oppilailla.*

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki

Esityksessä sekä hallitusohjelmassa todetaan, että tarkoitus on säätää sitovista mitoituksista toisen asteen opiskeluhoollon palveluihin. SLL kannattaa tätä lämpimästi ja esittää mitoitukseksi täysipäiväistä terveydenhoitajaa, koulukuraattoria ja -psykologia enintään 600 opiskelijaa kohti, sekä täysipäiväistä lääkärinä 2000 opiskelijaa kohti. Mitoituksesta säätäminen lisää opiskelijoiden yhdenvertaisuutta eri puolilla Suomea, sillä TEAviisarin ja Karvin arvioiden mukaan vain terveydenhoitajapalvelujen toteutuminen suositusten mukaisesti on pääosin riittävällä tasolla. Kun henkilöstömitoitusten suuruudesta tehdään esitys, SLL edellyttää, että opiskeluhoollon palveluiden vahvistamiselle varattuja määrärahoja tarkastellaan uudelleen, jotta toimintojen laadusta voidaan pitää huolta.

SLL ei kannata opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestämisvastuun siirtämistä pois kunnilta sote-uudistuksen myötä. Tällä tavalla voidaan varmistaa, että palvelut ovat opiskelijoiden saatavilla oppilaitosten läheisyydessä tai niiden omissa tiloissa, eivätkä muutu kaukana lukion arjesta tapahtuvaksi korjaavaksi vastaanottotyöksi. Järjestämisvastuun siirtämisen sijaan tulisi keskittyä siihen, miten henkilöstömitoitukset parantavat opiskeluhoollon palveluiden saatavuutta ja laatua valtakunnallisesti.

Esityksen vaikutusarvioinnit

Yleisesti SLL on pettynyt siihen, miten vähän vaikutusarvioinneissa on tarkasteltu vaikutuksia oppimiseen ja motivaatioon. Esimerkiksi PISA-tutkimuksessa 2017 selvitettiin 15-vuotiaiden nuorten hyvinvointiin vaikuttavia tekijöitä sekä niiden yhteyksiä PISA-tuloksiin. Suomen osalta tutkimuksessa selvisi, että noin 15 % oppilaista kokee itsensä ulkopuoliseksi kouluyhteisöstään. Yhteenkuuluvuuden tunteen vaikutus tyytyväisyyden tasoon oli Suomessa osallistujamaiden suurin. Lisäksi erittäin hälyttävää on, että Suomessa oppilaiden suoritusmotivaatio on vertailumaiden alhaisin. Ne oppilaat, joilla oli korkea suoritusmotivaatio, menestyivät myös PISA-kokeessa muita paremmin. SLL pohtii, miten oppivelvollisuuden laajentaminen vahvistaa nuorten suoritusmotivaatiota ja siten oppimistuloksia.

Lisäksi vaikutusarvioinneissa ei ole täsmällisesti kuvattu, miten esitetyt lakimuutokset vastaavat nimenomaan keskeisimpiin koulutustasoa alentaviin haasteisiin, kuten kiinnittymiseen toisella asteella.

Myös taloudellisten vaikutusten arviointi on puutteellinen. Osoitettavat määrärahat on nostettava tasolle, joka korvaa esityksestä syntyvät kustannukset koulutuksen järjestäjille täysimääräisesti.

Lausunnon keskeinen sisältö

Yhteenvedona SLL katsoo, että oppivelvollisuuden laajentaminen on tehoton tapa nostaa koulutus- ja osaamistasoa. Maksuttoman toisen asteen toteuttaminen sen sijaan on kannatettavaa. Mikäli oppivelvollisuuden laajentamisesta ei luovuta, tulee hallituksen esityksessä huomioida seuraavat asiat:

- Lisättävä: ”Koulutuksen järjestäjän tulee ohjata opiskeluoikeuden menettänyt oppivelvollinen opiskeluhuollon palveluihin.” (Oppivelvollisuuslaki, 8 §)
- Opiskeluajan pidentymisen syyksi lisättävä: “5) kansainvälinen opiskelijaliikkuvuus” (Oppivelvollisuuslaki, 16 §)
- Muutosesitys oppivelvollisen valvonnan laiminlyöntiin: “Perusopetuksen jälkeisessä koulutuksessa olevalle oppivelvolliselle annetaan oppivelvollisuuden laiminlyönnistä huomautus. Oppivelvollisen kanssa käydään ohjauskeskustelu. Koulutuksen järjestäjällä on velvollisuus tehdä oppivelvollisesta ilmoitus etsivään nuorisotyöhön tai muuhun asuinkunnan nuorisotoimeen.” (Oppivelvollisuuslaki, 22 §)
- SLL katsoo, että mikäli resursseja ei merkittävästi lisätä, on välttämätöntä, että lukiolaissa edelleen sallitaan mahdollisuus kerätä maksuja vapaaehtoisesta oppilaitoksen ulkopuolisesta toiminnasta myös oppivelvollisilta. (Lukiolaki, 34 §)
- SLL katsoo, että kaikista ylioppilastutkinnon maksuista on luovuttava kokonaan. (Laki ylioppilastutkinnosta)
- SLL esittää, että perusopetuksen lisäopetusta koskevat säädökset pidetään ennallaan, eikä niitä pidä poistaa esitetyllä tavalla. (Perusopetuslaki)

Lisäksi SLL kiinnittää huomiota seuraaviin asioihin:

- 17 vuoden ikäraja sekä huoltajien tulojen alentavasta vaikutuksesta opintotukeen tulee luopua. Lisäksi asumistukioikeus tulee laajentaa kaikille itsenäisesti asuville toisen asteen opiskelijoille riippumatta opintotukioikeudesta. (Opintotukilaki)
- SLL vaatii koulumatkatuen saamisen minimikilometrimäärän laskemista seitsemästä (7) kilometristä alkuperäisen esityksen mukaiseen viiteen (5) kilometriin, kuten perusopetuksen oppilailla. (Koulumatkatukilaki)
- SLL kannattaa esitystä sitovien mitoitusten säätämisestä toisen asteen opiskeluhoollon palveluihin, mutta vastustaa opiskeluhoollon psykologi- ja kuraattoripalveluiden järjestämisvastuun siirtoa pois kunnilta sote-uudistuksen myötä. SLL esittää opiskeluhoollon henkilöstömitoitukseksi täysipäiväistä terveydenhoitajaa, koulukuraattoria ja -psykologia enintään 600 opiskelijaa kohti, sekä täysipäiväistä lääkäriä 2000 opiskelijaa kohti. (Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki)

Helsingissä 17.11.2020

Adina Nivukoski

Heikki Luoto

Puheenjohtaja Adina Nivukoski

Pääsihteeri Heikki Luoto

Lisätietoja:

sosiaalipoliittinen asiantuntija Iiris Hynönen, 050 377 7729, iiris.hynonen@lukio.fi