Leena Nissilä
Antti Markkanen

22.11.2016

Eduskunnan sivistysvaliokunnalle

OPETUSHALLITUKSEN LAUSUNTO SIVISTYSVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ PERUSOPETUSLAIN 46 §:N MUUTTAMISESTA (HE 178/2016)

Opetushallitus pitää hallituksen esityksen tavoitteita ja esitystä kokonaisuudessaan kannatettavana ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Taustaa

Voimassa oleva aikuisten perusopetusta koskeva lainsäädäntö ja rahoituksen perusteet on valmisteltu aikana, jolloin kyseisiä opintoja suorittivat lähinnä eri syistä peruskouluopintonsa Suomessa keskeyttäneet ja vaille peruskoulun päättötodistusta jääneet tai muutoin aikaisempaa koulutustaan täydentäneet. Maahanmuuton myötä Suomeen on tullut yhä enemmän väestöä, jolta puuttuu perusopetuksen oppimäärää vastaava koulutus, osalta myös luku- ja kirjoitustaito.

Uudistuksella toimeenpannaan muun muassa opetus- ja kulttuuriministeriön ehdotuksia turvapaikanhakijoiden ja muiden maahanmuuttajien integroimiseksi (Maahanmuuttajien koulutuspolut ja integrointi – kipupisteet ja toimenpide-esitykset. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2016:1) ja hallituksen kotouttamista koskevaa toimintasuunnitelmaa (3.5.2016). Ehdotuksia aikuisten maahanmuuttajien perusopetuksen kehittämiseksi on tehnyt myös opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmä (Aikuisten maahanmuuttajien perusopetus, Kehittämisehdotukset. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:23).

Koulutuksen rakenne

Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen sekä maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen kokoaminen yhdeksi opintopoluksi muuttamalla perusopetuslain 46 §:ää on tarkoituksenmukainen järjestely. Pykälän nimen muuttaminen tarkentaa sen ehdotettua alaa. Opetushallituksen mielestä tätä ei pidä kuitenkaan tulkita niin, että se estäisi perusopetuksen oppimäärän suorittaneen alle 17-vuotiaan nuoren perusopetuksen oppimäärän mukaisen yksittäisen aineen opiskelun esimerkiksi aikuislukiossa tai kansaopistossa.

Koulutuksen rakenteen uudistaminen antaa mahdollisuuksia ottaa nykyistä paremmin huomioon aikuisten perusopetuksen opiskelijoiden erilaiset taustat ja opiskelijakunnan moninaisuuden. Uudistusta tuetaan rahoitusjärjestelmän muutoksella, ja opinnoille päätetään tuntijako ja laaditaan opetussuunnitelman perusteet. Uudistuksella tehostetaan maahanmuuttajien pääsyä koulutukseen ja koulutuksen suorittamista. Hyvä koulutus ja sitä kautta työllistymi-

nen ovat kotoutumisen oleellisin osa. Hyvillä koulutusjärjestelyillä estetään syrjäytymistä ja vähennetään väkivaltaisen radikalisoitumisen vaaraa.

Ehdotettuun oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetukseen sisältyisi alkuvaihe, joka käsittäisi tarvittaessa lukutaitovaiheen, sekä päättövaihe. Opetushallitus pitää tarkoituksenmukaisena linjauksena siirtää nykyisin kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010) alaisena toteutettava luku- ja kirjoitustaidon koulutus osaksi oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta. Tapauskohtaisesti kilpailuttamisen perusteella järjestetty luku- ja kirjoitustaidon opetus siirtyy tällöin luontevaksi osaksi aikuisten perusopetusta, jolloin se kytkeytyy koulutuksen pedagogiseen kehittämiseen ja opetussuunnitelmatyöhön sekä koulun toimintakulttuuriin. Järjestelyn myötä voidaan alun perin lapsille tarkoitettu perusopetukseen valmistava opetus rajata koskemaan esi- ja perusopetusikäisiä oppilaita.

Alkuvaiheen opintoja oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksessa perustellaan erityisesti lisääntyneellä maahanmuutolla ja sen profiilin muuttumisella entistä enemmän humanitäärisen maahanmuuton suuntaan, jolloin maahan muuttavilla on aiempaa enemmän puutteita myös perustaidoissa. Tulee kuitenkin ottaa huomioon, että oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus ja sen alkuvaihe eivät ole pelkästään maahanmuuttajille tarkoitettu koulutusmuoto, vaan esimerkiksi vankiloissa on henkilöitä, jotka tarvitsevat perustaitoja luku- ja kirjoitustaidosta lähtien. Opetushallitus on tukenut erillisrahoituksella esimerkiksi romaneille annettavaa opetusta.

Perusopetuslain 46 §

Koulutuksen nykyistä yhdenmukaisempi rakenne ja henkilökohtaiset opiskelusuunnitelmat turvaavat koulutuksen jatkuvuutta ja tietojen siirrettävyyttä. Ehdotetussa 46 §:n 6 momentissa säädetään, että opintoja ja opiskelusuunnitelmaa koskevat tiedot on toimitettava viipymättä ja salassapitosäännösten estämättä seuraavalle opetuksen järjestäjälle. Tämä selvennys on tarpeellinen, sillä salassapitosäännösten tulkinta voisi monissa tapauksissa olla vaikeaa ja hidastuttaa tai estää tarpeellisten tietojen välittämisen.

Koulutuspolun selkiyttäminen ja tehostaminen on hyvä tavoite. Koulutuksen enimmäiskeston rajaamisella (perusopetuslain 46 §:n 8 mom.) voidaan kuitenkin aiheuttaa ongelmallinen tilanne kaikkein vaikeimmassa asemassa oleville, mahdollisesti pahasti traumatisoituneille turvapaikanhakijoille, joiden opinnot saattavat monista syistä edetä tavanomaista hitaammin. Opetushallitus esittää myös huolensa maahanmuuttajaäitien koulutuksesta, jotka hoitavat lapsiaan kotona. Äidit jäävät helposti koulutuksen ulkopuolelle kotona olleessaan. Opetushallitus esittää harkittavaksi, miten maahanmuuttajaäitien koulutukseen pääsemistä voitaisiin tukea. Esimerkiksi maahanmuuttajaäitien osalta osa-aikainen opiskelu voisi olla elämäntilanteen kannalta toimiva ratkaisu. Rahoituksen rajaaminen riittäisi sinällään kannustamaan opetuksen järjestäjiä tehostamaan opiskelijoiden tukitoimia ja opintojen etenemistä. Ilman perusopetuksen suorittamista Suomessa on käytännössä mahdoton työllistyä, jolloin mahdollinen koulutuskustannusten säästö menetetään sosiaaliturvakuluina. Koulutusjärjestelmämme yksi kulmakivi on, ettei se sisällä umpiperiä. Opetushallitus esittää, että päätoimisen opiskelun osalta tulisi lisätä lukiolain 24 §:n 1 momenttia vastaava säännös, jonka mukaan opiskelijalle voidaan

myöntää opiskeluaikaan pidennystä. Opetushallitus pitää hyvänä, että osa-aikaisten opiskeluaikaa ei rajata.

Rahoituksesta

Esityksessä kunnan peruspalveluiden valtionosuuslakia muutetaan siten, että oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksesta aiheutuvia käyttökustannuksia ei jatkossa enää huomioitaisi valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa eikä valtionosuusprosentin määrittelyssä. Tällöin rahoitus olisi jatkossa kokonaan valtion rahoitusta, kuten nykyisin rahoitusjärjestelmässä voimassa oleva perusopetukseen valmistavan opetuksen ja luku- ja kirjoitustaidon opetuksen rahoitus. Kuntien ja valtion rahoitusvastuiden välisen suhteen pitämiseksi nykytasolla, tarkoittaa muutos siirtymävaiheessa kuntien peruspalvelujen valtionosuusprosentin tarkistamista vastaamaan arviolta 2,5 miljoonan euron rahoitusvastuun siirtymistä valtiolle. Opetushallituksen rahoitusraportin mukaan laskentapäivänä 20.9.2015 muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksen opiskelijoiden yhteenlaskettu määrä oli 1 974. Opetusta järjesti 79 kuntaa ja 27 yksityisen ja neljän kuntayhtymän oppilaitosta. Opetushallituksen mukaan esityksen mukainen rahoitusmuutos on perusteltu ja kannatettava, sillä tämä tukee oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen sekä maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen kokoamista yhdeksi opintopoluksi.

Opetusneuvos Leena Nissilä

Kouluneuvos Antti Markkanen