

HE 178/2016 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain 1 ja 46 §:n ja kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi oppivelvollisuusiän ylittäneille tarkoitettun perusopetuksen rakennetta koskevaa perusopetuslain sääntelyä. Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus rakentuisi ehdotuksen mukaan kahdesta vaiheesta, joille säädettäisiin valtioneuvoston asetuksessa tuntijaot. Luku- ja kirjoitustaidon opetus kytkettäisiin osaksi perusopetuksen alkuvaihetta sitä tarvitseville. Laissa säädettäisiin nykyistä selkeämmin opintojen henkilökohtaistamisesta ja todetun osaamisen tunnistamisesta ja tunnustamisesta sekä vahvistettaisiin henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman merkitystä opintojen kulun ja keston kannalta. Laissa säädettäisiin nykyistä selkeämmin myös mahdollisuudesta sisällyttää perusopetuksen opintoihin työelämään tutustumista ja valinnaisia ammatillisia opintoja. Lisäksi säädettäisiin opetuksen järjestäjien välisestä yhteistyöstä ja tietojen vaihdosta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös kunnan peruspalveluiden valtionosuuslakia siten, että oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksesta aiheutuvia käyttökustannuksia ei otettaisi huomioon valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa eikä valtionosuusprosentin määrittelyssä.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallituksen 3.5.2016 päättämää kotouttamisen toimintasuunnitelmaa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2018.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Johdanto

Hallitus on 3.5.2016 päättänyt kotouttamista koskevasta toimintasuunnitelmasta. Suunnitelman mukaan osalla oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa maahan tulleista on hyvin puutteellinen koulutustausta, joten on odotettavissa, että oppivelvollisuusiän päättyessä perusopetuksen suorittaminen jää kesken. Yhteensä perusopetuksen täydentämistarpeessa olevia, oppivelvollisuusiän ylittäneitä nuoria arvioidaan olevan vuonna 2016 noin 2 600. Maahanmuuttajien, joilla on puutteita perusasteen opinnoissa, tulisi pystyä opiskelemaan kokopäiväisesti ja tehokkaasti. Toimintasuunnitelman tavoitteeksi hallitus päätti, että oppivelvollisuusiän ylittäneillä on tosiasialliset mahdollisuudet suorittaa perusopetuksen oppimäärä. Tavoitteena on uudistaa aikuisten perusopetuksen tuntijako, opetussuunnitelman perusteet ja rahoitus. Luku- ja kirjoitustaidon opetus kytketään osaksi aikuisten perusopetusta. Aikuisten perusopetukseen sisällytetään tutustumisjaksoja työelämään ja valinnaisena ammatillisia opintoja. Suunnitelman mukaan uudistettu perusopetus otetaan käyttöön 2018.

Hallituksen kotouttamista edistävään suunnitelmaan sisältyvän tavoitteen mukaan perusopetuksen valmistavan opetuksen ja aikuisten perusopetuksen järjestämistä tehostetaan kytkemällä rahoitus nykyistä tarkemmin toteutuneen opetuksen määrään. Samalla puretaan rahoitusjärjestelmän esteet opetuksen tehokkaalle käynnistämiseksi. Rahoituslain muutos tulee voimaan vuoden 2017 alusta. Rahoituslainsäädäntöä koskeva hallituksen esitysluonnos on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä kevään 2016 aikana ja se on tarkoitus käsitellä samaan aikaan tämän esityksen kanssa.

1.2 Lainsäädäntö ja käytäntö

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslain kirjaukset asettavat julkiselle vallalle velvoitteita huolehtia kouluttautumisen edellytyksistä siten, että vähävaraisillakin on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttautua.

Oppivelvollisuudesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998). Perusopetuslain 25 §:n 1 momentin mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 10 vuotta. Vakiintuneen tulkinnan mukaan oppivelvollisuus päättyy viimeistään sen vuoden kevätlukukauden päättyessä, kun oppilas täyttää 17 vuotta. Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta.

Perusopetuslaissa säädetään myös muille kuin oppivelvollisille annettavasta perusopetuksesta. Henkilön, joka ei ole saanut perusopetusta vastaavaa yleissivistävää koulutusta tai on suorittanut sen Suomen koulujärjestelmän mukaista oppimäärää selvästi suppeampana, on mahdollista suorittaa maksuton perusopetus tai sen osia (ns. aineenopetus) perusopetuksen oppimäärästä myös oppivelvollisuusiän ylittymisen jälkeen.

Perusopetuksen koko oppimäärän tai yksittäisiä oppiaineita voidaan suorittaa myös erityisessä tutkinnossa (perusopetuslaki 38 § ja -asetus 23 §). Erityinen tutkinto on perusopetuksen näyttökoe tai -tutkinto. Erityisessä tutkinnossa selvitetään erilaisten kirjallisten, suullisten ja muiden tarvittavien näyttöjen ja kokeiden avulla tutkintoon osallistuvan tietoja ja taitoja suhteessa joko oppivelvollisten tai aikuisten perusopetuksen oppimäärän valtakunnallisiin tavoitteisiin. Erityisen tutkinnon voi järjestää se, jolla on lupa järjestää perusopetusta. Kuka tahansa henkilö voi olematta oppilaana missään oppilaitoksessa osoittaa, että hänen tietonsa ja taitonsa vastaavat perusopetuksen oppimäärän mukaisia tietoja ja taitoja sekä saada siitä todistuksen. Erityisen tutkinnon hyväksytysti suorittaneelle annetaan todistus perusopetuksen oppimäärän suorittamisesta kokonaan tai osittain.

Perusopetuslain 5 §:n 1 momentin mukaan kunta voi järjestää myös perusopetukseen valmistavaa opetusta. Maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen tavoitteena on antaa tarvittavat valmiudet suomen tai ruotsin kielessä ja tarpeelliset muut valmiudet perusopetukseen siirtymistä varten sekä edistää kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Lainsäädännöllistä estettä valmistavan opetuksen järjestämiseen oppivelvollisuusiän ylittäneille ei ole. Opetukseen voidaan ottaa tai opetusta järjestää myös oppivelvollisuusiän ylittäneille. Perusopetuslain 9 § mukaan maahanmuuttajille järjestettävän perusopetukseen valmistavan opetuksen laajuus vastaa yhden lukuvuoden oppimäärää.

Kunta päättää perusopetuksen järjestämisestä muille kuin oppivelvollisille. Muille kuin oppivelvollisille annettavasta perusopetuksesta säädetään perusopetuslain 46 §:ssä. Opetusta voivat järjestää myös perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitettun luvan saaneet yksityiset yhteisöt tai säätiöt. Perusopetuslain 46 §:n 1 momentin mukaan muille kuin oppivelvollisille annettavasta perusopetuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä perusopetuslain 2 §:ssä, 3 §:n 1 ja 2 momentissa, 9 §:n 1 momentissa, 10—15, 18—22 ja 29 §:ssä, 30 §:n 1 momentissa sekä 35, 37, 38 ja 40—44 §:ssä säädetään. Soveltuvin osin ovat siis voimassa perusopetuksen tavoitteita, opetuksen järjestämisen perusteita, opetuksen laajuutta, opetuskieltä, opetuksen sisältöä, äidinkielen opetusta, uskonnon tai elämäntutkimustiedon opetusta, tuntijakoa, opetussuunnitelman perusteita, opetussuunnitelmaa, erityisiä opetusjärjestelyitä, opetuksen julkisuutta, kokeilua, koulutuksen arviointia, oppilaan arviointia, turvallista opiskeluympäristöä, oikeutta saada opetusta työpäivinä, oppilaan velvollisuuksia, erityistä tutkintoa koskevat säännökset sekä hallintoa koskevista säännöksistä henkilöstöä, salassapitoa, tietojen saantioikeutta, muutoksenhakuja, rahoitusta ja oppilaalta perittäviä maksuja koskevat säännökset. Oppilaille voidaan 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla antaa kirjallinen varoitus tai oppilas voidaan erottaa enintään yhdeksi vuodeksi.

Perusopetuslain 46 §:n 1 momentin mukaan opetus, oppikirjat ja muu oppimateriaali, työvälineet ja työaineet ovat oppilaille maksuttomia. Opetuksessa, joka on kunnan tai kuntayhtymän päätöksen taikka 7 §:ssä tarkoitettuun lupaan sisältyvän määräyksen perusteella järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti, oppilaalla on oikeus maksuttomaan asumiseen sekä riittävään päivittäiseen maksuttomaan ruokailuun. Tämä opetus on tavallisimmin kansanopistoissa. Päätoimissa opinnoissa opiskelijalla on oikeus maksuttomaan ateriaan niinä työpäivinä, joina opetussuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa opetuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa.

Pykälän 2 momentin mukaan oppilaaksi voidaan ottaa myös sellainen henkilö, jonka tarkoituksena on ainoastaan yhden tai useamman perusopetuksen oppimäärään kuuluvan oppiaineen suorittaminen. Tällaiselta oppilaalta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja. Maksun kohtuullisuutta koskeva säännös on perusopetuslain 44 §:ssä.

Pykälän 3 momentin mukaan muille kuin oppivelvollisille tarkoitettussa perusopetuksessa voidaan poiketa opetussuunnitelman perusteissa määrätyllä tavalla lain 11 ja 13 §:stä. Näin ollen voimassa oleva laki mahdollistaisi poikkeamisen sekä perusopetuksen oppimäärään kuuluvista aineista, niiden laajuudesta, opetukseen kuuluvasta valinnaisuudesta ja oppilaan ohjauksesta sekä uskonnon opetuksen säännöksistä keskusviraston määräyksellä. Momentin mukaan oppilaalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaan joko uskontoa tai elämäntietoa. Evankelisluterilaiseen kirkkoon, ortodoksiseen kirkkokuntaan tai muuhun uskonnolliseen yhdyskuntaan kuuluva täysi-ikäinen voi näin ollen 46 §:ssä tarkoitettussa opetuksessa valita uskonnon sijasta elämäntietoa, mikäli opetuksen järjestäjällä on lain mukaisten edellytysten täytyessä velvollisuus järjestää elämäntietoa. Lain perusteluiden (HE 86/1997) mukaan 3 momentin tarkoituksena on ollut mahdollistaa aikuislukion tuntijaon noudattaminen myös vuoden 1998 opetuslainsäädännön kokonaisuudistuksen jälkeen. Perusopetuslain säännöksistä poikkeaminen Opetushallituksen määräyksellä voidaan kuitenkin katsoa olevan vanhentunutta sääntelyä eikä opetussuunnitelman perusteissa ole tätä toimivaltuutta käytetty. Voimassa olevissa opetussuunnitelman perusteissa ohjeistetaan opetuksen järjestäjiä siten, että opetuksen järjestäjän tulee järjestää opiskelijoiden enemmistön uskonnon mukaista uskonnon opetusta ja muiden uskontojen opetusta perusopetuslain 13 §:n mukaan. Opetuksen järjestäjä ei voi määrätä uskonnonopetuksen järjestämisestä tai elämäntietoa järjestämisestä uskonnon sijasta, vaan opetusta on järjestettävä, mikäli lain mukaiset edellytykset täyttyvät ja opiskelijat tai alaikäisten kohdalla heidän huoltajansa sitä pyytävät.

Opetuksen järjestäjän tulee järjestää oppilaiden enemmistön uskonnon mukaista uskonnon opetusta eli opetus järjestetään sen mukaan, mihin uskonnolliseen yhdyskuntaan oppilaiden enemmistö kuuluu. Oppilaiden enemmistön mukainen uskonnon opetus on useassa tapauksessa muu kuin evankelisluterilainen uskonto. Evankelisluterilaista uskontoa, ortodoksista uskontoa ja elämäntietoa järjestetään, kun niihin oikeutettuja oppilaita on vähintään kolme. Muuta oman uskonnon opetusta järjestetään vähintään kolmelle oppilaalle, mutta vain huoltajan tai opiskelijan pyynnöstä.

Pykälän 4 momentin mukaan opetus voidaan järjestää lähiopetuksena, etäopetuksena tai niiden yhdistelmänä monimuoto-opetuksena. Lain perusteluiden mukaan opetusta voidaan järjestää aikuisten opetukseen soveltuvia erilaisia opetusmenetelmiä ja järjestämistapoja käyttäen.

Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013) tuli voimaan 1.8.2014. Lakia sovelletaan myös muihin kuin oppivelvollisiin perusopetuksen opiskelijoihin, pois lukien perusopetuksen aineopiskelijat. Perusteena yhtenäisille oppilas- ja opiskelijahuollon palveluille myös oppivelvollisuuden ylittäneiden osalta on lain esitöiden mukaan (HE 67/2013 vp) muun muassa opiskelijoiden kulttuuristen, sosioekonomisten, oppimisvalmiuksien ja opiskelumotivaation entistä suuremmat erot sekä eriarvoistumiskehityksen ehkäisemisen tarve.

Opetuksen järjestämistavasta säädetään perusopetusasetuksen 1 §:ssä (852/1998). Perusopetus järjestetään luokanopettajien antamana opetuksena, eri oppiaineiden opettajien antamana aineopetuksena, oppilaanohjaajien antamana oppilaanohjauksena sekä erityisopettajien antamana erityisopetuksena. Vuosiluokilla 1—6 opetus on pääosin luokanopetusta ja vuosiluokilla 7—9 pääosin aineopetusta, ellei opetussuunnitelmassa toisin määrätä. Säännös ei kaikilta osin sovellu muiden kuin oppivelvollisten perusopetukseen. Opettajien kelpoisuudesta säädetään asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998, jäljempänä kelpoisuusasetus). Kelpoisuusasetuksessa on säädetty luokanopetusta antavan luokanopettajan ja aineopettajan kelpoisuuksista. Perusopetukseen valmistavan opetuksen tai muiden kuin oppivelvollisten opetuksen osalta ei ole erikseen säädetty kelpoisuusvaatimuksista. Suomi tai

ruotsi toisena kielenä -opettajan kelpoisuusvaatimukset ovat samat kuin äidinkielen ja kirjallisuuden opettajilla, jolloin suomen tai ruotsin kieli toisena kielen opettamisen asiantuntijuus ei sisälly kelpoisuusvaatimuksiin. Myös luokanopettaja voi luokanopetuksessa opettaa suomi tai ruotsi toisena kielenä -oppimäärää ilman lisäopintoja.

Muille kuin oppivelvollisille tarkoitettu perustaitoja kehittävästä koulutuksesta säädetään lisäksi muun muassa kotoutumisen edistämistä annetussa laissa (1386/2010). Kotoutumislain edellytysten mukainen aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus sekä aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutus järjestetään Opetushallituksen antamien opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Luku- ja kirjoitustaidon koulutus on tarkoitettu sellaisille maahanmuuttajille, joilla ei ole omassa kotimaassaan ollut mahdollisuutta saada riittävästi koulutusta, jotta he voisivat selviytyä tietoyhteiskunnan opiskelulle asettamista vaatimuksista. Aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen tavoitteena on, että opiskelija oppii suomen tai ruotsin kielen alkeet sekä luku- ja kirjoitustaidon perusteet voidakseen siirtyä esimerkiksi kotoutumiskoulutukseen, aikuisten perusopetukseen tai kolmannen sektorin tarjoamaan toimintaan. Kotoutumiskoulutuksen tavoitteena on, että maahanmuuttaja saavuttaa suomen tai ruotsin kielessä toimivan peruskielitaidon. Opiskelijan tulee saavuttaa sellaiset suomen tai ruotsin kielen perusvalmiudet, joita hän tarvitsee toimiakseen arkielämässä, suomalaisessa yhteiskunnassa, työelämässä ja jatkokoulutuksessa. Kielitaidon lisäksi koulutukseen sisältyy suomalaisessa yhteiskunnassa tarvittavia numeerisia taitoja, suomalaiseen arkeen liittyvää osaamista sekä tietoa yhteiskunnasta ja työelämästä.

Perusopetuslain 14 § sisältää perusopetuksen oppimäärää koskevan asetuksenantovaltuutuksen, jonka mukaan valtioneuvosto päättää perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiaineiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako). Valtioneuvosto on 28 päivänä kesäkuuta 2012 antanut asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012), jota yleisesti kutsutaan nimellä tuntijakoasetus.

Perusopetuslain ja sitä tämentävän tuntijakoasetuksen mukaan perusopetuksen tavoitteena on tukea kasvua ihmisyyteen ja eettisesti vastuukykyiseen yhteiskunnan jäsenyyteen sekä antaa elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Tuntijakoasetuksen mukaan aikuisille annettavan perusopetuksen erityisenä tavoitteena on oppilaan osaaminen, elämäkokemukset, olosuhteet, ikä sekä kieli- ja kulttuuritausta huomioon ottaen tarjota mahdollisuus saavuttaa perusopetuksen tiedot ja taidot sekä parantaa oppimaan oppimisen taitoja ja jatko-opintovalmiuksia. Opetuksen laajuudesta säädetään tarkemmin perusopetusasetuksen (852/1998) 8 §:ssä. Perusopetuksen laajuus muille kuin oppivelvollisille on vähintään 44 kurssia. Kurssi kestää keskimäärin 28 tuntia. Oppilaille vapaaehtoiset kurssit voivat olla kestoaltaan edellä mainittua lyhyempiä tai pitempiä. Vankilassa järjestettävässä opetuksessa oppimäärä sisältää kuitenkin vähintään 30 kurssia. Kurssimäärä perustuu vuoden 1994 tuntijakoon, joka on laadittu aikana, jolloin valtaosa oppilaista on ollut suomen- tai ruotsinkielisiä ja saanut opetusta kansa- tai peruskoulussa. Käytännössä henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan sisältyvien kurssien määrä vaihtelee merkittävästi oppilaitosten opetussuunnitelmaratkaisujen, henkilökohtaistamisen sekä opiskelijan lähtötason mukaan. Perusopetuksen oppimäärän suorittamiseen tarvittava aika vaihtelee yhdestä lukuvuodesta useaan vuoteen.

Tuntijakoasetuksen mukaisesti opinnot muodostuvat eri oppiaineiden ja aineryhmien pakollisista ja valinnaisista kursseista. Vaikka kurssien vähimmäismäärä on säädetty asetuksella 44 kurssiksi, opetuksen järjestäjä voi päättää, että suoritettavien kurssien määrä on tuntijakotaulukossa todettua suurempi. Voimassa olevan tuntijakoasetuksen mukaan pakollisia kursseja si-

sältyy äidinkielen ja kirjallisuuteen, toiseen kotimaiseen kieleen ja vieraaseen kieleen, matematiikkaan, uskontoon tai elämäntutkimustietoon ja yhteiskunnallisiin ja luonnontieteellisiin aineisiin, joihin kuuluvat historia ja yhteiskuntaoppi, fysiikka, kemia, biologia ja maantieto. Tuntijaossa ei ole määritelty, miten kielten kurssit (14 pakollista ja 6 valinnaista) jakautuvat toisen kotimaisen kielen ja vieraan kielen välillä. Yhteiskunnallisia ja luonnontieteellisiä aineita tulee valita yhteensä vähintään neljä kurssia. Tähän aineryhmään kuuluvalle oppiaineelle ei ole määritelty oppiainekohtaista pakollista vähimmäiskurssimäärää. Oppilaan on tuntijaon mukaan opiskeltava yhteiskunnallisista ja luonnontieteellisistä aineista vähintään neljää ainetta kuudesta mahdollisesta. Oppilaalla on myös velvollisuus opiskella yhtä kieltä pitkän oppimäärän ja yhtä kieltä lyhyen oppimäärän mukaisesti. Opetuksen järjestäjällä on velvollisuus tarjota valinnaisena aineena vähintään yhtä vierasta kieltä. Lisäksi perusopetuslain ja sitä tämentävän tuntijakoasetuksen mukaan voidaan opettaa muita perusopetukseen soveltuvia aineita ja aihealueita, joita ei ole asetuksessa tarkemmin määritelty. Tuntijakoasetuksessa säädetään mahdollisuudesta poiketa vankilaopetuksessa tuntijaosta sen mukaan kuin opetussuunnitelmassa määrätään.

Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiainien ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Oppivelvollisuuslainsäädännön opetus järjestetään Opetushallituksen laatimien aikuisten perusopetusta koskevan opetussuunnitelman perusteet määräyksen (19/011/2015) mukaisesti. Aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet on sovellettu oppivelvollisten perusopetuksen perusteista. Perusteasiakirja kattaa aikuisten perusopetuksen kokonaisuudessaan, eli alkuvaiheen ja varsinaisen perusopetuksen, ja se otetaan käyttöön 1.8.2016. Tätä ennen aikuisten perusopetuksen alkuvaiheesta ja varsinaisesta perusopetuksesta on ollut voimassa omat erilliset perustemääräykset: aikuisten perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet 2004 (4/011/2004) sekä aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen opetussuunnitelman perusteet 2010 (14/011/2010). Aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen opetussuunnitelman perusteet hyväksyttiin ensimmäisen kerran vuonna 2010 vastaamaan koulutuksellista tarvetta, jota varsinainen perusopetus ja sen 44 kurssin vähimmäisoppimäärä eivät riittäneet kattamaan heikkojen perustaitojen vuoksi.

Laissa ei ole määritelty opetuksen kohderyhmää, mutta opetussuunnitelman perusteiden määritelmän mukaan muille kuin oppivelvollisille tarkoitettu perusopetus on tarkoitettu oppivelvollisuuslainsäädännön ylittäneille, joilla ei ole ollut oppivelvollisuusikäisinä kypsyä tai mahdollisuutta suorittaa perusopetusta tai joilla on tarve täydentää perusopetuksen tutkintoaan tai korottaa oppiainien arvosanoja. Kohderyhmässä on opiskelutaustaltaan ja valmiuksiltaan hyvin erityyppisiä opiskelijoita. Kohderyhmään kuuluvat erityisesti perusopetuksen loppuvaiheessa Suomeen tulleet nuoret, jotka eivät ole ehtineet saada perusopetuksen päättötodistusta valmiiksi oppivelvollisuusikäisinä tai joiden valmiudet ovat jääneet heikoiksi perusopetuksen aikana, ja 17–25-vuotiaat maahanmuuttajataustaiset, jotka eivät voi osallistua oppivelvollisuusikäisille järjestettävään opetukseen ikänsä takia, mutta tarvitsevat perusopetuksen päättötodistusta ja opiskelunvalmiuksia jatkaakseen opintoja toisella asteella. Kohderyhmää ovat myös muut maahanmuuttajataustaiset aikuiset, jotka heikon peruskoulutuksensa takia tarvitsevat erityisesti perusopetuksen alkuvaiheessa annettavia taitoja, kuten luku- ja kirjoitustaitoa sekä matemaattisia valmiuksia, tai jotka tarvitsevat päättötodistusta päästäkseen jatko-opintoihin. Lisäksi kohderyhmään kuuluvat ne vangit, joilta puuttuu perusopetuksen päättötodistus tai joilla ei ole tarvittavia opiskelunvalmiuksia jatkaakseen opintoja toiselle asteelle, ja aikuiset, jotka ovat keskeyttäneet peruskoulun.

Voimassa olevien säännösten ja määräysten mukaan perusopetuksessa opiskelija voi suorittaa perusopetuksen oppimäärän, suorittaa perusopetuksen oppiaineita tai niiden osia kursseina, korottaa perusopetuksen päättötodistuksen arvosanoja ja suorittaa muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksen alkuvaiheen opinnot tai niiden osia. Opiskelijan henkilökohtainen opiskelusuunnitelma rakennetaan sen mukaan, millaisia opintoja opiskelija tarvitsee, jotta hän pääsee opiskelutavoitteeseensa. Opiskelija on saattanut opiskella aikaisemmin esimerkiksi maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksessa, luku- ja kirjoitustaidottomien maahanmuuttajienkoulutuksessa ja/tai perusopetukseen valmistavassa opetuksessa. Muille kuin oppivelvollisille tarkoitetun perusopetuksen alkuvaiheen laajuutta ei ole erikseen määrätty, mutta alkuvaiheen täytyy antaa opiskelijalle sellaiset tiedot ja taidot, että hänellä on mahdollisuus jatkaa opintojaan varsinaisessa aikuisten perusopetuksessa. Alkuvaiheen opetuksessa kiinnitetään huomiota myös arjessa ja suomalaisessa yhteiskunnassa selviytymisessä tarvittaviin taitoihin. Aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen keskeisenä tehtävänä on antaa opiskelijalle mahdollisuus täydentää puutteellista yleissivistystään sekä lisätä yleisiä edellytyksiä arjessa selviämiseen. Yhteiskunnallisena tehtävänä alkuvaiheen koulutuksella on myös syrjäytymisen ehkäisy.

Jokaiselle opiskelijalle tulee opetussuunnitelman perusteiden mukaan laatia henkilökohtainen opiskelusuunnitelma ja sen osana henkilökohtainen opinto-ohjelma. Näiden laadinnassa otetaan huomioon mahdollisuuksien mukaan opiskelijan aiemmat opinnot ja muutoin hankittu osaaminen. Henkilökohtaisessa opiskelusuunnitelmassa otetaan huomioon opiskeluun vaikuttavat taustatekijät sekä määritellään opiskelun tavoitteet ja keskeiset sisällöt, opintojen suorittaminen ja suoritustavat, mahdolliset tukitoimet ja ohjauksen järjestäminen. Opinto-ohjelma on kooste opiskelijan pakollisista ja valinnaisista oppiaineista ja niihin kuuluvista kursseista tai muista opinnoista, jotka opiskelija tarvitsee saadakseen peruskoulun päättötodistuksen tai suorittaakseen muun opiskelulle asetetun tavoitteen. Opiskelijan henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan voi sisältyä myös opiskelujaksvoja muissa oppilaitoksissa sekä työelämään tutustumista.

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole rajoituksia muille kuin oppivelvollisille tarkoitetun opetuksen kestolle. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan alkuvaiheen opiskelija suorittaa henkilökohtaiseen opinto-ohjelmaansa kuuluvia opiskelukokonaisuuksia edeten opintokokonaisuudesta tai kurssista toiseen. Kun opiskelija on perusopetuksen alkuvaiheessa suorittanut hyväksytysti kaikki opinto-ohjelmaansa kuuluvat opinnot jossakin oppiaineessa tai muutoin saavuttanut tavoitteena olevan osaamisen, hän voi siirtyä joustavasti opiskelemaan näiden oppiaineiden varsinaisen perusopetuksen oppimääriä. Alkuvaiheen opetus voi olla ainejakoista tai eheytettyä. Alkuvaiheen opintoja voidaan jaksottaa ja kurssittaa.

Varsinaisen perusopetuksen opinnoissa edetään kurssimuotoisesti. Opinnoissa etenemisen turvaamiseksi opetus- ja arviointikäytännöt suunnitellaan opetussuunnitelman perusteiden mukaan siten, että opiskelijalla on riittävästi monipuolisia mahdollisuuksia osoittaa osaamistaan.

Käytännössä opetuksen järjestämisen tavat ja opetuksen kesto kursseina ja vuosina vaihtelevat huomattavasti. Lisäksi vaihtelee se, mitä koulutusta tai opintoja opiskelijoiden edellytetään suorittaneen ennen kuin heidät otetaan perusopetukseen. Joissakin tapauksissa ryhmiä perustetaan vain opiskelijoille, joilla edellytetään olevan jo valmiiksi tietty kielitaitotasoa, esimerkiksi toimiva alkeiskielitaito A1.3, ja peruslaskutaidon osaaminen sekä muu osaamistaso, tai että he ovat ennen perusopetukseen siirtymistä osallistuneet esimerkiksi työ- ja elinkeinoministeriön alaan kuuluvaan luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen, kotoutumiskoulutukseen, vapaan sivistystyön koulutuksena järjestettävään kotoutumiskoulutukseen tai suorittaneet perusopetuksen aineopintoja.

Ministeriö selvitti keväällä 2016 pääkaupunkiseudun (Helsinki, Vantaa, Espoo) kaikilta seitsemältä aikuisten perusopetuksen järjestäjältä sekä muutamalta mittavassa määrin aikuisten perusopetusta järjestävältä kansanopistolta niiden nykyisin tarjoaman perusopetuksen rakenteita, rahoitusta ja kurssimääriä. Kyselyyn vastanneet pääkaupunkiseudun järjestäjät kattavat arviolta noin 40 % maassa muualla kuin kansanopistoissa järjestettävästä muille kuin oppivelvollisille järjestettävästä perusopetuksesta. Kolme vastannutta kansanopistoa järjestävät arviolta noin 35 % kansanopistoissa yhteensä järjestettävästä muille kuin oppivelvollisille tarkoitusta perusopetuksesta. Yhteensä kaikki vastaajat järjestävät arviolta noin 50 % koko maassa järjestettävästä muille kuin oppivelvollisille suunnatusta perusopetukseen valmistavasta opetuksesta.

Selvityksen perusteella voidaan arvioida, että lyhyin opiskeluaika perusopetuksessa opiskelijalle, joka osaa lukea ja kirjoittaa latinalaisin kirjaimin, mutta jonka osaamistaso suomen tai ruotsin kielessä ja muissa perusopinnoissa on alkeistasolla, on kolme vuotta. Perusopetuksen rahoituksella järjestettyjen koulutuspolkujen pituudet vaihtelevat kuitenkin 3—6 vuoden välillä. Pituuteen vaikuttaa opiskelijaryhmien suomen kielen lähtötaso ja oppimisvalmiudet sekä järjestäjän lukujärjestykseen laittamat vuotuiset kurssimäärät. Opiskelijalle, jolla on omasta maasta arviolta 4—7 vuoden koulutus ja kohtalainen luku- ja kirjoitustaito latinalaisilla aakkosilla, koulutuspoluksi perusopetuksessa voi tehokkaimmillaan riittää 80 kurssia. Kun alkuvaihe ja oppimisvalmiudet ovat heikkomat, kurssimäärä lisääntyy ja vaihteluväli koulutuspolulle, joka ei sisällä luku- ja kirjoitustaitovaihetta, on 80—104 kurssia. Osa kansanopistoista on jo nykyisin aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen puitteissa järjestänyt luku- ja kirjoitustaidon koulutusta, joka on pituudeltaan noin 30—36 kurssia.

Edellä kuvattu koulutuksen määrä kuvaa perusopetuksen lähtökohtaista koulutuskokonaisuutta sellaiselle opiskelijalle, jolla ei ole ollenkaan suomen kielen taitoa eikä mitakaan perusopetuksen oppimäärään kuuluvia tietoja. Käytännössä kukin opiskelija opiskelee kuvatussa kokonaisuudesta sen osuuden, jonka osaaminen häneltä henkilökohtainen lähtötasonsa huomioon ottaen puuttuu suhteessa perusopetuksen päättötodistuksen saavuttamiseksi tarvittaviin taitoihin. Muiden kuin oppivelvollisten perusopetukseen hakeutuu runsaasti sellaisia opiskelijoita, joilla on jonkin verran, mutta ei riittävästi, perusopetuksen opintoja taustalla. Myös heidän suomen tai ruotsin kielen osaamistasonsa on hyvin vaihteleva riippuen aikaisemmin suorituista kielikursseista ja maassaoloajasta. Esimerkiksi myöhään maahan tulleilla nuorilla oppivelvollisuusikä voi kulua umpeen ennen kuin perusopetuksen päättötodistus on saavutettu. Tällöin opiskeluaika muille kuin oppivelvollisten perusopetuksessa voi olla alle yhden lukuvuoden mittainen. Jos opiskelija jo opintoihin tullessaan osaa opiskelukieltä kohtalaisesti, päättötodistuksen saavuttamiseen voi riittää 1—2 vuotta.

Vuonna 2015 perusopetuksessa oli yhteensä 1977 yli 17-vuotiasta oppilasta, joista 469 oli kansanopistoissa ja 1508 muissa oppilaitoksissa.

Työvoimakoulutuksena järjestettävän luku- ja kirjoitustaidon koulutukset noudattavat Opetushallituksen antamia voimassa olevia opetussuunnitelman perusteita, joiden mukaan koulutuksen kesto on keskimäärin 160—200 päivää (1120—1400 oppituntia) opiskelijan tarpeesta riippuen. Vuonna 2015 koulutuksen aloittaneita oli 902. Päättyneiden koulutusjaksojen keskimääräinen pituus vuonna 2015 oli 171 päivää.

Opetus- ja kulttuuriministeriö teetti maaliskuussa 2016 kyselyn opiskelija- ja turvapaikanhakijatilanteesta perusopetuksessa sekä aikuisten osalta myös arvioiduista määristä syksyllä 2016. Kyselyn vastusprosentti oli noin 79 kuntien osalta ja noin 58 yksityisten yhteisöjen ja kuntayhtymien järjestämän opetuksen osalta. Kyselyn mukaan oppivelvollisuusikä ylittäneille

HE 178/2016 vp

suunnatussa perusopetukseen valmistavassa opetuksessa oli 596 opiskelijaa 29.2.2016. Vastanneiden arvion mukaan syksyllä 2016 yli 17-vuotiaita arvioitiin opiskelevan perusopetuksessa 1755. Aikuisten osalta turvapaikanhakijat siirtyvät perusopetukseen lähes yksinomaan vasta siinä vaiheessa, kun heille on myönnetty turvapaikka, joten arvioituja lukuja voidaan pitää suuntaa antavana tietona asiantilasta ennen turvapaikanhakijatilanteesta johtuvaa lisäpaikkojen tarvetta.

Aikuisten maahanmuuttajien kielitaidon arviointikeskus, Testipiste, toteutti alkuvuodesta 2016 selvityksen osaamisen tunnistamisesta vastaanottokeskuksissa. Kartoituksessa haastateltiin 1004 turvapaikanhakijaa. Kartoitettuja oli yhteensä 32 maasta. Suurin osa kartoitetuista (90 %) oli miehiä. Kartoitetuista 66 % oli Irakistaja 16 % Afganistanista, mikä vastaa Maahanmuuttoviraston tietoja maahan tulleiden jakaumasta. Perusopetuksen tarpeessa olisi arviolta noin 30 % turvapaikan saavista henkilöistä, kun selvityksen tuloksia korjataan sillä, että selvityksestä puuttuvat 16—17-vuotiaat, koska nämä pääsääntöisesti ovat majoittuneet muualle kuin vastaanottokeskuksiin. Suurin osa perusopetusta vailla olevista on myös luku- ja kirjoitustaidon opetuksen tarpeessa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on Testipisteen tekemän selvityksen pohjalta arvioinut, että perusopetukseen osallistuvien opiskelijoiden määrä nousee merkittävästi. Arviolta noin 2 350 turvapaikan saanutta henkilöä siirtyisi perusopetukseen valmistavan opetuksen kautta syksyllä 2016. Vuonna 2016 ja sitä seuraavina vuosina sisäministeriön arvion mukaan odotetaan saapuvan noin 10 000 turvapaikanhakijaa vuosittain. Tällöin perusopetusta tarvitsevien henkilöiden määrän arvioidaan olevan 725 uutta opiskelijaa vuosittain. Tämä tarkoittaa oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksessa olevien opiskelijoiden määrän lähes kaksinkertaistumista nykytilanteeseen verrattuna vuonna 2017. Jos arviot seuraavina vuosina tulevista turvapaikanhakijoista toteutuvat, määrä tulee vielä muutaman vuoden kasvamaan, mutta alenee sen jälkeen, mutta jää kuitenkin selvästi korkeammalle tasolle kuin nykytilanteessa.

Tällä hetkellä aikuisten perusopetuksessa olevista opiskelijoista yli 90 prosentin arvioidaan olevan maahanmuuttajataustaisia. Asiaa selvitettiin vuoden 2010 tuntijakotyöryhmän työn yhteydessä, jolloin selvitysten perusteella arvioitiin maahanmuuttajataustaisia olevan yli 80 prosenttia. Maahanmuutto on sittemmin merkittävästi lisääntynyt. Tämä edellyttää tuntijaon perusteellista uudistamista vastaamaan opiskelijoiden tarpeisiin. Koulutukseen osallistuvien perustaidot ovat myös aiempaa heikompia. Kun järjestelmä luotiin, lähes kaikki opiskelijat olivat suorittaneet Suomessa huomattavan osan peruskoulun oppimäärästä. Nyt huomattavalla osalla muiden kuin oppivelvollisten perusopetukseen tulevista opiskelijoista perustaitojen hallinta on erittäin heikko eivätkä he osaa lainkaan opetuskieltä. Oleskeluaika Suomessa ja samalla suomalaisen yhteiskuntaan integroivan opetuksen tarve vaihtelevat suuresti.

Voimassa olevan kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 59 §:n mukaan kunnan rahoitusosuutta määrättäessä ei oteta huomioon perusopetukseen valmistavaa opetusta saavia oppilaita eikä siihen myönnettävää rahoitusta 2 §:n nojalla oteta huomioon valtionosuusprosenttia määrätessä. Muille kuin oppivelvolliselle järjestettävään perusopetukseen myönnettävä rahoitus puolestaan tarkistetaan lain 58 §:n nojalla ja otetaan 2 §:n nojalla huomioon valtionosuusprosenttia määrättäessä. Luku- ja kirjoitustaidon koulutusta ei rahoiteta valtionosuusjärjestelmän puitteissa. Näin ollen perusopetukseen valmistava opetus ja luku- ja kirjoitustaidon opetus ovat valtion kokonaan rahoittamia, kun taas muiden kuin oppivelvollisten perusopetus on voimassa olevan lain mukaan sekä valtion että kuntien rahoittamaa..

1.3 Nykytilan arviointi

Suomen koulutusjärjestelmä, jonka perustana on kaikille yhteinen oppivelvollisuuskoulu, on kehittynyt vastaamaan suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän tarpeisiin. Henkilö, joka muuttaa Suomeen ulkomailta, on omaksunut kasvuympäristönsä edellyttämät tiedot ja taidot. Mikäli peruskoulutus on jäänyt saamatta tai se perustuu hyvin erilaiseen toimintajärjestelmään, henkilö on suomalaisen työelämän ja toimintaympäristön näkökulmasta lähtökohdiltaan heikossa asemassa. Häneltä puuttuu koulutuksen tuottama inhimillinen pääoma, jota työssä ja arkielämässä tarvitaan.

Peruskoulutuksen puuttuminen on suomalaisessa toimintaympäristössä riski yksilölle. Hyvinvointivaltion keskeinen tavoite on tasa-arvo, jonka toteutumisen kannalta koulutuksen ja sivistyksen hankkimisen yhtäläinen mahdollisuus on olennainen. Mikäli tämä mahdollisuus estyy joltakin vähemmistöryhmältä, saattaa olla kyse rakenteellisesti syrjivästä käytännöstä.

Lisääntyneen maahanmuuton myötä perusopetusta tarvitsevien aikuisten määrä on asteittain lisääntynyt. Viimeisten kymmenen vuoden aikana maahanmuutto Suomeen on jatkunut kasvusuuntaisena. Vuodesta 2015 lähtien vuotuinen maahantulon määrä on moninkertaistunut. Kansainvälisen liikkuvuuden arvioidaan lisääntyvän myös tulevaisuudessa, joten on varauduttava vastaamaan sen myötä tuleviin yhteiskunnallisiin muutoksiin.

Kotoutumiskoulutuksen saatavuuden parantamiseen tähdänneessä Osallisena Suomessa -hankkeessa kiinnitettiin erityishuomiota nuoriin, jotka ovat muuttaneet oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa tai sen jälkeen Suomeen. Oppivelvollisuusiän ylittäneillä nuorilla, joilla on vähäinen tai heikko koulutustausta, ei ole ollut selkeätä koulutusmallia, vaan he ovat jääneet perusopetuksen ja aikuisten maahanmuuttajien kotoutumiskoulutuksen välimaastoon ja saaneet koulutusta siten kuin paikalliset olosuhteet ovat sen mahdollistaneet. Nuorten opiskelustausta ja perustaitojen lähtötaso vaihtelevat suuresti ja samanaikainen peruskoulun oppimäärän ja opetuskielen opiskelu sekä elämäntilanteesta johtuvat syyt asettavat erityisiä haasteita oppimiselle. Nuoret ovat vaarassa syrjäytyä koulutuksesta ja työelämästä, jos he eivät saavuta peruskoulussa riittävää osaamistasoa.

Muille kuin oppivelvollisille tarkoitetun perusopetuksen tuntijako on pysynyt muuttumattomana vuodesta 1994 lähtien. Voimassa oleva muille kuin oppivelvollisille tarkoitetun perusopetuksen lainsäädäntö on laadittu aikana, jolloin sen on ollut tarkoitus ensisijaisesti vastata kotimaisen kansakoulun käyneiden tarpeeseen saada yleisen jatko-opintokelpoisuuden edellyttämä päättötodistus, joka rinnakkaiskoulujärjestelmän aikaan oli keskikoulun päättötodistus ja myöhemmin peruskoulun päättötodistus.

Turvapaikanhakijoiden määrän lisääntymisen vuoksi aikuisten perusopetuksen tarve on kasvamassa. Esitettyjen arvioiden ja selvitysten perusteella voidaan arvioida, että tarve perusopetuksen järjestämiselle oppivelvollisuusiän ylittäneille tulee lähes kaksinkertaistumaan vuonna 2017 verrattuna nykytilanteeseen. Opiskelijamäärän arvioidaan kasvavan jonkin verran vielä vuosina 2018—2019. Koulutuspaikkoja tarvitaan lisää, mikä tarkoittaa sitä, että useammat kunnat ja mahdollisesti yksityiset yhteisöt tulevat jatkossa järjestämään aikuisten perusopetusta. Perusopetuksen laadun varmistamiseksi on tärkeää, että säädökset sisältävät riittävän ohjeistuksen laadukkaana koulutuksen järjestämiseksi.

Maahanmuuttajien koulutuspolkuja ja integrointia selvittäneen työryhmän (opetus- ja kulttuuriministeriö 2016:1) mukaan maahanmuuttajia ohjautuu kotoutumiskoulutusten jälkeisiin koulutuksiin ja kotoutumiskoulutusta korvaaviin koulutuksiin tarjontalähtöisesti, eikä opiskelijan

oman osaamis- ja koulutustaustan kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Ongelmana on lisäksi se, että maahanmuuttajia ohjataan koulutuksiin kulttuuristen ennako-oletusten pohjalta.

Merkittävin puute nykyisessä järjestelmässä on kuitenkin se, että siinä ei ole yhtenäistä tapaa rakentaa opiskelijalle opiskelupolkua. Maahanmuuttajien reitit koulutukseen ja työelämään ovat pitkiä, sisältävät tyhjäkäyntiä, päällekkäisyyksiä ja toisinaan myös epätarkoituksenmukaisia opintoja. Kun maahanmuuttaja on päässyt sopivaan, noin vuoden kestäväan kotoutumiskoulutukseen, tämän ja seuraavien koulutusvaiheiden väliin jää usein viiveitä. Erityisen epäkäytännöllinen on ollut nykyinen vuosirytmii, jossa aikuisten perusopetuksen koulutukset alkavat vain kerran vuodessa, syyslukukauden alussa. Yhdistämällä luku- ja kirjoitustaidon opetus aikuisten perusopetukseen saadaan mahdollisimman tehokkaasti etenevä koulutuskonaisuus, jossa opiskelija voi edetä omien opiskelunvalmiuksiensa mukaisessa tahdissa keskeytyksettä. Voimassa oleva lainsäädännössä on säädetty tuntijako vain niin sanotulle varsinaiselle perusopetukselle (vähintään 44 kurssia), mikä on muun muassa maahanmuuttajille riittämätön kurssimäärä. Tuntijaon vähimmäisoppimäärän on ajateltu kattavan oppivelvollisten perusopetuksen vieraan kielen opinnot (A-oppimäärä), historian koko perusopetuksen oppimäärän sekä vuosiluokkien 7—9 opinnot taito- ja taideaineita lukuun ottamatta. Tuntijakoasetuksen mukaisessa tuntijaossa ei kuitenkaan ole nykyisellään huomioitu maahanmuuttajien suomen tai ruotsin kielen taidon kantaväestöä heikompa lähtötaso.

Käytännön tarpeen sanelemana opetussuunnitelman valtakunnalliset perusteet on laadittu myös perusopetuksen alkuvaiheelle, jolle ei kuitenkaan ole säädetty tuntimäärää tai tuntijakoa. Oppivelvollisuuden ylittäneille järjestetään myös perusopetuksen valmistavaa opetusta, vaikka se alun perin on ollut tarkoitus kohdentaa nuorille.

Käytännössä opetuksen järjestämisen tavat ja opetuksen kesto kursseina ja vuosina vaihtelevat huomattavasti. Opiskelijalle, joka aloittaa opiskelunsa alkeista, opetuksen lähtökohtainen kesto saattaa vaihdella välillä 3—6 vuotta, ja kurssimäärien vaihteluväli koulutuspolulle, joka ei sisällä luku- ja kirjoitustaitovaihetta, vaihtelee lähtökohtaisesti välillä 80—104. Tämän lisäksi osa kansanopistoista on jo nykyisin aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen puitteissa järjestänyt perusopetuksen käytännön järjestämiseksi välttämätöntä luku- ja kirjoitustaidon koulutusta. Ongelmallista on myös se, että voimassa olevassa järjestelmässä rahoituksen taso vaihtelee sen mukaan, onko opiskelija perusopetuksen valmistavassa opetuksessa vai perusopetuksessa ja järjestetäänkö opetus sisäoppilaitoksessa vai muussa oppilaitoksessa ilman, että käytännön opetustoiminta eroaa tai sen tulisi erota merkittävästi toisistaan.

Voimassa oleva lainsäädäntö ja luku- ja kirjoitustaidon koulutus muodostavat riskin päällekkäisestä ja tehottomasta koulutuksesta. Laissa ei ole rajoitteita perusopetusvaiheen kestolle tai rahoitukselle eikä erityisiä perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen tai työelämään ohjaavia säännöksiä. Nykyinen järjestelmä voi tietyissä tilanteissa mahdollistaa myös tehottomien koulutuspolkujen syntymisen. Muusta koulutuksesta irrallinen ja eri järjestäjän järjestämä luku- ja kirjoitustaidon koulutus ei tue tehokasta ja joustavaa siirtymistä muuhun jatko-opetukseen, esimerkiksi perusopetukseen. Siirtymät oppilaitoksesta toiseen ovat omiaan pidentämään koulutuspolkuja myös siksi, että joka siirtymän yhteydessä opiskelijan lähtötaso arvioidaan uudestaan, eikä jo opitun tunnistamiseen ja tunnustamiseen ole laissa selkeää yhtenäisiin menettelyihin ohjaavaa säännöstä. Voimassa olevassa järjestelmässä luku- ja kirjoitustaidon opetuksen tarjoajat vaihtuvat muutaman vuoden välein kilpailutuksen seurauksena. Järjestely ei ole omiaan takaamaan riittävällä tavalla vaativaa erityisosaamista edellyttävää pitkäjänteistä opetuksen kehittämistä, johon kuuluvat jatkuva opetussuunnitelmatyön ja toimintakulttuurin kehittäminen, pedagogiikan kehittäminen ja opetushenkilökunnan osaamisen kehittäminen, ja jotka taas edellyttävät riittävää määrää pysyviä opettajan työ- tai virkasuhteita. Voimassa oleva jär-

jestelmä on myös omiaan lisäämään moninkertaista osaamistason arviointia ja suunnitelmien tekoa. Opetuksen järjestäjän vaihtuessa jatkaminen jo saavutetulta tasolta ei myöskään kaikissa tilanteissa onnistu.

Perusopetukseen valmistava opetus ja luku- ja kirjoitustaidon opetus ovat valtion kokonaan rahoittamia, kun taas muiden kuin oppivelvollisten perusopetus on sekä valtion että kuntien rahoittamaa. Koska jatkossa nämä yhdistyvät muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksiksi, myös yhteinen rahoituslähde tulisi valita. Aikuisten perusopetuksen kehittämistyöryhmä esitti selvityksessään vuonna 2014 (2014:23), että rahoitus olisi jatkossa kokonaan valtiorahoitteista. Suurin osa rahoituksesta on valmiiksi valtion rahoitusta.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Tavoitteet

Esityksellä toteutetaan hallituksen 3.5.2016 päättämää kotouttamista koskevaa toimintasuunnitelmaa, jonka mukaan koulutukseen ja työelämään siirtymistä nopeutetaan ja aikuisten perusopetus uudistetaan. Osalla oppivelvollisuusiän loppuvaiheessa maahan tulleista on hyvin puutteellinen koulutustausta, joten on odotettavissa, että oppivelvollisuusiän päättyessä perusopetuksen suorittaminen jää kesken. Maahanmuuttajien, joilla on puutteita perusasteen opinnoissa, tulisi pystyä opiskelemaan kokopäiväisesti ja tehokkaasti. Tavoitteena on, että oppivelvollisuusiän ylittäneillä on tosiasialliset mahdollisuudet suorittaa perusopetuksen oppimäärä. Ohjelman mukaan aikuisten perusopetuksen tuntijako, opetussuunnitelman perusteet ja rahoitus uudistetaan. Luku- ja kirjoitustaidon opetus kytketään osaksi aikuisten perusopetusta. Työvoimakoulutuksena järjestettävä luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyy vuonna 2018 osaksi oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta niiden opiskelijoiden osalta, joilla ei ole peruskoulun oppimäärän mukaista osaamista. Aikuisten perusopetukseen sisällytetään tutustumisjaksoja työelämään ja valinnaisena ammatillisia opintoja. Uudistettu perusopetus otetaan käyttöön vuonna 2018.

Esityksen tavoitteena on kehittää oppivelvollisuusiän ylittäneille tarkoitettua perusopetuksen sisältöä ja rakennetta vastaamaan muuttunutta tarvetta ja yhtäläistää nykyisin hyvin erilaisia ja ohjaamattomia käytäntöjä, takaamalla kuitenkin riittävät henkilökohtaiset joustot tehokkaalle etenemiselle. Opetusta eheytetään entisestään, koulutusputkea tehostetaan ja selkeytetään säätämällä sen eri vaiheet näkyväksi. Opetuksen kotouttavaa roolia vahvistetaan siten, että erillistä kotoutumiskoulutusta ei pääsääntöisesti olisi perusopetukseen osallistuville tarpeen järjestää. Tavoitteena on, että muille kuin oppivelvollisille tarkoitettu perusopetus voidaan suorittaa mahdollisimman tehokkaasti ja enenevässä määrin kokopäiväisesti opiskellen.

Tavoitteena on luoda oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetukseen uusi rakenne: alkuvaihe ja päättövaihe sekä alkuvaiheeseen liittyvä opiskelijan tarpeen mukaan järjestettävä luku- ja kirjoitustaitovaihe. Alkuvaiheeseen yhdistyisi nykyinen aikuisten perusopetuksen alkuvaihe ja aikuisten perusopetuksen valmistava opetus sekä aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon koulutus. Päättövaihe vastaisi nykyistä varsinaista aikuisten perusopetusta. Alkuvaiheelle ja sitä opiskelijan tarpeen mukaan täydentävälle lukutaitovaiheelle säädettäisiin omat vähimmäiskurssimäärät ja tuntijaot valtioneuvoston asetuksessa. Nykyisessä perusopetuksessa ainoastaan varsinaiselle perusopetukselle on säädetty vähimmäiskurssimäärä ja tuntijako. Kurssimäärät pyritään uudessa järjestelmässä säätämään siten, että oppilaskohtaiset kustannukset eivät kasvaisi. Aikuisten perusopetuksen alkuvaiheen tavoitteena on, että opiskelijat integroidusti opiskellen hankkivat sellaisen osaamistason kussakin aikuisten perusopetuksen tuntijaon mukaisessa oppiaineessa, että se mahdollistaa opintojen suorittamisen perusopetuk-

sen päättövaiheessa, perusopetuksen päättötodistuksen saamisen, riittävän suomen tai ruotsin kielen tavoitetaso saavuttamisen sekä kotouttamisen edellyttämien valmiuksien hankkimisen. Perusopetuksena järjestettävään ja rahoitettavaan lukutaidon opetukseen otetaan opiskelijoita, joilta puuttuu perusopetuksen tietoja ja taitoja ja joiden tavoitteena on perusopetuksen suorittaminen. Perusopetukseen ei ohjata luku- ja kirjoitustaidon opetusta ja tukea tarvitsevia opiskelijoita, joilla perusopetuksen oppimäärä on jo suoritettu.

Uudistuksen tavoitteena on poistaa koulutusten päällekkäisyydet ja mahdollistaa tehokkaiden päätoimisten yksilöllisten koulutuspolkujen toteuttamisen opiskelijan osaamisen lähtötaso huomioiden. Tämä tehostaa ja nopeuttaa perusopetuksen saavuttamiseen käytettyä aikaa ja opiskelijat voivat sujuvammin siirtyä eteenpäin toisen asteen koulutukseen ja työelämään. Perusopetuksen kaikkiin vaiheisiin sisältyy opinto-ohjausta ja työelämätaitoja ja tavoitteena on myös lisätä opetuksen järjestäjien yhteistyötä alueella toimivien ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa, jotta koulutuspolut nopeutuisivat ja opetuksen aikaiset työelämäyhteydet lisääntyisivät.

Koulutuspolkua tehostetaan rajaamalla koulutuksen enimmäiskesto. Laissa myös säädettäisiin nykyistä tarkemmin siitä, mille opiskelijan osaamistasolle kukin vaihe on tarkoitettu, mikä vähentää tarpeettoman ja mahdollisesti päällekkäisen koulutuksen järjestämistä.

Voimassa olevista opetussuunnitelman perusteista tuleva velvoite laatia jokaiselle opiskelijalle henkilökohtainen opiskelusuunnitelma nostettaisiin lain tasolle, jotta henkilökohtaistamisen merkitys opetuksen tehokkaalle järjestämiselle korostuisi entisestään. Opintojen etenemistä tehostettaisiin myös siten, että lakiin säädettäisiin aiemmin opetussuunnitelman perusteissa määrätty velvoite tunnistaa ja tunnustaa opiskelijan muualla hankittu osaaminen.

Esitetyillä toimenpiteillä on tarkoitus myös helpottaa opiskelijan liikkumista maan sisällä opetuksen järjestäjältä toiselle. Yhtenäinen rakenne ja sisällöt yhdistettynä velvollisuuteen laatia yhtenäisen mallin mukainen henkilökohtainen opiskelusuunnitelma ja velvollisuus siirtää sitä koskevat tiedot opetuksen järjestäjältä toiselle muun muassa jo tehtyjen suoritusten hyväksilukemiseksi edesauttavat siirtymistä, estävät koulutuspolun katkoksia sekä vähentävät päällekkäistä suunnittelutyötä ja päällekkäistä koulutusta. Tavoitteena on, että osaamisen tunnustamista ei tarvitse aloittaa alusta vastaanottavassa oppilaitoksessa, vaan opintoja voidaan jatkaa siitä, mihin edellisessä oppilaitoksessa on jääty.

2.2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslain 46 §. Samalla muutetaan teknisesti perusopetuslain 1 §:n 3 momentti, jossa viitataan 46 §:ään. Voimassa olevassa pykälässä säädetään perusopetuksesta muille kuin oppivelvollisille. Pykälää täsmennettäisiin vastaamaan sen tarkoitusta siten, että siinä vastaisuudessa säädettäisiin perusopetuksesta oppivelvollisuusiän ylittäneille. Pykälän otsikko ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan paremmin pykälän sisältöä. Lapset, jotka ovat oppivelvollisuusikäisiä, mutta eivät välttämättä kaikissa tilanteissa Suomessa oppivelvollisia, osallistuvat kuten tähänkin asti oppivelvollisille tarkoitettuun perusopetukseen, mikäli heille ei järjestetä perusopetukseen valmistavaa opetusta. Oppivelvollisuusikä määritellään oppivelvollisuutta koskevassa perusopetuslain 25 §:ssä, jonka mukaan Suomessa vakinaisesti asuvat lapset ovat oppivelvollisia. Oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, kuin lapsi täyttää seitsemän vuotta. Oppivelvollisuus päättyy, kun oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut kymmenen vuotta. Tässä pykälässä tarkoitettujen oppivelvollisuusiän ylittäneet ovat käytännössä seitsemäntoista vuotta täyttäneitä. Voimassa olevassa pykälässä useassa kohtaa esiintyvä termi oppilas muutetaan muotoon opiskelija, joka kuvaa paremmin opetuksen oppivelvol-

lisuusiän jo ylittänyttä, usein aikuista, kohderyhmää. Pykälän 1 momenttiin tehdään vastaava terminologinen muutos kuin pykälän otsikossa. Lisäksi poistetaan sovellettavien säännösten luettelosta pykälä 11, sillä sen osalta esitykseen sisältyy erityiset säännökset oppivelvollisuus- iän ylittäneiden osalta. Aiemmin 3 momentissa säädetyn mukaisesti 1 momentissa säädettäisiin, että opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntietoa. Pykälän 1 ja 2 momentit vastaisivat muilta osin voimassa olevan pykälän 1 ja 2 momentteja.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin oppivelvollisuus- iän ylittäneiden perusopetuksen vaiheesta rakenteesta. Perusopetuslaissa säädettäisiin päättövaiheen lisäksi oppivelvollisuus- iän ylittäneille suunnatusta perusopetuksen alkuvaiheen opetuksesta, joka tarpeen vaatiessa voi sisältää luku- ja kirjoitustaidon opetusta erityisessä lukutaitovaiheessa. Opetus järjestetään laajuudeltaan vastaamaan opiskelijan tarpeita. Opetuksen laajuus määräytyy opiskelijan tarpeen sekä hänen tieto- ja taitotasonsa mukaan. Perusopetus voi laajimmillaan sisältää alkuvaiheen osana järjestettävän luku- ja kirjoitustaitoa vailla oleville tai sellaisille maahanmuuttajille, joilla ei ole riittäviä edellytyksiä selviytyä perusopetuksen alkuvaiheessa opiskelulle asetettavista vaatimuksista, tarkoitetun erityisen lukutaitovaiheen, perusopetuksen alkuvaiheen opetuksen ja perusopetuksen päättövaiheen opetuksen. Suuri osa opiskelijoista osallistuu vain osaan mainituista vaiheista. Lukutaitovaihe sisältää luku- ja kirjoitustaidon alkeita, numeerisia perustaitoja ja kotouttavia sisältöjä. Työvoimakoulutuksena järjestettävä luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyy vuonna 2018 osaksi oppivelvollisuus- iän ylittäneiden perusopetusta niiden opiskelijoiden osalta, joilla ei ole peruskoulun oppimäärän mukaista osaamista.

Oppivelvollisuus- iän ylittäneiden perusopetusta olisi kelpoinen antamaan sellainen henkilö, jolla on opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista annetun asetuksen (986/1998) mukaan kelpoisuus antaa perusopetuksen aineenopetusta tai luokanopetusta.

Opiskelijan lähtötaso on 3 momentin mukaan arvioitava tarkoituksenmukaisen henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman määrittämiseksi. Opiskelijan opinnot on eri vaiheiden sisällä yksilöllistettävä. Arviointi tehdään tarvittaessa yhteistyössä muiden viranomaisten, kuten kotouttamisesta tai työvoimapolitiikasta vastaavien viranomaisten tai heidän määrittämiensä tahojen, kanssa. Esimerkiksi työ- ja elinkeinotoimistot laativat maahanmuuttajille kotoutumissuunnitelman, joka sisältää erilaista toimintaa, kuten koulutusta, toimeentulosuunnittelua ja työharjoittelua. Tietoja voidaan luovuttaa eri viranomaisten välillä opiskelijan antaman, henkilö- iänsuojelun (523/1999) mukaisen suostumuksen nojalla. Tässä vaiheessa ei säädettäisi erityistä tietojen luovutussäännöstä eri viranomaisten välille. Vaiheittainen asetuksella tarkemmin säädettävä vähimmäisoppimäärä ei velvoita kaikkien kurssien suorittamiseen, vaan asettaa tason, joka tulee kussakin opintojen vaiheessa saavuttaa. Päättötodistuksen saaminen edellyttää kuitenkin, että osaamisen taso on henkilöllä tunnistettu ja osaaminen tunnustettu. Opiskelijan tieto- ja taitotason arviointiin sekä osaamisen tunnistamiseen tulee opintojen alkuvaiheessa kiinnittää erityistä huomiota. Kuten tähänkään asti, opetusta ei sidota vuosiluokkiin, vaan opetuksen on tarkoitus mahdollistaa opiskelijan yksilöllinen joustava tieto- ja taitotasosta ja niiden karttumisesta riippuva eteneminen. Vaikka opiskelijan arvioitaisiin lähtökohtaisesti tarvitsevan esimerkiksi alkuvaiheen opetusta, ei ole tarkoitus, että hänen tulisi kaikissa tapauksissa suorittaa kaikki kyseisen vaiheen pakolliset opinnot, vaan opinnot yksilöllistetään myös kyseisen vaiheen sisällä. Momentissa säädettäisiin velvollisuudesta laatia opiskelijan henkilökohtainen opiskelusuunnitelma. Velvollisuudesta määrätään jo voimassa olevissa opetussuunnitelman perusteissa. Asiasta säädetään esityksen mukaan lain tasolla. Suunnitelmaan kirjataan kurssit, jotka opiskelijan suunnitellaan suorittavan, aikaisempi koulutus ja mahdollisesti opintoja korvaava työkokemus ja muu osaaminen sekä ne kurssit, jotka hänelle tunnustetaan ja tunnustetaan.. Oppiaineiden osaamistason määrittelyssä ja osaamisen tunnistamisessa ja tunnustami-

nessa opettaja on keskeinen toimija. Henkilökohtainen opiskelusuunnitelma tulisi laatia opettajien ja opinto-ohjaajien yhteistyönä. Opintojen henkilökohtaistaminen ja dokumentointi on myös osa opiskelijan oikeusturvaa ja sillä varmistetaan, että perusopetusta ei järjestetä enempää kuin on oppimäärän tai sen osan suorittamisen näkökulmasta tarpeen. Henkilökohtaistamisella huolehditaan myös siitä, että tarvittava opetus järjestetään opiskelijan elämäntilanne ja aiemmin opittu huomioon ottaen, ja että opiskeluaikat ja -tavat ovat tarkoituksenmukaisia. Henkilökohtaistamisen tavoitteena on lyhentää opintoaikoja ja tehostaa koulutusjärjestelmän resurssien käyttöä.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin lisäksi, että oppivelvollisuusiän ylittäneille ei järjestettäisi 5 pykälässä tarkoitettua perusopetukseen valmistavaa opetusta. Valmistavaa opetusta ei ole enää tarpeen järjestää oppivelvollisuusiän ylittäneille, sillä oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus sisältäisi jo opiskelijan tarpeen mukaan sekä luku- ja kirjoitustaidon opetusta että perusopetuksen alkuvaiheen opetusta siten järjestettynä, että ne sisällöltään ja tavoitteeltaan vastaavat maahanmuuttajille järjestettävää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Valmistavaa opetusta järjestettäisiin edelleen oppivelvollisuusikäisille tai oppivelvollisuusiän ylittäneille.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin perusopetuksen 3 momentissa tarkoitettua alkuvaiheen sekä siihen mahdollisesti sisältyvän lukutaitovaiheen tavoitteista ja sisällöstä. Laissa säädettäisiin ensimmäistä kertaa perusopetuksen alkuvaiheen opetuksesta. Alkuvaiheen opiskelijan tiedot ja taidot ovat vielä niin vähäiset, ettei opiskelijalla ole mahdollisuutta selviytyä perusopetuksen päättövaiheen opinnoista, jotka vastaavat tasoltaan oppivelvollisten perusopetuksen 7—9 vuosiluokkien oppimäärää.

Oppivelvollisuusiän ylittäneille tarkoitettua perusopetuksen alkuvaiheen tehtävänä on varmistaa tarvittaessa se, että opiskelijalla on perustiedot ja -taidot sekä olennaiset opiskelu- ja tiedonhankintataidot, jotta hän pystyy opiskelemaan päättövaiheen perusopetuksessa tai muussa koulutuksessa. Alkuvaiheen opintoihin sisällytetään perusopetukseen valmistavan opetuksen ja kotoutumista edistäviä elementtejä, painottaen opetuskielen oppimista. Alkuvaiheen opetuksessa kiinnitetään huomiota myös arjessa selviytymiseen ja arjen taitoihin ja suomalaisen yhteiskuntaan integroitumiseen. Tämän vuoksi lain 11 §:n mukainen oppiainejako ei täysin sovellu alkuvaiheen opetukseen. Alkuvaiheen opetusta ei ehdoteta järjestettäväksi kokonaan oppiainejakoisesti vaan osittain eheytyttynä kokonaisuuksina. Poikkeuksena lain 11 §:ssä lueteltuihin oppiaineisiin alkuvaiheen oppimäärään sisältyy lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta vastaavasti yhteiskuntatietouden ja kulttuurin tuntemuksen opintoja, jotka sisältävät arjen taitoja sekä yhteiskuntatietoutta. Oppimäärään kuuluva eheytetty ympäristö- ja luonnontietokokonaisuus rakentuisi fysiikan, kemian, biologian ja maantiedon oppisisältöjä integroivasta opetuksesta. Oppimäärään kuuluisi myös terveystietoa sekä yhdistettyä opintojen ja työelämätaitojen ohjausta. Ohjauksen on tarkoitus kehittää opiskelunvalmiuksia sekä tarjota koulutustietoa, työelämään ja koulutusvaihtoehtoihin tutustumista, opiskelun ohjausta ja jatko-ohjausta. Alkuvaiheen opintoihin sisältyy myös matematiikkaa ja vieraan kielen opintoja. Alkuvaiheessa oppimäärään on tarkoitus sisältyä runsaasti suomen- tai ruotsinkielien opintoja, joissa otetaan huomioon, että lähes kaikkien alkuvaiheen opiskelijoiden oma äidinkieli on muu kuin suomi tai ruotsi. Lukutaitovaihe on tarkoitettu luku- ja kirjoitustaidon alkeita ja numeerisia perustaitoja tarvitseville ja koostuisi näitä kehittävästä alkeisopinnoista.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin päättövaiheen sisällöstä. Pykälässä otetaan huomioon oppivelvollisuusiän ylittäneiden erityiset tarpeet. Sisältö vastaa suurelta osin lain 11 §:n mukaista oppiainesisältöä, jotta myös oppivelvollisuusiän ylittäneet opiskelijat voisivat saavuttaa vertailukelpoisen jatko-opintokelpoisuuden takaavan perusopetuksen päättötodistuksen. Poikke-

uksena nykyiseen tuntijakoon oppivelvollisuuden ylittäneiden oppimäärään kuuluisi terveystietoa. Myös perusopetuksen päättövaiheen opetuksessa on tarkoitus painottaa suomen tai ruotsin kielen opetusta erityisesti sitä tarvitseville vieraskielisille opiskelijoille, jotta kielenkehitystä tuettaisiin sellaiselle tasolle, että muiden aineiden opiskelu olisi mahdollista. Ehdotuksen mukaisessa opetuksessa on tarkoitus olla enintään noin 3—4 vuotta, eikä kieli ehdi kehittyä ajan kanssa vastaavasti kuin oppivelvollisilla. Voimassa olevien säännösten mukaan koulun opetuskielen mukaan määräytyvän äidinkielen ja kirjallisuuden sijasta maahanmuuttajille voidaan opettaa joko kokonaan tai osittain suomen tai ruotsin kieltä erityisen maahanmuuttajille tarkoitetun oppimäärän mukaisesti. Yhdistetyssä opintojen ja työelämätaitojen ohjauksessa voivat lisäksi alkuvaihetta enemmän painottua ammatilliset opinnot ja yrittäjyys.

Sekä 4 että 5 momentin tarkoittamiin oppimääriin voi sisältyä myös muita perusopetukseen soveltuvia opintoja, esimerkiksi taito- ja taideaineita tai tieto- ja viestintäteknologian opintoja, eri oppiaineiden oppimista tukevia kursseja ja monialaisia oppimiskokonaisuuksia.

Sekä 4 että 5 momentti sisältävät delegointisäännöksen, jonka mukaan lukutaito-, alku- ja päättövaiheen tuntijaosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston tuntijakoasetuksella Näin olen alkuvaiheelle, joka sisältää lukutaitovaiheen, ja päättövaiheelle säädetäisiin asetuksessa omat tuntijaot. Lain 14 §:n perusteella Opetushallitus määräisi oppiaineille ja aihekokonaisuuksille tarkemmat tavoitteet opetussuunnitelman perusteissa. Pykälässä ei enää säädetä siitä, että opetuksessa voitaisiin opetussuunnitelman perusteissa poiketa perusopetuksen sisältöä koskevasta 11 §:stä.

Pykälän 6 momentissa säädetäisiin opetuksen järjestäjän velvollisuudesta olla yhteistyössä alueella toimivien ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa. Opetuksen järjestäjät, jotka järjestävät itse perusopetuksen lisäksi myös mm. ammatillista koulutusta, tekevät yhteistyötä toisten järjestäjien kanssa tarpeen mukaan, mikäli oma toiminta ei takaa riittävän laajasti mahdollisuuksia opiskelujaksoihin muissa oppilaitoksissa. Lisäksi säädetäisiin, että opiskelijan henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan voi sisältyä myös opiskelujaksot muissa oppilaitoksissa sekä työelämään tutustumista. Tavoitteena on nopeuttaa koulutuspolkuja ja lisätä opetuksen aikaisia työelämäyhteyksiä, joiden voidaan katsoa tapahtuvan muun muassa ammatillisen koulutuksen järjestäjien kanssa tehtävän yhteistyön kautta. Oppimäärään kuuluvassa ohjauksessa voidaan tehdä myös käytännönläheinen suunnitelma jatko-opintoihin siirtymisestä. Kotoutujien osalta otetaan huomioon ja yhteensovitetaan heille mahdollisesti tehty kotoutumissuunnitelma.

Pykälän 6 momentissa säädetäisiin lisäksi, että henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa tehtäessä ja opintoja 3 momentin mukaisesti yksilöllistettäessä tulisi ottaa huomioon opiskelijalle aiemmin tehty henkilökohtainen opiskelusuunnitelma. Esityksellä varmistettaisiin 3 momentissa säädetyn lisäksi, että aiemmin hankittu osaaminen ja aiemmat yksilöllistämistä tehdyt suunnitelmat ja osaamisen arviointi otetaan asianmukaisesti huomioon ja opintoja jatketaan vaiheesta, johon ennen opintojen keskeytystä tai opetuksen järjestäjän vaihdosta on jääty. Tietojen vaihdon varmistamiseksi säädetäisiin, että aikaisemman opetuksen järjestäjän on salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava opiskelijan henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa ja suoritettuja opintoja koskevat tiedot uudelle opetuksen tai koulutuksen järjestäjälle.

Pykälän 7 momentissa säädetäisiin koulutuspolun eheyden ja tehokkaan etenemisen varmistamiseksi aiempaa laajemmasta hankintaoikeudesta, jotta opetuksen järjestäjä voisi lähtökohdaisesti tarjota kaikkien 3 momentissa tarkoitettujen vaiheiden opetusta. Kunnallinen opetuksen järjestäjä voisi hankkia opetusta siten kuin 4 §:ssä säädetään. Myös yksityiset opetuksen

järjestäjät voisivat tarvittaessa hankkia lukutaitovaiheeseen kuuluvaa opetusta kunnilta, kuntayhtymiltä tai perusopetuksen luvan saaneilta 7 ja 8 §:ssä tarkoitetuilta opetuksen järjestäjiltä. Alihankkijana voisivat lukutaitovaiheen opetuksen osalta toimia myös ammatillisesta aikuis-koulutuksesta annetussa laissa sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa tarkoi-tetut luvan saaneet koulutuksen järjestäjät. Tarkoituksena on mahdollistaa tarkoituksenmukai-nen aikuiskoulutusosaamisen hyödyntäminen, järjestäjien välinen yhteistyö ja erikoistuminen. Perusopetuksen järjestäjä viime kädessä vastaa opetuksen kokonaisuudesta.

Pykälän 8 momentissa säädettäisiin oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen koko op-pimäärän lähtökohtaisesta ajallisesta kestosta sellaiselle henkilölle, joka aloittaa opintonsa luku- ja kirjoitustaidon alkeista ja jolla ei ole perusopetuksessa hyväksi luettavaa osaamista. Li-säksi momentissa säädettäisiin opinto-oikeuden kestosta, joka johtuen opiskelijoiden suuresti vaihtelevasta lähtötasosta määriteltäisiin jokaiselle opiskelijalla lähtötason selvittämisen yh-teydessä. Opintojen kesto tulee kirjata henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan. Suunnitel-maa päivitetään tarvittaessa. Momentissa säädettäisiin, että päätoimiset opinnot tulee suorittaa kuitenkin enintään viidessä vuodessa. Pykälän 9 momentissa säädettäisiin voimassa olevaa 4 momenttia vastaavasti, että pykälässä tarkoitettu opetus voidaan järjestää osaksi tai kokonaan etäopetuksena.

Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta an-ne-tun lain 2, 58 ja 59 §:t. Lain 2 §:n 4 momentissa säädetään opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus-lain perusteella rahoitettavista tehtävistä, joiden rahoitusta otetaan kuitenkin huomioon kunnan peruspalveluiden valtionosuuslain 55 §:ssä tarkoitettun valtionosuusprosentin laskennassa. Py-kälissä 58 ja 59 säädetään kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavista käyttökustan-nuksista. Pykälää esitetään muutettavaksi siten, että oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusope-tuslain 46 §:ssä tarkoitettu perusopetus, lukuun ottamatta perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettua niin sanottua perusopetuksen aineenopetusta, ei enää huomioitaisi osaksi kustan-nuspohjaa eikä kyseistä rahoitusta huomioitaisi enää valtionosuusprosentin määrittelyssä. Sii-hen myönnettävä rahoitus olisi täysin valtion rahoitusta ilman kuntaosuutta. Näin ollen kysei-sen tehtävän rahoituksesta säädettäisiin samoin, kuin voimassa olevassa laissa säädetään mm. perusopetuslain 9 §:ssä tarkoitettua maahanmuuttajille järjestettävästä perusopetukseen val-mistavasta opetuksesta. Voimassa olevan rahoitusjärjestelmässä perusopetukseen valmistava opetus ja luku- ja kirjoitustaidon opetus ovat jo valtion kokonaan rahoittamia, kun taas muiden kuin oppivelvollisten perusopetus on sekä valtion että kuntien rahoittamaa. Koska jatkossa nämä yhdistyvät muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksiksi, myös yhteinen rahoituslähde tulisi valita. Koska suurin osa rahoituksesta on valmiiksi valtion rahoitusta, rahoituksen esite-tään jatkossa olevan kokonaan valtion rahoitusta. Valtion osuus kyseisen opetuksen rahoituk-sessa kasvaisi vuositasolla noin kaksi ja puoli miljoonaa euroa vuodesta 2018 alkaen jolloin kuntien velvollisuus osallistua kyseisen opetuksen rahoitukseen poistuisi. Vaikutus tulee ottaa huomioon vuoden 2018 valtionosuusprosentteja säädettäessä ja samalla tasata kunta-valtio-suhteessa.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset oppivelvollisuusiän ylittäneille henkilöille

Nykyisin oppivelvollisuusiän ylittäneet perusopetuksen opiskelijat ovat pääosin maahanmuut-tajia. Kun oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetukseen yhdistetään vuodesta 2018 alkaen kolme nykyistä koulutusmuotoa (luku- ja kirjoitustaidon opetus, perusopetukseen valmistava

HE 178/2016 vp

opetus sekä muiden kuin oppivelvollisten perusopetus), opiskelija saa suoritettua perusopetuksen oppimäärän yhtenä kokonaisuutena kolmen koulutuksen sijaan, jolloin koulutuksesta poistuu päällekkäisyys ja koulutusten väliset odotusajat ja koulutuksen kokonaiskesto lyhenee. Osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen lyhentää opiskeluaikaa. Rahoitukseen oikeuttavien kurssien enimmäismäärät ja päätoimisen opiskelun keston määrittely ohjaavat opiskelijaa suorittamaan opinnot tehokkaasti. Myös siirtyminen toiselle opetuksen järjestäjälle helpottuu, kun opiskelijan vaihtaessa opetuksen järjestäjää uusi opetuksen järjestäjä huomioi aiemman opetuksen järjestäjän tekemän henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman ja opintoja jatketaan vaiheesta, johon ennen opintojen keskeytystä tai opetuksen järjestäjän vaihdosta on jääty.

Taulukko 1. Muutokset koulutukseen ja sen laajuuteen opiskelijoilla, joilla puuttuu perusopetuksen oppimäärän mukainen osaaminen

	Nykytila	Hallituksen esitys
Luku- ja kirjoitustaidon opetus	160—200 päivää (~1140—1400 tuntia~40-50 kurssia)	
Perusopetukseen valmistava opetus	vähintään 1000 tuntia (~36 kurssia)	
Muiden kuin oppivelvollisten perusopetus	vähintään 44 kurssia. Alkuvaiheen kurssimäärää ei ole säädetty.	
Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus		Alkuvaihe: Lukutaitovaihe vähintään 27 kurssia Muu alkuvaihe vähintään 38 kurssia Päätövaihe: vähintään 46 kurssia

* (Työ- ja elinkeinoministeriöstä saatu tieto)

Kun työvoimakoulutuksena järjestettävä luku- ja kirjoitustaidon opetus siirtyy vuonna 2018 osaksi oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta, siirto koskee niitä opiskelijoita, joilla ei ole peruskoulun oppimäärän mukaista osaamista. Perusopetukseen valmistavaan opetukseen, aikuisten perusopetukseen ja luku- ja kirjoitustaidon opetukseen on voinut saada työvoimapolitiittista tukea. Kolmen eri koulutuksen yhdistymisen ei arvioida aiheuttavan negatiivisia vai-

kutuksia maahanmuuttajataustaisten opiskelijoiden henkilökohtaiseen talouteen. Maahanmuuttaja voi työvoimakoulutuksena opiskella peruskouluopintoja. Työttömyysetuudella tuetun omaehtoisen koulutuksen tukiajan kestoja ollaan hallituksen kotouttamista koskevan toimintasuunnitelman linjauksen mukaan pidentämässä neljään vuoteen sellaisissa tapauksissa, jossa perusopetuksen suorittaminen jäisi muutoin kesken.

Pitkällä aikavälillä aikuisten perusopetuksen muutoksen arvioidaan parantavan oppivelvollisuusiän ylittäneiden henkilöiden taloudellista asemaa, koska opintoaikojen lyhenemisen takia työelämään siirtyminen aikaistuu nykyisestä. Lisäksi maahanmuuttajien kotoutumisen odotetaan nopeutuvan erityisesti kielen oppimisen takia, kun kielenopetus etenee järjestelmällisesti yhdessä koulutuksessa nykyisten kolmen koulutuksen sijaan, jolloin integroituminen suomalaisen yhteiskuntaan mahdollistaa nopeamman siirtymisen työelämään osittain jo opiskeluaikana.

Muutos mahdollistaa myös osa-aikaisen opiskelun henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta opiskella päätoimisesti (esimerkiksi lasta kotona hoitavat), mutta joiden tarkoituksena on suorittaa perusopetuksen oppimäärä. Tämä edistää merkittävästi henkilön kotoutumista ja mahdollistaa myös työelämään siirtymisen pitkällä aikavälillä.

	Luku- ja kirjoitustaidon opetus ¹	Perusopetukseen valmistava opetus ²	Muiden kuin oppivelvollisten perusopetus, 17 vuotta täyttäneet ³
Opiskelijamäärä	835	596	1985
josta maahanmuuttajia	100%	100%	80-90% ⁴

Taloudelliset vaikutukset koulutuksen järjestäjille ja yrityksille

Työvoimakoulutuksena järjestettävä luku- ja kirjoitustaidon koulutus siirtyy vuonna 2018 osaksi oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta niiden opiskelijoiden osalta, joilla ei ole peruskoulun oppimäärän mukaista osaamista. Vuonna 2015 opiskelijoita oli työ- ja elinkeinoministeriön mukaan 835. Koulutus on hankittu kilpailumenettelyllä. Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan vuoden 2015 toteutunutta kokonaisuromäärää luku- ja kirjoitustaidon opetukselle ei ole tiedossa. Mikäli yhden opiskelijan rahoitus nykyiseen työvoimakoulutuksena järjestettävään luku- ja kirjoitustaidon koulutukseen on edellä kuvatuin perustein 7 533 euroa, työ- ja elinkeinoministeriön kokonaisrahoitus vuonna 2015 olisi ollut noin 6,3 miljoonaa euroa. Määrärahan tarve on kuitenkin suoraan sidonnainen siihen, kuinka moni opetusta tarvitsee.

¹ Työ- ja elinkeinoministeriön ilmoittama opiskelijoiden lukumäärä

² Opetus- ja kulttuuriministeriön kysely 29.2.2016 tilanteen mukaan

³ Tilastokeskuksen Järjestäjä- ja oppilaitostason oppilaat ja opiskelijat –tiedonkeruu 20.9.2015

⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriön selvitys aikuisten maahanmuuttajien perusopetuksesta (2014:23)

Luku- ja kirjoitustaidon opetuksen siirtyessä osaksi aikuisten perusopetusta, se samalla siirtyy järjestettäväksi kunnallisille järjestäjille ja niille yksityisille opetuksen järjestäjille, joilla on järjestämislupa järjestää aikuisten perusopetusta. Perusopetuslain mukaan opetusta ei saa järjestää taloudellisen voiton tavoittelemiseksi. Koska nykyiseen kilpailutusmenettelyyn ovat voineet osallistua yrityksistä myös ne, joilla ei ole aikuisten perusopetuksen järjestämislupaa ja toimintaa on voitu järjestää voiton tavoittelemiseksi, osalla nykyisistä luku- ja kirjoitustaidon koulutuksen toteuttajista nykyisenlainen koulutus päättyy ja liikevaihto pienenee tältä osin. Ammatillisen koulutuksen järjestäjillä, jotka ovat nykyisin osallistuneet kilpailutukseen ja järjestäneet luku- ja kirjoitustaidon opetusta, on myös jatkossa mahdollista toteuttaa luku- ja kirjoitustaidon opetusta maksullisena palvelutoimintana, mikäli perusopetuksen järjestäjä hankkii opetuksen ammatillisen koulutuksen järjestäjältä perusopetuslain 46§:n 7 momentin mukaisesti. Vastaavasti kunnallisilla järjestäjillä ja järjestämisluvan saaneilla yksityisillä opetuksen järjestäjillä toimintavolyymi kasvaa tältä osin. Yrityksillä on kuitenkin mahdollista hakea aikuisten perusopetuksen järjestämislupaa, mutta tällöin opetuksen järjestämisen tulee olla voittoa tavoittelematonta. Tarkkoja tietoja ei ole saatu siitä, kuinka monia yrityksiä muutos koskee ja kuinka paljon määrärahoja on käytetty luku- ja kirjoitustaidon opetuksen hankkimiseen näiltä yrityksiltä. Tämän takia tarkkoja euromääriä vaikutuksia ei voida arvioida.

Luku- ja kirjoitustaidon opetukseen kohdistuva määrärahatarve riippuisi jatkossa maahanmuuttajien määrästä ja heidän osaamistasostaan. Vuoden 2015 turvapaikanhakijoiden osalta luku- ja kirjoitustaidon opetus toteutettaneen pääsääntöisesti ennen vuotta 2018. Testipisteen kartoituksen mukaan seitsemällä prosentilla perusopinnot puuttuvat kokonaan ja 24 prosentilla perusopinnot ovat keskeneräiset. Aikuisten maahanmuuttajien kielitaidon arviointikeskus, Testipiste, toteutti alkuvuodesta 2016 selvityksen osaamisen tunnistamisesta vastaanottokeskuksissa. Kartoituksessa haastateltiin 1004 turvapaikanhakijaa. Kartoitettuja oli yhteensä 32 maasta. Kartoitusta tarkasteltaessa on huomioitava, että siinä ei ole kartoitettu alle 18-vuotiaana Suomeen saapuneiden turvapaikanhakijoiden osaamistasoa juuri ollenkaan, jolloin tosiasiallinen osaamistaso voi jäädä hieman kartoituksen tuloksia alemmaksi. Sisäministeriö on arvioinut turvapaikanhakijamääräksi vuodelle 2017 noin 10 000 henkeä. Mikäli 30 % saa myönteisen turvapaikkapäätöksen, arviolta 210 henkilöä tarvitsee perusopetuksen luku- ja kirjoitustaidon opetusta täydessä laajuudessa ja noin 600 henkilöä osittain, mikäli Testipisteen kartoituksen tulokset ovat yleistettävissä. Vuonna 2015 työ- ja elinkeinoministeriön hankkimassa luku- ja kirjoitustaidon opetuksessa oli 835 opiskelijaa. Näistä kaikki eivät ilmeisesti ole henkilöitä, joilta puuttuisi perusopetuksen oppimäärää vastaava osaaminen. Näin ollen luvut eivät ole täysin vertailukelpoisia.

Luku- ja kirjoitustaidon vuotuinen keskimääräinen oppilaskohtainen rahoitus (työ- ja elinkeinoministeriön ilmoittama opiskelijatyöpäivän hinta 41,85e x keskimääräinen kesto 180 päivää) on 7533,00 euroa. Uudessa järjestelmässä vähimmäiskurssimäärällä (27) laskettuna arvioitu vuotuinen yksikköhinta olisi 8073 euroa. Jos turvapaikanhakijoiden määrä vuodessa on noin 10 000, voidaan arvioida että heistä 700—800 tarvitsee aikuisten perusopetusta. Jos oletetaan, että 210 henkilöä tarvitsee luku- ja kirjoitustaidon opetuksen kokonaisuudessaan ja noin 600 henkilöä osittain, tästä tulisi yhteensä 13 800 kurssia vuodessa, jos osittainen tarve olisi puolet kurseista. Uudella kurssikohtaisella hinnalla laskettuna tästä tulisi noin 4,1 miljoonaa euroa vuosittain.

Kunnallisilla opetuksen järjestäjillä ja järjestämisluvan saaneilla yksityisillä järjestäjillä on nykyisin oikeus järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta. Oppivelvollisuuden ylittävien osalta perusopetukseen valmistava opetus sulautuu osaksi aikuisten perusopetusta, jolloin yksityisillä opetuksen järjestäjillä nykyinen aikuisille kohdistuva järjestämislupa perusopetukseen valmistavaan opetukseen päättyy lainmuutoksen takia. Lähes kaikilla näistä ope-

HE 178/2016 vp

tuksen järjestäjistä on kuitenkin valmiiksi lupa järjestää aikuisten perusopetusta. Mikäli järjestämisluvassa on määritelty enimmäisopiskelijamäärä aikuisten perusopetukseen, opetuksen järjestäjä voi tarvittaessa hakea muutosta enimmäisopiskelijamäärään. Koska opetuksen järjestäjien kohderyhmä pysyy samana, muutoksella ei arvioida olevan merkittävää taloudellista vaikutusta opetuksen järjestäjille. Esitys vähentää päällekkäisen koulutuksen määrää ja edesauttaa tehokkaiden kokopäiväisten yksilöllisten koulutuspolkujen toteuttamisen opiskelijan osaamisen lähtötaso huomioiden. Muutoksesta johtuen opiskelijoiden suorittamien kurssimäärien ei arvioida kasvavan, vaan osalla opiskelijoista kurssimäärät voivat vähentyä jonkin verran. Seuraavassa on arvioitu muutoksen suuruutta opiskelijalla, jolla ei ole luku- ja kirjoitustaitoa eikä alkuvaiheen osaamista.

Arvio laskennallisten kurssien määrän muutoksesta luku- ja kirjoitustaidottomalla, jolta puuttuu perusosaaminen:

	Nykytila 28 tunnin pituisiksi kurseiksi muutettuna	Vuodesta 2018 alkaen
Luku- ja kirjoitustaidon opetus	40-50 kurssia (1140-1400 tuntia)	
Perusopetukseen valmistava opetus	36 kurssia (1000 tuntia)	
Muiden kuin oppivelvollisten perusopetus	Alkuvaihe: 25-35 kurssia ⁵ Päätövaihe 44 kurssia	
Oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetus		Lukutaitovaihe 27 kurssia Muu alkuvaihe 38 kurssia Päätövaihe 46 kurssia (rahoituksen maksimimäärä 130 kurssia)
Yhteensä	145-165 kurssia	111-130 kurssia

Tällä hetkellä vain osa opetuksen järjestäjistä järjestää sekä työ- ja elinkeinoministeriön rahoittamaa luku- ja kirjoitustaidon opetusta että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain mukaisesti rahoitettavaa perusopetukseen valmistavaa opetusta ja muiden kuin oppivelvollisten perusopetusta. Tyypillisempää on, että opetuksen järjestäjä järjestää perusopetukseen valmistavaa opetusta ja muiden kuin oppivelvollisten perusopetusta. Uudessa aikuisten perusopetuksessa opetussuunnitelma sisältää myös lukutaitovaiheen, jolloin kaikki aikuisten perusopetusta järjestävät voivat saada rahoitusta myös siitä. Näin ollen osalla opetuksen järjestäjistä keskimääräinen oppilaskohtainen kokonaisrahoitus kasvaa lukutaitovaiheen alkaessa sisältyä koulutukseen. Toisaalta päällekkäinen koulutuksen poistuminen voi vähentää oppilaskohtaista rahoitusta nykyisestä. Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakiin tehtävien muutosten vaikutukset rahoitukseen kuvataan myöhemmässä kappaleessa.

⁵ Opetus- ja kulttuuriministeriön suppea kartoitus opetuksen järjestäjiltä, kevät 2016

Opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain muutoksien taloudelliset vaikutukset

Samaan aikaan tämän esityksen kanssa on valmisteilla ehdotus opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain muuttamiseksi. Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen uuden rakenteen ja tuntijaon mukaisen opetuksen järjestämisen käynnistäminen vuonna 2018 edellyttää muutoksia rahoituslainsäädäntöön.

Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus koko oppimäärää suorittavilla on tarkoitus uudistaa siten, että jatkossa on vain yksi rahoitus, joka kattaa nykyisen perusopetukseen valmistavan opetuksen ja muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksen sekä tarvittaessa luku- ja kirjoitustaidon opetuksen. Rahoitus perustuisi nykyisen vuosittaisen laskentapäivän sijasta suoritettuihin kursseihin, mikä kohdentaa rahoituksen nykyistä tarkemmin opetuksen järjestäjille sen mukaisesti, paljonko opetusta järjestetään. Opetusta voisi näin järjestää oppilaalle tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, kun nykyisin rahoitus perustuu 20.9. olevaan läsnäolopäivään.

Rahoitus olisi jokaiselle kurssille sama, jolloin rahoitus ei aiheuta osaoptimointia, vaan tukee opetuksen henkilökohtaistamista. Uusi kurssikohtainen rahoitus muodostetaan jakamalla laskennallinen kokonaisrahoitus laskennallisilla kursseilla, joka saadaan muuntamalla nykyisten rahoitusmuotojen opiskelijamäärät laskennallisiksi kursseiksi.

Taulukko Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen rahoituskertoimen muodostaminen

	Oppilas- määrä (vuosi 2015)	Rahoitus / op- pilas (vuosi 2016)	Rahoitus yhteensä	Muunto laskennalli- siksi kursseiksi
Perusopetukseen valmistava opetus	596 ⁶	10 854,68 ⁷	6 469 000	21 456 ⁸
Muiden kuin oppivelvollisten perusopetus (vähintään 17-vuotiaat), kansanopistot	490 ⁹	9 164,73	4 491 000	14 700
Muiden kuin oppivelvollisten perusopetus (vähintään 17-vuotiaat), muut kuin kansanopistot	1 495 ¹⁰	4 674,01	6 988 000	22 425

⁶ Opetus- ja kulttuuriministeriön kysely 29.2.2016 tilanteen mukaan

⁷ Julkisen talouden suunnitelman edellyttämän vuonna 2017 voimaan tulevan alemman rahoitustason mukaan, rahoituksessa ei huomioitu vielä vuoden 2017 kustannustenjaon tarkistusta

⁸ Perusopetusasetuksen mukaan opetusta on annettava vähintään 1000 tuntia, joka vastaa noin 36 kurssia, joiden kesto on 28 tuntia

⁹ Yhden opiskelijan oletetaan suorittavan 30 kurssia lukuvuodessa

¹⁰ Yhden opiskelijan oletetaan suorittavan 15 kurssia lukuvuodessa

HE 178/2016 vp

Luku- ja kirjoitustaidon opetus	835 ¹¹	7 533,00 ¹²	6 290 000 ¹³	22 545
YHTEENSÄ			24 238 000	81 126

Laskennalliseksi kurssikohtaiseksi rahoitukseksi saadaan 298,77 euroa, kun laskennallinen kokonaisrahoitus jaetaan laskennallisilla kursseilla. Uusi kurssikohtainen rahoituskerroin on pyöristettynä 0,046, jolloin kurssikohtaiseksi rahoitukseksi tulee 298,99 euroa.

Oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetus, kurssin yksikköhinta:

(kotikuntakorvauksen perusosa -194,08 euroa/14) x 0,046

Koulutuksen järjestäjäkohtainen rahoitus riippuisi jatkossa siitä, kuinka paljon oppilaat suorittavat kursseja. Yksittäisiltä opetuksen järjestäjiltä kerättyjen tietojen perusteella opetuksen järjestäjien oppilaskohtainen rahoitus sekä nousisi että laskisi riippuen siitä, onko opetuksen järjestäjä järjestänyt edellä kuvattuja laskentaoletuksia enemmän vai vähemmän kursseja opiskelijakohtaisella rahoituksella. Tällä on vaikutusta kokonaisrahoituksen määrään.

Koska toteutuneita kurssimääriä ei ole tiedossa, ei voida arvioida tarkalla tasolla, kuinka paljon opiskelijakohtainen rahoitus kokonaisuudessaan muuttuu johtuen siitä, että laskentapäivien sijaan rahoitussuoritteena käytetään jatkossa kursseja. Koska rahoituksen perusteena käytettävä suorite muuttuu nykyistä olennaisesti tarkemmaksi, voidaan olettaa, että keskimääräinen oppilaskohtainen kokonaisrahoitus ei ainakaan nouse nykyisestä. Nykyinen rahoitus ei esimerkiksi huomioi tilannetta, jossa opiskelija keskeyttää opintonsa kesken lukuvuoden. Suoritettuihin kursseihin perustuvassa rahoituksessa rahoitus päättyy välittömästi, mikäli opiskelija keskeyttää opintonsa. Rahoituksen muutos kannustaa opetuksen järjestäjiä entistä enemmän edesauttamaan opintojen tehokasta etenemistä. Seuraavassa taulukossa on arvioitu rahoitussuoritteiden muutoksen aiheuttamaa muutosta opiskelijakohtaiseen kokonaisrahoitukseen opiskelijalla, jolla ei ole luku- ja kirjoitustaitoa eikä alkuvaiheen osaamista. Arvio nykyisestä opiskeluaikojen kestosta perustuu nykyiseen lainsäädäntöön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön keväällä 2016 tekemään suppeaan kartoitukseen nykyisistä opiskeluaikojen kestosta.

Taulukko. Arvio kokonaisrahoituksen muutoksesta opiskelijan osalta, jolta puuttuu luku- ja kirjoitustaito ja perusosaaminen

¹¹ Työ- ja elinkeinoministeriön ilmoittama opiskelijoiden lukumäärä

¹² Työ- ja elinkeinoministeriön ilmoittama vuoden 2015 opiskelijatyöpäivän hinta 41,85 euroa kerrottuna 180 päivällä. Työ- ja elinkeinoministeriö on ilmoittanut koulutuksen keskimääräiseksi kestoksi 160-200 päivää

¹³ Työ- ja elinkeinoministeriön mukaan vuoden 2015 toteutunutta kokonaisuromäärää ei ole tiedossa johtuen siitä, että hankinnat eivät ole kohdistuneet kustannus seurannassa tapahtuneen koodimuutoksen takia oikein

¹⁴ Tehtyjä indeksikorotuksia vastaava säästö, vuoden 2016 tasossa

HE 178/2016 vp

	Arvioitu nykyrahoitus, sisäoppilaitoksessa opiskelevat	Arvioitu nykyrahoitus, muussa kuin sisäoppilaitoksessa opiskelevat	Uusi rahoitus
Luku- ja kirjoitustaidon opetus	7 533 euroa (1 vuosi)	7 533 euroa (1 vuosi)	
Perusopetukseen valmistava opetus	10 585 euroa (1 vuosi)	10 585 euroa (1 vuosi)	
Muiden kuin oppivelvollisten perusopetus, alkuvaihe	9165 euroa (1 vuosi, joissain tapauksissa 2 vuotta)	9165 euroa (1 vuosi)	
Muiden kuin oppivelvollisten perusopetus, päättövaihe	9 165 -18 329 euroa (1-2 vuotta)	9 348 -14 022 euroa (2)	
Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus			33 188 – 38 869 euroa (111-130 kurssia, rahoitus ei perustu aikaan)
YHTEENSÄ	36 448 - 45 612 euroa (4-5 vuotta)	36 631 – 41 305 euroa (5-6 vuotta)	33 188 – 38 869 euroa (rahoitus ei perustu aikaan)

Tällä hetkellä rahoitukseen oikeuttavien kurssien enimmäismäärää ja opiskeluajan enimmäiskesto ei ole säädelty. Jatkossa sellaisen opiskelijan rahoituksen oikeuttavaksi enimmäiskurssimääräksi, jolla ei ole ollenkaan alku- ja päättövaiheen osaamista, voitaisiin hyväksyä enintään 100 kurssia. Jos opiskelijalta puuttuu myös lukutaito, rahoitukseen oikeuttavaksi enimmäiskurssimääräksi voitaisiin hyväksyä enintään 130 kurssia. Mikäli opiskelijalla on aiempaa osaamista, se lyhentää automaattisesti rahoitukseen oikeuttavia kurssimääriä, sillä jatkossa opetuksen järjestäjän on tunnustettava aiemmin hankittu osaaminen. Rahoitettava kurssimäärä muodostuu siis lähes kaikilla opiskelijoilla rahoituksen enimmäiskurssimäärää alhaisemmaksi, sillä suurimmalla osalla aikuisopiskelijoista on ainakin jonkin verran aiempaa osaamista.

Julkisen talouden suunnitelmassa on jo valmiiksi varauduttu siihen, että opiskelijamäärä kasvaa merkittävästi lisääntyneen maahanmuuton takia. Perusopetusta tarvitsevien määrän kasvu lisää kustannuksia järjestelmämuutoksesta riippumatta. Kunnilla ja kuntayhtymillä ei ole tällä hetkellä rajoituksia oppilaiden määrässä, joten aikuisten perusopetuksen järjestäminen perustuu koulutustarpeeseen. Sen sijaan osalla yksityisistä opetuksen järjestäjistä on järjestä-

misluvassa enimmäisopiskelijamäärä, jolloin rahoitukseen oikeuttava enimmäiskurssimäärä muodostuisi jatkossa siten, että järjestämisluvan enimmäisopiskelijamäärä kerrottaisiin kolmellakymmenellä.

Tiedonantovelvoitteet muuttuvat jonkin verran, mutta niiden kustannusten ei arvioida muuttuvan nykyisestä merkittävästi.

Aineopetuksen rahoitus säilyy erillisenä rahoitusmuotona perustuen varainhoitovuotta edeltävän lukuvuoden suoritettuihin kursseihin.

Taloudelliset vaikutukset julkiseen talouteen ja kansantalouteen

Opiskelijakohtaisen kokonaisrahoitustarpeen ei arvioida kasvavan esitettyjen muutosten johdosta, vaan pitkällä aikavälillä opiskelijakohtainen kokonaisrahoitus voi alentua koulutuspolun tehostumisen johdosta. Maahanmuuton kasvun takia opiskelijamäärät tulevat kuitenkin kokonaisuutena kasvamaan, johon on varauduttu julkisen talouden suunnitelmassa. Myös valtionhallinnon työmäärä vähenee luku- ja kirjoitustaidon opetuksen kilpailutusprosessin poistumisen takia. Siirryttäessä kurssikohtaiseen rahoitukseen julkinen rahoitus voi kasvaa hetkellisesti rahoitusjärjestelmämuutoksesta johtuen vuosina 2018 ja 2019, kun opetuksen järjestäjät tekevät arvion kurssimääristä, joiden perusteella maksetaan rahoitusta ensin arvioon perustuen. Mikäli arviot ovat osoittautuneet liian suuriksi, vuosina 2020 ja 2021 rahoitus vastaavasti alenee vastaamaan toteutuneita kurssimääriä. Jotta arviot vastaisivat paremmin todellista kursisivolyymia, opetuksen järjestäjillä on vuosina 2018—2019 mahdollisuus korjata arviotaan kesken vuoden, elokuun loppuun mennessä.

Perusopetukseen valmistava opetus ja luku- ja kirjoitustaidon opetus ovat tällä hetkellä valtion kokonaan rahoittamia, kun taas muiden kuin oppivelvollisten perusopetus on sekä valtion että kuntien rahoittamaa. Koska jatkossa nämä yhdistyvät muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksiksi, myös yhteinen rahoituslähde tulisi valita. Aineopetus säilyy jatkossakin valtion ja kuntien rahoittamana. Aikuisten perusopetuksen kehittämistyöryhmä esitti selvityksessään vuonna 2014 (2014:23), että rahoitus olisi jatkossa kokonaan valtiorahoitteista. Suurin osa rahoituksesta on valmiiksi valtion rahoitusta. Rahoituksen esitetään jatkossa olevan kokonaan valtion rahoitusta koko oppimäärää suorittavien osalta. Tämä edellyttää kunnan peruspalvelujen valtionosuuslain muutosta siten, että aikuisten perusopetuksen kustannuksia lukuun ottamatta aineopetusta ei enää huomioida osaksi kustannuspohjaa eikä kyseistä rahoitusta huomioida enää valtionosuusprosentissa. Muiden kuin oppivelvollisten perusopetus on jo tähän asti rahoitettu kokonaisuudessaan momentilta 29.10.30, joten momentille ei tarvitse lisätä rahoitusta muutoksen johdosta.

Jatkossa oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen rahoitus olisi valtion talousarviossa arviomäärärahaa, jolloin määrärahan tarve riippuu suoraan opiskelijoiden suorittamien kurssien määrästä. Perusopetukseen valmistava opetus ja muiden kuin oppivelvollisten perusopetus ovat nykyisin arviomäärärahaperusteisia, kun taas aineopetus ja luku- ja kirjoitustaidon opetus ovat määrärahasidonnaisia. Aineopetus säilyy jatkossakin määrärahasidonnaisena. Työvoimakoulutuksena järjestettävä luku- ja kirjoitustaidon opetus siirtyisi vuonna 2018 osaksi oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta niiden opiskelijoiden osalta, joilla ei ole perusopetuksen oppimäärän mukaista osaamista. Samalla rahoitus muuttuisi arviomäärärahaksi, koska luku- ja kirjoitustaidon opetus tulee olemaan osa oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetusta. Määrärahan tarve on suoraan sidonnainen siihen, kuinka moni opetusta tarvitsee. Luku- ja kirjoitustaidon opetus rahoitetaan tällä hetkellä momentilta 32.30.51 (Julkiset työvoima- ja yrityspalvelut). Rahoitus siirtyisi vuonna 2018 osaksi momenttia 29.10.30 (Valtionosuus ja avus-

tus yleissivistävän koulutuksen käyttökustannuksiin). Määräraharavetta on arvioitu taloudellisissa vaikutuksissa aiemmassa kappaleessa.

Pekkala Kerrin (2015) mukaan maahanmuuton aiheuttamat kustannukset julkiselle taloudelle ovat pääosin samat, kuin mitä kantaväestön aiheuttamat (esimerkiksi koulutus ja päivähoito). Suoria lisäkustannuksia julkiselle sektorille maahanmuuttajista aiheutuu muun muassa kotouttamisohjelman myötä. Vaikka maahanmuuttaja voi keskimääräisesti aiheuttaa enemmän kustannuksia per vuosi kuin kantasuomalainen, kustannusten ajanjakso on paljon lyhyempi. Siinä missä kantaväestöstä aiheutuu kustannuksia heidän koko elinkaaren ajalta, maahanmuuttajien osalta kustannuksia syntyy vain tietyltä osalta elinkaarta. 15

Maahanmuuttajista syntyy julkisen talouden näkökulmasta positiivista nettohyötyä silloin, kun kustannukset ovat hyötyjä pienemmät. Nettohyödyt ovat positiivisia yleensä 25—55 ikävuosien välillä. Nettohyötyjen kasvattamiseksi onkin olennaista saada positiivinen ajanjakso mahdollisimman suureksi.¹⁶ Jatkossa oppivelvollisuusiän ylittäneen opiskelijan on mahdollista suorittaa perusopetus yhtenä kokonaisuutena kolmen erillisen koulutuksen sijaan. Tällöin maahanmuuttajaopiskelijan koulutuksen kesto voi lyhentyä mahdollisten päällekkäisyyksien ja koulutusten välisten aikojen poistuttua. Koulutuksen kesto voi lyhentää myös osaamisen tunnistaminen ja tunnustaminen. Julkisen talouden kannalta koulutuksen tehostuminen nopeuttaa nettovaikutusten muuttumista negatiivisesta positiiviseksi. Lisäksi päällekkäisen koulutuksen poistuminen ja aiempien opintojen tunnustaminen voivat myös vähentää julkiselle taloudelle aiheutuneita kustannuksia, jolloin maahanmuuttajan negatiivinen nettohyöty on pienempi.

3.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Suomen perustuslain nojalla jokaisella on oikeus perusopetukseen ja julkisen vallan velvollisuus on turvata tämä oikeus kaikille halukkaille. Perusoikeuksien turvaaminen on hyvinvointiyhteiskunnan keino turvata yksilöiden yhdenvertaiset mahdollisuudet ja varmistaa tasa-arvon toteutuminen. Koko ikäluokan kattavan peruskoulun lähtökohtana on tarjota kaikille valmiudet toimia osana ympäröivää yhteiskuntaa ja perustiedot jatko-opiskelua varten. Yhteiskunnan kannalta koulutusjärjestelmä takaa osaavan työvoiman tarjonnan ja turvaa yksilön perusoikeuksien toteutumisen.

Suomen koulutusjärjestelmä, jonka perustana on kaikille yhteinen oppivelvollisuuskoulu, on kehittynyt vastaamaan suomalaisen yhteiskunnan ja työelämän tarpeisiin. Henkilö, joka muuttaa Suomeen ulkomailta, on omaksunut kasvuympäristönsä edellyttämät tiedot ja taidot. Mikäli peruskoulutus on jäänyt saamatta tai se perustuu hyvin erilaiseen toimintajärjestelmään, henkilö on suomalaisen työelämän ja toimintaympäristön näkökulmasta lähtökohdiltaan heikossa asemassa. Häneltä puuttuu koulutuksen tuottama inhimillinen pääoma, jota työssä ja arkielämässä tarvitaan. Tällä uudistuksella on tarkoitus varmistaa tasavertaiset mahdollisuudet Suomeen muuttaneille toimia suomalaisessa työelämässä ja yhteiskunnassa.

Luku- ja kirjoitustaidon opetuksen yhdistäminen aikuisten perusopetuksen kanssa yhdeksi kokonaisuudeksi selkeyttää opetusjärjestelyjä. Esitetty malli yhdistettynä muuttuvaan rahoitus-

¹⁵ Kerr-Pekkala, S. (2015) Havaintoja maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista.

¹⁶ Kerr-Pekkala, S. (2015) Havaintoja maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista.

malliin mahdollistavat koulutuksen nopeinkin aloittamisen tarpeen mukaan sekä ohjaa opintojen suorittamiseen täysipäiväisesti ja tehokkaasti. Viivytyksetön koulutukseen pääsy on merkittävä työllisyyttä parantava tekijä. Koulutukseen ja sitä kautta työhön pääsy edistää kotoutumista, mutta on myös esimerkiksi radikalisoitumisen torjunnan oleellisin osa.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnoimaa luku- ja kirjoitustaidon koulutusta on järjestetty kilpailutusmenettelyin. Pääosa koulutuksesta on järjestetty pääkaupunkiseudulla, sekä lisäksi alueilla, joissa asuu tiheämmin maahanmuuttajaväestöä. Työ- ja elinkeinoministeriön työnvälitystilastojen mukaan tammi-kesäkuussa 2016 käynnistettiin 637 luku- ja kirjoitustaidon koulutusta koko maassa. Näistä 464, eli 73 % käynnistettiin Uudellamaalla. Loput koulutuksista ovat sijoittuneet kuuden maakunnan alueelle (Varsinais-Suomi, Häme, Pohjois-Savo, Pohjanmaa, Pohjois-Pohjanmaa ja Lappi). Kahdeksassa maakunnassa (Satakunta, Pirkanmaa, Kaakkois-Suomi, Etelä-Savo, Pohjois-Karjala, Keski-Suomi, Etelä-Pohjanmaa ja Kainuu) ei ole käynnistetty lainkaan luku ja kirjoitustaidon koulutusta tilastoituna ajanjaksona. Luku- ja kirjoitustaidon siirtyessä tämän esityksen mukaisesti osaksi oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetusta voidaan opetusryhmien perustaminen olla edelleen haasteellista alueilla, joilla maahanmuuttajaväestö on harvassa. Esitykseen sisältyvä luku- ja kirjoitustaitovaihetta koskeva koulutuksen hankinnan laajentaminen nykyisestä perusopetuslaista, voidaan arvioida edistävän riittävän suurien ryhmien perustamista. Kolmella kuntayhtymällä, 29 kunnalla ja 17 yksityisellä opetuksen järjestäjällä on 20 syyskuuta 2015 ollut neljä tai useampia 17-vuotta täytäneitä perusopetuksen oppilaita. Aikuisen perusopetuksen arvioidaan tämän jälkeen merkittävästi laajentuneen. Kun tarve aikuisten perusopetukselle nopeasti kasvaa esimerkiksi kunnan sijoittamispäätösten johdosta, opetuksen alkuun saattaminen ei vaadi nykyistä kilpailumenettelyä, vaan järjestäjät voivat aloittaa koulutuksen nykyistä lyhyemmässä ajassa. Koulutuksen alueellisen saavutettavuuden voidaan arvioida esityksen myötä paranevan.

HE 178/2016 vp

	koulutuksen järjestäjiä, joilla aikuisia 4 tai yli	josta yksityisiä
01 Uusimaa	9	3
02 Varsinais-Suomi	5	2
04 Satakunta	3	0
05 Kanta-Häme	2	0
06 Pirkanmaa	1	0
07 Päijät-Häme	2	1
08 Kymenlaakso	4	1
09 Etelä-Karjala	0	0
10 Etelä-Savo	3	2
11 Pohjois-Savo	2	0
12 Pohjois-Karjala	2	2
13 Keski-Suomi	3	1
14 Etelä-Pohjanmaa	0	0
15 Pohjanmaa	2	1
16 Keski-Pohjanmaa	1	0
17 Pohjois-Pohjanmaa	6	3
18 Kainuu	2	1
19 Lappi	2	0
Yhteensä	49	17

Esityksen sekä sen kanssa samaan aikaan käsiteltäväksi tarkoitetun rahoitusjärjestelmän uudistuksen arvioidaan jossain määrin parantavan koulutuksen saavutettavuutta ja lisäävän opetuk-

sen järjestämistä myös muualla kuin sisäoppilaitoksissa. Mahdollisimman lähellä kotia järjestettävä opetus on omiaan parantamaan mm. kotiäitien mahdollisuuksia osallistua perusopetukseen. Esityksen mukaan päätoimisesti opiskellen opinnot tulisi suorittaa enintään viidessä vuodessa. Jättämällä tarkemmin rajaamatta osa-aikaisen opiskelun kestoja, mahdollistetaan kotiäitien ja vastaavien osa-aikaista opiskelua tarvitsevien ryhmien koulutukseen pääsy, mikä on omiaan parantamaan naisten koulutuksellista asemaa. Osa-aikaisen opiskelumahdollisuuden säilyttäminen laissa mahdollistaa myös kansantalouden kannalta hyödyllisen opintojen ja työssäkäynnin yhdistämisen.

3.3 Vaikutukset koulutuksen järjestäjien ja viranomaisten toimintaan

Uudistuksen myötä Opetushallitus laatii osittain uudet opetussuunnitelman perusteet ja osittain päivittää olemassa olevia perusteita. Opetuksen järjestäjien tulee nykyistä enemmän kiinnittää huomiota opiskelijoiden osaamistason tunnistamiseen ja tunnustamiseen. Velvoite ei kuitenkaan ole uusi, sillä se on sisältynyt jo voimassa oleviin opetussuunnitelman perusteisiin. Henkilökohtainen opiskelusuunnitelma ei ole hallintopäätös – ja sellainen on laadittava voimassa olevien opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Eronneeksi katsomista koskeva säännös puolestaan selkiyttää laintilaa ja helpottaa opetuksen järjestäjän asemaa.

Opetuksen järjestäjien tulee päivittää omat opetussuunnitelmansa vastaamaan muutoksia ja tarvittaessa laajentaa tarjoamaansa opetusta kattamaan myös luku- ja kirjoitustaidon opetuksen tai kehittää yhteistyösuhteet sellaisiin luvan saaneisiin koulutuksen järjestäjiin, joilta lukutaitovaiheen opetusta voidaan hankkia. Opetuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjien voidaan odottaa ryhtyvän kehittämään mahdollisuuksia suorittaa osa opinnoista ammatillisessa koulutuksessa. Perusopetuksen järjestäjien yhteyksiä työelämään ja erityisesti työharjoittelujaksoja tullaan kehittämään.

Perusopetuslain 7 §:ssä tarkoitetut opetuksen järjestämisluvat jäävät lain muutoksen jälkeen voimaan. Luvat kuitenkin prekludoituvat siltä osin, kun niissä on ehtona järjestää perusopetuksen valmistavaa opetusta oppivelvollisuusiän ylittäneille. Tällaisia opetuksen järjestäjiä on viisi kappaletta. Mikäli opetuksen järjestäjät hakevat luvan muutosta opetus- ja kulttuuriministeriöltä, ministeriön ja opetuksen järjestäjien hallinnollinen työ hieman lisääntyy.

Opiskelijan lähtötaso on perusopetuslain 46 §:n 3 momentin mukaan arvioitava tarkoituksenmukaisen henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman määrittämiseksi. Arviointi tehdään tarvittaessa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Työ- ja elinkeinotoimistot (TE-toimistot) ovat tässä keskeisiä toimijoita, sillä ne laativat maahanmuuttajille kotoutumissuunnitelman, joka sisältää erilaista toimintaa, kuten koulutusta, toimeentulosuunnittelua ja työharjoittelua. TE-toimistot ostavat lähtötasotestin pääkaupunkiseudulla Testipisteestä ja muualla Suomessa koulutuksen järjestäjiltä, ja testiä on tarkoitus soveltaa kartoitusmenetelmänä aikuisten perusopetuksen hyväksi. Testin osa-alueita ovat muun muassa luku- ja kirjoitustaito sekä oppimisvalmiudet. Tietojen luovutus TE-toimistoilta opetuksen järjestäjälle alkuarvioinnin suorittamiseksi edellyttää opiskelijan suostumusta.

Maahanmuuttajien arvioitua suuremmasta määrästä johtuen tarvitaan uusia aikuisten perusopetuksen järjestäjiä. Kunnat ja kuntayhtymät voivat järjestää aikuisten perusopetusta omalla päätöksellään. Yksityisille toimijoille valtioneuvosta myöntää perusopetuksen järjestämisluvan. Yksityisten toimijoiden järjestämisluvan muutoksista, esimerkiksi paikkojen lisäämisestä lupaan, päättää opetus- ja kulttuuriministeriö. Voimassa olevassa järjestelmässä luku- ja kirjoitustaidon opetuksen tarjoajat kilpailutetaan muutaman vuoden välein. Kyseinen kilpailutus jää

pois toiminnan siirtyessä pois kilpailluilta markkinoilta osaksi perusopetusta kuntien, kuntayhtymien ja perusopetuksen järjestämisluvan saaneiden yhteisöjen ja säätiöiden järjestettäväksi. Muutoksen voidaan arvioida tukevan pitkäjärjesteistä opetussuunnitelmatyön, toimintakulttuurin ja pedagogiikan kehittämistä.

Esityksen mukaan opiskelijan opiskelusuunnitelmaan voi sisältyä jaksoja muissa oppilaitoksissa. Lisäksi opetuksen järjestäjä voi hankkia koulutusta muilta laissa tarkoitetuilta opetuksen järjestäjiltä. Opetusjärjestelyissä on otettava huomioon henkilötietojen suoja. Henkilötietojen käsittelystä säädetään henkilötietolaissa (523/1999). Lain 3 §:n 1 kohdan mukaan henkilötiedolla tarkoitetaan kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi.

Henkilötietolain 3 §:n 4 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty. Opetustoimessa rekisterinpitäjänä, joka vastaa henkilötietojen käsittelystä, on opetuksen järjestäjä tai oppilaitoksen ylläpitäjä. Aikuisille annettavaa perusopetusta voivat järjestää kunnat ja kuntayhtymät sekä valtioneuvostolta perusopetuksen järjestämisluvan saaneet yhteisöt ja säätiöt. Jos lain tarkoittamissa hankintatilanteissa palvelujen tuottajat käsittelevät henkilötietoja, opetuksen järjestäjän ja palveluntuottajan välille laaditaan toimeksiantosopimus. Sopimuksessa tulee määritellä selkeästi, miten eri tehtävät ja vastuut jakautuvat osapuolille. Opetuksen järjestäjän vastuulle jää tietojenkäsittelyn ja muun toiminnan lainmukaisuuden varmistaminen, kun taas palveluntuottaja vastaa henkilötietojen käsittelystä toimeksiantosopimuksen mukaisesti. Palveluntuottaja ei saa käyttää toimeksiantosuhteessa saamiaan henkilötietoja omassa toiminnassaan tai käsitellä niitä vastoin sopimusta eikä yhdistää tietoja muuhun hallussaan olevaan aineistoon. Mikäli opintojaksojen suorittaminen toisen koulutuksen järjestäjän opetuksessa ei perustu toimeksiantoon, on rekisterinpitovelvollisuus sillä opetuksen tai koulutuksen järjestäjällä, jonka opetuksessa opiskelija on. Koska käsillä olevan sääntelyn mukaiset toimijat ovat joko kuntia tai kuntayhtymiä taikka valtioneuvoston perusopetuksen järjestämisluvan saaneita, rekisteriä pitävä taho on kaikissa tilanteissa määriteltävissä ja toimijoilla on olemassa olevat opiskelijarekisterit, joiden tietoturvan tulisi olla lain edellyttämällä tasolla.

Suurimpien pääsääntöisesti Etelä-Suomessa toimivien järjestäjien lisäksi on eri puolilla maata olemassa koulutuksen järjestäjiä, yksityisiä kansanopistoja tai kuntia, jotka järjestävät aikuisten perusopetusta pienemmälle määrälle opiskelijoita. Opetuksen järjestämisen työmäärä koostuu opetussuunnitelman laadinnasta, opetuksen suunnittelusta ja hallinnoinnista ja opetuksen toteutuksesta. Jos opetusryhmät ovat pieniä, on mahdollista järjestää tiettyjä kursseja harvemmin kuin joka vuosi, kunhan ne järjestetään kerran opiskelijan opiskeluajan aikana. Näin voidaan kerätä kurssille esimerkiksi kahden vuosikurssin opiskelijat samanaikaisesti. Opetusta on siis mahdollista paikallisin järjestelyin järjestää tehokkaasti myös muualla kuin suurissa oppilaitoksissa.

Uudistus ei itsessään lisää opettajatarvetta, mutta opiskelijamäärän kasvu lisääntyneestä maahanmuutosta johtuen lisää opettajatarvetta. Opiskelijaryhmien kokojen arvioidaan kasvavan sellaisilla järjestäjillä, joilla se aikaisemmin on ollut keskiarvoa alhaisempi. Kunta voi sijoittaa järjestämänsä aikuisten perusopetuksen haluamallaan tarkoituksenmukaisella tavalla, esimerkiksi muun perusopetuksen yhteyteen, päivälukion yhteyteen, aikuislukioon tai kansalaisopiston yhteyteen. Aikuisten perusopetukselle ei useassa tapauksessa ole tarpeen palkata omaa

hallintohenkilökuntaa, vaan kyseiset tehtävät voidaan sisällyttää olemassa olevan oppilaitoksen kokonaistyökuvaan.

Opettajan täydennyskoulutukseen varattavia valtion määrärahoja suunnataan oppivelvollisuusikäen ylittäneiden perusopetuksen kehittämiseen ja opetussuunnitelmatyöhön sekä opinto- ja työelämäohjaukseen vuosina 2017 ja 2018.

4 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Esityksestä on käyty keskusteluja työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön kanssa.

Esitys on toimitettu lausunnolle 22.6.—17.8.2016. Lausuntoja saapui yhteensä 29 kappaletta. Lausuntonsa antoivat: Valtiovarainministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Lapin aluehallintovirasto, Svenska enheten för bildningsväsendet vid regionförvaltningsverket, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Opetushallitus, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Rovaniemen kaupunki, Turun kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Tampereen kaupunki, Lahden kaupunki, Vantaan kaupunki, Helsingin kaupunki, Satakunnan koulutuskuntayhtymä, Touko Voutilaisen koulusäätiö, Helsingin Diakonissalaitoksen säätiö, Jyväskylän yliopisto, Suomen Kuntaliitto ry, Opettajien ammattijärjestö OAJ ry, Iltakoulujen liitto IKLO ry, Suomen kansanopistoyhdistys ry, Suomen opinto-ohjaajat ry / Studiehändlarna i Finland rf, Ammattiosaamisen kehittämissyhistys AMKE ry, Svenska Finlands folkting, Kristillisdemokraattinen eduskuntaryhmä / Kristdemokratiska riksdagsgruppen sekä Vihreä eduskuntaryhmä.

Lausuntoyhteenveto:

Kaikki lausunnonantajat pitivät oppivelvollisuusikäen ylittäneiden perusopetuksen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen sekä maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon opetuksen koostamista yhdeksi opintopoluksi muuttamalla perusopetuslain 46 §:ää tarkoituksenmukaisena järjestelyynä. Hyvänä asiana pidettiin yleisesti koulutukselle suunniteltua kaksivaiheista rakennetta: alkuvaihetta ja päättövaihetta sekä alkuvaiheeseen tarpeen mukaan sisällytettävää lukutaitovaihetta. Lausunnoissa koettiin myönteisenä se, että päättövaiheen lisäksi nyt säädettäisiin tuntijako myös alkuvaiheelle sekä siihen sisältyvälle lukutaitovaiheelle. Opetuksen tehostamista säätämällä henkilökohtaisesta opiskelusuunnitelmasta ja sen siirtämisestä opetuksen järjestäjältä toiselle sekä aikaisemman osaamisen tunnistamista ja tunnustamista pidettiin niin ikään hyvänä asiana. Myös opetuksen kotouttavia vahvistavia sisältöjä ja työelämään tutustumista, ammatillisten opintojen suorittamismahdollisuutta valinnaisena osana aikuisten perusopetusta sekä opinto-ohjauksen tuomista tuntijakoon pidettiin positiivisena. Lausunnoissa kiitettiin myös sitä, että ehdotetut muutokset ovat pitkälti vuonna 2014 aikuisten maahanmuuttajien perusopetusta käsittelevän poikkihallinnollisen työryhmän ehdotusten mukaisia.

Muutamit lausunnonantajat nostivat esille, että tässä laissa esitetty viiden vuoden enimmäisaika päätoimisesti suoritettuna sekä samanaikaisesti tämän muutoksen kanssa esiin tuleva rahoituslain muutosesityksen kurssimäärän rajaus 100:aan ja 130:een kurssiin ei pitäisi olla ehdoton, vaan lisäaikaa ja lisäkursseja opiskeluun pitäisi voida myöntää perustellusta syystä. Huolta kannettiin myös siitä, että järjestettäisiinkö opettajille riittävästi henkilöstökoulutusta uudistuksen yhteydessä. Muutama nosti myös esille, että olisi tärkeää että oppivelvollisuusikäen ylittäneille voitaisiin järjestää perusopetusta jo turvapaikanhakuvaiheessa. Tietosuojavaltuutetun toimiston huomioiden perusteella lain perusteluissa on pyritty kiinnittämään tarkemmin huomiota vastuullisen rekisterinpitäjän määrittelyyn ja henkilötietojen lain mukaiseen käsitte-

lyyn sekä henkilöä koskevien tietojen siirrettävyyteen laissa säädetyissä hankinta- ja yhteistyötilanteissa.

Kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annettua lakia koskevat muutokset on lisätty esitykseen lausuntokierroksen jälkeen.

Esitys on käsitelty kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 27.9.2016.

Oikeusministeriön laintarkastus on tarkastanut esityksen pääasiallisen sisällön ja lakiehdotukset.

Lainsäädännön arviointineuvosto on toimittanut 15.9.2016 lausuntonsa esitysluonnoksen taloudellisten vaikutusten arvioinnista. Kehittämisehdotukset on otettu huomioon ja vaikutusarvio-osuutta pyritty muokkaamaan niiden mukaisesti käytettävissä olevan ajan puitteissa.

5 Riippuvuus muista esityksistä

Oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetuksen uuden rakenteen ja tuntijaon mukaisen opetuksen järjestämisen käynnistäminen vuonna 2018 edellyttää muutoksia rahoituslainsäädäntöön. Oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetuksen kokonaisuus on tarkoitettu uudistaa siten, että jatkossa on vain yksi rahoitus, joka kattaa nykyisen valmistavan opetuksen ja muiden kuin oppivelvollisten perusopetuksen sekä luku- ja kirjoitustaidon opetuksen. Rahoitus perustuisi nykyisen vuosittaisen laskentapäivän sijasta kursseihin, mikä kohdentaa rahoituksen nykyistä tarkemmin ja oikeudenmukaisemmin opetuksen järjestäjille sen mukaisesti, paljonko opetusta järjestetään. Malli mahdollistaa nykyistä tehokkaamman opiskelun entistä lyhyemmässä ajassa. Muutoksen voidaan myös arvioida vähentävän esteitä käynnistää opetusta nykyistä enemmän myös kevätlukukaudella. Samalla rahoitus yhtenäistyisi aineopetuksen kanssa, joka perustuu jo tällä hetkellä kursseihin. Laissa säädettäisiin yhteys opiskelijan henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman mukaisen kurssimäärän ja rahoituksen välille siten, että rahoitukseen oikeuttaisivat vain dokumentoituun opetuksen järjestäjän ja opiskelijan yhdessä laatimaan ja allekirjoituksella hyväksymään opiskelusuunnitelmaan kuuluvat kurssit. Rahoituslaisa myös rajattaisiin oppilaskohtaisen rahoituksen perusteeksi hyväksyttävien kurssien lukumäärän olevan yhteensä enintään 100 suoritettua kurssia. Kurssien ei tarvitse olla suoritettu hyväksyttävällä arvosanalla. Opiskelijalle, jonka henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan on kuulunut kaikki perusopetuslain 46 §:ssä tarkoitettut vaiheet, sisältäen myös lukutaitovaiheen, voidaan kuitenkin perustellusta syystä järjestää rahoitukseen oikeutettua opetusta korkeintaan 130 kurssia, mikäli hänen aiemman opintomenestyksensä perusteella voidaan arvioida suoriutuvan perusopetuksen oppimäärästä ja saavan perusopetuksen päättötodistuksen. Opetuksen järjestäjä voi järjestää opetusta myös yllä mainittua enemmän, mutta enimmäismäärän ylittävät kurssit eivät oikeuttaisi valtionosuuteen. Esitys opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain muuttamiseksi on tarkoitettu käsitellä samaan aikaan tämän esityksen kanssa.

Hallitus on 15 päivänä syyskuuta 2016 antanut esityksen laiksi kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta (HE 140/2016 vp). Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 58 §:n 2 momentti, jonka 3 kohtaa koskeva muutosesitys sisältyy myös tähän esitykseen. Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017 eli yhtä vuotta ennen tämän esityksen mukaista lainmuutosta.

Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteilla esitys opintotukilain muuttamiseksi siten, että oppivelvollisuuden ylittäneet ja aikuisten perusopetukseen osallistuvat voivat saada

opintotukea päätoimisiin perusasteen opintoihin. Esitys opintotukioikeuden laajenuksesta tukee tämän esityksen kanssa tavoitetta tehokkaasta kokopäiväisestä opiskelusta, joka mahdollistaa nopeasti siirtymisen jatko-opintoihin tai työmarkkinoille. Opintotukioikeuden muuttamiseen tulee varata määrärahat valtiontalouden kehyksissä vuodesta 2018 alkaen.

Tällä esityksellä valmistaudutaan siihen, että perusopetuslainsäädäntö ja perusopetuslain mukaiset opetuksen järjestäjät ovat valmiina aikuisten maahanmuuttajien luku- ja kirjoitustaidon opetuksen ja rahoituksen siirtoon työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalta opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalaan ja sen hallinnoiman koulutuksen rahoituksen piiriin. Hallinnonalan siirto edellyttää vielä työ- ja elinkeinoministeriön alaisen lainsäädännön muuttamista. Tätä koskeva hallituksen esitys olisi annettava vuonna 2017 ja lainmuutosten olisi tultava voimaan 1.1.2018. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriössä valmistellaan hallituksen 3.5.2016 päättämän kotouttamista koskevan toimintasuunnitelman linjausta, jonka mukaan työttömyys-etuudella tuetun omaehtoisen koulutuksen tukiajan kestoa pidennetään sellaisissa tapauksissa, jossa perusopetuksen suorittaminen jäisi muutoin kesken. Muutos tukee osaltaan merkittävästi myös tähän esitykseen sisältyvää tavoitetta, jonka mukaan muille kuin oppivelvollisille tarkoitettu perusopetus voidaan suorittaa mahdollisimman tehokkaasti myös kokopäiväisesti opiskellen.

Osana ammatillisen koulutuksen reformia muutetaan myös ammatillisen koulutuksen rahoitusjärjestelmää. Järjestelmää kehitetään siten, että se mahdollistaa aiempaa paremmin ammatillisiin opintoihin osallistumisen jo perusopetusvaiheessa.

6 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Voimassa olevaan perusopetuslain 14 §:ään sisältyy valtuus säätää asetuksella perusopetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja opetuksen käytettävän ajan jakautumisesta. Lakiehdotukseen sisältyy selvyyden vuoksi valtuus säätää valtioneuvoston asetuksella myös oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetukselle vaihekohtainen tuntijako.

Perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen (422/2012) 5 ja 7 § tullaan oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen osalta muuttamaan siten, että oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen valtakunnalliset tavoitteet päivitetään vastaamaan muuttunutta lainsäädäntöä ja lukutaitovaiheelle, perustaitovaiheelle ja päättövaiheelle säädetään omat tuntijaot. Perusopetusasetuksen (852/1998) 8 §:n 1 momentti esitetään muutettavaksi vastaamaan muuttuvaa tuntijakoa. Valtioneuvoston asetusmuutoksia koskevat ehdotukset on toimitettu lausuntokierrokselle tämän hallituksen esitysluonnoksen yhteydessä.

7 Voimaantulo ja soveltamissäännökset

Esitykseen sisältyvät lait ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2018. Ennen perusopetuslain muutoksen voimaantuloa perusopetuslain 7 §:n nojalla myönnettyt luvat aikuisten perusopetuksen järjestämiseksi ovat voimassa tästä lainmuutoksesta huolimatta. Opetuksen järjestäjien tulee hyväksyä tämän lain ja sen nojalla annettujen asetusten ja määräysten mukaiset opetussuunnitelmat siten, että uusien opetussuunnitelmien mukainen toiminta voi käynnistyä 1.1.2018. Opiskelijat, jotka ovat syksyllä opiskelleet poistuvien opetussuunnitelmaperusteiden mukaisesti ja joiden opinnot ovat kesken, siirtyvät 1.1.2018 voimaan tulevien aikuisten perusopetuksen opetussuunnitelmaperusteiden mukaiseen opetukseen, laaditun henkilökohtaisen opetussuunnitelman mukaisesti.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Esityksen voidaan toteutuessaan arvioida parantavan oppivelvollisuusiän ylittäneiden mahdollisuuksia saada perusopetusta ja saavuttaa jatko-opintokelpoisuus. Näin ollen esityksen arvioidaan olevan perustuslain 16 §:n mukainen ja edistävän sen tavoitteita.

Hallituksen käsityksen mukaan ehdotukseen ei sisälly sellaisia perusoikeuksien rajoituksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

perusopetuslain 1 ja 46 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan perusopetuslain (628/1998) 1 §:n 3 momentti ja 46 §, sellaisena kuin niistä on 1 §:n 3 momentti laissa 1136/2003, seuraavasti:

1 §

Soveltamisala

Oppivelvollisuusiän ylittäneille järjestettävästä perusopetuksesta säädetään 46 §:ssä.

46 §

Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetus

Oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetukseen sovelletaan mitä 2 §:ssä, 3 §:n 1 ja 2 momentissa, 9 §:n 1 momentissa, 10, 12—15, 18—22 ja 29 §:ssä, 30 §:n 1 momentissa sekä 35, 37, 38 ja 40—44 §:ssä säädetään. Opetus, oppikirjat ja muu oppimateriaali, työvälineet ja työaineet ovat opiskelijalle maksuttomia. Opetuksessa, joka on kunnan tai kuntayhtymän päätöksen taikka 7 §:ssä tarkoitettuun lupaan sisältyvän määräyksen perusteella järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti, opiskelijalla on oikeus maksuttomaan asumiseen sekä riittävään päivittäiseen maksuttomaan ruokailuun. Päätoimisissa opinnoissa opiskelijalla on oikeus maksuttomaan ateriaan niinä työpäivinä, joina opetussuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa opetuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. Opiskelijalle voidaan 36 §:n 1 momentissa säädettyillä perusteilla antaa kirjallinen varoitus tai opiskelija voidaan erottaa enintään yhdeksi vuodeksi. Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntietoa.

Opiskelijaksi voidaan ottaa myös sellainen henkilö, jonka tarkoituksena on ainoastaan yhden tai useamman perusopetuksen oppimäärään kuuluvan oppiaineen suorittaminen. Tässä momentissa tarkoitetuilta opiskelijoilta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja.

Oppivelvollisuusiän ylittäneille tarkoitettu perusopetus koostuu opiskelijan osaamistarpeen mukaan alku- ja päättövaiheen tai ainoastaan päättövaiheen opetuksesta. Opiskelijan osaamistarpeen mukaan alkuvaihe voi sisältää lisäksi erityisen lukutaitovaiheen. Oppivelvollisuusiän ylittäneille ei järjestetä 5 §:ssä tarkoitettua perusopetukseen valmistavaa opetusta. Opetussuunnitelman tavoitteita ja keskeisiä sisältöjä vastaavat aikaisemmin suoritettavat opinnot tai muutoin hankittu osaaminen tulee tunnistaa ja tunnustaa. Opiskelijan lähtötaso on määriteltävä ja opetuksen järjestäjän ja opiskelijan on yhdessä laadittava opiskelijalle henkilökohtainen opiskelusuunnitelma, jossa määritellään opintojen aloitusvaihe, suoritettavat kurssit ja muut opiskelun keskeiset sisällöt, opiskelu-aika, opintojen suorittamistavat sekä muut tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkittävät asiat, joista määrätään tarkemmin opetussuunnitelman pe-

rusteissa. Henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa tehtäessä otetaan huomioon opiskelijalle aiemmin tehty henkilökohtainen opiskelusuunnitelma ja sen toteutuminen. Lähtötason määrittely tehdään tarvittaessa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Suunnitelman toteuttamista seurataan ja se päivitetään tarvittaessa.

Alkuvaiheen opetuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle tarvittavat valmiudet äidinkielessä ja kirjallisuudessa ja tarpeelliset muut valmiudet perusopetuksen päättövaiheeseen siirtymistä varten sekä edistää opiskelijoiden tasapainoista kehitystä. Maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan on edistettävä. Lukutaitovaihe on tarkoitettu luku- ja kirjoitustaidon alkeita ja numeerisia perustaitoja tarvitseville. Alkuvaiheen opetus sisältää sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään äidinkieltä ja kirjallisuutta, vierasta kieltä, matematiikkaa, yhteiskuntatietoutta ja kulttuurin tuntemusta, ympäristö- ja luonnontietoa sekä terveystietoa. Opiskelijalle annetaan opinto- ja työelämätaitojen ohjausta. Opiskelijalle voidaan alkuvaiheessa antaa muutakin opiskelijalle kokonaan tai osittain vapaaehtoista perusopetukseen soveltuvaa opetusta sen mukaan kuin opetussuunnitelmissa määrätään.

Päättövaiheen opinnot sisältävät sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään äidinkieltä ja kirjallisuutta, toista kotimaista kieltä, vieraita kieliä, matematiikkaa, uskontoa tai elämäkatsomustietoa, historiaa, yhteiskuntaoppia, biologiaa, maantietoa, fysiikkaa ja kemiaa. Opiskelijalle annetaan opinto- ja työelämätaitojen ohjausta. Opiskelijalle voidaan päättövaiheessa antaa muutakin perusopetukseen soveltuvaa opetusta sen mukaan kuin opetussuunnitelmissa määrätään. Opintoihin tulee päättövaiheessa sisältyä myös terveystietoa, ellei terveystiedon opintoja ole jo sisällynyt opiskelijan aiempiin perusopetuksen opintoihin.

Opetuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa. Opiskelijan henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan voi sisältyä opiskelujaksoja muissa oppilaitoksissa sekä työelämään tutustumista. Jos opiskelija siirtyy toisen opetuksen tai koulutuksen järjestäjän tämän lain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain tai ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisesti järjestämään opetukseen tai koulutukseen, aikaisemman opetuksen järjestäjän on salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava opiskelijan henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa ja suoritettuja opintoja koskevat tiedot uudelle opetuksen tai koulutuksen järjestäjälle.

Sen lisäksi, mitä 4 §:ssä säädetään, opetuksen järjestäjä voi hankkia lukutaitovaiheen opetusta kunnalta tai kuntayhtymältä, 7 tai 8 §:ssä tarkoitetulta perusopetuksen järjestäjältä sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tai ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetuilta koulutuksen järjestäjiltä.

Lukutaitovaiheen sekä alku- ja päättövaiheen kattava oppimäärä on laajuudeltaan yhteensä enintään nelivuotinen. Päätoimisesti opiskellen opinnot tulee suorittaa kuitenkin enintään viidessä vuodessa. Opiskelija voidaan katsoa eronneeksi, jos hän pätevää syytä ilmoittamatta on poissa opetuksesta ja jos on ilmeistä, että opiskelija ei suorita opintojaan henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman mukaisesti.

Tässä pykälässä tarkoitettu opetus voidaan järjestää osaksi tai kokonaan etäopetuksena.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

2.

Laki

kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 59 §:n 1 momentin 3 kohta,
muutetaan 2 §:n 4 momentti, 58 §:n 2 momentin 2 kohta ja 59 §:n 1 momentin 2 kohta sekä
lisätään lakiin siitä lailla 676/2014 kumotun 59 §:n 2 momentin 1 kohdan tilalle uusi 1 kohta, seuraavasti:

2 §

Poikkeukset soveltamisalasta

Edellä 1 momentin 3, 5 ja 7 kohdassa, 3 momentissa ja *perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa* tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon 55 §:ssä tarkoitettussa valtionosuusprosentissa

58 §

Kustannustenjaon tarkistaminen

Kustannustenjaon tarkistuksessa valtion ja kuntien välillä tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena 6–13 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteena olevat perushinnat. Lisäksi tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain:

2) rahoitus perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perusopetukseen;

59 §

Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset

Kustannustenjaon tarkistuksessa otetaan huomioon kuntien, kuntayhtymien sekä muiden opetuksen järjestäjien 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuuden perusteena olevien valtionosuustehtävien käyttökustannukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella rahoitettavien tehtävien järjestämisestä aiheutuvat käyttökustannukset, jotka aiheutuvat:

2) perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettusta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetuksen järjestämisestä;

Kustannustenjaon tarkistuksessa ei oteta huomioon kuitenkaan käyttökustannuksia, jotka aiheutuvat:

HE 178/2016 vp

1) perusopetuslain 46 §:n mukaisesta oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksesta, lukuun ottamatta 46 §:n 2 momentissa tarkoitettua opetusta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Sisäministeri Paula Risikko

1.

Laki

perusopetuslain 1 ja 46 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan perusopetuslain (628/1998) 1 §:n 3 momentti ja 46 §, sellaisena kuin niistä on 1 §:n 3 momentti laissa 1136/2003, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

1 §

1 §

Soveltaisala

Soveltaisala

Muulle kuin oppivelvollisille järjestettävästä perusopetuksesta säädetään 46 §:ssä

Oppivelvollisuuden ylittäneille järjestettävästä perusopetuksesta säädetään 46 §:ssä

46 §

46 §

Muiden kuin oppivelvollisten opetus

Oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetus

Muulle kuin oppivelvollisille annettavasta perusopetuksesta on soveltuvin osin voimassa, mitä 2 §:ssä, 3 §:n 1 ja 2 momentissa, 9 §:n 1 momentissa, 10—15, 18—22 ja 29 §:ssä, 30 §:n 1 momentissa sekä 35, 37, 38 ja 40—44 §:ssä säädetään. Opetus, oppikirjat ja muu oppimateriaali, työvälineet ja työaineet ovat *oppilaalle* maksuttomia. Opetuksessa, joka on kunnan tai kuntayhtymän päätöksen taikka 7 §:ssä tarkoitettuun lupaan sisältyvän määräyksen perusteella järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti, *oppilaalla* on oikeus maksuttomaan asumiseen sekä riittävään päivittäiseen maksuttomaan ruokailuun. Päätoimisissa opinnoissa opiskelijalla on oikeus maksuttomaan ateriaan niinä työpäivinä, joina opetussuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa opetuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. *Oppilaalle* voidaan 36 §:n 1 momentissa mainituilla perusteilla

Oppivelvollisuuden ylittäneiden perusopetukseen sovelletaan mitä 2 §:ssä, 3 §:n 1 ja 2 momentissa, 9 §:n 1 momentissa, 10, 12—15, 18—22 ja 29 §:ssä, 30 §:n 1 momentissa sekä 35, 37, 38 ja 40—44 §:ssä säädetään. Opetus, oppikirjat ja muu oppimateriaali, työvälineet ja työaineet ovat *opiskelijalle* maksuttomia. Opetuksessa, joka on kunnan tai kuntayhtymän päätöksen taikka 7 §:ssä tarkoitettuun lupaan sisältyvän määräyksen perusteella järjestetty sisäoppilaitosmuotoisesti, *opiskelijalla* on oikeus maksuttomaan asumiseen sekä riittävään päivittäiseen maksuttomaan ruokailuun. Päätoimisissa opinnoissa opiskelijalla on oikeus maksuttomaan ateriaan niinä työpäivinä, joina opetussuunnitelma edellyttää opiskelijan läsnäoloa opetuksen järjestäjän osoittamassa koulutuspaikassa. *Opiskelijalle* voidaan 36 §:n 1 momentissa säädettyillä perusteilla antaa kirjallinen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

antaa kirjallinen varoitus tai *oppilas* voidaan erottaa enintään yhdeksi vuodeksi.

Oppilaaksi voidaan ottaa myös sellainen henkilö, jonka tarkoituksena on ainoastaan yhden tai useamman perusopetuksen oppimäärään kuuluvan oppiaineen suorittaminen. Tässä momentissa tarkoitetuilta oppilailta voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettussa opetuksessa voidaan poiketa 11 ja 13 §:stä sen mukaan kuin opetussuunnitelman perusteissa määrätään. Oppilaille, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntietoa.

Tässä pykälässä tarkoitettu opetus voidaan järjestää osaksi tai kokonaan etäopetuksena.

varoitus tai opiskelija voidaan erottaa enintään yhdeksi vuodeksi. *Opiskelijalle, joka on täyttänyt 18 vuotta, opetetaan hänen valintansa mukaisesti joko uskontoa tai elämäntietoa.*

Opiskelijaksi voidaan ottaa myös sellainen henkilö, jonka tarkoituksena on ainoastaan yhden tai useamman perusopetuksen oppimäärään kuuluvan oppiaineen suorittaminen. Tässä momentissa tarkoitetuilta *opiskelijoilta* voidaan periä opetuksesta kohtuullisia maksuja.

Oppivelvollisuuden ylittäneille tarkoitettu perusopetus koostuu opiskelijan osaamistarpeen mukaan alku- ja päättövaiheen tai ainoastaan päättövaiheen opetuksesta. Opiskelijan osaamistarpeen mukaan alkuvaihe voi sisältää lisäksi erityisen lukutaitovaiheen. Oppivelvollisuuden ylittäneille ei järjestetä 5 §:ssä tarkoitettua perusopetukseen valmistavaa opetusta. Opetussuunnitelman tavoitteita ja keskeisiä sisältöjä vastaavat aikaisemmin suoritettut opinnot tai muutoin hankittu osaaminen tulee tunnistaa ja tunnustaa. Opiskelijan lähtötaso on määriteltävä ja opetuksen järjestäjän ja opiskelijan on yhdessä laadittava opiskelijalle henkilökohtainen opiskelusuunnitelma, jossa määritellään opintojen aloitusvaihe, suoritettavat kurssit ja muut opiskelun keskeiset sisällöt, opiskeluaika, opintojen suorittamistavat sekä muut tavoitteiden saavuttamisen kannalta merkittävät asiat, joista määrätään tarkemmin opetussuunnitelman perusteissa. Henkilökohtaisista opiskelusuunnitelmaa tehtäessä otetaan huomioon opiskelijalle aiemmin tehty henkilökohtainen opiskelusuunnitelma ja sen toteutuminen. Lähtötason määrittely tehdään tarvittaessa yhteistyössä muiden viranomaisien kanssa. Suunnitelman toteuttamista seurataan ja se päivitetään tarvittaessa.

Alkuvaiheen opetuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle tarvittavat valmiudet äidinkiessä ja kirjallisuudessa ja tarpeelliset muut valmiudet perusopetuksen päättövaiheeseen siirtymistä varten sekä edistää opiskelijoiden tasapainoista kehitystä. Maahanmuuttajien kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan on edistettävä. Lukutaitovaihe on tarkoitettu luku- ja kirjoitustaidon alkeita ja numeerisia perustaitoja tarvitseville. Alku-

vaiheen opetus sisältää sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään äidinkieltä ja kirjallisuutta, vierasta kieltä, matematiikkaa, yhteiskuntatietoutta ja kulttuurin tuntemusta, ympäristö- ja luonnontietoa sekä terveystietoa. Opiskelijalle annetaan opinto- ja työelämätaitojen ohjausta. Opiskelijalle voidaan alkuvaiheessa antaa muutakin opiskelijalle kokonaan tai osittain vapaaehtoista perusopetukseen soveltuvaa opetusta sen mukaan kuin opetussuunnitelmissa määrätään.

Päätövaiheen opinnot sisältävät sen mukaan kuin valtioneuvoston asetuksella säädetään äidinkieltä ja kirjallisuutta, toista kotimaista kieltä, vieraita kieliä, matematiikkaa, uskontoa tai elämänkatsomustietoa, historiaa, yhteiskuntaoppia, biologiaa, maantietoa, fysiikkaa ja kemiaa. Opiskelijalle annetaan opinto- ja työelämätaitojen ohjausta. Opiskelijalle voidaan päätövaiheessa antaa muitakin perusopetukseen soveltuvaa opetusta sen mukaan kuin opetussuunnitelmissa määrätään. Opintoihin tulee päätövaiheessa sisältyä myös terveystietoa, ellei terveystiedon opintoja ole jo sisältynyt opiskelijan aiempiin perusopetuksen opintoihin.

Opetuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä alueella toimivien ammatillisen koulutuksen ja muun koulutuksen järjestäjien kanssa. Opiskelijan henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan voi sisältyä opiskelujaksoja muissa oppilaitoksissa sekä työelämään tutustumista. Jos opiskelija siirtyy toisen opetuksen tai koulutuksen järjestäjän tämän lain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain tai ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain mukaisesti järjestämään opetukseen tai koulutukseen, aikaisemman opetuksen järjestäjän on salassapitosäännösten estämättä viipymättä toimitettava opiskelijan henkilökohtaista opiskelusuunnitelmaa ja suoritettuja opintoja koskevat tiedot uudelle opetuksen tai koulutuksen järjestäjälle.

Sen lisäksi, mitä 4 §:ssä säädetään, opetuksen järjestäjä voi hankkia lukutaitovaiheen opetusta kunnalta tai kuntayhtymältä, 7 tai 8 §:ssä tarkoitettulta perusopetuksen järjestäjältä sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tai ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa tarkoite-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tuilta koulutuksen järjestäjiltä.

Lukutaitovaiheen sekä alku- ja päättövaiheen kattava oppimäärä on laajuudeltaan yhteensä enintään nelivuotinen. Päätoimisesti opiskellen opinnot tulee suorittaa kuitenkin enintään viidessä vuodessa. Opiskelija voidaan katsoa eronneeksi, jos hän pätevää syytä ilmoittamatta on poissa opetuksesta ja jos on ilmeistä, että opiskelija ei suorita opintojaan henkilökohtaisen opiskelusuunnitelman mukaisesti.

Tässä pykälässä tarkoitettu opetus voidaan järjestää osaksi tai kokonaan etäopetuksena.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain 59 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan kunnan peruspalveluiden valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 59 §:n 1 momentin 3 kohta,
muutetaan 2 §:n 4 momentti, 58 §:n 2 momentin 2 kohta ja 59 §:n 1 momentin 2 kohta, sekä
lisätään lakiin siitä lailla 676/2014 kumotun 59 §:n 2 momentin 1 kohdan tilalle uusi 1 kohta, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

2 §

Poikkeukset soveltamisalasta

Edellä 1 momentin 3–5 ja 7 kohdassa ja 3 momentissa tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon 55 §:ssä tarkoitettussa valtionosuusprosentissa

58 §

Kustannustenjaon tarkistaminen

Kustannustenjaon tarkistuksessa valtion ja kuntien välillä tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena 6–13 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteena olevat perushinnat. Lisäksi tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain:

2) 13 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu rahoitus muille kuin oppivelvolliselle järjestettävään perusopetukseen

Ehdotus

2 §

Poikkeukset soveltamisalasta

Edellä 1 momentin 3, 5 ja 7 kohdassa, 3 momentissa ja perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettujen tehtävien perusteella opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain nojalla myönnettävä rahoitus otetaan huomioon 55 §:ssä tarkoitettussa valtionosuusprosentissa

58 §

Kustannustenjaon tarkistaminen

Kustannustenjaon tarkistuksessa valtion ja kuntien välillä tarkistetaan valtakunnallisesti yhtenä kokonaisuutena 6–13 §:ssä tarkoitettujen laskennallisten kustannusten perusteena olevat perushinnat. Lisäksi tarkistetaan opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain:

2) rahoitus perusopetuslain 46 §:n 2 momentissa tarkoitettuun perusopetukseen;

Voimassa oleva laki

Ehdotus

59 §

Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset

Kustannustenjaon tarkistuksessa otetaan huomioon kuntien, kuntayhtymien sekä muiden opetuksen järjestäjien 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuuden perusteena olevien valtionosuustehtävien käyttökustannukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella rahoitettavien tehtävien järjestämisestä aiheutuvat käyttökustannukset, jotka aiheutuvat:

2) perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettu pidennetyt oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetuksen järjestämisestä;

3) perusopetuslain 46 §:n mukaisesta muulle kuin oppivelvolliselle järjestettävästä perusopetuksesta; ja

Kustannustenjaon tarkistuksessa ei oteta huomioon kuitenkaan käyttökustannuksia, jotka aiheutuvat:

(1 kohta kumottu)

59 §

Kustannustenjaon tarkistuksessa huomioon otettavat käyttökustannukset

Kustannustenjaon tarkistuksessa otetaan huomioon kuntien, kuntayhtymien sekä muiden opetuksen järjestäjien 1 §:ssä tarkoitettujen valtionosuuden perusteena olevien valtionosuustehtävien käyttökustannukset sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain perusteella rahoitettavien tehtävien järjestämisestä aiheutuvat käyttökustannukset, jotka aiheutuvat:

2) perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettu pidennetyt oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden opetuksen järjestämisestä; ja

3) kumotaan

Kustannustenjaon tarkistuksessa ei oteta huomioon kuitenkaan käyttökustannuksia, jotka aiheutuvat:

1) perusopetuslain 46 §:n mukaisesta oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksesta, lukuun ottamatta 46 §:n 2 momentissa tarkoitettua opetusta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .