Oppivelvollisuuden laajentaminen 2021?

Arviointia uudistuksen kestävyydestä ja vaikuttavampia vaihtoehtoja

30.10.2020

Peter Johnson & Tomi Kiilakoski

Oppivelvollisuuden laajentaminen 2021?

Arviointia uudistuksen kestävyydestä ja vaikuttavampia vaihtoehtoja

Sisällys

Tiivistelmä……3

1 Taustaa……5

2 Oppivelvollisuuden nykytila ja laajentamisen periaatteet…….....6
2.1 Lakiesityksen valmistelusta……...6
2.2 Oppivelvollisuussäädöksien kehitys Suomessa……..7
2.3 Oppivelvollisuuden nykytila……..8
2.4 Peruskoulun päättäneiden sijoittuminen jatko-opintoihin……13

3 Oppivelvollisuuden laajentamisen periaatteet……..……..14
3.1 Oppivelvollisuuden laajentamiselle asetetut tavoitteet…….. 14
3.2 Lakiesityksen malli oppivelvollisuuden laajentamiseksi…….18
3.3 Uusi hakeutumisvelvollisuus toisen asteen opintoihin…….……...18
3.4 Toisen asteen koulutuksen maksuttomuus…….……...23

4 Toisen asteen koulutukseen hakeutumisen vaikeudet ja hakuvaiheen pudokkaat……25

5 Tieto koulutusvalinnoista sekä keskeyttämisen syyt 2017……27
5.1 Ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen syyt…….……..32
5.2 Ryhmän ja yhteisön vetovoimien merkitys opinnoille…….…….……...33

6 Koulutuspolun kynnykset……..36

7 Vaihtoehtoja koulutus- ja osaamistason nostamiseksi……..37
7.1 Valmistelun lähtökohta kavensi vaihtoehtojen tarkastelua…….…….37
7.2 Oppivelvollisuusmallin vaikuttavuuden ja kestävyyden arviointia…….……...39
7.3 Opintojen maksuttomuuden vaikutus hakeutumiseen……..43
7.4 Vaihtoehtoja koulutus- ja osaamistason nostamiseksi……..…44

8 Lopuksi – paljon avoimia kysymyksiä……..……47

Lähteet……..49

TIIVISTELMÄ

Johnson, P. & Kiilakoski, T. 2020. **Oppivelvollisuuden laajentaminen 2021?** Arviointia uudistuksen kestävyydestä ja vaikuttavampia vaihtoehtoja. Selvitys 30.10.2020. EK.

Selvityksessä on analysoitu pääkohdat hallituksen esityksestä (HE 173/2020) eduskunnalle (15.10.2020) uudeksi oppivelvollisuuslaiksi ja siihen liittyvistä muista lainsäädännön muutoksista. Oppivelvollisuuden laajentamisessa on kyse nykyisen oppivelvollisuusiän nostosta 16 vuodesta 18 ikävuoteen sekä tutkintokoulutuksen valmentavan koulutuksen uudistamisesta. Lakiesitykseen kuuluva uusi hakeutumisvelvollisuus olisi uusi normein säädelty kokonaisuus perusopetuksen jälkeisessä nivelvaiheessa. Taloudellisesti merkittävimmän muutoksen aiheuttaisi toisen asteen opintojen muuttuminen opiskelijoille maksuttomiksi. Se olisi välttämätöntä, jos oppivelvollisuusikä nostettaisiin 18 vuoteen. Esityksen mukaan maksuttomuus jatkuisi aina sen kalenterivuoden loppuun saakka, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta, ellei tutkinto ole suoritettu sitä ennen. Oppivelvollisuus päättyisi sinä päivänä, kun opiskelija täyttää 18 vuotta, vaikka opinnot olisivatkin vielä kesken.

Selvityksessä kuvataan nykyinen yhdeksänvuotisen peruskoulun oppivelvollisuus ja analysoidaan perusopetuksen tilaa oppivelvollisuuskouluna sekä jatkuvan oppimisen perustana. Peruskoulun päättäneiden jatko-opintoihin sijoittumisen onnistumista ja kynnyksiä käsitellään lyhyesti. Ehdotettua oppivelvollisuuden laajenemisen tavoitteita ja mallia tarkastellaan lain perusteluosan ja muun arviointitiedon valossa. Selvityksessä arvioidaan myös lakiesityksen tietopohjaa sekä prosessin vuorovaikutteisuutta.

Uudistuksen tavoitteena on koulutus- ja osaamistason nostaminen. Siksi tarvitaan tietoa jatko-opintoihin hakeutumisesta sekä koulutuspolun keskeyttämisen syistä. Toisen asteen koulutuksen hakeutumisen vaikeuksia ja toisen asteen koulutuksen keskeyttämisen syitä käsitellään nuorisotutkimuksen pohjalta. Nuoret joutuvat kohtaamaan koulutuspolullaan monia kynnyksiä ennen kuin toivottu toisen asteen tutkinto saadaan suoritettua. Vain laadukas perusopetus ja toisen asteen koulutus yhteistyöverkostoineen luovat nykyistä parempia mahdollisuuksia ja tukevat oppilaiden ja opiskelijoiden suoriutumista. Laadukas varhaiskasvatus ja esiopetus taas tasoittaa oppimisen ja kasvun lähtökohtia varhaisella iällä. Tutkimuksissa on todettu vanhempien taustan vaikuttavan merkittävästi lasten koulumenestykseen ja heidän tulevaan koulutustasoonsa. Näitä koulutuksen laadun kysymyksiä ei tule ohittaa oppivelvollisuuden laajentamisessa käytävässä keskustelussa. Yksilön ohjaukseen suunnattavat lisäresurssit eivät ratkaise koulutusjärjestelmän laajuista laadun ja oppimisen tuen tarvetta, jotka edellyttävät myös ryhmätason työtä ja eri ammattikuntien yhteistyötä. Jotta yhä useampi nuori saisi toisen asteen koulutuksen suoritettua maassamme, edellyttäisi tämä vaikuttavia ja räätälöityjä toimenpiteitä.

Selvityksessä arvioidaan lakiuudistuksen vaikuttavuutta ja kestävyyttä. Oppivelvollisuuden laajentamisen lähtökohtana ovat hallitusohjelman kirjaukset. Tämä lähtökohta on kaventanut vaihtoehtojen tarkastelua. Esitetty oppivelvollisuusmalli ei vastaa perusopetuksesta alkavaan oppilaiden osaamisvajeeseen, joka vaikuttaa toisen asteen koulutukseen kiinnittymiseen ja opintojen keskeyttämisen juurisyihin. Lisäksi esitetään avoimia kysymyksiä, joihin lain perustelut tai valmisteluprosessi eivät anna vastauksia. Lopuksi esitetään muita vaihtoehtoja ja luodaan vaihtoehtoista mallia, jolla voidaan vaikuttaa koulutustason nousuun ja toisen asteen tutkintojen suorittamisen lisääntymiseen.

Uudistushankkeella on hyvin kapea tieteellisen tutkimuksen pohja, siihen ei ole liittynyt uutta tietoa tuottaneita kokeiluja eikä laajan tilastoaineiston pohjalta voida ennustaa tulevaa kehitystä. Näistä

syistä uudistuksen vaikuttavuus on vähäinen ja epävarma. Taloudellisesti on kestämätöntä, jos uudistukseen suunnataan vuositasolla määrärahoja vähintään 130 - 140 miljoonaa euroa ja päätöksenteko perustuu kapeaan tietopohjaan.

Uudistuksen tahti on varsin nopea ottaen huomioon sen laajuuden ja kattavuuden suomalaisessa koulutuspolitiikassa. Tätä voi pitää esimerkkinä pikapolitiikasta, jossa isoja uudistuksia toteutetaan nopealla tahdilla miettimättä niiden kokonaisvaikutuksia kansallisiin järjestelmiin. Oppivelvollisuuden laajennus toimenpantaisiin ikäluokka kerrallaan ripeästi jo vuodesta 2021 alkaen. Tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen uudet toimintamallit tulisi ottaa käyttöön 1.8.2022. Lain perusteluissa ei selvitetä perusteita lain toimeenpanon aikatauluun. Se on koulutuksen järjestäjien, opetushallinnon ja -henkilöstön kannalta todella tiukka. Lisäksi lakiehdotuksessa on kohtia, joiden ristiriitaisuudet muun lainsäädännön kanssa tulee vielä selvittää eduskuntakäsittelyn aikana.

Oppivelvollisuuden laajentamishanke on osauudistus, joka kohdistuu koulutuspolun loppupään kahteen vuoteen eikä se vaikuta suoranaisesti oppimisen ja opetuksen laatuun. Lain tavoitteiden laajuuden vuoksi uudistushankkeen vaikuttavuuden voidaan arvioida jäävän pienemmäksi kuin siinä tähdätään. Siksi jo pari vuosikymmentä jatkunut keskustelu siitä, että ”kaikkien nuorten pitää suorittaa toisen asteen tutkinto”, tulee jatkumaan vielä pitkään. Tästä lakiuudistuksesta tehtävä päätös ei ole päätepiste asiasta käytävälle keskustelulle, koska avoimia kysymyksiä on vielä paljon.

1 Taustaa

Hallituksen esitys (2020) oppivelvollisuuden laajentamisesta (18 ikävuoteen) on lakivalmistelussa edennyt valmiin mallin mukaan. Siihen sisältyy esitys toisen asteen koulutuksen muuttamista opiskelijoille maksuttomaksi. Valmistelussa ei juurikaan ole tarkasteltu vaihtoehtoisia malleja, koska esitetty malli perustuu hallitusohjelman kirjaukseen. Valmistelun ulkopuolelle rajattiin oppivelvollisuuden kokonaisvaltainen uudistaminen eli muutoksia esiopetuksen velvoittavuuteen tai perusopetuksen oppivelvollisuuteen ei esitykseen sisälly.
Ehdotetun lakimuutoksen kustannukset suuntautuvat valtaosin muihin kuin toisen asteen koulutukseen hakeutumista ja läpäisyä edistäviin toimiin ja siksi tämän koulutusinvestoinnin vaikutuksia on kyseenalaistettu. Uudistuksen toimeenpanon alku (2021) sattuu valtion ja kuntien talouden kannalta erittäin ongelmalliseen aikaan. Siksi julkisen keskustelun pääpaino on ollutkin sen talousvaikutuksissa ja julkisen talouden, erityisesti kuntien kantokyvyssä. Keväällä 2020 alkanut koronapandemia ja sen aiheuttama talouskriisi on entisestään lisännyt julkisen talouden huolia ja ennätysmäärä kuntia on lomauttamassa tai lomauttanut opetushenkilöstöään. Uudistuksen toimivuutta, kestävyyttä tai nuorten näkökulmaa ei ole tarpeeksi arvioitu, vaan ne ovat jääneet talousvaikutuksista käydyn keskustelun alle. Keskeinen kiistanaihe on ollut OKM:n tekemien kustannuslaskelmien taso ja se, että kattaako valtionosuus jatkossa todellisuudessa kaikki lakiuudistuksen kustannusvaikutukset niin kuin on luvattu.

Tämän selvityksen arviointi kohdistuu pääasiassa siihen, tuottaako oppivelvollisuuden laajentaminen esitetyllä tavalla aikaan parempaa kiinnittymistä koulutukseen ja parantaako se toisen asteen koulutuksen läpäisyä sekä koulutustason nousua. Selvityksessä arvioidaan, osuuko lakiuudistus oikeaan kohteeseen ja mitä ongelmaa sillä ylipäätään ollaan ratkaisemassa. Selvityksessä analysoidaan lakiuudistuksen perusteluja, valmistelussa esitettyjä dokumentteja ja lakiuudistukseen liittyviä selvityksiä ja julkaisuja. Selvitys antaa tietoperusteisen arvion oppivelvollisuuden laajentamisen vaikuttavuudesta, esitetyn mallin kestävyydestä ja ongelmista sekä näkemyksiä mahdollisista muista ratkaisutavoista**.**

Oppivelvollisuuden laajentaminen tähtää siihen, että mahdollisimman moni nuori saisi suoritettua toisen asteen tutkinnon. Koulutuspoliittisessa puheessa käytetään harkitsemattomasti myös ilmaisua: ”Kaikki suorittavat toisen asteen tutkinnon”. Nuoret joutuvat kohtaamaan koulutuspolullaan monia kynnyksiä ennen kuin toivottu toisen asteen tutkinto saadaan suoritettua. Koulutusjärjestelmä asettaa omat vaatimuksensa, jotka oppilaiden ja opiskelijoiden tulee ylittää. Lisäksi on monia muita seikkoja, jotka vaikuttavat nuoren etenemiseen koulutuspolulla, mutta ovat hänestä riippumattomia taustatekijöitä. Koska oppivelvollisuuden laajentamishanke ei vaikuta näihin moniin juurisyihin ja taustatekijöihin, voidaan uudistushankkeen vaikuttavuuden arvioida tulevaisuudessa jäävän pieneksi.

Selvitimme myös lakiuudistuksen tietopohjaa ja tieteellisiä tutkimuksia ja havaintomme tukevat aiemmin esitettyjä näkemyksiä siitä, että tieteellinen tietopohja on kapea ja se luo epävarmuuden esitetyn uudistuksen vaikuttavuudesta ja kestävyydestä.

Selvityksen kirjoittajat arvostavat sitä, että selvityksen tilaaja EK on kiinnostunut oppivelvollisuuden laajentamiseen liittyvästä keskustelusta ja tutkimuksesta sekä koulutuksen kehittämisestä.

2 Oppivelvollisuuden nykytila

2.1 Lakiesityksen valmistelusta

Pääministeri Marinin (ja sitä ennen Rinteen) hallitusohjelman keskeisenä tavoitteena on ollut, että koulutus- ja osaamistaso nousevat kaikilla koulutusasteilla, oppimiserot kaventuvat ja koulutuksellinen tasa-arvo lisääntyy. Lisäksi on linjattu, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen. Hallitusohjelmassa on kirjaus oppivelvollisuusiän korottamisesta 18 ikävuoteen.

Lisäksi *"osana oppivelvollisuutta kehitetään toisen asteen valmistavia koulutuksia ja nivelvaiheen ohjausta helpottamaan siirtymistä toisen asteen koulutukseen. Määrärahatarpeet tulee varmistaa jokaisen opinto- ja tukimuodon kohdalla. Oppivelvollisuustehtävään liittyvien erilaisten koulutusmuotojen järjestäjille korvataan täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset.[1]"* Näin todetaan lakiesityksen perusteluissa. Uudistuksen kustannuksista on esitetty erilaisia arvioita, jotka ovat aiheuttaneet paljon keskustelua.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti 28.8.2019 projektiryhmän valmistelemaan hallituksen esitystä siten, että uudistus tulisi voimaan vuonna 2021. Projektiryhmän työtä tukemaan asetettiin laaja-alainen seurantaryhmä. Projekti- ja seurantaryhmän toimikausi on 2.9.2019 - 31.12.2021. Ryhmien asettamiskirjeessä 28.8.2019 todettiin, että valmistelu perustuu tutkittuun tietoon ja tietoperustaan:

> ***"Valmistelu perustuu tutkittuun tietoon ja tietoperustaan. Hankeen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tietoperustan varmistamiseksi projektiryhmä organisoi ja hankkii tarvittavalla tavalla tutkimus- ja arviointiasiantuntemusta valmistelun tueksi[2]."***

Valmistelun aikataulu on ollut hyvin tiukka ja odotukset *"valmistelutyön laajasta yhteistyöstä hallinnonalan ja sidosryhmien kanssa[3]"* ei ole toteutunut parhaalla mahdollisella tavalla toisaalta kiireen ja toisaalta koronapandemian aiheuttamien lisätöiden ja rajoitusten takia. Esitysluonnos oppivelvollisuuslaiksi oli lausuntokierroksella 30.4.-15.6.2020, joten virkamiesvalmistelun aika sitä ennen on ollut lyhyt. Lausuntokierros ajoittui koronapandemian aiheuttamaan poikkeukselliseen aikaan, joten koulutuksen järjestäjillä ei ollut paljoakaan aikaa keskittyä lausuntojen antamiseen. Lausuntovaiheen jatkamista toivottiin, mutta tätä ministeriö ei valmisteluaikataulun takia voinut myöntää. Lausuntoja antoi 262 tahoa. OKM kokosi lausunnoista yhteenvedon. Hallituksen lakiesitys on annettu eduskunnalle 15.10.2020. Siitä päätetään budjettilakina joulukuussa 2020.

Valmistelun tiukasta aikataulusta ja koronaepidemian aiheuttamasta talouskriisistä johtuen seurantaryhmän 28 jäsentä jätti OKM:lle kirjeen, jossa toivottiin lisäaikaa valmistelulle ja toimeenpanon lykkäämistä vuodella. Ministeriö vastasi, että aikataulua ei muuteta.

[1] HE 173/2020, s 8.
[2] OKM 28.8.2019. Asettamispäätös. OKM/31/040/2019
[3] OKM 28.8.2019. Asettamispäätös. OKM/31/040/2019

2.2 Oppivelvollisuussäädöksien kehitys Suomessa

Laki yleisestä oppivelvollisuudesta tuli Suomessa voimaan vuonna 1921. Sata vuotta sitten maassamme oli hyvin erilainen yhteiskunnallinen tilanne kuin nykyään. Nuori valtio oli saanut itsenäisyyden 1917, ja sen jälkeen oli koettu vuoden 1918 sisällissota. Näiden syiden takia oppivelvollisuus tuli Suomessa voimaan myöhemmin kuin monessa muussa Euroopan maassa. Oppivelvollisuuslain valmistelu kesti pitkään ja alkoi jo ennen itsenäistymistä. Vuonna 1907 oppivelvollisuuskomitea oli julkaissut mietintönsä ja 1910 eduskunta hyväksyi oppivelvollisuuslain, jonka keisari jätti kuitenkin vahvistamatta eikä laki tullut voimaan[4].

Oppivelvollisuuslain (1921) säätäminen oli kansakunnan eheyttämispolitiikkaa, jolla tarkoitettiin jakautuneen kansan aatteellis-yhteiskunnallista yhteen kokoamista. Lain säätäminen ei ollut helppo prosessi, sillä eduskunta äänesti vielä lain lepäämään jättämisestäkin. Yleinen oppivelvollisuus merkitsi toteutuessaan, että se noin viidesosa lapsista, joka ei aiemmin käynyt kansakoulua, tuli opetuksen piiriin. Maan eri osat tulivat entistä yhdenvertaisemmiksi, koska kuntien oli pakko rakentaa kouluverkko tarpeeksi tiheäksi. Oppivelvollisuus säädettiin 7-13-vuotiaille lapsille ja se tarkoitti, että lapsen tuli saavuttaa lain mukainen tieto- ja taitomäärä. Vaikka laki merkitsi koulunkäyntipakkoa, jota valvottiin, aivan kaikki lapset eivät kuitenkaan käyneet koulua. Laki vapautti köyhimmän osan lapset kansakoulusta ja syrjäseuduilla käytiin supistetun oppimäärän mukaista kansakoulua. Kansakoulun neljä alinta luokka olivat oppikoulun pohjakouluna ja oppikouluun pääsy jakoi lapsi-ikäluokat rinnakkaiskoulujärjestelmän mukaisesti. Tasa-arvon toteutumista heikensi myös se, että kuntien koulukustannusten kasvun takia, lain toimeenpanoon annettiin pitkä siirtymäaika, vaiheittain aina vuoteen 1937 saakka. Siten voidaankin katsoa, että yleinen oppivelvollisuus vuoden 1921 lain tarkoittamassa muodossa toteutui Suomessa vasta 1930-luvun lopulla[5].

Vuoden 1957 kansakoululailla oppivelvollisuutta pidennettiin kahdeksanvuotiseksi. Nykymuotoinen 9-vuotinen oppivelvollisuus tuli voimaan peruskoulu-uudistuksen voimaantullessa asteittain vuosina 1972-77.

6-vuotiaiden esiopetuksen osallistumisen velvoittavuus tuli voimaan vuonna 2015. Lain mukaan lapsen on oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Mitään sanktiota ei ole säädetty huoltajille, jotka eivät tuo lastaan esipetukseen.

Yhteenvetona voi todeta, että tällä hetkellä (2020) voimassa olevan koulutuksen lainsäädännön mukaan Suomessa on kahdenlaista oppivelvollisuutta tai -velvoittavuutta. Perusopetuslaki säätää 9-vuotisesta oppivelvollisuuden ja esiopetuksen osalta 6-vuotiaiden veloittavuudesta osallistua esiopetukseen. Esi- ja perusopetus ovat maksuttomia, johon sisältyy maksuton kouluruokailu ja koulumatkaetuus yli 5 km:n koulumatkan osalta.

[4] Ahonen, S. 2013, 68 -105, Syväoja 2004, 39-44.
[5] Ahonen, S. 2013, 68 -105, Syväoja 2004, 39-44.

Toisen asteen koulutuksessa ei ole oppivelvollisuutta, mutta sinne on oikeus hakeutua perusopetuksen suorittamisen jälkeen yhteisvalinnan kautta. Ammatilliseen koulutukseen on mahdollista hakeutua myös jatkuvan haun kautta. Opiskelu on maksutonta, mutta opiskelijan tai hänen huoltajansa tulee kustantaa oppimateriaalit ja -välineet. Koulumatkaetuus on järjestetty niin, että jos koulumatka on yli 10 km, KELA korvaa kustannukset osittain, koska opiskelijalla on 43 euron omavastuu kuukaudessa.

Kun oppivelvollisuus Suomessa täyttää 100 vuotta vuonna 2021, on pidettävä mielessä , että oppivelvollisuuden säädökset ovat kehittyneet ajan myötä suhteessa yhteiskunnalliseen muutokseen ja muuhun lainsäädäntöön. Alkuvaiheessa oppivelvollisuus merkitsi normia, joka velvoitti huoltajia lähettämään lapsensa kouluun ja luopumaan lasten työpanoksesta kotona tai maatilalla. Nykymuotoinen oppivelvollisuus ja sivistyksellinen perusoikeus perusopetukseen alkoi toteutua vasta peruskoulu-uudistuksen myötä 1970-luvulta alkaen. Viime vuosikymmeninä on luotu oppivelvollisuuden toteutumisen tueksi paljon oppilaan oppimisen ja hyvinvoinnin tukimuotoja, jotka edistävät kaikkien oppilaiden mahdollisuutta suorittaa oppivelvollisuus ja perusopetuksen oppimäärä.

2.3 Oppivelvollisuuden nykytila

Tällä hetkellä (2020) oppivelvollisuus kattaa Suomessa 9-vuotisen peruskoulun. Esiopetuksen osallistumisvelvollisuudesta säädetään myös perusopetuslaissa, mutta se ei kuulu oppivelvollisuuden piiriin.[6]

Perusopetuslaissa (§ 25) säädetään, että ”*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.*”[7]

Oppivelvollisuuden suorittamisesta perusopetuslaissa (§ 26) säädetään , että oppivelvollisen *on osallistuttava tämän lain mukaisesti järjestettyyn perusopetukseen tai saatava muulla tavalla perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot*.”[8] Opetuksen järjestäjän tulee seurata poissaoloja ja ilmoittaa luvattomista poissaoloista oppilaan huoltajalle.

Huoltajan on puolestaan huolehdittava siitä, että oppivelvollisuus tulee suoritettua. ”*Jos oppivelvollinen ei osallistu tämän lain mukaisesti järjestettyyn opetukseen, oppivelvollisen asuinkunnan tulee valvoa oppivelvollisen edistymistä.*[9]” Perusopetuslaissa (45 §) on säädetty myös sanktio huoltajalle oppivelvollisuuden valvonnan laiminlyönnistä. ”*Jos oppilaan huoltaja laiminlyö velvollisuutensa valvoa oppivelvollisuuden täyttämistä, hänet on tuomittava oppivelvollisen valvonnan laiminlyönnistä sakkoon*[10]”.

[6] Perusopetuslaki § 9 ja §26. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628
[7] Perusopetuslaki § 25. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628
[8] Perusopetuslaki § 26. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628
[9] Perusopetuslaki § 26. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628
[10] Perusopetuslaki § 45. https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628

Poikkeuksena oppivelvollisuuden kestoon on perusopetuslaissa määräykset pidennetystä oppivelvollisuudesta. Oppilaille, joilla on vammaisuuden tai sairauden vuoksi on suuria erityisen tuen tarpeita, voidaan oppivelvollisuus määrätä alkamaan koulutuksen järjestäjän päätöksellä vuotta aiemmin kuin muilla (6-vuotiaana). Näiden oppilaiden oppivelvollisuus päättyy, kun perusopetuksen oppimäärä on suoritettu tai kun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan oppilaan oppivelvollisuuden alkamisesta on kulunut 11 vuotta. Näille oppilaille esiopetus voi kestää yhden tai kaksi vuotta ja pidennettyä oppivelvollisuutta voidaan soveltaa kolmella eri tavalla oppilaan erityisen tuen päätöksen mukaan. Lain mukaan pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvat vaikeasti vammaiset lapset. Heitä ovat muun muassa näkö- ja kuulovammaiset sekä muutoin ruumiillisesti tai henkisesti vaikeasti vammaiset tai kehityksessään viivästyneet lapset. Myös vaikea sairaus voi olla syynä pidennettyyn oppivelvollisuuteen.[11]

Perusopetuksen päättymisen jälkeen perusopetuksen suorittaneille nuorille voidaan järjestää yhden lukuvuoden kestävää lisäopetusta. Lisäopetukseen voidaan ottaa nuori, joka on saanut perusopetuksen päättötodistuksen samana tai edellisenä vuonna. Opiskelijalla on ns. 10-luokan aikana mahdollisuus parantaa jatko-opintomahdollisuuksiaan ja opetusta ja ohjausta tarjotaan vähintään 1 100 tuntia. Lisäopetus ei kuulu oppivelvollisuuteen eikä kunnalla tai koulutuksen järjestäjällä ole velvollisuutta sitä järjestää. Syyslukukaudella 2019 osallistui lisäopetukseen maassamme yhteensä 960 oppilasta.

Oppivelvollisuuden suorittaminen voi toteutua ja perusopetuksen oppimäärää vastaavat tiedot voi hankkia perusopetukseen osallistumisen sijasta kotiopetuksessa (§ 26) . Kotiopetus ei ole perusopetuslain mukaista opetusta, mutta oppivelvollisen edistymistä tulee kunnan valvoa suhteessa perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2014) mukaiseen oppimäärään, tavoitteisiin ja keskeisiin sisältöihin. Näin ollen perusopetuksessa ei ole koulupakkoa. Oppilaan eroaminen koulusta ja siirtyminen huoltajien vastuulla olevaan kotiopetukseen perustuu huoltajien ilmoitukseen. Opetuksen järjestäjä ei voi kieltää kotiopetukseen siirtymistä. Kotiopetuksessa olevan oppivelvollisen asuinkunta nimeää tutkivan opettajan, joka valvoo oppivelvollisen edistymistä. Jos oppivelvollinen ei osallistu kunnan tai muun koulutuksen järjestäjän perusopetukseen, ei häntä rekisteröidä oppilaaksi mihinkään kouluun. Kunta ei tällöin ole myöskään velvollinen järjestämään hänelle palveluja tai etuuksia. Vuonna 2019 kotiopetuksessa oli 437 oppilasta[12].

Voimassa olevan (2020) lainsäädännön mukaan oppivelvollisuus voi päättyä silloin, kun oppilas on suorittanut perusopetuksen oppimäärän ja saanut perusopetuksen päättötodistuksen (9. lk) tai oppivelvollisuus päättyy sen vuoden kevätlukukauden päättyessä, kun oppilas täyttää 17 vuotta.

Jos oppilas ei saa suoritettua hyväksyttävästi perusopetuksen oppimäärää oppivelvollisuutensa aikana, hänelle annetaan erotodistus[13]. Peruskoulun kesken jättäneitä oli lukuvuonna 2018 - 2019 maassamme 443 oppilasta. Oppivelvollisuutensa kevätlukukaudella 2019 kokonaan

[11] OPH. 2020. Pidennetty oppivelvollisuus. https://www.oph.fi/fi/koulutus-ja-tutkinnot/pidennetty-oppivelvollisuus

[12] HE 173/2020, s 15.

[13] Perusopetusasetus 12 §

laiminlyöneitä oli 91 oppilasta ja oppivelvollisuusiän ohittaneita, ilman peruskoulun päättötodistusta eronneita oli yhteensä 352 oppilasta[14]. Huomiota kannattaa kiinnittää siihen, ettei nykyinen oppivelvollisuuskaan tarkoita, että kaikki ikäluokan nuoret suorittaisivat peruskoulun.

Vaativan erityisen tuen, VIP-verkoston raportissa "Kouluakäymättömyys Suomessa"(2020)[15] nousee esille vakava huoli vaativan erityisen tuen oppilaiden oppimisen oikeuden toteutumisesta. Raportissa luodaan ensimmäistä kertaa tilannekuvaa asiasta. Tehdyn kartoituksen mukaan Suomessa on yläkoulussa (7.– 9. lk.) tällä hetkellä luultavasti vähintään 4000 oppilasta, joilla on niin suuria ongelmia koulun käymisessä, että voidaan puhua koulua käymättömistä oppilaista. Tämä vastaa noin 2–3 % kaikista Manner-Suomen 7.–9.-luokkien oppilaista. Koulua käymättömiä oppilaita on jokaisessa maakunnassa. Lisäksi koulua käymättömien oppilaiden määrä on luultavasti lisääntynyt viime vuosien aikana.

Yläkoululaisten kouluakäymättömyys on luultavasti ongelma lähes kaikissa kouluissa, ympäri Suomea. Tämän ikäisiä koulua käymättömiä oppilaita on varovaisen arvion mukaan vähintään 4000. Lähes kaikissa Suomen kouluissa käytetään kunnan tai koulun omia poissaoloihin puuttumisen malleja, mutta ne ovat keskenään erilaisia eivätkä toimi kaikkien oppilaiden kohdalla.[16]

Tyypillinen ongelmallisten koulupoissaolojen kesto oli yli kaksi vuotta. Tämä tarkoittaa sitä, että melkein puolet yläkoulun kouluakäymättömistä oppilaista oli käynyt koko yläkoulunsa siten, että heidän poissaolonsa oli aiheuttanut koulun taholta toimenpiteitä. Tämä luultavasti tulee aiheuttamaan osalla suuria vaikeuksia toiselle asteelle siirryttäessä. Keskimääräinen ongelmallisten poissaolojen kesto oli noin vuoden.[17]

Koulua käymättömyyden taustalla on moninaisia syitä ja selvityksessä ehdotetaan lukuisia eritasoisia ja monialaisia puuttumisen ja tuen malleja ongelman helpottamiseksi. Oppivelvollisuuden näkökulmasta on pantava merkille, että vaikka perusopetus kuuluu oppivelvollisuuden piiriin, niin sen toteutuminen on näiden oppilaiden kohdalla heikkoa. Lisäksi tunnistettu kouluakäymättömien ryhmä on yllättävän suuri. Vaikka peruskoulun päättötodistus saataisiinkin, niin oppilaalla on suuria osaamisen aukkoja toisen asteen opintoja ajatellen. Eteenkin, jos peruskoulun kolmen ylimmän vuosiluokan opinnoista puuttuu keskimäärin yhden vuoden opintoja vastaava aika, eli kolmannes. Selvityksessä ei kartoitettu peruskoulun alimpien (1.-6. lk) luokkien tilannetta.

Perusopetuksesta syrjäytymistä voi edistää myös säädös, jonka perusteella oppilaan huoltaja voi ilmoituksen antamalla siirtää lapsensa ns. kotiopetukseen. Syynä saattaa olla esimerkiksi erimielisyys koulun oppilaskohtaisista toimintatavoista, koulun lakkautumisesta syntyneestä kiistasta tai oppilaan fyysisen tai psyykkisen terveyden ongelmat. Kotiopetukseen siirtäminen vain huoltajan ilmoituksen perusteella ei tue lapsen yhdenvertaista oikeutta oppimiseen ja

[14] [14] HE 173/2020, s 14.
[15] Määttä, ym. 2020. [https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/kouluakaymattomyys_suomessa_0.pdf]
[16] Määttä, ym. 2020, s 15.
[17] Määttä, ym. 2020. [https://www.oph.fi/sites/default/files/documents/kouluakaymattomyys_suomessa_0.pdf]

ilmoitus saattaa syntyä liian vähäisen harkinnan perusteella. Vastaavaa säädöstä ei ole esitetty toisen asteen koulutuksen oppivelvollisuuden laajentamiseen. Lakiesityksessä oppivelvollisuuden keskeyttämisen lähtökohtana on määräaikaisuus ja huoltajien tulee hakea lupaa opintojen keskeyttämiseen. Jos tällaiseen päädytään, perusopetuksen kotiopetuksen mahdollistavaa säädöstä tulisi tarkastella uudelleen ja säätää se samalla tavalla määräaikaiseksi sekä asettaa sille kriteerit, joiden pohjalta se voitaisiin myöntää.

Oppivelvollisuuden laiminlyönnistä ei laissa ole sanktiota oppilaalle, mutta jos oppilaan huoltaja laiminlyö velvollisuutensa valvoa huollettavansa oppivelvollisuuden täyttämistä, hänet voidaan tuomita siitä perusopetuslain mukaisesti sakkoon[18]. Kunnat ja koulutuksen järjestäjät käyttävät tätä mahdollisuutta kuitenkin harvoin ja julkisuuteen tulleiden oikeustapausten määrän perusteella tämä on pikemminkin lainsäädännön ”kuollut kirjain”. Viimeisten vuosien aikana tällaisia tapauksia on ollut vuosittain noin kymmenen[19].

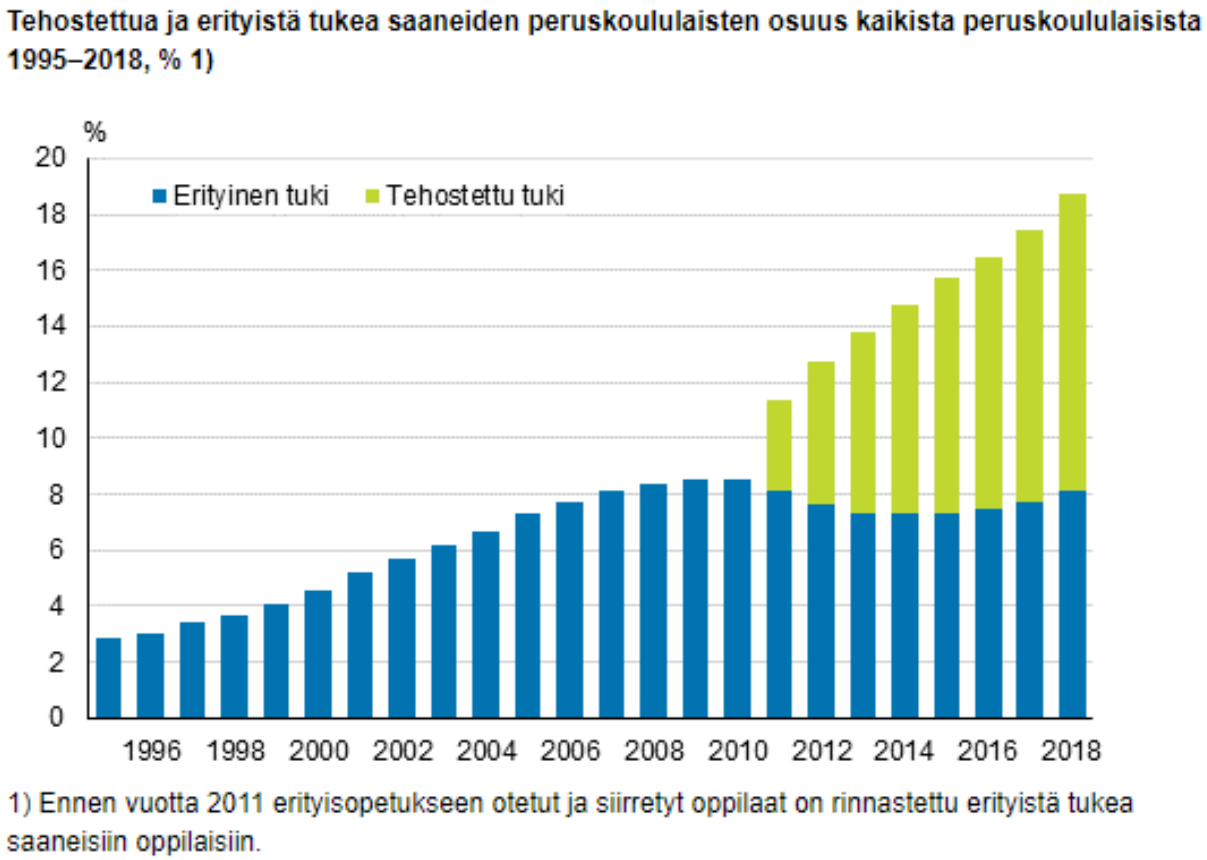
Perusopetuksen jälkeisten opintojen ja yhteisvalinnassa menestymisen kannalta on keskeistä, miten perusopetuksen tavoitteet on saavutettu. Vaikka suomalaisten koululaisten osaaminen on edelleen kansainvälisissä vertailuissa huippuluokkaa, ovat oppilaiden väliset osaamiserot kasvaneet viimeisen kymmenen vuoden aikana. Lisäksi oppilaiden sosioekonomisen taustan vaikutus oppimistuloksiin on Suomessa vahvistunut, joka johtuu alimman sosioekonomisen neljänneksen heikentyneistä tuloksista. Lukutaidossa ylimmän ja alimman sosioekonomisen neljänneksen keskimääräinen lukutaitoero oli 79 pistettä, mikä vastaa laskennallisesti noin kahden kouluvuoden opintoja.[20].

”Koulusta voi nykyisin päästä läpi melko heikolla luku-, kirjoitus- ja laskutaidolla. Muoto eli oppivelvollisuus täyttyy, mutta tavoite, osaaminen, jää saavuttamatta.”[21]

Seitsemän kertaa toteutetuissa PISA-arvioinneissa yleinen osaamistaso maassamme on yhä korkea, mutta kehityssuunta on laskeva. *”Taidoissaan vakavista puutteista kärsivien oppilaiden osuus on viimeisen 10 vuoden aikana 2,5 –kertaistunut runsaaseen 10 prosenttiin. Heidän osaamisensa vastaa korkeintaan keskimääräisen 6.-luokkalaisen tasoa (keskimäärin 15-vuotiaina)*[22]*”.*

Samaa kehityskulkua vahvistaa myös oppimisen tuen piirissä olevien oppilaiden määrän kehitys pitkällä aikavälillä. Seuraavasta kuviosta ilmenee tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrä vuosina 1995 – 2018. Vuodesta 2011 alkaen tuli käyttöön oppimisen tuen kolmiportainen malli, jonka takia tässä kuviossa tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden määrät on yhdistetty.

[18] Perusopetuslaki 45 §
[19] Poliisi. 2020. Tietopalvelut. https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/tietopalvelut
[20] OKM. PISA 2018. https://minedu.fi/-/pisa-2018-suomi-lukutaidossa-parhaiden-joukossa
[21] Välijärvi, 2018. Koulutustakuusta osaamistakuuseen, s 9. EK 12/2018
[22] Välijärvi, 2018. Koulutustakuusta osaamistakuuseen, s 7. EK 12/2018



Kuvio 1. Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden osuus kaikista peruskoululaisista 1995-2018. (Tilastokeskus[23])

Vaikka peruskoululaiset ovat saaneet yhä enemmän tehostettua ja erityistä tukea oppimisen ongelmiinsa, niin samaan aikaan sellaisten oppilaiden määrä, joilla on taidoissaan vakavia puutteita, on viimeisen 10 vuoden aikana 2,5-kertaistunut. Tulevaisuutta ajatellen tämä asettaa haasteen toisen asteen koulutukseen pääsylle ja siellä opinnoissa menestymiselle yhä useammalle nuorelle.

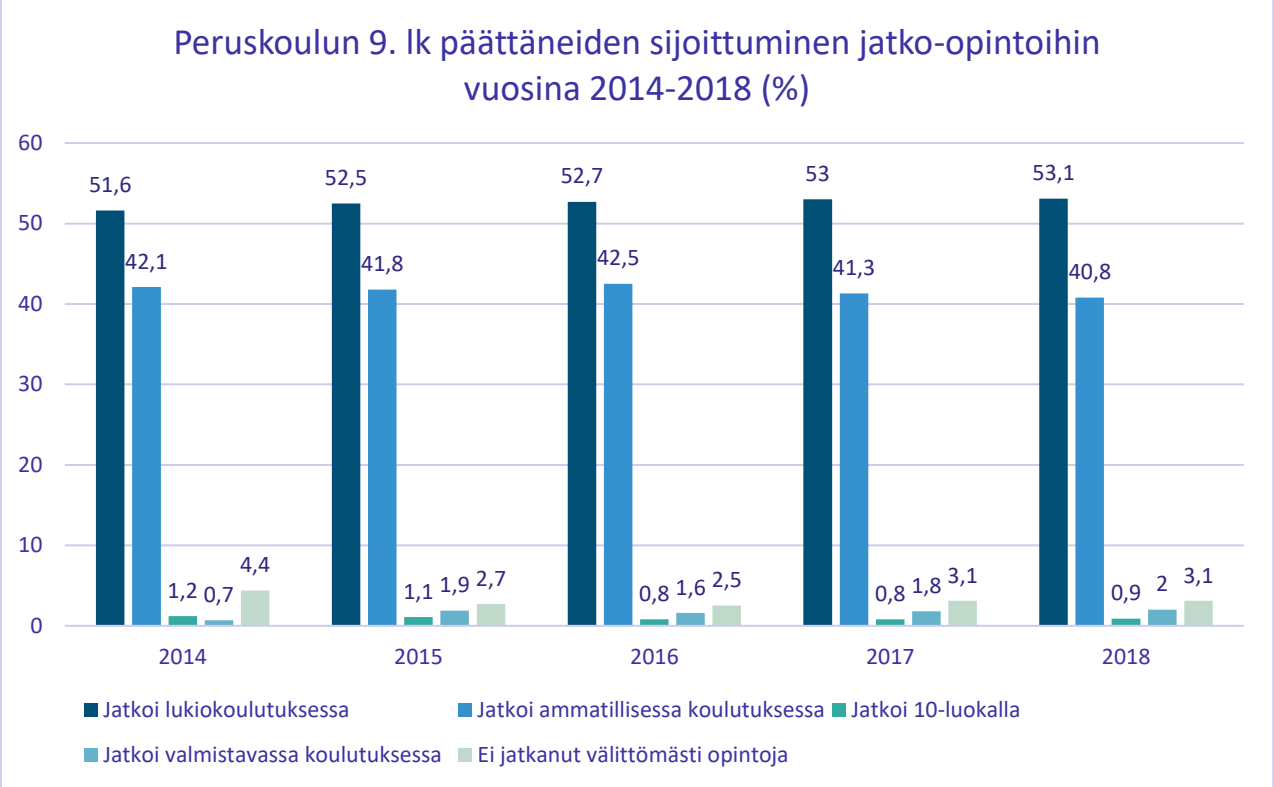
Yhteenvetona oppivelvollisuuden toteutumisen nykytilasta koko perusopetuksen ajalta voidaan todeta, että se vaatisi nykyistä tarkempaa seuraamista ja tutkimusta. Koulutuksen järjestäjiä tulisi ohjata oppivelvollisuuden valvonnan suhteen nykyistä tarkemmin ja ryhtyä arvioimaan opinnoissaan heikoimmin menestyvien osaamistasoa perusopetuksen aikana ja päättyessä. Nykyistä vaikuttavampiin ja monialaisiin tukitoimiin tulisi keskittyä viipymättä, jotta perusopetuksessa osaamistason kehityksessä saataisiin käänne parempaan. Viimeisimmät selvitykset tosiasiallisesti koulua käymättömien määrästä, oppivelvollisuuden laiminlyönneistä ja ilman peruskoulun päättötodistusta jääneistä oppilaista ovat hälyttäviä.
Peruskoulun aikana ilmeneviin oppimisvaikeuksiin tai muihin oppimistuloksia ja motivaatiota heikentäviin tekijöihin ei löydy yksinkertaista ratkaisua oppivelvollisuuden laajentamisesta. Sen sijaan tulee lisätä resursseja räätälöityjen oppilaskohtaisten oppimissuunnitelmiin ja niiden

[23] Tilastokeskus, 2020. kuvakaappaus

avulla edistää oppivelvollisuuden toteutumista ja riittävän osaamistason saavuttamista perusopetuksen päättyessä. Se voi luoda kestävämmän pohjan opinnoissa menestymiselle ja kiinnittymiselle toisen asteen opintoihin sekä jatkuvalle oppimiselle[24].

2.4 Peruskoulun päättäneiden sijoittuminen jatko-opintoihin

Seuraavassa taulukossa on kuvattu prosenttiosuuksin peruskoulun 9. luokan päättäneiden sijoittuminen jatko-opintoihin vuosina 2014-2018. Valtaosa oppilaista jatkoi välittömästi opintoja lukiossa tai ammatillisessa koulutuksessa (93,7 -95,2 %). Lakiesityksen mukaisessa tutkintokoulutukseen valmentavassa koulutuksessa jatkaisi tähän perustuvan arvion mukaan 1,9 – 2, 9 % peruskoulun päättäneistä nuorista (10-luokka ja valmistavat koulutukset). Jos lakiuudistuksen tavoitteen mukaisesti kaikki peruskoulun päättäneet jatkaisivat välittömästi opintoja toisella asteella, silloin ryhmän, jonka koko on 2,5 – 4,4 % ikäluokasta, pitäisi hävitä tilastoista.



KUVIO 2. Peruskoulun päättäneiden sijoittuminen jatko-opintoihin v. 2014-2018 (Tilastokeskus; Karvi 2019[25])

[24] Välijärvi, 2020. https://www.sivista.fi/blogi/sivistyminen-ei-edisty-velvoittein/
[25] Goman ym. 2019, 32. Karvi: [https://karvi.fi/app/uploads/2020/02/KARVI_0620.pdf]

Kuviossa on laskettu yhteen lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen valmistavien koulutuksien oppilasmäärät. Ne eroavat toisistaan siten, että lukiokoulutukseen valmistava koulutus on suunnattu ainoastaan maahanmuuttajataustaisille ja vieraskielisille henkilöille. Ammatilliseen koulutukseen valmentavaan koulutukseen voivat puolestaan hakeutua muiden opiskelijoiden lisäksi myös maahanmuuttajataustaiset henkilöt, jotka tarvitsevat kielitaidon vahvistamista muiden ammatillisten valmiuksien ohella. Maahanmuuttajataustaisia ja vieraskielisiä opiskelijoita oli ammatillisen koulutuksen valmistavan koulutuksen opiskelijoista 43,8 prosenttia.[26]

Viimeisimpien tietojen mukaan[27] keväällä 2020 ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen yhteishaussa haki yhteensä noin 71 720 henkilöä, joista noin 93 % sai koulutuspaikan syksyllä 2020. Perusopetuksen yhdeksännen vuosiluokan päättäneitä oli yhteensä noin 60 500, joista yhteishaussa haki 58 240 eli noin 96 %. Perusopetuksen keväällä 2020 päättäneistä hakijoista ensisijaisesti lukiokoulutukseen haki yhteishaussa 33 864 (58 %) ja ensisijaisesti ammatilliseen koulutukseen 24 372 (42 %). Perusopetuksen päättäneistä hakijoista lukioon hyväksyttiin 31 752 ja ammatilliseen 25 422. Hakija on saattanut tulla hyväksytyksi myös muuhun kuin ensisijaiseen hakukohteeseensa, joten ensisijaisesti hakeneiden ja hyväksyttyjen määrää ei voi verrata keskenään. Peruskoulun päättäneestä ikäluokasta noin 98 % sai opiskelupaikan lukiokoulutuksessa tai ammatillisessa koulutuksessa. Tämän lisäksi kesän aikana hakija voi vielä tulla valituksi varasijalta tai jatkuvan haun kautta.

Opiskelupaikkoja haetaan myös muista koulutuksista, esimerkiksi erityisoppilaitoksesta tai perusopetuksen jälkeisistä valmistavista koulutuksista. Keväällä 2020 vaativana erityisenä tukena järjestettävään koulutukseen haki 2 835 hakijaa, joista 1 990 (70%) sai opiskelupaikan. Valmistavien koulutusten haussa kesällä 2020 valmistaviin koulutuksiin haki yhteensä 4 185 hakijaa, joista 3 318 (79%) sai paikan[28].

Näistä luvuista saa jo viitteen siitä, mille ryhmille on muita vaikeampaa päästä toisen asteen opintoihin. Kaikista perusopetuksen oppilaista on noin 1,5 % erityisoppilaita, joilla on jonkinlainen vamma. Noin 0,25 % oppilaista on kehitysvammaisia. Toisen asteen eritysoppilaitoksiin pääseminen on näille ryhmille vaikeampaa opiskelijapaikkojen vähyyden takia. Samoin valmistavien koulutuksen haussa paikan saa harvempi kuin keskimäärin yhteishaussa (93 – 96%).

3 Oppivelvollisuuden laajentamisen periaatteet

3.1 Oppivelvollisuuden laajentamiselle asetetut tavoitteet

Oppivelvollisuusiän pidentäminen oli aiemmin esillä vuonna 2014, jolloin esitettiin, että oppivelvollisuusikää nostettaisiin 17 vuoteen. Pääministeri Stubbin hallitus kuitenkin luopui uudistuksesta vuoden 2014 budjettiriihessä uudistuksen aiheuttamien menojen takia. Samana

[26] HE 173/2020, 29
[27] HE 173/2020
[28] HE 173/2020

vuonna Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä teki asiasta uuden samansisältöisen lakialoitteen eduskunnalle[29]. Aloitteeseen sisältyi myös hakuvelvoite toisen asteen opintoihin.

Alun perin pääministeri Rinteen, nyttemmin pääministeri Marinin hallitusohjelmassa on kirjaus oppivelvollisuuden laajentamisesta, jolla tarkoitetaan oppivelvollisuusiän nostoa 18 vuoteen ja toisen asteen opintojen maksuttomuutta sekä muita toimia. Tavoitteena on *"nostaa koulutus- ja osaamistasoa sekä varmistaa jokaiselle nuorelle mahdollisuus toisen asteen tutkinnon suorittamiseen. Tavoitteena on, että jokainen perusopetuksen päättävä nuori suorittaisi toisen asteen tutkinnon. Toisen asteen tutkinnon suorittaminen edistää henkilön työllistymistä ja yhteiskuntaan osallistumista. Esityksen tavoitteena on osaltaan tukea työllisyysasteen nostamista."*

Voimassa olevan oppivelvollisuuden kannalta on kysymys osa-uudistuksesta, joka kohdistuu toisen asteen opintoihin. Hallitusohjelmassa onkin kirjaus, jonka mukaan *"Varmistetaan, että jokainen peruskoulun päättävä suorittaa toisen asteen koulutuksen"*. Tämän päätavoitteen saavuttamiseksi on hallitusohjelmassa kirjattu lukuisia tavoitteita ja selvitettäviä asioita:

- *Vahvistetaan ohjausta ja opiskeluhuollon palveluita sekä peruskoulun mahdollisuuksia tarjota jokaiselle riittävät valmiudet suoriutua toisen asteen koulutuksesta.*
- *Korotetaan oppivelvollisuusikä 18 ikävuoteen. Rakennetaan oppivelvollisuuden sisään erilaisia opinto- ja tukimuotoja, jotka voidaan sisällyttää toisen asteen tutkintoihin…*
- *Oppivelvollisuuden laajentaminen edellyttää toisen asteen koulutuksen maksuttomuutta.*
- *Valmistelun yhteydessä käydään läpi toisen asteen keskeyttämisen syyt ja ryhdytään tarvittaviin toimenpiteisiin niiden korjaamiseksi…*
- *Osana oppivelvollisuutta kehitetään toisen asteen valmistavia koulutuksia ja nivelvaiheen ohjausta helpottamaan siirtymistä toisen asteen koulutukseen…*
- *Oppivelvollisuustehtävään liittyvien erilaisten koulutusmuotojen järjestäjille korvataan täysimääräisesti oppivelvollisuustehtävään liittyvät kustannukset…*

Lakivalmistelun eri yhteyksissä on todettu, että se perustuu tutkittuun tietoon ja lain valmistelua varten kootaan tarvittavaa tietopohjaa. Valmistelun projekti- ja seurantaryhmän asettamiskirjeessä todettiin, että *"valmistelu perustuu tutkittuun tietoon ja tietoperustaan. Hankeen tavoitteiden saavuttamiseksi ja tietoperustan varmistamiseksi projektiryhmä organisoi ja hankkii tarvittavalla tavalla tutkimus- ja arviointiasiantuntemusta valmistelun tueksi[30]."*

Valmistelun kiireisestä aikataulusta johtuen sen aikana ei ole julkaistu uutta suomalaista kasvatustieteellistä tutkimusta tai arviointeja, jotka antaisivat suoraa näyttöä oppivelvollisuusiän nostosta ja sen vaikutuksesta toisen asteen koulutuksen läpäisyyn ja tutkintojen suorittamisen kasvuun. Lakivalmistelussa onkin samanaikaisesti sitä täydentäviä ja tukevia toimenpiteitä ja kehittämishankkeita. Siksi ei jälkeenpäin arvioitaessakaan voida erottaa, mikä on lain muutoksen vaikutus ja mikä on eri tukitoimien vaikutus mahdolliseen

[29] LA 59/2014 vp - Paavo Arhinmäki ym. [https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=la+59/2014]

[30] OKM 28.8.2019. Asettamispäätös. OKM/31/040/2019

koulutustason nousuun. Koulutustason nousun edellytyksenä on, että ikäluokasta aikaisempaa suurempi osa läpäisee toisen asteen koulutuksen ja saa suoritettua tutkinnon.

Lakivalmistelun yhteydessä usein viitattu lähde on Talouspolitiikan arviointineuvoston raportti vuodelta 2018 *"Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen"*[31]. Raportissa todetaan, että *"koska suoraa näyttöä oppivelvollisuusiän muutosten vaikutuksesta Suomessa ei juuri ole olemassa"*, siinä käydään läpi kansainvälisiä kokemuksia oppivelvollisuusiän nostosta. Katsaus kansainväliseen tutkimukseen tuottaa raportissa "*kutenkin valitettavan vähän tietoa kokemuksista oppivelvollisuusiän nostosta yli 16 vuoden"*. Tämä kertoo osaltaan hankaluudesta, joka aiheutuu eri maiden koulutusjärjestelmien vertailussa toisiinsa.

Lakiluonnoksen lausuntokierroksella annetussa Jyväskylän yliopiston lausunnossa otettiin kantaa samaan raporttiin. Sen mukaan Talouspoliittisen arviointineuvoston julkaisusta todetaankin, että "*laskelmassa tehdään lukuisia yksinkertaistavia oletuksia, ja sitä voi pitää vain suuntaa antavana*[32]*"*. Jyväskylän yliopiston lausunnossa todetaan vielä, että *"yleensä oppivelvollisuuden yläikärajan nostolla on ollut positiivisia vaikutuksia. Tulokset ovat kuitenkin osittain ristiriitaisia, sillä vaikutukset vaihtelevat eri maissa"*.

OKM järjesti oppivelvollisuuden laajentamisen valmistelun tueksi yhden tutkijatapaamisen helmikuussa 2020. Aamupäivän kestäneessä tilaisuudessa oli viiden tutkijan tai asiantuntijan lyhyt puheenvuoro, joissa valotettiin heidän näkemyksiään oppivelvollisuuden laajentamisesta heidän oman erityisalansa näkökulmasta. Uusia tutkimustuloksia ei tuotu esille. Seminaarin teemoina olivat nuorten syrjäytyminen ja sen ehkäisy, työmarkkinoiden yleinen kehitys ja tulevaisuuden osaamistarpeet, lasten ja nuorten hyvinvointi sekä oppivelvollisuuden pidentämisen mahdolliset vaikutukset julkisen talouden näkökulmasta. Seminaarin sisällön valossa perustelut oppivelvollisuuden laajentamiselle pohjautuivat kansantalouden, työllisyyden ja työelämän kannalta myönteisiin odotuksiin.

Lain valmistelu on saanut kritiikkiä uudistusta pohjustavan tutkimuksen vähyydestä. Kolme arvostettua alan professoria kirjoittivat 8.4.2020 julkaistussa lehtikirjoituksessa mm. näin:

> ***Uudistusta pohjustava tutkimus on ollut riittämätöntä. Hallituksen olisi syytä harkita vakavasti uudistuksen myöhentämistä tai siitä kokonaan luopumista tällä hallituskaudella.***[33]

[31] Seuri ym. 2018, 3.
[32] Seuri ym. 2018, 34.
[33] Jahnukainen, Karila & Välijärvi. HS 10.4.2020.

Tutkimusta tarvittaisiin erityisesti lakiuudistuksen toimivuudesta, jossa keskeinen tutkimuskohde on lain juridisen velvoittavuuden vaikutus toisen asteen koulutuksen suorittamiseen, joka toteutuu vain suoritettujen tutkintojen määrän suhteellisena kasvuna nuorten ikäluokkiin nähden. Siksi tarvittaisiinkin tutkimusta nuorten ja heidän huoltajiensa suhtautumiseen oppivelvollisuusiän nostoon. Miten laajennettu velvoite vaikuttaa oppilaiden ja heidän huoltajiensa asenteisiin ja sitoutuneisuuteen koulutuspolun suorittamiseen?

Toisen asteen suorittamisen tai koulutustason nousemisen myönteiset vaikutuksen nuorten asemaan työmarkkinoilla ja vaikutuksen julkiseen talouteen ovat selvästi osoitettavissa. Mutta tässä päättelyketjussa tärkein lenkki on toisen asteen tutkinnon suorittaminen, joka edellyttää neljää asiaa: peruskoulun päättötodistusta, pääsyä toisen asteen koulutukseen, riittävää menestystä opinnoissa ja koulutuksen läpäisyä keskeyttämättä. Opintojen keskeyttämiseen johtavien syiden tutkimuksen laajentaminen olisi myös perusteltua ja se antaisi myös arvokasta tietoa koulutuksen laadun kehittämiseen niin perusopetuksessa kuin toisen asteen koulutuksessakin. Vaikka oppilaanohjausta lisättäisiinkin nivelvaiheessa, niin se ei poista sitä tosiasiaa, että osa opiskelijoista pääsee toisen asteen opiskelijaksi sellaiselle koulutusalalle tai oppilaitokseen, jota ei ole toivonut tai jossa opetuksen todellisuus ei vastaa sitä käsitystä, joka on ollut hakupäätöksen pohjalla. Nämä ovat keskeyttämisen tärkeimmät syyt, joita käsitellään tarkemmin selvityksen luvuissa 3 ja 4. Kuitenkin tämän koulutustoiveiden ja koulutukseen pääsyn ristiriita muodostaa merkittävän pullonkaulan, joka olisi myös tärkeä selvitystyön kohde.

Oppivelvollisuuden laajentamisesta on käyty julkisuudessa vilkasta keskustelua valmistelun aikana ja sen tavoitteista on esitetty näkemyksiä puolesta ja vastaan. Lisäksi on oltu huolissaan valmistelun kiireisestä aikataulusta. Aikataulu on kirjattu hallitusohjelmaan eikä siihen ole annettu joustoa, vaikka koronapandemia on maaliskuusta 2020 lähtien aiheuttanut rajoitustoimenpiteitä ja poikkeuksellisen paljon lisätyötä koulutuksen toimialalla.

Kuten edellä kerrottiin, maaliskuussa 2020 lakiuudistuksen seurantaryhmän lähes kaikki jäsenet (28) esittivät pyynnön lain toimeenpanon lykkäämisestä. Perusteluna oli sekä koronapandemian aiheuttama poikkeustila että lain valmisteluun laadun varmistaminen. Opetusministeri vastasi tuoreeltaan asiaan kieltävästi. Lakiesityksen lausuntokierroksella (touko-kesäkuu 2020) monet lausunnonantajat esittivät lain toimeenpanon lykkäämistä. Lakiesityksen perusteluissa asiaan vastataan näin:

"Hallituksen esitystä on valmisteltu syksystä 2019 lähtien siitä lähtökohdasta, että uudistus tulee voimaan syksystä 2021 lukien, mikä on ollut myös koulutuksen järjestäjien tiedossa. Uudistus tulisi voimaan ikäluokka kerrallaan, mikä osaltaan porrastaisi uudistusten toimeenpanoa myös koulutuksen

järjestäjien osalta. Esityksen keskeisenä tavoitteena on työllisyysasteen nostaminen, joten jos uudistuksen voimaantuloa siirrettäisiin, siirtäisi se myös esityksen työllisyysvaikutuksia."[34]

Tässä kohdin uudistuksen myönteiset vaikutukset nähdään vain työllisyysvaikutuksina, eikä koulutustason kohottamisesta eikä laajemmista sivistyspoliittisista tavoitteista sanota enempää. Toisaalta lain toimeenpanon porrastamista ei perustella juuri lainkaan.

Yhteenvetona on todettava, että uudistuksen kannalta olisi ollut hyödyllistä, jos käytössä olisi tutkimuksellista tietopohjaa enemmän ja juuri Suomen olosuhteista sekä oppivelvollisuusiän nostosta yli 16 vuoden. Suomessa nuorilla on perusopetuksen jälkeen koulutusjärjestelmästä johtuen haastava valintatilanne, koska nivelvaiheen jälkeen vaihtoehtoisia koulutusaloja on tarjolla todella monia. Koska lakiuudistukselle asetetut tavoitteet ovat laajoja ja kustannuksiltaan suuria, kapea tutkimusperusteisuus aiheuttaa epävarmuutta sen toimivuudesta ja tavoitteiden perusteltavuudesta. Toisaalta tämänkaltaisen uudistuksen vaikutuksia voidaan tutkia vain uudistuksen jälkeen, tai hyvin toteutetun kokeiluvaiheen jälkeen, mutta kokeilua ei ole suunniteltu eikä tehty.

Tutkimusperusteisuutta olisi voinut vahvistaa asiaan kohdistuvalla nuorisotutkimuksella ja tutkimalla nuorten sekä heidän huoltajiensa asennoitumista nykyistä ja laajentuvaa oppivelvollisuutta kohtaan. Paras mahdollinen tietopohja syntyisi monitieteisellä tutkimuksella.

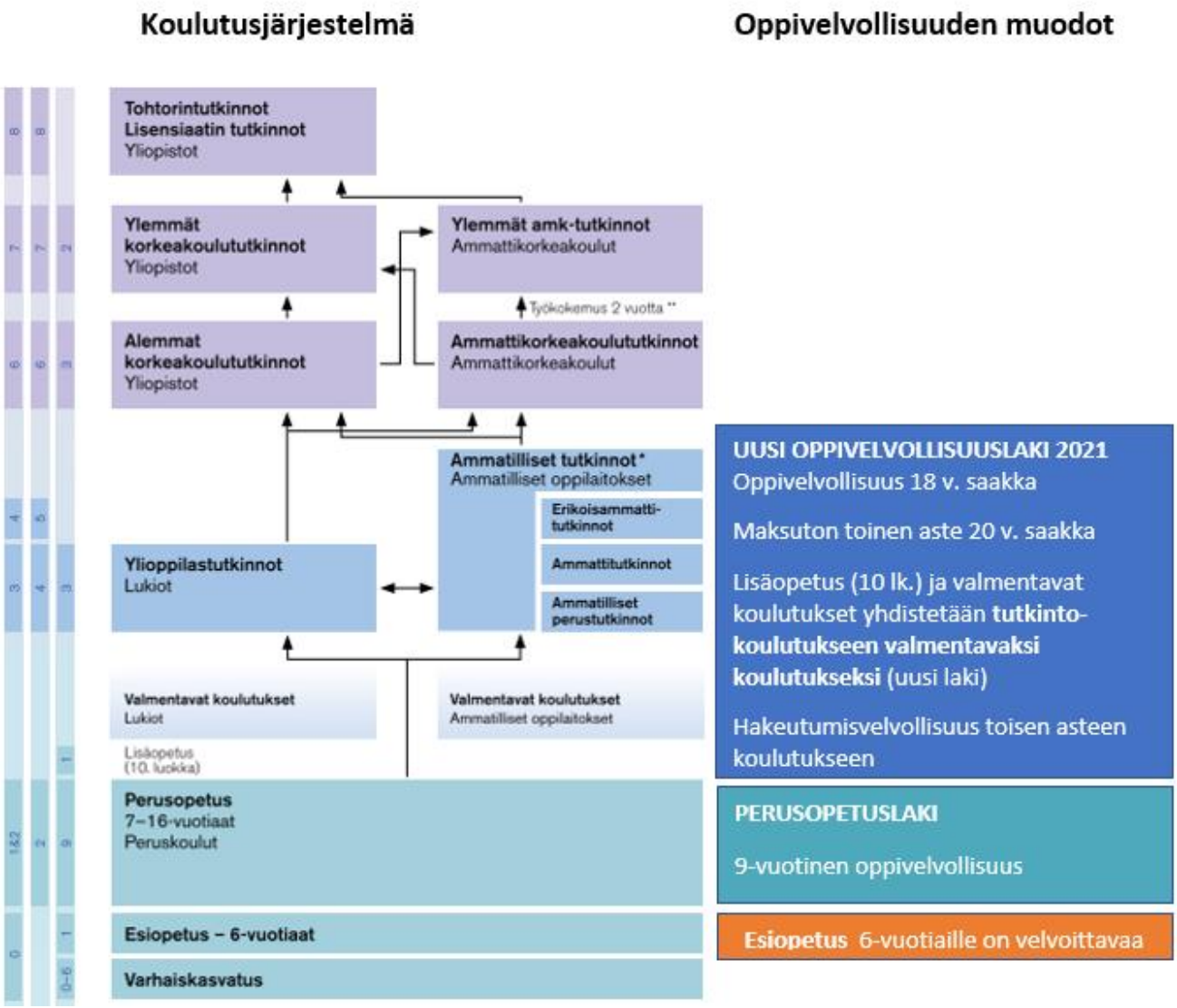
3.2 Lakiesityksen malli oppivelvollisuuden laajentamiseksi

Oppivelvollisuuden laajentaminen merkitsisi yksilön näkökulmasta nykyisen velvollisuuden nousua 16 ikävuodesta 18 vuoteen ja hakeutumisvelvoitetta toisen asteen koulutukseen tai tutkintoon valmentavaan koulutukseen. Yhteiskunnan näkökulmasta se merkitsisi koulutuksen järjestäjille uusia valvonta- ja ohjausvastuita.

Valtioneuvoston lakiesityksessä[35] eduskunnalle ehdotetaan, että *"oppivelvollisuus laajennettaisiin koskemaan perusopetuksen jälkeistä toisen asteen koulutusta siihen asti, kun henkilö täyttää 18 vuotta. Perusopetuksen jälkeen oppivelvollisuutta suoritettaisiin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa koulutuksessa tai perusopetuksen jälkeisissä erilaisissa nivelvaiheen koulutuksissa. Oppivelvollisella olisi perusopetuksen päättymisen jälkeen hakeutumisvelvollisuus toisen asteen koulutukseen".*

Seuraavasta kuviosta (3) käy ilmi millaisia oppivelvollisuuden muotoja olisi koulutusjärjestelmässä:

[34] HE 173/2020, 150.
[35] HE 173/2020, 150.



KUVIO 3. Koulutusjärjestelmä (2020)[36] ja oppivelvollisuuden muodot

Uudistus sisältää lakiehdotukset uudeksi erillislaiksi eli oppivelvollisuuslaiksi ja sen lisäksi siihen liittyvän lain tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta. Uusi oppivelvollisuuslaki vaikuttaa myös koulutukseen liittyviin ja muihin voimassaoleviin lakeihin niin, että muutoksia säädettäisiin kaikkiaan 28 eri lakiin. Kokonaisuus on laaja ja eduskunnan käsittelyyn lähetetty esitys on 489 sivua pitkä.

Uudistus on oppivelvollisuuden säätämisen osalta kuitenkin osauudistus, koska se koskee vain perusopetuksen jälkeistä koulutusta. Lisäksi uudistus yhdistää nykyisen perusopetuksen lisäopetuksen (10-luokan) sekä lukio- ja ammatillisen koulutuksen valmistavat opetukset tutkintokoulutukseen valmentavaksi koulutukseksi.

[36] OKM. https://minedu.fi/koulutusjarjestelma

Kuten edellä todettiin, nykyinen oppivelvollisuus ei takaa kaikkien oppilaiden perusopetuksen suorittamista, riittävää osaamistasoa eikä päättötodistuksen saamista. Esiopetuksen osallistumisvelvollisuus ei myöskään kata ihan kaikkia 6-vuotiaita lapsia, vaan huoltajilla on mahdollisuus jättää lapsensa ilman esiopetusta esimerkiksi pitkien kulkuyhteyksien tai perhetilanteen vaikeuksien takia.

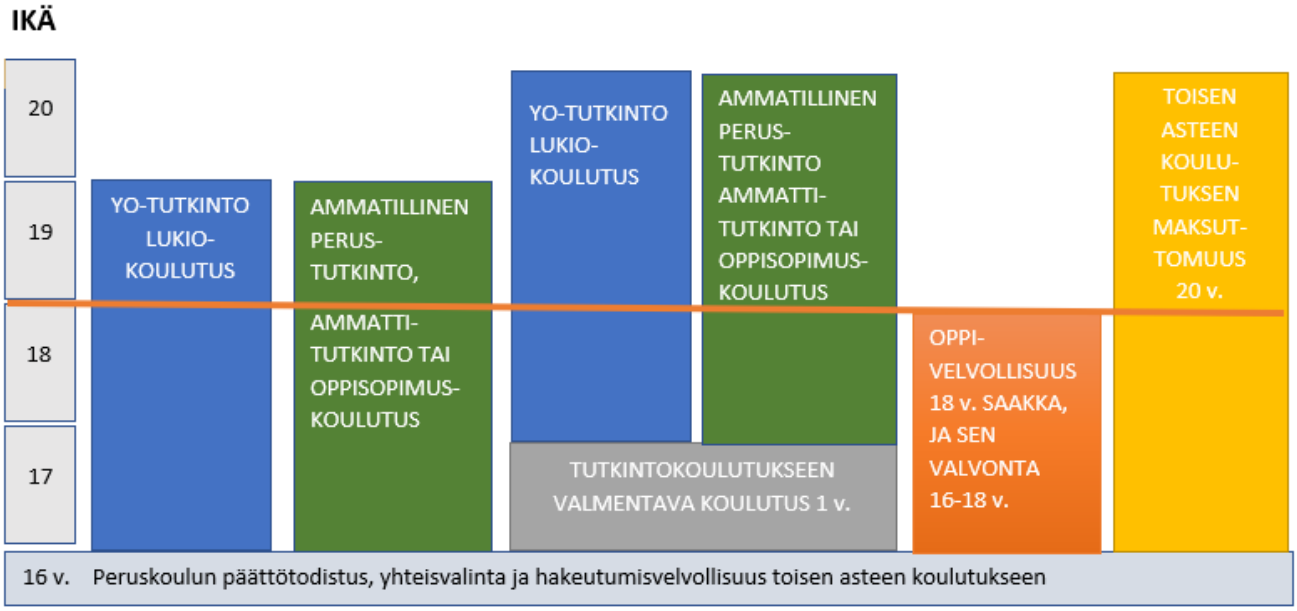
Oppivelvollisuusiän nostaminen aiheuttaa kunnille ja toisen asteen koulutuksen järjestäjille uusia oppivelvollisen ohjaus- ja valvontavastuita sekä talousvastuita ja järjestämisvastuita koulutuksen maksuttomuuden takia. Tavoitteena on myös vahvistaa alle 18-vuotiaan ohjausta ja tukea erityisesti koulutukseen hakeutumisvaiheessa ja mahdollisissa keskeyttämistilanteissa.

Uudeksi oppivelvollisuusiäksi on esitetty 18 vuotta, koska silloin alkaa täysi-ikäisyys ja lainsäädännön kannalta on ongelmallista määrätä velvollisuutta täysi-ikäisyyden saavuttaneelle (vanhempien elatusvelvollisuuden päättyminen ja oikeus hankkia elatuksensa työllä). Siksi lain valmistelussa oppivelvollisuusikä ulotettiin siihen saakka kunnes opiskelija täyttää 18 vuotta eikä esimerkiksi sen lukukauden loppuun, jona vuonna 18 vuotta tulee täyteen. Se merkitsisi alkuvuonna syntyneille velvollisuuden jatkumista täysi-ikäisyyden saavuttamisen jälkeen.

Tämän takia lakivalmistelussa on päädytty siihen, että toisen asteen opiskelun maksuttomuus jatkuu vielä pidemmälle eli sen kalenterivuoden loppuun, jona opiskelija täyttää 20 vuotta. Ajatuksena on ilmeisesti ollut, että jos maksuttomuus päättyisi myös 18-vuotissyntymäpäivänä, se voisi lisätä keskeyttämistä ja heikentäisi opintojen läpäisyä.

Joka tapauksessa uuden lain mahdollisesti voimaantultua oppivelvollisuus päättyy lähes poikkeuksetta kaikilla opiskelijoilla, kun toisen asteen opinnot ovat vielä kesken. Näin oppivelvollisuus ei ulotu toisen asteen tutkintojen suorittamiseen asti. Koska opiskelija on silloin täysi-ikäinen, hän on täysivaltainen päättämään itse opintojensa jatkamisesta tai keskeyttämisestä. Huoltajan kannalla ei siinä iässä ole enää merkitystä. Myös opinnoista poissaoloista täysi-ikäinen opiskelija ilmoittaa itse, eikä huoltajalla ole enää valvontavastuuta.

Seuraavassa kuviossa on esitetty lakiluonnoksen mukainen oppivelvollisuuden laajentamisen malli ja se on rinnastettu ajallisesti opiskelijan ikään. Lisäksi siinä on kuvattu omana pylväänä oppivelvollisuuden päättyminen 18-vuotiaana ja toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden kesto 20-vuotiaaksi saakka.



KUVIO 4. Oppivelvollisuuden laajentaminen ja opiskelijan ikä.

Kuten kuviosta 4 käy ilmi, oppivelvollisuusikä (18) täyttyy ennen toisen asteen koulutuksen päättymistä suurimmalla osalla opiskelijoista. Jos opiskelija menee ensin vuoden kestävään tutkintokoulutukseen valmentavaan koulutukseen ja siirtyy siitä lukio- tai ammatilliseen koulutukseen, oppivelvollisuus kestää vain yhden kolmesta opiskeluvuodesta. Tässä mallissa, samoin kuin vuonna 2014 valmisteluussa olleessa oppivelvollisuusiän nostamisen mallissa, tulee kriittiseksi tekijäksi juuri se, että oppivelvollisuus ei kata tutkinnon saavuttamiseen vaadittavaa aikaa kokonaan. Myöskään oppivelvollisuuden valvonta ei jatku 18 ikävuoden jälkeen. Koulutuksen maksuttomuus voi parantaa nuorten koulutukseen kiinnittymistä vielä 18 ikävuoden jälkeenkin, mutta kuinka suuri kannustin se on opintojen loppuunsaattamiseksi, jää nähtäväksi.

Oppivelvollisuuden laiminlyönnistä ei lakiesityksen mukaisesti ole sanktiota opiskelijalle, kuten ei ole perusopetuksenkaan aikana. Tosin kuin perusopetuslaissa, tämän esityksen mukaan voitaisiin huoltaja tuomita sakkoon, jos hän *tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö oppivelvollisen valvontaa*. Tässä on siis hienoinen ero, joka saattaa lainkäytön kannalta kuitenkin merkitä erilaisia lain tulkintoja.

Kuten edellä kerrottiin, perusopetuksen oppivelvollisuuden aikana vain harvassa tapauksessa edetään oikeuteen käsittelemään huoltajan valvontavelvollisuuden rikkomusta. Siksi olisi paikallaan pohtia tuota sanktiota ja sen leimaavaa vaikutusta huoltajalle ja myös oppilaalle. Sakkorangaistuksen sijaan voisi harkita muuta menettelytapaa, jolla olisi parempi ohjaava vaikutus ja joka voisi antaa nopeammin päätöksen kuin esitetty oikeuskäsittely.

3.3 Uusi hakeutumisvelvollisuus toisen asteen opintoihin

Esitetyssä oppivelvollisuusmallissa on säädökset uudesta hakeutumisvelvollisuudesta. Sen mukaan oppivelvollisen tulee hakeutua ennen 9. luokan päättymistä toisen asteen koulutukseen, nivelvaiheen koulutukseen tai muuhun oppivelvollisuuden piiriin kuuluvaan koulutukseen. Hakeutumisvelvollisuus jatkuu, kunnes koulutuspaikka on saatu. Vastuu opiskelijan oppivelvollisuuden suorittamisen ohjauksesta, tuesta ja valvonnasta on perusopetuksen järjestäjällä (kunta tai muu opetuksen järjestäjä) siihen asti, kun oppivelvollinen aloittaa opinnot perusopetuksen jälkeen.

Jos perusopetuksen päättävä nuori jää ilman opiskelupaikkaa, perusopetuksen järjestäjä on velvollinen ilmoittamaan tästä oppilaan asuinkunnalle. Kunnan tulee selvittää nuoren kokonaistilannetta ja tuen tarvetta yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan kanssa. Kun opiskelija aloittaa toisen asteen koulutuksessa, vastuu opiskelijan ohjauksesta, tuesta ja oppivelvollisuuden valvonnasta siirtyy lukiokoulutuksen tai ammatillisen koulutuksen järjestäjälle (kunta tai muu opetuksen järjestäjä).

Tällä hetkellä on voimassa vapaa hakeutumisoikeus, joka merkitsee sitä, että henkilö voi vapaasti hakeutua haluamaansa koulutukseen valtakunnallisessa yhteishaussa. Yhteinen haku on pääasiallinen hakuväylä perusopetuksen jälkeen ja myös valmistavan koulutuksen päättäville. Vapaa hakeutumisvelvollisuus jatkuisi lakiesityksen mukaan myös tulevaisuudessa.

Lakiesityksen mukaisesti opintoihin hakeuduttaisiin edelleenkin yhteishaussa, mutta oppivelvollinen voisi hakeutua myös yhteishaun ulkopuolella oleviin koulutuksiin esimerkiksi oppisopimuskoulutukseen. Jos oppivelvollinen ei saisi opiskelupaikkaa yhteishaussa, perusopetuksen järjestäjän velvollisuutena olisi antaa oppivelvolliselle ohjausta myös perusopetuksen suorittamisen päätyttyä kesäkuukausien aikana, jotta oppivelvollinen voisi hakea opiskelupaikkaa yhteishaun jälkeisessä jatkuvassa haussa.

Jos oppivelvollinen ei hakeudu toisen asteen koulutukseen tai ei ole saanut opiskelupaikkaa hakemissaan koulutuksissa, päättyisi perusopetuksen järjestäjän ohjaus- ja valvontavastuu OKM:n vuosittain päättämänä ajankohtana elokuun loppupuolella. Tämän jälkeen asuinkunnan tehtävänä olisi selvittää oppivelvollisen nuoren kokonaistilannetta ja tuen tarvetta yhdessä oppivelvollisen ja tämän huoltajan kanssa. Asuinkunta ohjaisi oppivelvollista hakeutumaan hänelle soveltuvaan koulutukseen ja tarvittaessa muiden tarkoituksenmukaisten palveluiden piiriin. Koulukuntoiselle oppivelvolliselle viimesijassa osoitettaisiin opiskelupaikka valmentavassa koulutuksessa, jos hän ei vapaaehtoisesti hakeutuisi toisen asteen koulutukseen.

Jos toisen asteen koulutuksen aikana oppivelvollinen opiskelija on aikeissa keskeyttää oppivelvollisuutensa suorittamisen, koulutuksen järjestäjän olisi selvitettävä mahdollisuudet suorittaa opintoja muussa oppimisympäristössä tai muussa koulutuksessa, jotta oppivelvollisuuden suorittaminen ei keskeytyisi. Lisäksi koulutuksen järjestäjän olisi selvitettävä oppivelvollisen saamien tukitoimien riittävyys sekä tarvittaessa ohjattava muiden palveluiden piiriin.

Oppivelvollinen opiskelija ei voisi erota oppilaitoksesta oman ilmoituksensa perusteella ilman, että hänellä on uusi opiskelupaikka. Jos oppivelvollinen opiskelija ohjauksesta huolimatta keskeyttäisi opintonsa, koulutuksen järjestäjän tulisi ilmoittaa oppivelvollisuuden suorittamisen keskeyttämisestä oppivelvollisen asuinkunnalle.

Lakiesityksessä ei yksilöidä sitä ammattiryhmää tai päätöksentekijää, joka toimii tässä prosessissa asuinkunnan tehtävissä. Sama koskee myös koulutuksen järjestäjän tehtävien hoitamista hakeutumisvelvollisuuden osalta. Kuntien ja koulutuksen järjestäjien tulisi ratkaista tämä paikallisesti. Nuoren oikeuksien kannalta on epäselvää, missä vaiheessa vapaa hakeutumisoikeus päättyy ja asuinkunta osoittaa opiskelupaikan, joka on vastaanotettava. Epäselvää on myös, mitä tapahtuu siinä tapauksessa, että opiskelija on jo ollut vuoden kestävässä tutkintokoulutukseen johtavassa koulutuksessa, eikä sen jälkeen pääse tai ei hakeudu koulutukseen. Tämä ns. TUVA-koulutus on tarkoitettu yhden vuoden mittaiseksi ja yhden kerran käytäväksi. Ilmeisesti se voi jatkua toisenkin vuoden, jos ei ole muuta vaihtoehtoa.

Hakeutumisvelvollisuus ja siihen liittyvä ohjausprosessi merkitsee perusopetuksen järjestäjän ja asuinkunnan kannalta uutta haastavaa tehtäväkokonaisuutta ja hallinnollista taakkaa. Täytyy muistaa, että Suomessa kunnallinen opetushallinto on kovin ohut ja pienimmissä kunnissa tehtäviä on jo yhdistelty harvoille viranhaltijoille.

Kun edellä kuvattu käytäntö on kirjattu lakiin, se saattaa merkitä myös sitä, että jos nuori tai hänen huoltajansa eivät ole tyytyväisiä saamaansa kohteluun tai päätöksiin, tämä voi tuottaa valituksia tai kanteluja eli lisää tehtäviä oikeusvalvontaviranomaisille.

3.4 Toisen asteen koulutuksen maksuttomuus

Lakiesitykseen kuuluvat myös säädökset toisen asteen koulutuksen maksuttomuudesta, joka jatkuu sen kalenterivuoden loppuun sakka, jona opiskelija täyttää 20 vuotta. Oikeutta maksuttomuuteen ei ole, jos opiskelija on suorittanut jo lukion oppimäärän ja ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon tai vastaavat ulkomaiset opinnot.

Oikeus maksuttomuuteen pitenee, jos oppivelvollisuuden suorittaminen on ollut keskeytyneenä, kyseisen ajanjakson verran. Joissakin keskeytystapauksissa maksuttomuus voi pidentyä vain enintään yhden vuoden ajaksi. Maksuttomuuden pidentämisestä päättää hakemuksen perusteella koulutuksen järjestäjä.

Lakiesityksen mukaan opetuksen edellyttämät oppimateriaalit sekä työvälineet, -asut ja -aineet ovat opiskelijalle maksuttomia. Maksuttomia eivät kuitenkaan ole erityistä harrastuneisuutta painottavissa koulutuksissa tarvittavat välineet. Maksuttomuus ei ole myöskään kaiken kattavaa opintoretkien osalta. Esityksen mukaan *”opintoja täydentävistä vapaaehtoisista opintoretkistä, vierailuista, tapahtumista ja muista vastaavista toiminnoista voidaan periä kohtuullisia maksuja”.*

Lakiesityksessä ehdotetaan nykyistä laajempaa maksuttomuutta opiskelijoiden koulumatkojen osalta. Perusopetuksessa on nykyisin koulumatkat maksuttomia oppilaille, joiden koulumatka on pidempi kuin viisi kilometriä. Lain valmisteluvaiheessa ehdotettiin ensin samaa rajaa, mutta

lausuntovaiheen jälkeen etuuden kilometriraja nousi seitsemään. Nykyisin koulumatkat ovat osittain maksuttomia toisen asteen opiskelijoille, joiden koulumatka on yli 10 km. Koulumatkan maksuttomuus paranee myös siten, että opiskelijoilla ei olisi lakimuutoksen jälkeen enää lainkaan omavastuuosuutta.

Koulumatkaetuuden paraneminen on opiskelijoiden ja huoltajien kannalta tietenkin positiivinen muutos, mutta siihen sisältyy vaikutuksia, joita on vaikea ennakoida. Ne liittyvät opiskelupaikan hakemiseen ja koulutuksen saavutettavuuteen.

Harvaan asutuilla alueilla elävien nuorten kannalta voisi ajatella, että pitkä etäisyys opiskelupaikkaan on keskeisin opintojen keskeyttämisen syy. Tällaista yhteyttä ei kuitenkaan ole havaittu, vaan esimerkiksi harvaan asuttujen alueiden nuorien toisen asteen koulutuksen keskeyttämisen tärkeimpänä syynä on se, että opiskeluala on väärä.[37] Koulumatkaetuuden paraneminen lakimuutoksen myötä saattaa aiheuttaa sen. että harvaan asutuilla alueilla opiskelijat hakevat entistä pitempien etäisyyksien takana oleviin opiskelupaikkoihin, eteenkin jos joukkoliikenteen reitit ovat hyvin toimivia. Maaseudulla se voi johtaa siihen, että maaseudulla asuvat nuoret hakeutuvat nykyistä enemmän maakuntien keskuskaupunkien lukioihin ja ammattiopistoihin. Tämä puolestaan aiheuttaa ongelmia pienten maalaiskuntien pienten lukioiden ylläpitämiseen, jos opiskelijamäärät laskevat nykyisestään[38].

Pääkaupunkiseudulla ja suurien kaupunkien sisällä tästä on ennakoitu seuraavan puolestaan suosittuihin lukioihin hakemisen lisääntymistä, mikä vaikuttaa niiden jo ennestään korkeiden keskiarvorajojen (jopa 9,5 – 9,9) kohoamista vielä entisestään. Koska toisen asteen opintoihin on vapaa hakeutumisoikeus, näiden kaupunkien peruskoulun päättäneiden keskiverto-oppilaiden mahdollisuudet päästä toivomaansa lukioon vastaavasti heikkenevät. Kilpailun koveneminen voi aiheuttaa sen, että kaiken kaikkiaan ainakin lukio-opiskelijoiden koulumatkat pitenevät.

Lakiesityksen mukaan toisen asteen koulutuksen oppivelvollinen on joidenkin edellytyksien mukaan oikeutettu majoituskorvaukseen. Se olisi mahdollista, jos esimerkiksi matka lähimpään oman opetuskielen mukaiseen oppilaitokseen on yli 100 km tai opiskelijalla ei ole mahdollista asua oppilaitoksen maksuttomassa asuntolassa. Majoituskorvauksena korvattaisiin asumisesta aiheutuvat kohtuulliset asumiskustannukset huomioiden asumistuesta annetun lain säädökset ja siltä osin, kuin niitä ei korvata muun lain mukaisesti.

4 Toisen asteen koulutukseen hakeutumisen vaikeudet ja hakuvaiheen pudokkaat

Tässä selvityksessä on jo edellä esitetty tilastoja koulutukseen hakeutumisesta yhdeksännen luokan jälkeen. Tarkennamme tässä luvussa tätä kuvaa tiedoilla siitä, miten moni pääsee ensisijaiseen hakukohteeseensa sekä sitä, mitä tiedetään niiden nuorten taustoista, jotka eivät joko hae yhteishaussa tai eivät pääse mihinkään opiskelupaikkaan.

[37] Pulkkinen & Rautopuro 2017, 67

[38] Värri. K.2020. https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2020/onko-hallitus-synnyttamassa-alueellista-eriarvoisuutta-lukiokoulutukseen

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen sekä Nuorisotutkimusseuran yhteisjulkaisussa *Suomi lasten kasvuympäristönä* on tutkittu vuonna 1997 Suomessa syntyneiden koulumenestystä ja koulutukseen hakeutumista. Tämä tutkimus kuvaa kokonaan Suomessa syntyneen ikäluokan, mutta ei tuota tietoa niistä Suomessa asuvista nuorista, jotka ovat syntyneet ulkomailla. Tiedot perustuvat viranomaisrekistereihin. Tämän aineiston vahvuus on, että siihen kyetään ottamaan mukaan myös sellaiset nuoret, jotka eivät vastaa kyselytutkimukseen. Vuonna 1997 syntyneet, ja pääsääntöisesti vuonna 2013 peruskoulusta valmistuneista pojista 82 ja tytöistä 83 prosenttia sai ensisijaisen hakukohteensa mukaisen aloituspaikan.

Koulutusjärjestelmä tuottaa sukupuolittuneita toisen asteen koulutusvalintoja, ja tyttöjen ja poikien valinnat poikkeavat toisistaan. Lukiokoulutukseen ensisijaiseen hakukohteeseensa pääsi tytöistä 51 % ja pojista 34 %. Vastaavasti ensisijaiseen hakukohteeseen ammatilliseen koulutukseen pääsi tytöistä 32 % ja pojista 48 %. Ensisijaista hakutoivetta vastaamattomaan lukiokoulutukseen pääsi 7 % pojista ja tytöistä 8 %. Vastaavat luvut ammattikoulussa ovat pojilla 7 % ja tytöillä 6 %.

Hakemisesta huolimatta vaille opiskelupaikkaa jäi 1,4 % pojista ja 1,3 % tytöistä. Kokonaan hakematta jätti 2,1 % pojista ja 1,6 % tytöistä. Lukumääräisesti ilmaistuna yhteensä 1029 poikaa ja 812 tyttöä jätti hakematta tai ei saanut opiskelupaikkaa.[39]

Koulutukseen hakeutumisen taustalla on joukko jo tunnettuja tekijöitä. Tällaisia ovat vanhempien koulutustaso, vanhempien tulotaso sekä erilaiset vanhempia kuormittavat tekijät. Vanhempien koulutustaso vaikuttaa siten, että korkeammin koulutettujen vanhempien lapset hakeutuvat yleissivistävään koulutukseen todennäköisimmin kuin matalammin koulutettujen vanhempien lapset. Erityisesti niiden vanhempien lapsilla, joilla on vain peruskoulu käytynä, on tyypillisempää olla joko hakematta tai olla saamatta haluttua opiskelupaikkaa. Korkeasti koulutettujen lapsilla on muita enemmän ensisijaista hakukohdetta vastaavia lukiovalintoja.

Vanhempien tulotaso vaikuttaa heidän lastensa koulutusvalintoihin. Erityisesti alimmassa tuloviidenneksessä olevien vanhempien lapsilla on muita enemmän koulupudokkuutta. Lisäksi vanhempia kuormittavien tekijöiden (jollaisiksi aiemmissa tutkimuksissa on tunnistettu vanhempien matala koulutustaso, pitkäaikainen toimeentulotuen saaminen, vanhempien psyykkinen diagnoosi sekä muutokset perheolosuhteissa, kuten avioero tai vanhemman kuolema) kasautuminen lisää riskiä sekä koulutuksen ulkopuolella olemiseen että ammatillisen koulutuksen ensimmäisen hakupaikan vastaiseen aloituspaikkaan.[40]

Toisen asteen hakeutumattomuutta on tutkittu myös muista näkökulmista. Erityisoppilailla on muita korkeampi riski sekä koulutukseen hakeutumattomuuteen että toisen asteen

[39] Ristikari ym. 2018, 40.
[40] Ristikari ym. 2018.

keskeyttämiseen. Heikoimmin menestyvät jatko-opinnoissa ne oppilaat, jotka ovat suorittaneet perusopetuksensa joko pääosin tai kokonaan yksilöllistetyssä opetuksessa. Erityisesti vakavat mielenterveysongelmat selittävät koulutuksessa menestymättömyyttä.[41]

Koulu- ja koulutuspudokkuutta tarkasteltaessa on osoitettu monin erilaisin tavoin perhetaustan merkitys yksilön koulutuspoluille. Siksi on esitetty, että tunnettujen ja tunnustettujen koulutuspolun tukemisten keinojen, kuten toimivan oppilaanohjauksen, ryhmätuen lisäämisen ja henkilökohtaisen tuen lisäksi tarvitaan myös koulutuspolitiikan tarkastelua laajemmin yhteydessä erilaisiin perheille tarjottaviin palveluihin riittävän aikaisessa vaiheessa. Tämän ajatuksen mukaan koulutuspolitiikka ei sellaisenaan riitä, vaan vaaditaan kaikkien lapsille ja nuorille ja perheille tuottavien politiikkasektorien kokonaiskoordinaatiota.

" Koska koulutusmahdollisuuksien eriarvoistuminen ja syrjäytymiskehitys alkavat jo varhain ennen kouluikää, ei tasa-arvon toteutumista voi edistää ainoastaan koulutuspoliittisin keinoin, vaan myös perhe- ja sosiaalipoliittisilla toimenpiteillä on keskeinen merkitys. Yhteiskunnan tarjoamia tukipalveluja tarvitaan erityisesti silloin, kun vanhemmilla ei ole taloudellisia, sosiaalisia ja kulttuurisia resursseja tukea lastaan riittävästi."[42]

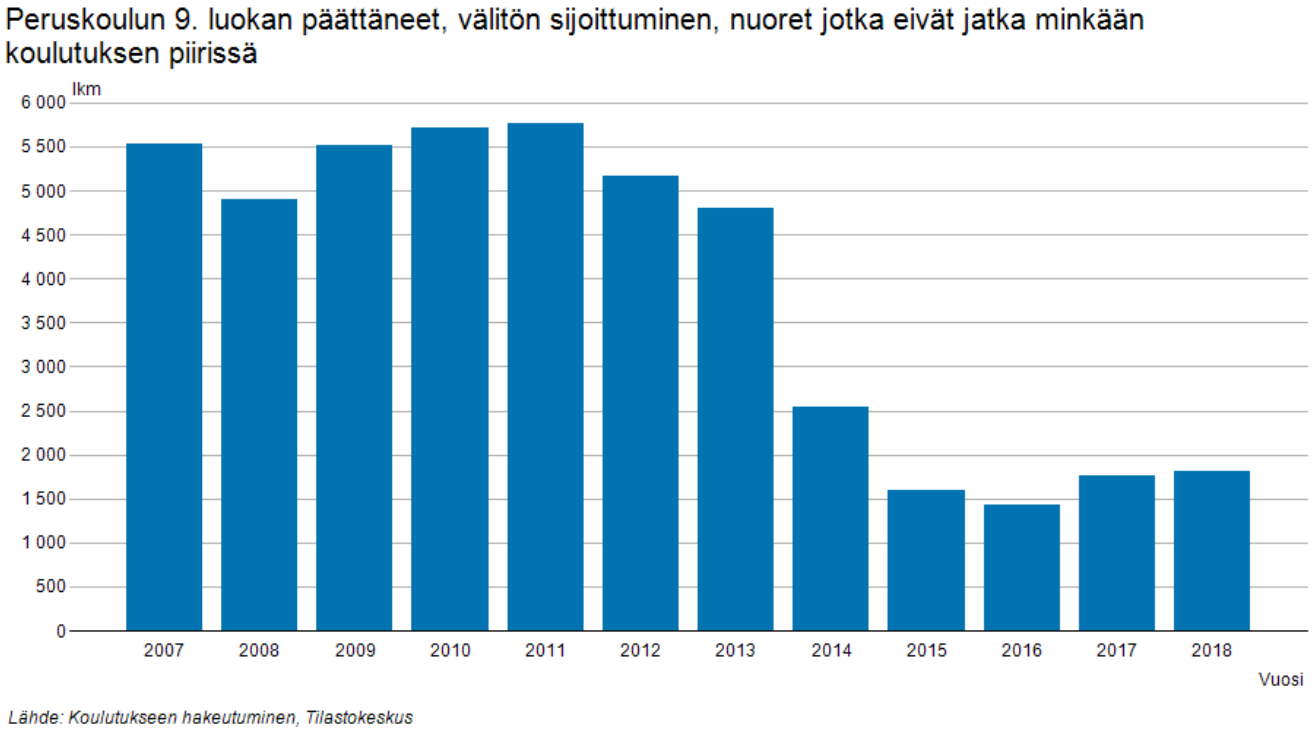
5 Toisen asteen koulutuksen keskeyttäminen

Nuorten siirtymät peruskoulusta toisen asteen koulutukseen ja koulutuksesta työelämään ovat olleet keskeinen nuorisopoliittinen haaste länsimaissa jo pitkän aikaan. Ongelmaksi koettuun koulutuksen keskeyttämiseen tai koulutukseen hakeutumiseen on haettu ratkaisuja eri tavoilla. Vanhasen I hallituksen lapsi- ja nuorisopoliittisessa ohjelmassa vuosille 2007-2011 ratkaisuksi hahmotettiin yhteiskuntatakuuta, seurannan parantamista, ohjauksen vahvistamista niin koulutusjärjestelemän sisällä kuin osana työelämäpalveluita sekä erilaisten tukimekanismien, kuten ammattistarttien tai nuorten työpajojen, kehittämistä. Opintojen keskeyttäminen nähtiin monien toisiinsa liittyvien ongelmien aiheuttamaksi: "Nuorten opintojen keskeytyminen on yleensä seurausta monista toisiinsa kytkeytyvistä syistä. Opinnot on voitu keskeyttää muun muassa väärän opiskelualan valinnan, puutteellisen opinto-ohjauksen, psyykkisten tai terveydellisten syiden takia, liian aikaisen työelämään siirtymisen, motivaatio-ongelmien, oppimisvaikeuksien tai henkilökohtaista elämää kohdanneen muutoksen tai kriisin vuoksi. Myös kouluviihtyvyydessä on osalla koululaisista parantamisen varaa."[43] Samankaltaisena tavoitteena esitettiin lapsi- ja nuorisopoliittisen ohjelman 2011-2015 yhtenä strategisena tavoitteena, että kaikilla lapsilla ja nuorilla on lähtökohdistaan riippumatta hankkia itselleen

[41] Rinne, H. & ym. 2020. *Yhteiskuntapolitiikka 85(4),* 382-394.
[42] Vanttaja, M. & ym. 2019. Yhteiskuntapolitiikka 84(5-6), 491-502.
[43] Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007-2011, 54.

mahdollisimman korkeatasoinen koulutus. Erityistä huomiota kiinnitettiin toimivaan ohjaukseen peruskouluvaiheessa sekä laadukkaaseen tieto- ja neuvontajärjestelmän luomiseen erityisesti niille, jotka eivät sijoitu koulutukseen.[44]

Tilastokeskuksen tilastot yllä kuvatuista hallituskausien ajalta eteenpäin (2007 – 2018[45]) osoittavat merkittävää niiden nuorten määrän vähenemistä, jotka eivät jatkaneet välittömästi joko toisen asteen opinnoissa tai valmentavassa koulutuksessa. Korkeimmillaan näiden nuorten määrä oli vuosittain tänä ajanjaksona yli 5 500. Vuosina 2015 – 2018 määrä laski noin 1 500 tasolle.



Kuvio 5. Niiden nuorten määrä, jotka eivät jatkaneet välittömästi toisen asteen koulutuksessa

Nivelvaiheen ongelmiin onnistuttiin tuottamaan 2010-luvun mittaan ratkaisu, jossa nuoret jatkoivat koulutuksen piirissä. Nivelvaiheen ongelmien ratkaiseminen ei ole kuitenkaan tarkoittanut sitä, että nuoret automaattisesti suorittavat koulutuksen. Siksi huomiota on aiempaa enemmän kiinnitetty nuorten keskeyttämiseen ja toisaalta tuen tarjoamiseen nuorille, jotka ovat pudonneet koulutuksesta.

Koulutuspolun siirtymien keskeisyys on ollut länsimaisten nuorisopolitiikan perusongelmia. Niistä on tuotettu tutkimusta sekä on rakennettu erilaisia tukijärjestelmiä siirtymien helpottamiseen. Koulutussosiologit ovat puhuneet jopa siirtymäkoneesta, millä viitataan isoon määrään erilaisia toimijoita, jotka tukevat nuoria tekemään valintoja, jotka johtavat

[44] Lapsi-ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2011-2015, 32.33.
[45] Tilastokeskus, 2020

koulutuspolun päätymiseen tutkintoon[46]. Huomionarvoista on, että aiempi politiikka on tähdännyt siihen, että nuoria tuetaan tekemään haluttuja ratkaisuja. Tämä on merkinnyt toisaalta insentiivien luomista kouluttautumiselle (kuten työttömyysturvan sitomista ikään ja koulutukseen), toisaalta erilaisia tukimuotoja, kuten etsivää nuorisotyötä, työpajoja ja Ohjaamoja sekä muita nuorille koulutettuja TE-palveluja. Kouluttamattomuuden ongelma ei siis ole uusi nuoriso- tai koulutuspolitiikan agendan aihe, vaan pitkäkestoinen ja jaettu ongelma. Aiempi koulutuspolitiikka on lähtenyt koulutusmahdollisuuksien *luomisesta* kaikille, ei siihen *velvoittamisesta*[47].

5.1 Tieto koulutusvalinnoista sekä koulutuksen keskeyttämisen syyt 2017

Toiselle asteelle hakeutuessa nuoren oletetaan 16 vuoden iässä kykenevään tekevän ratkaisun, joka vaikuttaa hänen koko työuraansa. Erityisesti tämä vaade kohdistuu ammatilliseen koulutukseen hakeutuville, joiden on tehtävä opiskelualaa koskeva valinta. Tällöin on tärkeää, että valinta tehdään mahdollisimman kattavan ja oikeelliseen tietoon pohjautuen, että ollaan selvillä siitä, millaisia seurauksia valinnoilla on esimerkiksi kaveripiirin muuttumisen tai muuttojen vuoksi. Valinnat eivät ole sidoksissa pelkästään nuoren käsitykseen itsestään oppijana, vaan erilaisiin nuorten sosiaalisten maailmojen viitekohtiin. Osa aloista ei houkuta. Ne työntävät poispäin. Osa taas vetoaa erilaisista syistä. Ne vetävät puoleensa. [48] Nuoren kannalta veto- ja työntövaikutusten yhteisvaikutus johtaa parhaassa tapauksessa siihen, että opiskelupaikka vastaa ennakkokäsityksiä ja että se tuntuu omalta jutulta.

Nuorisobarometrissa 2017, joka on tilastollisesti edustava tutkimus 15-29 –vuotiaista nuorista, pyydettiin vastaajia arvioimaan, mistä ja kuinka paljon he ovat tai olivat saaneet tietoa koulutusvaihtoehdoista. Keskeisin tietolähde peruskoulun jälkeisistä koulutusvaihtoehdoista on vastaajien mukaan opinto-ohjaaja. 44 prosenttia kokee saaneensa opoltaan paljon tietoa, useampi kuin neljä viidestä ainakin jonkin verran. Vanhempien merkitys koulutusvaihtoehdoista on myös keskeinen, sillä noin kaksi kolmannesta vastaajista ilmoitti saaneensa ainakin jonkin verran tietoa vanhemmiltaan. Myös muiden opettajien kuin oppilaanohjaajien merkitys on lähes vastaavalla tasolla vanhempien kanssa. Vaikka ohjausta on pyritty kehittämään siihen suuntaan, että yksittäisen opinto-ohjaajaan sijaan koko koulun henkilöstö tukee nuorten ammatinvalintaa moniammatillisesti ja yhteisöllisesti[49], on suurin merkitys koulutusvalinnassa on edelleen opinto-ohjaajalla.

Tulosten mukaan kolmannes nuorista on sitä mieltä, että on saanut muilta opettajilta kuin opolta vähän tai ei lainkaan tietoa. Muiden julkisten palvelujen tarjoajien merkitys on merkittävästi vähäisempi kuin opojen ja opettajien. Keskiarvoin mitattuna hyvin pärjänneet nuoret ovat saaneet keskimääräistä enemmän tietoa opinto-ohjaajilta sekä myös tiedotusvälineistä. Heikosti koulussa menestyneet puolestaan kokevat saaneensa muita nuoria enemmän tietoa työvoimatoimistosta, nuorisotyönohjaajilta, harrastuksen ohjaajilta ja kesätöistä.

[46] Brunila & Lundahl 2000.
[47] Sahlberg 2011, s. 29.
[48] Hoikkala 2019.
[49] esim. Niemi & Mietola & Helakorpi 2010, 59

Toisen asteen koulutusvalinta on keskeinen ratkaisu, josta nuoret myös tuntevat paineita. He joutuvat neuvottelemaan omaa suhdettaan erilaisiin instituutioihin. Tässä pohdinnassa keskeistä on paitsi tieto koulutusvalinnoista, myös sen tuottamat sosiaaliset seuraukset, kuten kaveripiirien vaikutus tai mahdollinen muutto toisella paikkakunnalle.[50] Nuorten sukupuolittuneita koulutusvalintoja tutkivassa nuorisotutkimuksessa osoitettiin, että nuoret kuvaavat koulutusvalintojen ammatillisin, koulutukseen liittyvin, sosiaalisin ja koulutuksen saavutettavuuteen liittyvin perustein[51]. Erityisesti maaseutumaisissa paikoissa, jotka ovat kaukana koulutuspaikoista, asuvat nuoret joutuvat pohtimaan suhdettaan muuttamiseen sekä näihin liittyviin sosiaalisten sidosten ja paikkaidentifikaatioiden hapertumiseen[52]

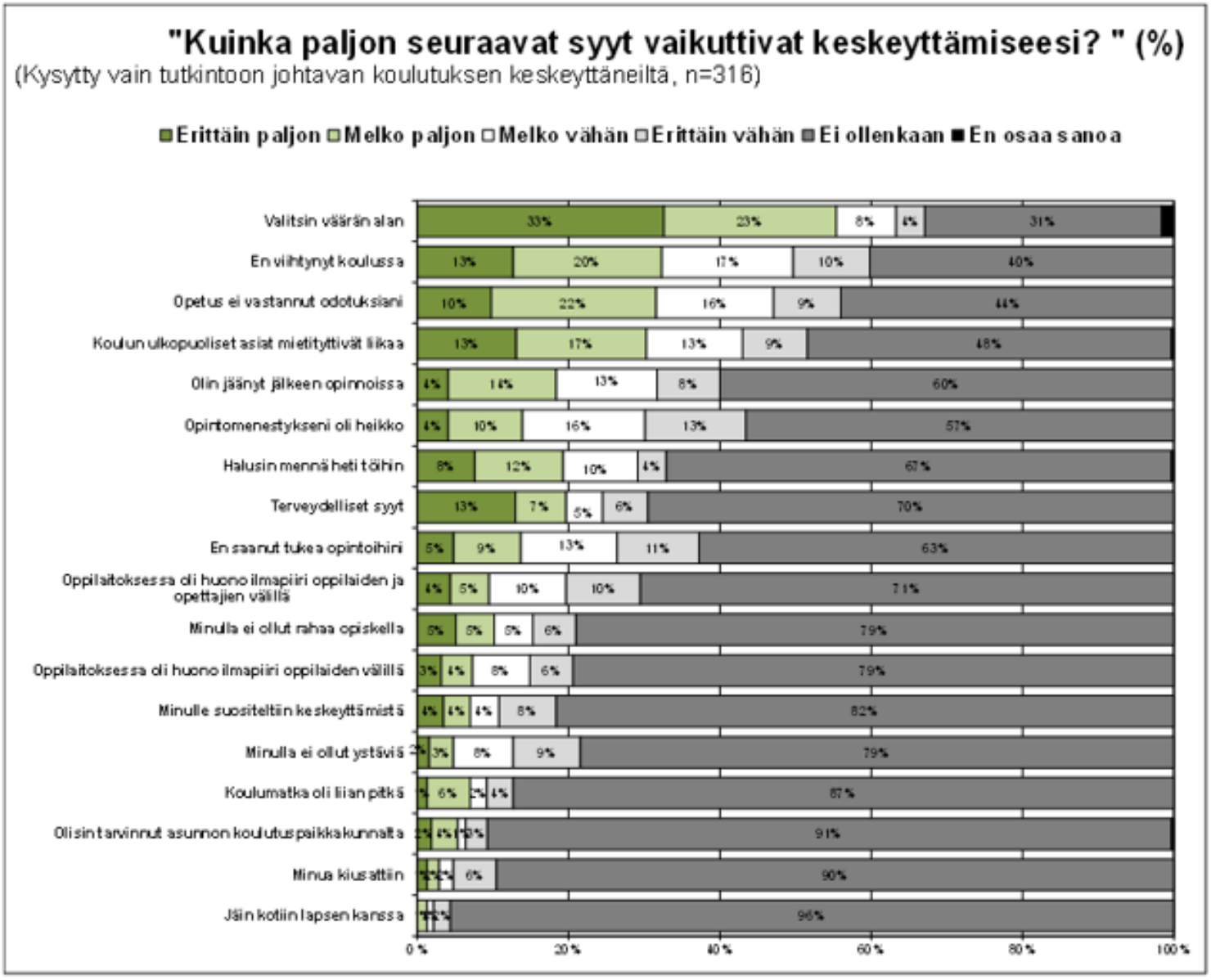
Huomiota kiinnittää Nuorisobarometrin löydös, jonka mukaan koulutuksen ulkopuolelle päätyneet pojat eivät koe saaneensa paljoakaan tietoa työvoimatoimistoista, oppilaanohjaajilta, opettajilta, harrastusten ohjaajilta tai nuorisotyöntekijöiltä.[53]

Nuorisobarometrissa 2017 kysyttiin koulutuksen keskeyttäneiltä nuorilta keskeyttämisen syitä. Opintonsa keskeyttäneitä oli sekä ammatillisessa koulutuksessa, lukiossa, ammattikorkeakoulussa ja yliopistoissa. Heitä pyydettiin arviomaan, kuinka paljon vaihtoehtoina tarjotut syyt olivat vaikuttaneet keskeyttämiseen. Ylivoimaisesti suosituin vaihtoehto eli suurin syy oli, että opiskelijat olivat valinneet väärän alan. Yli puolet vastasivat, että tämä oli vaikuttanut heidän keskeyttämiseensä erittäin tai melko paljon. Noin kolmannes vastaajista ilmoitti erittäin tai melko paljon vaikuttaviksi syiksi seuraavat kolme vaihtoehtoa: he eivät viihtyneet koulussa, opetus ei vastannut odotuksia sekä koulun ulkopuoliset asiat mietityttivät liikaa. Joka viidennes (20 %) ilmoitti keskeyttämiseen vaikuttavaksi syyksi terveydelliset. Sama määrä vastaajia kertoi, että he halusivat mennä heti töihin. 14 % prosenttia kuvasi syyksi, etteivät he saanee tukea opintoihin ja 9 % sen, että oppilaitoksessa oli huono ilmapiiri oppilaiden ja opettajien välillä. [54] Listaus kertoo siitä, että keskeyttämisen syyt ovat moninaiset.

Laveasti tulkiten yleisimpiä syitä voi kuvata kohtaanto-ongelmana nuorten odotusten ja toisaalta koulutuksen käytännön toteutumisen osalta. Joko ala tai siihen liitetyt mielikuvat eivät vastanneet todellisuutta. Väärä alanvalinta on erilainen syy kuin koulussa viihtymättömyys, johon vaikuttavat paitsi oppilaitoksen fyysiset puitteet, myös opettajien ja oppilaiden väliset suhteet, vertaisvuorovaikutus sekä koko oppilaitoksen toimintakulttuuri.

Seuraavasta kuviosta käyvät selville Nuorisobarometrin 2017 kyselyn tulokset tutkintoon johtavan koulutuksen keskeyttämisen syistä:

[50] Juntunen, 2020.
[51] Aapola-Kari & Tolonen 2019.
[52] Tuuva-Hongisto, S. 2018. *Nuorisotutkimus* 36(3), 23–37.
[53] Myllyniemi & Kiilakoski 2018.
[54] Myllyniemi & Kiilakoski 2018.



Kuvio 6. Nuorisobarometrin 2017 tulokset tutkintoon johtavan koulutuksen keskeyttämisen syistä.

Kaikille nuorille keskeyttäminen ei ole ongelma. Nuorisobarometrin 2017 avovastauksissa erottui kolme luokkaa. Näistä ensimmäinen hakeutui koulutuksen keskeyttämisen jälkeen töihin ja jatkoi sen jälkeen toisessa koulutuksessa (*Esimerkiksi: "Vaihdoin nykyiseen koulutukseeni. Sitä ennen keskeyttämisen jälkeen olin noin puoli vuotta töissä."*) Toinen ryhmä oli vaihtanut koulutusalaa. Kolmas ryhmä kertoi, että he hakivat apua terveydelliseen tai mielenterveydellisiin hankaluuksiinsa. Tämä kertoo osaltaan, miten erilaisista lähtökohdista nuoret kohtaavat keskeyttämisen. Nuorisotutkimuksessa onkin kiinnitetty huomiota nuorilla oleviin voimavaroihin eli resursseihin, joiden avulla heidän on mahdollista selviytyä koulutuksesta.

Nuorisotutkimusseuran piirissä on kerätty näyte työn ja koulutuksen ulkopuolella olevista nuorista. Tätä nuorten ryhmää kutsutaan termillä NEET (not in education, employment or training). Heitä on sekä tutkittu lomakkein että haastatteluin. Lomaketutkimuksessa piirtyy esille se, että myös työn ja koulutuksen ulkopuolella olevat nuoret jakavat

koulutusyhteiskunnalle luonteenomaisen uskon koulutuksen hyödyllisyyteen, joskin heidän luottamuksensa on muihin nuoriin verrattuna aavistuksen heikommalla tasolla. Kuitenkin heistä 77 prosenttia eli noin neljä viidennestä on samaa mieltä siitä, että koulutus parantaa työnsaantimahdollisuuksia.[55] Tämän ryhmän koulutuksen keskeyttämisen syyt eivät poikkea Nuorisobarometrin löydöksistä. Niissä korostuvat väärä alanvalinta ja kiinnostuksen puute, sosiaalisen ympäristön ja vuorovaikutuksen ongelmat sekä elämänhallinnan ja toimintakyvyn haasteet. Moni haastatelluista oli kuitenkin kärsinyt myös koulukiusaamisesta ja siihen liittyneestä ajautumisesta vertaisryhmän ulkopuolelle. [56]

5.2 Ammatillisen koulutuksen keskeyttämisen syyt

Ammatillisen koulutuksen keskeyttäminen on lukiokoulutusta merkittävästi yleisempää. Siksi sen keskeyttämisen syiden tutkiminen kertoo onnistumisen ehdoista sille, että koko ikäluokka saisi toisen asteen tutkinnon. Toisen asteen ammatillisille opiskelijoille suunnatussa Amisbarometrissa kysyttiin vastaajilta, ovatko jotkin syyt vaikuttaneet siihen, että he ovat harkinneet alan vaihtamista tai opintojen keskeyttämistä. Tulokset antavat samankaltaisuudellaan tukea Nuorisobarometrin tuloksille. Yleisin mainittu syy (37 %) on, että nykyinen ala ei kiinnosta. Muita mainittuja syitä on, ettei opiskelu kiinnosta (26 %), oppimisvaikeudet (20 %), ettei oloa opiskelijaryhmässä koeta hyväksi (19 %), opintoihin liittyvä työmäärä (16%), heikko rahatilanne (12 %), heikko terveydentila (9 %), ihmissuhteet (8%) syrjintä tai rasismi (7%) sekä muita, vähemmän mainittuja syitä.[57] Myös amisbarometri osoittaa, että keskeyttämiseen tai sen pohtimiseen vaikuttavat alan luonne, suhtautuminen opiskeluun, vertaisryhmän vaikutus sekä joukko yksilöön liittyviä tekijöitä. Koulutuksen keskeyttäminen yhdistää tekijöitä, joihin oppilaitos voi vaikuttaa sekä tekijöitä, jotka ovat oppilaitoksen ulkopuolisia tai edellyttävä laajaa tukiverkoston yhteistyötä.

Kuten ylläkuvatut listat osoittavat, osa keskeyttämisen syistä on sidoksissa oppilaitosten toimintakulttuuriin. Nuorisotutkija Anne-Mari Souto on omissa analyyseissaan todennut, että oppilaitoksissa ei aina ole kykyä kohdata nuorten tarpeita eikä sitä, miten nämä ilmaisevat tilanteitaan. Opintojen ohjaus ei myöskään tue nuorta ryhmän jäsenenä. Voi myös olla, että työelämän vaatimuksia korostava työelämälähtöisyys ei tarjoa kasvun mahdollisuuksia nuorille, joilla ei ole vielä valmiuksia toimia koulutuksen edellyttämällä tavalla.[58] Nuorten valmiuksia suoriutua koulutuksesta on analysoitu olevan yhteydessä nuorten resursseihin, jotka yhdistävät materiaalisia (vrt. rahatilanteen vaikutus yllä), sosiaalisia, kulttuurisia ja symbolisia ulottuvuuksia. Näin koulutuspolulta poikkeaminen ja sinne pääseminen on helpompaa nuorille, joilla on yksilöllisiä valmiuksia, mutta myös tukevia sosiaalisia verkostoja.[59] Koulutuksen ja työelämän ulkopuolella olevien nuorten ohjauksessa onkin havaittu, ettei nuoria voida ohjata suoraan koulutukseen, sillä koulutus- tai

[55] Gretschel & Myllyniemi 2017, 24.
[56] Simonen 2019.
[57] Amisbarometri 2019. Sakki ry.
[58] Souto 2014.
[59] Aaltonen & Lappalainen 2013.

työelämävalmiuksien kehittäminen vaatii, että huomiota kiinnitetään nuorten hyvinvointia tukevaan työhön.[60]

5.3 Ryhmän ja yhteisön vetovoimien merkitys opinnoille

Koulutuksen keskeyttämisen erilaisten syiden ymmärtäminen sekä niiden taustalla olevien yhteiskunnallisten ja rakenteellisten tekijöiden vaikutuksen pohtiminen on tärkeätä, mikäli tavoite koulutustason nostosta halutaan toteuttaa. Pelkkä koulutuksesta pois työntävien tekijöiden analyysi ei vielä riitä. Tarvitaan myös käsitystä siitä, millaiset tekijät vetävät nuoria pysymään koulutuksessa. Tämän kysymyksen tarkastelu laajentaa näkökulmaa yksilötasolta sen tarkastelemiseen, miten ryhmäsuhteet toimivat koulussa ja minkälainen yhteisöllinen ja pedagoginen toimintakulttuuri siellä vallitsee.

Koulutuksessa on joukko yksilöiviä mekanismeja, jollaisista oppivelvollisuuden näkökulmasta keskeisiä ovat esimerkiksi perusopetuksen päättöarviointi, joka toteutetaan siten, että yksilönä oppilasta arvioidaan suhteessa yleisiin oppimistavoitteisiin. Samoin yhteishaussa haetaan yksilönä itselle sopivaa opiskelupaikkaa. Myös monet koulun tukirakenteet on tehty tukemaan yksittäistä oppilasta. Erilaiset nuorisotutkimukset kuitenkin osoittavat, että ryhmään kuulumisella, osallisuudella ja jäsenyydellä on perustavaa merkitystä nuoren koulukokemukselle ja laajemmin hänen elämälleen. Sillä on myös merkitystä käsitykseen itsestä oppijana ja kouluviihtyvyyteen.

Kaikille tarkoitetun, massamuotoisen koulutuksen yhteiskunnallisia reunaehtoja on, että koulutus on joukkomuotoista ja että se on (käytännössä) pakollista[61]. Koulutus on myös ikäperusteista, mikä tarkoittaa ryhmien muovautumista samana kalenterivuonna syntyneiden lasten ja nuorten muodostamiksi luokiksi tai opiskeluryhmiksi. Johtuen tavasta, jolla koulu on järjestetty, luokan jäsenenä on oltava ja sen jäseneksi on tultava, vaikka yksittäisellä oppilaalla on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa siihen, millaiseksi luokka muovatuu[62].

Koulu on erityisellä tavalla vertaisryhmälatautunut myös muista syistä. Koulussa tavataan iso joukko muita nuoria, joista osan kanssa haluaa viettää vapaa-ajalla aikaa ja osaa karttaa. Lisäksi koulu on tilana rajattu. Käytännössä nämä ehdot tarkoittavat sitä, että kouluissa väistämässä törmätään muihin lapsiin ja nuoriin. Koulu on vahvan vertaisryhmälatautunut tila, jossa väistämättä törmätään muihin nuoriin ja joudutaan luovimaan omaa paikkaa muitten nuorten keskuudessa[63]. Koulussa siis on yhteistoimintaa, vaikka yhteistoiminnallisuutta ei olisi otettukaan osaksi opetussuunnitelmallista kehittämistä. Osa tästä yhteistoiminnasta tapahtuu ohjatusti, osa taas muovautuu nuorten keskinäisen vaikutuksen kautta.

Nuorisotutkijat[64] ovat puhuneet koulun kahdesta pedagogisesta kehästä, joista toinen on virallinen kehä, toinen vertaisoppimisen kehä. Puheella nimenomaan pedagogisesta kehästä he

[60] Välimäki, V. & ym. (2020. *Nuorisotutkimus* 38(2), 22-36.
[61] Simola 2015
[62] Paju 2011.
[63] Hoikkala & Paju 2013, Kiilakoski 2014, Olsson 2018.
[64] Hoikkala & Paju 2013

viittaavat siihen, että myös oppilaiden keskinäinen vuorovaikutus tuottaa oppimista koulussa. Parhaimmillaan kaverien tuottama tukiverkosto tekee koko koulukokemuksesta miellyttävän ja tarjoaa emotionaalisen mielihyvän lisäksi myös kannattelevan yhteisön[65]. Usein nuorten ryhmäsuhteita tarkastellaan vain negatiivisten ilmiöiden, kuten kiusaamisen tai yksinäisyyden kautta, mutta oikeastaan vielä tärkeämpää on nähdä se myönteinen voima, jonka vertaissuhteet tuottavat. Kaverisuhteet tuottavat iloa. Toisaalta vertaisryhmälatautuneessa tilassa yksin jääminen on pelottava kokemus.[66]

Parhaimmillaan koulu tarjoaa yhdistelmän tukea sekä nuorten keskinäisessä vuorovaikutuksessa että koulun virallisessa toiminnassa, jolloin ympärillä on ystäviä ja nuoria tukevia aikuisia. Tämä edellyttää sitä, että nuori voi tuntea kuuluvansa osaksi koulun yhteisöä ja että koulun arkiset käytänteet mahdollistavat nuorten toiminnan yhteisön hyväksyttynä ja arvostettuna osana[67]. Toiset nuoret tarjoavat hyväksymisen kokemuksia, aikuiset pedagogista tukea. Osallisuus kouluinstituutioon sekä sosiaaliseen vuorovaikutukseen toisten nuorten kanssa tuottavat molemmat tukea.

Peruskoulun osalta kiintymyssuhteet ja osallisuus eivät muovaudu itsestään. Kouluterveyskyselyssä vuonna 2019 57 prosenttia 8.-9.-luokkalaiseista oli joko täysin samaa mieltä tai samaa mieltä sen kanssa, että kokee olevansa tärkeä osa luokkayhteisöä. Lukema putosi vuoden 2017 luvuista. Vielä vähemmän, eli 43 prosenttia oli täysin samaa mieltä tai samaa mieltä väittämän kanssa, että he kokevat olevansa tärkeä osa kouluyhteisöä.[68] Amisbarometrissa 63 prosenttia oli samaa mieltä siitä, että tuntevat kuuluvansa oppilaitoksensa saman alan opiskelijoiden joukkoon[69]. Yhteisyyden kokemus ei synny automaattisesti, vaan se vaatii tietoisia toimenpiteitä. Siksi voi perustellusti väittää, että oppivelvollisuuden tukirakenteita luotaessa on kiinnitettävä huomiota yksilön tukemisen lisäksi huomioita ryhmäsuhteisiin ja pedagogisiin tapoihin rakentaa yhteisöä.

Kouluyhteisöön kuulumisen on osoitettu olevan yhteydessä tyytyväisyyteen elämään. Nuorisobarometrissa 2017 havaittiin yhteys kouluyhteisön jäsenyyden kokemuksen ja elämään tyytyväisyyden välillä. Vastaajista joka kahdeksas eli 12 prosenttia oli jokseenkin *eri mieltä* sen kanssa, että tunsi olleensa kouluyhteisön jäsen. Heidän tyytyväisyytensä elämään oli keskiarvolla mitattuna 7,9. Tämä on paljon vähemmän kuin niiden tyytyväisyys, jotka olivat täysin samaa mieltä väittämän kanssa – heillä keskiarvo oli 8,5. Niiden, jotka olivat täysin eri mieltä kouluyhteisöön kuulumisen kanssa, tyytyväisyys elämäänsä oli keskiarvolla mitattuna 7,1.[70] Mitä kiinteämmin vastaajat kokevat tai kokivat olleet kouluyhteisön jäseniä, sen tyytyväisempiä he elämäänsä olivat.

PISA-tutkimuksissa on havaittu vastaava yhteys. Vuoden 2015 PISA-tutkimuksen tuloksia analysoinut Jouni Välijärvi on todennut, että yhteenkuuluvuuden tunne kouluun on varsin voimakkaasti yhteydessä oppilaan yleiseen tyytyväisyyteen nykyiseen elämäänsä. Ne, jotka

[65] Kiilakoski 2014
[66] Kiilakoski 2014.
[67] Hayes & Skattebol 2015.
[68] THL 2019, Kouluterveyskysely, tulokset.
[69] Sakki ry, Amisbarometri.
[70] Myllyniemi & Kiilakoski 2018

kokivat voimakkaimmin yhteenkuuluvuutta kouluun, vastasivat heidän tyytyväisyytensä elämään olevan 8,75. Kun oppilaat jaettiin neljään eri luokkaan, havaittiin tutkimuksessa, että tyytyväisyys elämään putoaa sitä mukaa, kun yhteenkuuluvuus kouluun putoaa.[71] Yhteenkuuluvuus kouluun ja tyytyväisyys elämään kulkevat käsi kädessä. Yhteisön jäsenyys on merkittävä hyvinvointitekijä, jolla on myös vaikutusta tulevaisuuteen.

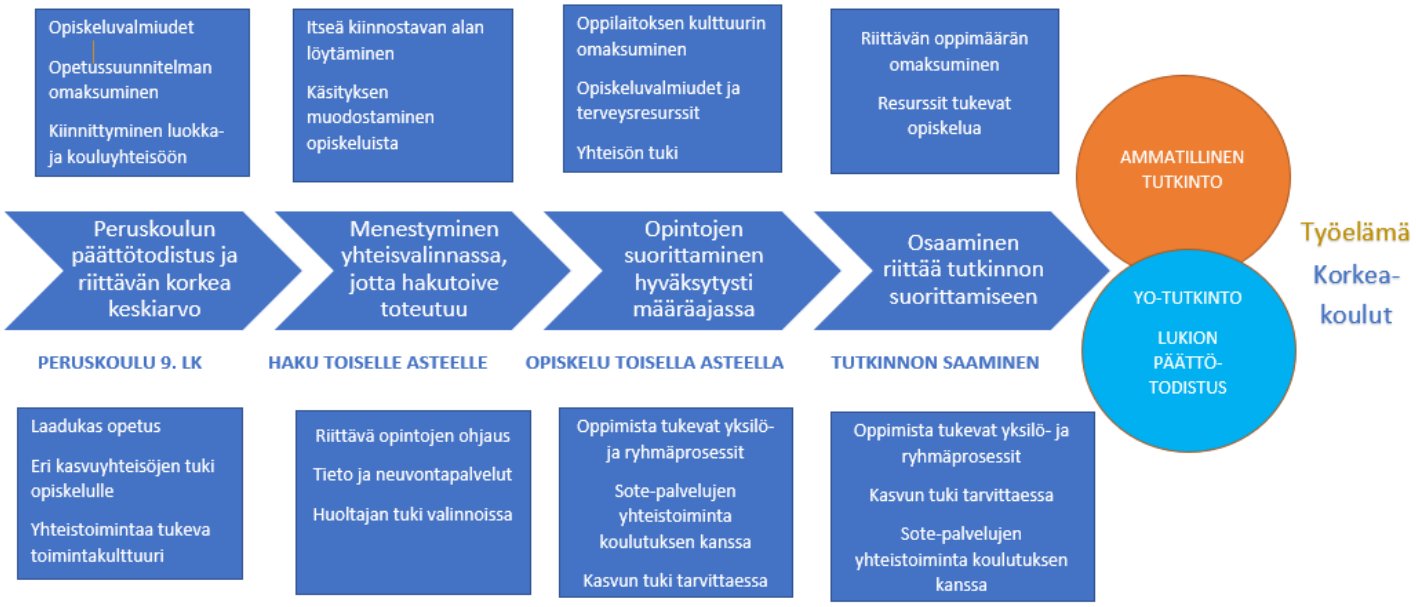
Työrauhan kokemuksella on osoitettu olevan tilastollisesti merkittävä yhteys koulutuspudokkuuden torjunnassa. Myönteiset osallisuuden kokemukset ovat yhteydessä siihen, suorittavatko nuoret toisen asteen tutkintoa vai jäädäänkö pelkän peruskoulun varaan. Työrauhan kokemus on tilastollisesti merkittävässä yhteydessä koulutuksen vähäisempään keskeyttämiseen. Toisin sanoen, niiden koulujen oppilaat, joissa työrauha koetaan hyväksi, suorittavat toisen asteen koulutuksen useammin kuin niiden koulun oppilaat, joissa työrauha koettiin heikommaksi. Kun ongelmia ennaltaehkäistään, voidaan puhua suojaavista tekijöistä, joiden avulla ongelmia voidaan välttää. Koettu hyvä työrauha on suojaava tekijä koulutuspolun keskeyttämiselle.[72] Työrauhassa on kysymys paitsi säännöistä, myös koulun toimintakulttuurista ja vuorovaikutuksesta sekä sukupolvien välillä (nuoret ja koulussa toimivat aikuiset) kuin sukupolvien sisällä (nuorten toiminta keskenään). Tulos osoittaa, että tunnettujen yksilöllisten tekijöiden ohella myös yhteisöllisillä tekijöillä on merkitystä sille, saavatko suomalaiset nuoret toisen asteen koulutuksen suoritettua.

6 Koulutuspolun kynnykset

Edellä luvuissa 4 ja 5 on tarkasteltu oppivelvollisuutta ja sen suorittamista opetuksen, toimintakulttuurin ja nuorisotutkimuksen näkökulmista. Kun oppivelvollisuutta tarkastellaan opetuksen lainsäädännön näkökulmasta, siinä korostuvat järjestelmätaso, rakenteet ja niiden normit.

Kun tarkastellaan koulutuspolkua perusopetuksesta toisen asteen opintoihin ja aina tutkinnon suorittamiseen saakka perusopetuksen oppilaan ja toisen asteen opiskelijan näkökulmasta, voidaan siinä nähdä monia kynnyksiä, joista nuoren tulee päästä yli. Seuraavassa kuviossa tätä on kuvattu vaiheittain. Kuvion vaaka-akselissa kuvataan vaiheet, jotka johtavat toisen asteen tutkintoon. Kuvion pystyakselissa ylimpänä on nuorelta edellytettävät valmiudet ja alimpana ne tukitoimet, joilla näitä valmiuksien kehittymistä voidaan tukea niin yksilö- kuin ryhmämenetelmiä käyttäen.

[71] Välijärvi 2017.
[72] Merikukka, Ristikari & Kiilakoski 2019



Kuvio 6. Koulutuspolun kynnykset nuorten ja heidän tukipalvelujensa näkökulmasta.

Kuviossa on esitetty lukuisia kynnys- ja kehystekijöitä, jotka vaikuttavat perusopetuksesta lähtien. Kuvioon voisi liittää myös laadukkaan varhaiskasvatuksen, mutta pitäydymme tässä tarkastelussa peruskoulun ja toisen asteen koulutuksessa. Ensimmäisenä ehtona on, että nuori saavuttaa peruskoulussa edellytettävän osaamistason ja saa peruskoulun päästötodistuksen. Tässä vaiheessa rakennetaan myös käsitystä itsestä oppijana, luodaan minäpystyvyyttä ja luodaan käsityksiä omasta suhteesta koulutukseen. Toisessa vaiheessa on tehtävä yhteisvalinta. Tällöin keskeistä on käsitys, haluaako suuntautua yleissivistävään vai ammatilliseen koulutukseen. Lisäksi on mietittävä, millaista alaa haluaa opiskella. Kaikilla opiskelijoille valinta ei johda haluttuun hakukohteeseen pääsemiseen. Kolmannessa vaiheessa on tultava opiskelijayhteisön jäseneksi ja menestyttävä opinnoissa riittävällä tavalla. Neljännessä vaiheessa on saavutettava riittävä osaaminen ja suoritettava tutkintoon vaadittavat opinnot. Ehdotettu oppivelvollisuusiän nosto kattaa näistä kolme ensimmäistä vaihetta.

Tässä raportissa on kuvattu erilaisia nuorisotutkimuksellisia havaintoja siitä, miltä nämä vaiheet näyttävät nuorten näkökulmasta. Peruskoulussa toimimiseen vaikuttavat paitsi yksilön kyvyt ja hänen taustansa mahdollistamat resurssit, myös se, millaisia yhteisöllisiä rakenteita koulussa on. Kouluyhteisön jäsenyys ja toimiva yhteisö toimii yksilöä tukevana voimavarana. Yhteishaun vaiheessa on saatava riittävä määrä tietoa ja omattava käsitys itsestä opiskelijana. Osalle nuorista tämä on vaikea valinta. On huomioitava, että oppilaanohjaus on vain yksi tarvittava osanen tätä tietopohjaa. Lisäksi tulee omata käsitys itsestä opiskelijana. Vaikka opintojen keskeyttämisen syitä on monia, on yksi keskeisimmistä se, ettei ala tunnu omalta. Toimivalla opinto-ohjauksella voidaan madaltaa kynnyksiä, mutta ei vaikuta realistiselta ajatella, että kaikki nuoret onnistuvat valinnassaan. Lisäksi suomalaiselle jatkuvan oppimisen ja sivistyksen korostamiselle on luonteenomaista ajatella, että yksilön tarpeet muuttuvat elämänkaaren aikana. Kolmannessa vaiheessa pitää kiinnittyä osaksi toisen asteen koulutuksen yhteisöä ja menestyttävä opinnoissa. Myös tässä vaiheessa vaikuttavat sekä yksilökohtaiset tekijät että oppilaitoksen kulttuuri. Neljännessä kynnyksessä tulee suorittaa kaikki tarvittavat opintosuoritteet riittävällä osaamisen tasolle. Tämä taas rakentuu edellä kuvattujen vaiheiden varaan.

Tutkinnon suorittamisen ja siihen lakiesityksessä sidotun oppivelvollisuuden päättymisen kannalta on pantava merkille, että lukiokoulutuksessa edellytyksenä on myös ylioppilastutkinnon suorittaminen. Sitä edeltää riittävän lukion oppimäärän suorittaminen, mutta ammatillisessa koulutuksessa vastaavaa muista opinnoista erillistä tutkintoa ei ole. Kun asiaa tarkastellaan nuoren näkökulmasta lukiokoulutuksen valinneella on muita vaativampi kynnys, jotta toisen asteen tutkinto saadaan.

On tietysti huomattava, että jo nykyisellään suurin osa ikäluokasta ylittää yllä kuvatut kynnykset. Eivät kuitenkaan kaikki. Siksi olennaista on selvittää, miten erilaista tukea tarvitsevat nuoret voitaisiin paremmin auttaa selviämään koulutuksesta. Osa tarvittavista tukimuodoista on yksilötason palveluita, mutta huomiota tulee kiinnittää myös toimiviin ryhmäsuhteisiin sekä toimintakulttuurin rakentamista sellaiseksi, että se muodostaa yhteisöllisiä kannattelevia ja tukevia suhteita. Jotta oppivelvollisuusiän nosto johtaisi haluttuihin tuloksiin, tulee huomiota kiinnittää niin yksilöön, ryhmään, yhteisöön kuin toimivaan pedagogiikkaan. Jälkimmäisiä ulottuvuuksia uudistuksessa on käsitelty huomattavan vähän.

Kun yhdistellään edellä kerrottuja koulutuksen kehitystrendejä toisiinsa, voidaan tehdä paradoksaalinen havainto. Toisaalta viime vuosina on lisätty oppimisen tehostetun ja erityisen tuen määrää perusopetuksessa lakimuutoksesta 2011 alkaen. Oppilas- ja opiskelijahuoltolaki tuli voimaan vuonna 2014 lisäten oppilaiden hyvinvointia tukevia palveluja. Samaan aikaan kuitenkin lisääntyi perusopetuksessa oppimistulosten arvioinneissa havaittu oppimisvaje. Vakavia puutteita osaamisessa on arviointien mukaan yli 10% oppilasta, ja näiden oppilaiden osuus on 2,5 -kertaistunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Suuria poissaolomääriä on havaittu runsaalla 4 000 peruskoulun yläluokkien oppilaalla. Kouluakäymättömyyden ongelma ei lupaa hyvää perusopetuksen osaamistason saavuttamisen tai kelvollisen päättötodistuksen saamisen kannalta. Tämän ongelman ratkaisemisessa vaaditaan kokonaiskuvan katsomista niin koulutuspolitiikan sisällä kuin miettien lapsia, nuoria ja perheitä tukevien palveluiden kokonaisuutta.

Peruskoulun aikana ilmenevien oppilaskohtaisten osaamis- ja suoriutumisongelmien taustalla vaikuttaa kuitenkin suuria oppilaasta riippumattomia tekijöitä. Vanhempien koulutuksen vaikutus on pitkäkestoinen ongelma, jota suomalainen peruskoulu ei ole ratkaissut. Myös vanhempien sosioekonominen asema vaikuttaa menestykseen peruskoulussa ja koulutusvalintoihin sen jälkeen. Kouluyhteisöön jäsenyys on yhteydessä elämään tyytyväisyyteen. Mielenterveysongelmat vaikuttavat opiskeluun ei pelkästään toisen asteen aikana, vaan koko koulutuspolulla. Lisäksi esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten oppilaiden osaaminen on suomalaisia nuoria heikommalla tasolla. Näitä rakenteellisia ongelmia, jotka vaikuttavat oppivelvollisuuden suorittamiseen, ei ratkaista mekaanisilla politiikkatoimilla.

Koulutusyhteiskunnassa kouluttamattomuus on pitkään näyttäytynyt ongelmana. Yhtenä sen ratkaisuna on pidetty opinto-ohjauksen ja tieto- ja neuvontapalveluiden kehittämistä. Vaikka osana oppivelvollisuuden laajentamista OKM käynnistää opinto-ohjauksen kehittämisohjelman perusopetuksessa, ammatillisessa koulutuksessa ja lukiokoulutuksessa, niin se ei vaikuta kaikkiin koulutuspolun kynnystekijöihin, jotka heikentävät oppivelvollisuuden toteutumista. Järjestelmän kehittymisen ja toisaalta oppilaiden kannalta on kestämätöntä, että kehittämisohjelma tietyiltä osin kestää vain hallituskauden loppuun.

Ohjelman tarkoituksena on vahvistaa oppilaan- ja opinto-ohjauksen toteutumista, toimintatapoja, yhteistyötä, systemaattisuutta sekä jatkumoa etenkin peruskoulusta toiselle asteelle, mutta myös siitä eteenpäin jatko-opintoihin tai työelämään. Pyrkimys on hyvä ja uudet resurssit ovat tervetulleita, mutta tämänkin kehittämishankkeen suhteen syntyy epäilys sen rahoituksen riittävyydestä. Lisäksi perusopetuksen osalta se kohdistuu vain 8.-9.-luokkiin.

7 Oppivelvollisuuden vaihtoehtoja on tarkasteltava uudelleen

Edellä esitettyjen arvioiden perusteella näemme, että ennen lopullista päätöksen tekoa, olisi vielä tarkasteltava uudelleen muita mahdollisia ratkaisuja, joilla voitaisiin päästä tämän lakiuudistuksen tavoitteisiin. Uudistuksesta käydyssä julkisessa keskustelussa ja lain valmistelussa on päähuomio kiinnittynyt sen kustannuksiin tai siihen mikä taho pystyy tarkemmin arvioimaan uudistuksen taloudelliset vaikutukset. Paljon on myös keskusteltu kustannuksien jakautumisesta valtion ja kuntien sekä koulutuksen järjestäjien kesken. Tämä keskustelu on peittänyt alleen se, että uudistuksen taloudellisen kestävyyden kannalta on olennaista, kuinka taloudellisesti kestävä ratkaisu tämä mahdollisesti olisi. Tässä kokonaistarkastelussa tulee katsoa kuinka tämä taloudellisesti merkittävä, juridisesti ja hallinnollisesti monimutkainen uusi toimintatapa tuottaisi parempia koulutuksellisia tuloksia yksilö – ja järjestelmätasolla.

7.1. Valmistelun lähtökohta kavensi vaihtoehtojen tarkastelua

Oppivelvollisuuden laajentamisen lähtökohtana oli sen säätämisen ja periaatteiden kirjaaminen hallitusohjelmaan kesällä 2019. Se rajoitti muiden koulutustason nostamisen vaihtoehtojen avointa vertailua ja *kavensi vaihtoehtojen tarkastelua*[73]. Lisäksi se rajasi pois oppivelvollisuuden kokonaisarvioinnin ja mahdolliset uudistamistarpeet esi- ja perusopetuksen osalta.

Arviointineuvoston käsityksen mukaan hallitusohjelman kirjaus oppivelvollisuuden laajentamisesta keinona saavuttaa tavoitteet on heikentänyt virkamiesvalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja.[74]

Vaikka Lainsäädännön arviointineuvosto kiitti lakiuudistuksen virkamiesvalmistelua muilta osin, niin tämä hallitusohjelman kirjaus kavensi vaihtoehtojen tarkastelua. Kiireisen aikataulunkin takia laaja eri vaihtoehtojen perusteellinen punnitseminen ei olisi ollut mahdollista. Näin ollen ei ole luotu muita mahdollisia ratkaisu- tai lähestymistapoja tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lakihankkeeseen kuuluvia elementtejä ei ole arvioitu erikseen, vaikka siten olisi voitu saada kuva vaikuttavuudesta, jos vain tietyt osat lakipaketista hyväksyttäisiin. Mikä vaikutus olisi erikseen:

[73] *Lainsäädännön arviointineuvosto. Lausunto 23.9.2020.*
[74] Lainsäädännön arviointineuvosto. Lausunto 23.9.2020.

- oppivelvollisuusiän nostolla 18 vuoteen,
- koulutuksen maksuttomuuden laajentamisella ja ulottamisella 20 vuoteen,
- perusopetuksen jälkeisellä hakuvelvoitteella toisen asteen opintoihin
- tutkintokoulutukseen johtavan koulutuksella

Lakiesityksestä annetuissa lausunnoissa todettiin, että näitä toimia voitaisiin toteuttaa myös ilman, että lakia oppivelvollisuudesta muutettaisiin. ” *Oppivelvollisuuden laajentamisen sijaan resursseja tulisi kohdentaa varhaiskasvatuksen, perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen, oppilas- ja opiskelijahuollon, opinto-ohjauksen sekä erityisen tuen laadun varmistamiseen.*[75]”

Lisäksi lausuntojen yhdenvedossa todettiin, että *”ongelmien ennaltaehkäisy sekä varhainen puuttuminen kantavat pitkälle ja parantavat nuorten elämänhallinnan taitoja ja valmiuksia toisen asteen opiskeluun sekä vähentävät koulupudokkuutta tehokkaammin kuin ehdotetut pakolliset lisävuodet”.*

Valmistelun aikana, huhtikuussa 2020, Kuntaliiton toteuttaman Kuntapulssi-kyselyn mukaan kunnat suhtautuivat silloin oppivelvollisuuden laajentamiseen varauksellisesti. Lähes kaikki kunnat (91–93 %) pitävät oppivelvollisuusiän nostamista tarpeettomana nykyisessä koronatilanteessa. Tästä oltiin samaa mieltä sekä erityyppisissä että erikokoisissa kunnissa[76]. Tämäkään varsin huomattava kyselytulos ei ole vaikuttanut uudistuksen aikatauluun tai horjuttanut valmistelun lähtökohtia.

Lisäksi on huomioitava, ettei uudistuksessa ole kattavasti selvitetty nuorten itsensä näkemyksiä, vaikka yksi avoin kysely pantiinkin toimeen[77]. Oppivelvollisuuden pidentäminen koskee alle 18-vuotiaita lapsia. Siksi sitä tulisi tarkastella erityisen huolellisesti lapsen oikeuksien näkökulmasta. Yksi lapsen oikeuksien sopimuksen yleisperiaatteista on lapsen edun ensisijainen huomioiminen kaikissa lapsia koskevissa päätöksissä. YK:n lapsen oikeuksien komitean mukaan tämän periaatteen toteutuminen edellyttää lapsivaikutusten arviointia. Komitean mukaan lapsen edun huomioiminen ”edellyttää jatkuvaa lapsivaikutusten arviointia (jonka avulla voidaan ennustaa kaikkien ehdotettujen lakien, politiikkojen tai määrärahojen vaikutus lapsiin ja heidän oikeuksistaan nauttimiseen)”. Ennen päätöksiä tehtävän arvioinnin lisäksi tarvitaan ”lapsivaikutusten jälkiarviointia (täytäntöönpanon todellisten vaikutusten arviointia)”.[78] Lapsivaikutusten arvioinnin tekeminen edellyttää myös toisen yleisperiaatteen, eli lapsen oikeuden tulla kuulluksi, laadukasta toteuttamista.

Hallituksen esityksessä kuulemisvelvoitteen täyttämistä kuvataan lapsille ja nuorille suunnatun verkkokyselyn[79] kautta. Kyselyyn vastasi 5 444 lasta tai nuorta, jotka kävivät peruskoulua, lukiota tai olivat ammatillisessa koulutuksessa. Kysymykset koskivat sekä opintoihin hakeutumista, tuen tarpeita sekä muutamalta osalta toteutettua uudistusta. Kysely

[75] OKM. 2020. Lausuntoyhteenveto. 20.8.2020. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/44da6a8c-2143-4148-96de-5804d201dac9/c78048c8-47d8-4c27-bcd7-46b47f0fbc29/MUISTIO_20200820140559.pdf]
[76] Kuntaliitto. Lausunto 28.5.2020.
[77] OKM, 2020. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162267
[78] Lapsen oikeuksien komitea 2003.
[79] OKM. 2020. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162267

ei ole yleistettävissä populaatiotasolla johtuen sen toteuttamistavasta verkkokyselynä. Tämä siis tarkoittaa, ettei sen pohjalta voida tehdä päätelmiä kaikista nuorista.[80]

Hallituksen esityksessä ei reflektoida esimerkiksi sitä, millaiset nuoret ovat kyselyyn vastanneet, onko joitakin erityisryhmiä, joita sen kautta ei tavoiteta. Lisäksi nuorille varatut mahdollisuudet kritisoida uudistusta tai tarjota erilaisia näkökulmia vaikuttavat ohuilta. Lapsen oikeuksien toteutumista arvioidaan ohuesti. Kiire valmistelussa näkyy siinä, ettei yhden keskeisimmän koulutuspoliittisen uudistuksen tueksi ole laadittu lapsen oikeusasiantuntijoiden edellyttämällä tavalla toteutettua laadukasta ja perinpohjaista lapsivaikutusten analyysia, jossa harkittaisiin asiaa lapsen oikeuksien kautta. Tähän lapsivaikutusten arvioinnin ohuuteen kiinnittivät huomiota omissa lausunnoissaan esimerkiksi oikeusministeriö ja eduskunnan oikeusasiamies[81].

7.2 Oppivelvollisuusmallin vaikuttavuuden ja kestävyyden arviointia

Epävarmuus oppivelvollisuuden laajentamisen mallin toimivuudesta perustuu olennaisen tutkimustiedon vähäisyyteen. Toisaalta tutkimusasetelma on vaikea. Valmistelun yhteydessä ei käynnistetty uusia tutkimus- tai arviointihankkeita, jotka olisivat voineet antaa uutta tieteellistä näyttöä suuntaan tai toiseen.

Oppivelvollisuuden laajentaminen ei sinänsä vaikuta peruskoulun opetuksesta jo syrjäytyneisiin. Peruskoulun oppilaiden riittävään osaamiseen pitäisi panostaa ensin, jotta heillä olisi edellytykset edetä opinpolullaan toisen asteen opintoihin.

Talouspolitiikan arviointineuvoston keskeinen johtopäätös on ollut, että heikoimmat oppilaat hyötyisivät koulutuksen jatkamisesta eniten[82]. Näissä johtopäätöksissä tulee pitää mielessä, että oppivelvollisuusiän nosto ei mekanistisesti johda siihen, että heikommassa asemassa olevat oppilaat kiinnittyisivät automaattisesti paremmin koulutukseen. Heidän osaltaan tarvitaan räätälöityjä tukitoimia, joiksi ei riitä vain lisääntyvä oppilaan ohjaus. Syyt ovat syvemmällä ja ennen kaikkea perusopetuksen aikana havaittu oppimistulosten laskun trendi tulee saada kääntymään parempaan. Puutteellisella perusosaamisella ei toisen asteen koulutuksessa menesty eikä tutkinnon suorittamisen prosenttiosuuksia saada nousuun.

Koko koulutuspolun aikana tulisi parantaa yksilötason oppimisen ja ohjauksen tuen lisäksi yhteisön myönteistä vaikutusta oppimisen kiinnittymiseen. Yhdeksänvuotinen perusopetus on tässä avainasemassa. Hyvä työrauha sekä ryhmän että koko kouluyhteisön positiivinen tuki ovat koulutukseen kiinnittymisen kannalta tärkeitä vetovoimia. Perusopetuksen päättövaiheessa jokaisen oppilaan tulisi tunnistaa omat vahvuutensa ja tuntea itsensä niin hyvin, että kykenee tekemään onnistuneita valintoja koulutuspolulla.

[80] Sarajärvi & Murto. 2020. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162267/OKM_2020_21.pdf?sequence=1&isAllowed=y
[81] HE 173/2020, s 149-150
[82] Seuri ym. 2018.

”Miten voisi olla järkevää (nyky)maailmassa olettaa, että nuoret löytävät jotenkin automaattisesti, suoraan tai helposti oman paikkansa ja oman juttunsa? Ja miten voisi olla järkevää, että jollekin alalle päätyneet nuoret jäisivät sinne sinnittelemään siitä huolimatta, etteivät koe alkuperäistä valintaa enää omakseen?”[83]

Jos toisen asteen tutkintojen suhteellista määrää halutaan lisätä, niin potentiaali löytyy koulutuspolun marginaalista. Näihin erityisryhmiin on kohdistettu jo monia toimenpiteitä ja tukitoimia. Palaaminen takaisin koulutuspolulle ja opintojen suorittaminen hyväksyttävästi vaatisi nykyisestä vielä voimakkaampia positiivisen erityiskohtelun toimia.

Tunnistetut erityisryhmät kuten vaativan erityisen tuen oppilaat ja opetuskieltä heikosti hallitsevat eri kieli- ja kulttuuriryhmien nuoret, jäävät tappiolle kilpailussa toisen asteen koulutuspaikoista. Edelleenkin tulee panostaa tiettyihin riskiryhmiin ja esimerkiksi Helsingissä on saatu hyviä kokemuksia maahanmuuttajataustaisten nuorten positiivisesta erityiskohtelusta ja siihen kohdennetun lisärahoituksen tuloksellisuudesta[84].

”Tutkimukseni perusteella nuorten koulunkäynnin tukeminen positiivisen diskriminaation rahoituksella on edullinen ja tehokas tapa estää syrjäytymistä, ja auttaa etenkin maahanmuuttajataustaisia integroitumaan yhteiskuntaan[85]*”*

Esitetyn oppivelvollisuusmallin vaikuttavuuden kannalta toimivin ratkaisu on hakeutumisvelvoitteen ja tutkintokoulutuksen valmentavan koulutuksen säädökset. Niiden taustalla on ajatus ”saattaen vaihtamisesta” ja jokaisesta nuoresta huolehtimisesta. Toisaalta ei ole varmuutta siitä kuinka tämä nivelvaihe saadaan toimimaan ja se on kuntien ja paikallisten koulutuksen järjestäjien toimivan yhteistyön varassa. Jos laki tulee tässä muodossa voimaan jo vuonna 2021, tämä on vaatii todella ripeää toimeenpanoa jo kevään 2021 aikana. Lopullisesti paikallisen prosessit saadaan toimimaan vasta vuosien kuluessa ja lisäksi tämä vaatii tuekseen toimivaa rekisteriä. Suurimmalle osalle peruskoulun päättäjistä tämä nivelvaihe toimii hyvin, eikä se ole ongelma. Kohdejoukko, johon tämä tehostamistoimenpide kohdistuu on noin 1500 – 2000 nuorta koko maassa.

Oppivelvollisuusiän nosto 18 ikävuoteen ei vielä ratkaise toisen asteen opintojen keskeyttämisen ongelmaa, koska ikäraja täytyy siinä vaiheessa kun opinnot ovat vielä kesken. On mahdollista, että sellaiset opiskelijat, jotka kokevat vaikeuksia toisen asteen opintojen aikana, näkevät oppivelvollisuuden päättymisen 18-vuotiaana ratkaisuna ja koulutuksen keskeyttämiset ajoittuvat täysi-ikäisuuden saavuttamiseen. Täysi-ikäisyys merkitsee myös sitä, että nuori saa tehdä tämän päätöksen itsenäisesti. Vaikuttavuuden kannalta olisi ollut parempi, että oppivelvollisuus olisi ulottunut toisen asteen opintojen päättymiseen saakka, mutta se ei ole lainsäädännön kannalta mahdollista.

[83] Hoikkala 2019.
[84] Silliman 2017
[85] Silliman 2017

On vaikea sanoa minkä verran oppivelvollisuusiän nosto 18 vuoteen saakka vähentää toisen asteen opintojen keskeyttämistä, mutta suurimpiin keskeyttämisen syihin sillä ei ole suoraa syy-seuraus-suhdetta. Nuorisobarometrin 2017[86] mukaan kolme tärkeintä keskeyttämiseen vaikuttanutta syytä olivat (vaikuttivat keskeyttämiseen erittäin paljon tai paljon; yhteensä %):

- Valitsin väärän alan 56 %
- En viihtynyt koulussa 33 %
- Opetus ei vastannut odotuksiani 32 %

Näihin keskeyttämisen juurisyihin voidaan vaikuttaa toisaalta opinto-ohjauksella, jotta alan valinta onnistuu paremmin, mutta myös koulutustarjonnan kehittämisellä. Koulussa viihtymisen ja opetukseen kohdistuviin odotuksiin vastaamisen keinoja ovat oppilaitoksen yhteisön toimintakulttuurin ja opetuksen laadun kehittäminen. Oppivelvollisuuden laajentamishanke ei ratkaise opetuksen laadun ja oppilaitoksen toimintakulttuurin kysymyksiä ja siten sen vaikuttavuus keskeyttämisen suhteen on lähinnä sen vaikutuksen varassa kuinka velvoittavuus koetaan asenteellisesti.

Oppivelvollisuusiän nostaminen voi nuoren kannalta tuntua ongelmalliselta, jos oppivelvollisuuden vaatimus tulkitaan merkitsevän sitä, että opintoja on jatkettava alalla, joka ei koeta omasta mielestä mielekkääksi tai odotuksia vastaavaksi. Kaiken kaikkiaan nuoria ei ole vielä riittävästi informoitu lähestyvästä uudistuksesta ja siitä miten se vaikuttaisi heidän opiskeluunsa. Tämä tuli ilmi myös nuorille suunnatussa kyselyssä keväällä 2020.

Koulutuspoliittisessa keskustelussa on otettu esille myös se, että nyt ollaan tekemässä historiallista päätöstä, jonka verrokkina voi pitää peruskoulujärjestelmään siirtymistä. Uudistuksella tulee olemaan mittavia vaikutuksia, sillä se muuttaa nykyisen koulutusjärjestelmän toimintaa sekä ennakoitavilla että ennakoimattomilla tavoilla. Näin suuret järjestelmätason uudistukset toimivat. Kovin lyhyillä aikaväleillä ei edes voida tehdä mittavia koulutuspoliittisia uudistuksia. Uudistusta voi silti kritisoida siitä, että se edustaa viime vuosina yleistynyttä pikapolitiikkaa (fast policy), jossa isoja päätöksiä tehdään ilman järjestelmällisiä kokeiluja tai laajaa tutkimuspohjaa, usein muista maista lainatuin esimerkkien tai hyvien käytäntöjen voimin . Tällöin jää miettimättä, miten kansallinen konteksti vaikuttaa päätökseen. Erityisesti koulutusjärjestelmillä on ajateltu olevan merkittäviä kansallisia erityispiirteitä, ja siksi euron panostuksella vaikkapa italialaiseen koulujärjestelmään saa erilaisia tuloksia kuin vastaavalla investoinnilla suomalaiseen koulutukseen.

Oppivelvollisuussäädöksiä on maassamme ratkaisevasti muutettu noin 100 vuotta sitten ja nykymuotoinen oppivelvollisuus syntyi peruskoulu-uudistuksen yhteydessä vajaat 50 vuotta sitten. Näin mittavien uudistusten vaikutukset ja seuraukset näkyvät vasta pitkän ajan kuluttua.

Lakiuudistusten perustelut ovat laajalti jaettuja ja on yleisesti tunnustettua, että pelkän peruskoulun opintojen varassa oleminen ei nykyisessä työelämässä riitä. Tilastojen valossa koulutus lisää merkittävästi työllistymisen mahdollisuuksia. Lisäksi koulupudokkuus on yhteydessä vähäisempään elämään tyytyväisyyteen. Mikäli oppivelvollisuuslain nosto

[86] Nuorisobarometri 2017

toteuttaa liian kunnianhimoiset tavoitteet, rakentuu sosiaalista kestävyyttä niin yhteiskuntaan kuin yksilöiden elämänkulkuun.

Uudistuksen vaikutukset taloudelliselle kestävyydelle ovat avoimia. Huomionarvoista on, että oppivelvollisuutta on arvioitu lähinnä taloustieteellisin argumentein. Verrokkimaita, joissa olisi tietoa oppivelvollisuuden nostosta yli 16 vuoden iän on verrattain vähän eikä uudistusten vaikutuksista ole vielä tietoa. Toisaalta myönteisiä vaikutuksia on havaittu vain osassa maita. Siksi uudistuksen tietoperusteisuus on kaukana aukottomasta. Uudistuksen vaikutuksia arvioitaessa joudutaan tekemään joukko oletuksia. Oletetaan, että uudistus tulee lisäämään koulutuksen piirissä olemista; että uudistuksella saadaan pureuduttua keskeyttämisen syihin; että koulutuspudokkuus saadaan ratkaistua koulutuksen eikä moniammatillisten työn keinoin; että uudistus johtaa tutkintojen lisääntyvään suorittamiseen, vaikka oppivelvollisuus päättyy kesken tutkinnon suorittamisen nuoren täyttäessä 18 vuotta. Olennaista on huomata, että näissä päättelyketjuissa ei tarkastella suomalaisen koulutuksen erityispiirteitä kansallisena järjestelmänä eikä tutkita, millä tavoin koulutusta olisi uudistettava, jotta näihin tuloksiin päästään.

Kansallisen koulutusjärjestelmän luonteen ja sen käytäntöarkkitehtuurien analysoimattomuus lienee myös yksi tekijä, miksi monet koulutuksen järjestäjät ovat suhtautuneet uudistukseen kriittisesti. Siksi uudistuksen taloudellista kestävyyttä ei voida arvioida luotettavasti. Lisäksi on hankala arvioida, miten käytetyt eurot vaikuttaisivat vaikkapa yhtä merkittävinä lisäpanostuksina varhaiskasvatukseen.

Uudistuksen kulttuurista kestävyyttä voidaan tarkastella siitä näkökulmasta, miten se auttaa yhteiskunnan haavoittumassa asemassa olevien asemaa. Uudistusta on perusteltu nimenomaan sen tasa-arvovaikutuksilla esimerkiksi taloudellisesti heikommassa olevien tai maahanmuuttajataustaisten nuorten koulutuspolkujen tukemisessa, joilla on muita korkeampi riski kohdata hankaluuksia koulutuspoluilla. Toisaalta tutkimuksissa on havaittu, että eri taustoista johtuen nuoret saavuttavat jo peruskouluaikana varsin merkittäviä eroja. Tausta vaikuttaa nuorten voimavaroihin ja sitä kautta pärjäämiseen. Siksi uudistuksen yhtenä onnistumisen edellytyksenä tulee olemaan, miten oppivelvollisuusiän noston yhteyteen pystyttäisiin nivomaan nuoria yksilönä ja yhteisesti tukevia rakenteita. Kuitenkaan uudistuksen perusteluissa ei ole pohdittu esimerkiksi yhteyttä vaikkapa nuorten mielenterveyspalvelujen kokonaisuuteen tai sosiaali- ja terveyspalvelujen reformeihin.

Uudistuksen vaikutuksia arvioitaessa on huomattava myös sen ja muiden yhden hallituskauden mittaisten uudistusten vaikutukset kansalliseen käsitykseen koulutuspolitiikasta. Suomalaisen koulutuspolitiikan vahvuutena on ollut ennustettavuus ja pitkäkestoisuus. Viime aikaisessa koulutuspolitiikassa on korostunut laajan konsensuksen ja pitkäkestoisuuden sijaan hallituskausittain vaihtuvat koulutuspoliittiset uudistukset koulutusjärjestelmän eri osa-alueilla ilman, että niitä hahmotetaan osana koulutuksen kokonaisuutta. Näin uudistusten kestävyyttä tulee arvioida myös kysyen kriittisesti, mitä se tarkoittaa koulutuspolitiikan kestävyyden näkökulmasta.

Oppivelvollisuuden laajentamisen tavoite on lisätä toisen asteen tutkinnon suorittaneiden osuutta ikäluokkaa kohden. Tällaisenaan uudistuksen seuraamiseen on helpot määrälliset mittarit. Lisäksi voidaan arvioida, onko uudistuksella ajallista yhteyttä esimerkiksi

kouluterveyskyselyssä mitattavaan koulutusviihtyvyyteen tai vaikkapa nuorisobarometreissa tutkittaviin koulutusasenteisiin.

7.3 Opintojen maksuttomuuden vaikutus hakeutumiseen

Toisen asteen koulutuksen maksuttomuuden vaikuttavuus toisen asteen koulutuksen suorittamiseen ja näin koulutustason kohottamiseen on myöskin vaikeasti arvioitavissa. Koulutuksen keskeyttämisen syitä tutkittaessa taloudelliset vaikeudet eivät olleet merkittävä keskeyttämisen syy. Se oli kyselyssä 11. merkittävin syy tunnistetusta 18 syystä ja se vaikutti erittäin paljon tai paljon keskeyttämiseen 10 % vastanneen mielestä.

Koulutuksen maksuttomuuden säätäminen johtuu siitä, että lain velvoittavuuden takia oppivelvollisuuteen kuuluvan opiskelun tulee olla maksutonta. Maksuttomuus jatkuu esityksen mukaan oppivelvollisuusiän yli sen kalenterivuoden loppuun, jona opiskelija on täyttänyt 20 vuotta.

Oppimateriaalien maksuttomuus (56,4 %) ja laajentuva koulumatkaetuus (25,1 %) ovat uudistuksen suurimmat kustannuserät. Sitä on kritisoitu voimakkaasti, koska koulutusinvestointi ei monen mielestä kohdistu oikein. Esimerkiksi oppilaan ohjauksen (10,1%) ja tutkintokoulutukseen valmentavan koulutuksen arvioidut määrärahat ovat huomattavasti pienempiä kuin mitä tulisi kulumaan oppimateriaali- ja koulumatkakustannuksiin.

Seuraavassa taulukossa 1 on OKM:n keväällä 2020 esittämät laskelmat kustannuksista ja niiden prosenttiosuudet. Lakivalmistelun edetessä OKM esitti vielä tarkennetut luvut, joten alla olevat ovat suuntaa-antavia. Kuntaliiton lausunnon mukaan OKM:n arvioissa kustannukset ovat aliarvioitu. Kuntaliitto piti kantansa valmistelun edetessä, vaikka arviot hieman lähenivätkin toisiaan.

Kustannuserä	**euroa**	**%**
Oppimateriaalit ja vastaavat	78 800 000	56,4
Koulumatkat, KELAn koulumatkatuki	35 100 000	25,1
Ohjaus ja tuki /kunnat ja koulutuksen järjestäjät	15 340 000	10,9
YO-tutkintomaksujen poisto/ YTL	5 500 000	4,1
Koulumatkat ja majoitus	1 500 000	1,1
Kansanopistojen rahoitus	3 400 000	2,4
Yhteensä	**139 640 000**	**100**
Oppimateriaalilisän poisto	-11 100 000	
Yhteensä	**128 540 000**	

Taulukko 1. Maksuttoman toisen asteen koulutuksen arvioidut kustannuserät[87].

Maksuttomuuteen kuuluu vielä ehdotus siitä, että maksuton koulumatkaetuus

[87] Kuntaliitto 2020. Lausunto

tulisi opiskelijalle, jolla on yli seitsemän kilometrin yhdensuuntainen koulumatkalta. Siinä ei olisi lainkaan omavastuuta. Tällä tavoitellaan sitä, että *"muutokset koulumatkatuen myöntämisehtoihin parantaisivat koulumatkatuen kattavuutta ja koulutuksen saavutettavuutta*[88]*"*.

Koulumatkaetuuden piiriin tulisi kaikkiaan 190 000 toisen asteen opiskelijaa, joista entuudestaan on edun piirissä 38 000 opiskelijaa. Lisäys on siis suuri ja määrärahan lisätarve on noin 10,3 miljoonaa euroa vuodessa. Uudistuksen kääntöpuolena on arvioitu olevan kaksi kielteistä vaikutusta, koska se lisää myös alueellista liikkuvuutta lukiokoulutuksessa.

Lukiokoulutukseen hakeutuvalle opiskelijalle voi syntyä paremman koulumatkaetuuden takia aikaisempaa suurempi halu hakeutua muuhun kuin lähimpään lukioon. Maaseudun pieniltä paikkakunnilta saattaa hakeutuminen keskuskaupunkeihin lisääntyä. Siitä seuraa ongelmia lukioille, joilla jo ennestään on pieni opiskelijamäärä ja toiminnan jatkuminen on uhattuna. Pääkaupunkiseudulla ja suurissa kaupungeissa vaikutus voi olla sellainen, että nykyistä laajemmalta alueilta haetaan vetovoimaisiin lukioihin, jossa on ennestään korkeat keskiarvorajat. Lukioiden keskinäinen kilpailu opiskelijoista kovenee ja lukiolaisten koulumatkojen pituudet lisääntyvät[89]. Pitenevät opiskelumatkat ja mahdollisesti tyhjenevät koulurakennukset ovat kestävän kehityksen ja talouden kannalta ongelmallisia.

7.4 Vaihtoehtoja koulutus- ja osaamistason nostamiseksi

Hallituksen esityksen oppivelvollisuuslaiksi ja muihin siihen liittyvien lakien tavoitteena on koulutus- ja osaamistason nostaminen, mahdollisuuden suorittaa toisen asteen tutkinnon takaaminen jokaiselle nuorelle sekä tällä tavalla välillisesti vaikuttaa työllisyystason nostamiseen. Nämä tavoitteet ovat olleet jaettuja sekä nuorisopolitiikassa että koulutuspolitiikassa sekä kansallisesti että Euroopan tasoisesti. Näiden tavoitteiden toteuttamiselle voidaan esittää vaihtoehtoisia malleja ja ratkaisuja, joita esittelemme seuraavassa lyhyesti.

Vaihtoehto A: Oppivelvollisuuden laajentamisen sijaan hakeutumisvelvollisuus toisen asteen opintoihin. Opetukseen ja tuen laadun kehittämiseen suunnataan enemmän varoja kaikilla asteilla.

Esitetty malli lähtee siitä, että oppivelvollisuuden ikäraja nostetaan 18 vuoteen. Tämä tarkoittaa, että nuoren syntymäpäivä ohjaa sitä, kuinka pitkään hänen tulee koulutuksessa olla. Tästä seuraa se, että oppivelvollisuus jatkuu huomattavasti pidempään niillä nuorilla, jotka ovat syntyneet loppuvuodesta. Käytännössä tämä myös tarkoittaa sitä, että oppivelvollisuus ei ulotu toisen asteen tutkintojen suorittamiseen asti.

Tutkimustietoon pohjautuen ei voida aukottomasti todistaa, että tehty uudistus johtaisi sen tavoitteena olevaan tutkintojen tekemiseen. Siihen kuitenkin rakentuu velvollisuus hakeutua peruskoulun jälkeen suorittamaan toisen asteen tutkintoja tai niihin valmentavia opintoja. Näin

[88] HE 173/2020
[89] **Värri, K. 2020**

uudistus tukee nivelvaiheen ylittämistä peruskoulusta toisella asteelle ja tätä kautta siirtymää koulutusjärjestelmän sisällä.

Tilastojen mukaan[90] yhteensä 562 nuorta ei hakenut vuonna 2018 välittömästi peruskoulun jälkeen minnekään. Heistä suurin osa on miehiä (326), ja noin 42 prosenttia naisia (226) . Heidän ohellaan joukko nuoria haki koulutukseen, mutta ei päässyt opintoihin tai jatkanut muista syistä opintojaan. Verrattain pieni joukko nuoria jättää hakematta, mutta lisää tutkimusta tarvitaan erilaisista syistä, mitkä selittävät koulutukseen hakeutumattomuutta. Toiselle asteella hakemista voidaan säädellä määräämällä hakeutumisvelvollisuus, jota on täydennettävä nykyistä vahvemmalla tuella niille opiskelijoille, joilla nivelvaihe tuottaa hankaluuksia. Niiden nuorten määrä vuonna 2018, jotka eivät jatka missään opiskelumuodossa välittömästi peruskoulun jälkeen, oli 1817. Siksi hakeutumisvelvollisuus ei riitä, vaan tarvitaan kohdennettua tukea niille nuorille, joilla valinta on hankala. Tämän ratkaisemiseen tarvitaan yhteistyötä koulun ja nuorisotyön välillä.

Huomion kohdentaminen nivelvaiheeseen tuo esille koulutuspolun ongelmia, mutta ei puutu niiden juurisyihin. Siksi huomio on kiinnitettävä siihen, miten lapset ja nuoret oppivat kehittämään resilienssiä eli pärjäämiskykyä koulutuksen aikana sekä saavat kouluyhteisön tukea omien valmiuksiensa kehittämiseen. Tämä edellyttää oppilaitosten toimintakulttuurin kehittämistä suuntaan, joka tukee jokaisen myönteisiä valmiuksia. Tämä tapahtuu paitsi opettamisen laatua kehittämällä, myös rakentamalla kaikkien koulussa toimivien ammattikuntien yhteistyöllä ja kasvatuskumppanuudella

Jos oppivelvollisuusikää ei nosteta, niin siitä säästyvät varat voidaan panostaa koulutuksen laatuun. Perusopetuksen laadun kehittämiseksi on jo käytössä perusopetuksen laatukriteerit ja koulutuksen järjestäjät ovat velvoitettu jatkuvaan toimintansa arviointiin ja kehittämiseen. Toisen asteen koulutuksessa on erilaisia laatujärjestelmiä. Laatu- ja kehittämistyön kärki on kohdistettava pedagogiikan kehittämiseen ja oppimistulosten parantamiseen. Oppilaiden välisten osaamiserojen kasvun on havaittu jatkuvan. Perusopetuksen oppimistulosten kehitykseen saatava käänne parempaan. Se tukee parhaiten toisen asteen opintoja ja tutkinnon suorittamista.

Kaikilla kouluasteilla pedagogiseen kehittämiseen kannattaisi yhdistää uusinta oppimisanalytiikkaa. Perinteisen yksilöllisen oppimisen tuen ja ohjauksen rinnalle tulee ottaa yhteisön kehittäminen positiiviseksi ja kannustavaksi voimavaraksi. Myönteiset kokemukset osallisuudesta koko koulutuspolun ajan esiopetuksesta toisen asteen päättymiseen saakka vahvistavat koulutukseen kiinnittymistä.

Resurssiviisaalla ratkaisulla voidaan oppivelvollisuuden laajentamiseen suunnitellusta määrärahasta (n. 130 – 140 M€) suunnata noin 80 prosenttia uudelleen siten, että se vaikuttaa suoraan opetukseen ja sen laadun kehittämiseen koko koulutuspolun mittaisesti.

[90] Tilastokeskus. Koulutukseen hakeutuminen 2018.

Laadukas varhaiskasvatus tasoittaa koulupolun lähtökohtia. Oppivelvollisuuden alku (7 v.) tehdään lapsilähtöiseksi niin, että loppuvuonna (elo-joulukuu) syntyneet lapset aloittavat peruskoulun seuraavana vuonna.

Vaihtoehto B: Oppivelvollisuudesta (16 v.) osaamis- tai nuorisotakuuseen. Nykyisen oppivelvollisuuden suorittamista tuetaan ja sen jälkeen lailla taataan oikeutta toisen asteen tutkinnon suorittamiseen.

Nuorisotakuun taustalla on eurooppalainen ajatus (youth guarantee). Se lähtee siitä, että kaikille alle 25-vuotiaille koulutuksen ja työn ulkopuolella oleville nuorille taataan, että heille tarjotaan mahdollisuus työhön, koulutukseen, valmennukseen tai työharjoitteluun neljän kuukauden kuluessa siitä, kun he ovat pudonneet koulutuksen tai työn ulkopuolelle. Suomessa toteutetussa nuorisotakuussa (2011-2015) lähdettiin lyhyemmästä kolmen kuukauden aikaraamista. Nuorisotakuun toteuttamiseksi kehitettiin eri palveluiden, kuten työvoimapalveluiden, nuorisotyön ja sosiaalityön ja koulutuspalveluiden, yhteistoimintaa. Nuorisotakuun arviointia esittänyt työryhmä esitti joukon korjausehdotuksia. Niiden mukaan toimiva nuorisotakuu edellyttää pitkäkestoista työtä, moniammatillista yhteistyötä, erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden integroimista osaksi nuorisotakuun toteutumista, yhteistyötä ennaltaehkäisevää työtä tekevien peruspalvelujen kanssa, opinto-ohjauksen lisäämistä, koulutuspolkujen kokonaisvaltaista tarkastelua sekä koulutusjärjestelmän kehittämistä kokonaisuutena.

Nuorisotakuun tavoitteena oli lisätä yhteistyötä koulutuksen, TE-palveluiden ja esimerkiksi etsivän nuorisotyön välillä. Vaikka nuorisotakuuta Suomessa ei kehitetty ryhmän suositusten mukaisesti, osoittaa aiempien osaamis- ja koulutustasoa nostavien toimenpiteiden reflektio sen, että toimivien ratkaisujen tarjoaminen edellyttää laaja-alaista, yhden politiikkasektorin ja yhden hallituskauden ylittävää pitkäkestoista ja systemaattista työtä. Toimiva nuorisotakuu edellyttäisi terveyspalvelujen, joista erityisesti mielenterveyspalvelujen saavutettavuudessa on ongelmia, yhdistämistä mukaan muiden nuorta tukevien palvelujen kokonaisuuteen. Lisäksi se edellyttää ennaltaehkäisevää kouluyhteisötasoista työtä ja tämän työn yhteyttä muihin tukipalveluihin. Nuorten koulutuspolkujen tukeminen edellyttääkin monipuolista ja laaja-alaista yhteistyötä, joka huomioi niiden nuorten elämäntilanteen, joilla koulutuspolulle kasautuu hankaluuksia.

Nuorisotakuun kokemuksien pohjalta voidaan luoda malli, jossa nykyisen oppivelvollisuusiän ja koulutuspolun rinnalle luodaan toimivia osaamis- ja nuorisotakuun uusia ratkaisuja. Ne täydentäisivät toisen asteen hakeutumisvelvoitetta ja tutkintokoulutukseen valmentavaa koulutusta, joiden mallit on luotu tässä lakivalmistelussa.

Vaihtoehto C: Ratkaisuvaihtoehto maksuttoman toisen asteen tilalle, joka perustuu opintotukijärjestelmään

Oppivelvollisuuskeskustelussa paljon käsitelty aihe on maksuton toinen aste. Sillekin voidaan harkita vaihtoehtoja. Siinä tapauksessa, jos oppivelvollisuusikää ei nostettaisi, ei opiskelun maksuttomuuskaan laajenisi nykyisestä. Jos opiskelusta aiheutuvia kustannuksia haluttaisiin kattaa, sitä varten on jo olemassa opintotukijärjestelmä, jota muuttamalla voitaisiin ohjata kaikille toisen asteen opiskelijoille saman suuruinen opintoraha tai porrastaa taloudellista tukea huoltajien tulojen mukaan. Jos siihen haluttaisiin liittää oppimateriaalien korvaamista,

niin voitaisiin ottaa käyttöön nykyistä suurempi oppimateriaalilisä[91], jonka suuruus voisi olla portaittainen suhteessa opiskelijan huoltajien vuosituloihin. Oppimateriaalien ja opiskelussa tarvittavien välineiden, tarvikkeiden ja laitteiden hankinta jäisi edelleen opiskelijan ja huoltajan vastuulle. Se puolestaan helpottaisi koulutuksen järjestäjien hallinnollista taakkaa, joka lisääntyy, jos oppivelvollisuus laajenee, lainsäädäntöä lisätään ja määrätään uusia velvoitteita.

Maksuttomuuden piiriin sitä vastoin tulisi ottaa ylioppilastutkinnon suorittamisesta perittävät maksut ja koulumatkaetuudesta voitaisiin poistaa omavastuuosuus, kuten lakiesityksessäkin esitetään. Koulumatkaetuuden määräytymisen kilometrirajan muutoksista tulee tehdä vaikutuksen arviointi ennen mahdollista muutosta, koska ne vaikuttavat oppilaitosten opiskelijamääriin ja saattavat aiheuttaa pulmia oppilaitosverkon ylläpitämiseen tai opiskelijoiden hakeutumiseen suosituimpiin oppilaitoksiin.

8 Lopuksi – paljon avoimia kysymyksiä

Oppivelvollisuuden laajentamishanke kohdistuu vain koulupolun kahteen viimeiseen vuoteen, joten se on osauudistus. Uudistamisen lähtökohtana on hallitusohjelman kirjaus, joka määritteli uudistuksen luonteen liian yksityiskohtaisesti, joten vaihtoehtojen harkinnalle ei annettu mahdollisuuksia. Tietoon perustuvan päätöksen teon ongelmana on ollut tutkimusperustaisen tiedon niukkuus. Kiireen takia tutkimus- ja kokeilutoimintaa ei ole käynnistetty. Muissa hankkeissa kokeiluja on ollut kuten esimerkiksi esiopetuksen maksuttomuuden ja kaksivuotisen esiopetuksen kokeilujen kohdalla.

Edellisellä vuosikymmenellä toteutui kolme osauudistusta: perusopetuksen oppimisen kolmiportaisen tuen säädökset 2011, ns. koulurauhapaketti 2014 ja oppilas- ja opiskelijahuoltolaki 2014. Ne eivät näytä vaikuttaneen perusopetuksen oppimistulosten kehitykseen merkittävästi tai niin, että ne olisivat saaneet aikaan selvän käänteen parempaan.

Koska valmisteilla on myös koulutuspoliittinen selonteko, joka valmistuu vuoden 2021 alkupuolella, on paikallaan pohtia perusopetuslain kokonaisuudistusta. Laki on peräisin vuodelta 1999 ja sen voimassaoloaikana siihen on tehty useita muutoksia. Pedagogiikka on vuosituhannen vaihteesta saanut uusia vaikutteita ja myös yhteiskunnalliset muutokset haastavat lainsäädäntöä. Tässäkin selvityksessä nähdään joustavien yksilöllisten opetusjärjestelyjen lisääminen tärkeäksi ja lainsäädännön tulisi pikemmin edistää kuin kahlita. Yhtenäisen perusopetuksen rakenteen ja toimintamuotojen edistäminen on paikallaan samoin kuin oppimisen siltojen rakentaminen perusopetuksen yläluokilta toisen asteen koulutukseen.

Vaikuttavat kokonaisuudistukset tarvitsevat valmisteluvaiheessa hallinnolta avoimuutta ja hyvää dialogia. Kun opetuksen normeja muutetaan, on hyvä, jos dialogi toimii kaikkien opetustoimen hallinnon tasojen välillä sekä myös valtion, kuntien ja koulutuksen järjestäjien kesken. Vaikuttavat uudistukset ovat luonteeltaan systeemisiä ja uudistamisen yhteneväisyyden eli koherenssin haaste voitetaan parhaiten osallisuuden ja yhteistoiminnallisuuden avulla.

[91] Opintorahan oppimateriaalilisä on 46,80 €/kk jos vanhempien yhteenlasketut tulot ovat enintään 41 100 €/vuodessa.

Oppivelvollisuuden laajentamisen lakiuudistuksen valmistelu on edennyt nopealla aikataululla, kuten edellä on moneen otteeseen todettu. Jos valmistelun voidaan katsoa alkaneen työryhmien nimeämisestä, niin valmistelu alkoi elokuussa 2019. Jos eduskunta hyväksyy lain joulukuussa 2020, niin aikaa on silloin kulunut vuosi ja viisi kuukautta. Jäljellä olevan ajan puitteissa on selvitettäviä lainsäätämiseen liittyviä asioita vielä jonkin verran ja eduskunnan valiokuntakäsittelyssä seuraavia pulmia vielä varmaankin puidaan:

- oppivelvollisuus on sakon uhalla velvoittava – kuinka paljon tällaisia velvollisuuksia voi olla lainsäädännössä?
- millä perusteilla voidaan todeta, että huoltaja on laiminlyönyt oppivelvollisen valvonnan?
- rajoitetaanko vapaata hakeutumisoikeutta joissakin tilanteissa, jos halutaan hakeutua esim. yli 100 km:n päässä olevaan oppilaitokseen?
- hakeutumisvelvollisuus ja koulutusalan vaihtaminen ennen tutkinnon suorittamista
- maksuttomuuden rajat esimerkiksi musiikin ammattiopiskelijan kohdalla

Muita avoimia kysymyksiä on vielä:

- Miksi oppivelvollisuuden uudistamisella on niin kiire?
- Miksi uudistusta ei kehitetä kokeilujen kautta?
- Miksi oppivelvollisuutta ei tarkastella kokonaisuutena vaan esitetään osauudistusta?
- Miksi tutkimusperusteista tietoa päätöksenteon pohjaksi ei ole tuotettu lisää?
- Miksi lapsivaikutusten arviointia ei ole aloitettu?
- Riittävätkö valtion ja koulutuksen järjestäjien varat uudistuksen toimeenpanoon?
- Miten yksityisten koulutuksen järjestäjien toiminnan mahdollisuudet taataan jatkossa?
- Miksi on ehdotettu, että toimeenpano tapahtuu vaiheittain, ikäluokka kerrallaan?

Lopulta suurin kysymys on se, miten koulutuksessa toteutuu tasa-arvo ja yhdenvertaisuus ja kuinka koulutuksella voidaan rakentaa tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa.

”Tärkein tasa-arvoa koskeva muistutus koulutuspolitiikan kentällä onkin koko teeman laajuus ja perustavanlaatuisuus: koulutuksellinen tasa-arvo on aina riippuvaista muista yhteiskunnallisista olosuhteista, eikä syvien eriarvoisuuksien määrittämässä yhteiskunnassa voi toteutua myöskään koulutusmahdollisuuksien yhdenvertaisuus. Olosuhteiden ja oppimistulosten eriytyminen ei ole ensisijassa seurausta koulutusjärjestelmän toiminnasta vaan siitä, mitä tapahtuu oppilaitosten ulkopuolella. Siten yksittäiset järjestelmään suunnatut eriytymistä tasoittavat panostukset ovat vain oireita hoitavia laastareita – toki nekin parempia kuin ei mitään. Kestävä työ yhdenvertaisuuden puolesta edellyttää joka tapauksessa paljon enemmän: tasa-arvoista hyvinvointia puolustavaa, sosioekonomista eriytymistä vastustavaa ja ekologisesti vastuullista yhteiskunta- ja talouspolitiikkaa”.[92]

[92] Tervasmäki, T. & Tomperi, T. 2018.

Lähteet

Ahonen, S. 2003.Yhteinen koulu: tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Koulutuksellinen tasa-arvo Suomessa Snellmanista tähän päivään. Tampere: Vastapaino.

Aaltonen & Lappalainen. 2013. Samalla viivalla? Koulutuspolulta poikenneiden nuorten resurssit ja toisen asteen koulutus. Teoksessa K. Brunila, K. Hakala, E. Lahelma, & A. Teittinen (toim). 2013. Ammatillinen koulutus ja yhteiskunnalliset eronteot. 110-127. Gaudeamus: Helsinki University Press.

Aapola-Kari, S. & Tolonen, T. 2019. Nuorten toisen asteen koulutusvalinnat - mitkä mekanismit tuottavat epätyypillisiä valintoja? Teoksessa Lahtinen, Jenni (toim.) ”Mikä ois mun juttu” – nuorten koulutusvalinnat sosialisaatiomaisemien kehyksissä. Valtioneuvoston kanslia, 69-87.

Amisbarometri 2019. Sakki ry.

Arhinmäki, P. 2020. Lakiesitys. LA 59/2014 vp [https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=la+59/2014]

Brunila, K. & Lundahl, L. (toim.) 2020. Youth on the move. Tendencies and Tensions in Youth Policies and Pracrices. Helsinki: Helsinki University Press.

Gretschek, A. & Myllyniemi, S. 2017. Työtä, koulutus- tai harjoittelupaikkaa ilman olevien nuorten käsityksiä tulevaisuudesta, demokratiasta ja julkisista palveluista – Nuorisobarometrin erillisnäyte/aineistonkeruu. Nuorisotutkmusverkosto. Helsinki.

Goman, J., Rumpu, N., Kiesi, J., Hietala, R., Hilpinen, M., Kankkonen, H., Kjäldman, I-O., Niinistö-Sivuranta, S., Nykänen, S., Pantsar,T., Piilonen, H., Raudasoja, A., Siippainen, M., Toni, A., & Vuorinen, R. 2019. Vaihtoehtoja, valintoja ja uusia alkuja – Arviointi nuorten opintopoluista ja ohjauksesta perusopetuksen ja toisen asteen nivelvaiheessa. Karvi. [https://karvi.fi/app/uploads/2020/02/KARVI_0620.pdf]

Hayes & Skattebol 2015. Education and the Politics of Belonging: Attachments and Actions. Handbook of Children and Youth Studies. 517-528.

Hoikkala, T. 2019. Mikä työntää pois, mikä vetää puoleensa? Teoksessa Lahtinen, Jenni (toim.) ”Mikä ois mun juttu” – nuorten koulutusvalinnat sosialisaatiomaisemien kehyksissä. Valtioneuvoston kanslia, 96-129.

Hoikkala, T. & Paju, P. 2013. Apina pulpetissa. Ysiluokan yhteisöllisyys. Gaudeamus.

Jahnukainen, M., Karila, K. & Välijärvi, J. 2020. Oppivelvollisuuden pidentämisen sijaan tukea oppimisvaikeuksien voittamiseen. Helsingin Sanomat 10.4.2020. Mielipide.

Juntunen, A. 2020. Nuoret ja elävä toimijuuden tunto elämänkulun käännekohdissa. Janus 28(1). [https://journal.fi/janus/article/view/70093]

Kiilakoski, T. 2014. Koulu on enemmän. Nuorisotutkimusverkosto & Nuorisotutkimusseura.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2007-2011.

Lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelma 2011-2015.

Lapsen oikeuksien komitea 2003. Yleiskommentti 5. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen yleiset täytäntöönpanotoimenpiteet (4 artikla, 42 artikla ja 44 artiklan 6 kohta). Suomennos Lapsiasiavaltuutetun

toimisto.[https://lapsiasia.fi/documents/25250457/37288006/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf/c53ac8fc-f618-3316-a6a9-7bd16424c304/CRC_GC_2003_5_julkaisu.pdf?t=1465380544000]

Merikukka, M., Ristikari, T. & Kiilakoski, T. 2019. Suojaako yläkouluikäisten nuorten osallisuuden kokemus koulussa lyhyeltä koulutuspolulta? Yhteiskuntapolitiikka (4). [http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2019091828778]

Myllyniemi, S. & Kiilakoski, T. 2018. Tilasto-osio. Opin polut ja pientareet. Nuorisobarometri 2017. Valtion nuorisoneuvoston julkaisuja. Nro 58. Painotalo Varteva Oy.

Olsson, P. 2018. Kaikki vähä erilaisii. Yläkoulun sosiaaliset suhteet. Helsinki: Gaudeamus.

OKM. 2019. PISA 2018: Suomi lukutaidossa parhaiden joukossa. Verkkosivu. [https://minedu.fi/-/pisa-2018-suomi-lukutaidossa-parhaiden-joukossa]

OKM. 2020. [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162267]

OKM. 2020. Lausuntoyhteenveto. 20.8.2020. [https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/44da6a8c-2143-4148-96de-5804d201dac9/c78048c8-47d8-4c27-bcd7-46b47f0fbc29/MUISTIO_20200820140559.pdf]

Pulkkinen, J. & Rautopuro, J. 2017. Opin polut ja pientareet harvaan asutuilla alueilla. Nuorisobarometri 2017 lisäotos. OKM. Valtion nuorisoneuvoston julkaisuja, nro 59.

Paju, P. 2011. Koulua on käytävä. Etnografinen tutkimus koululuokasta sosiaalisena tilana. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura.

Rinne, H., Korkeamäki, J., Naamanka, E. & Villa, T. 2020. Erityisopetukseen osallistuminen ja opintojen jatkaminen toisella asteella. Perhetausta ja terveyden yhteys. *Yhteiskuntapolitiikka 85(4),* 382-394

Sahlberg. P. 2011, Finnish Lessons. What can the world learn from educational change in Finland. New York: Teachers College Press.

Sarajärvi, K. & Murto, V. 2020. Oppivelvollisuuden laajentaminen – avoin kysely peruskoulun ja toisen asteen opiskelijoille. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:21.

Seuri, A., Uusitalo, R. & Virtanen, H. 2018: Pitäisikö oppivelvollisuusikä nostaa 18 vuoteen? [https://www.talouspolitiikanarviointineuvosto.fi/wordpress/wp-content/uploads/2018/01/Seuri_Uusitalo_Virtanen_2018.pdf]

Silliman, M. 2017.Targeted Funding, Immigrant Background, and Educational Outcomes: Evidence from Helsinki's “Positive Discrimination” Policy. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT Working Papers 91. [http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-274-198-1]

Simola, H. 2015. Koulutusihmeen paradoksit — Esseitä suomalaisesta koulutuspolitiikasta. Vastapaino.

Simonen, J. 2019. “Mä koitan itse selviytyä kaikesta” - Tutkimus työn ja koulutuksen ulkopuolella olevista nuorista. e2 Tutkimus. [https://e2.fi/publication/94]

Souto, A-M. 2014. "Kukaan ei kysy, mitä mulle kuuluu" : koulutuksen keskeyttäjät ja ammatilliseen koulutukseen kuulumisen ehdot. Nuorisotutkimus 32 (2014) : 4, s. 19-35.

Syväoja, H. 2004. Kansakoulu – suomalaisten kasvattaja. Perussivistystä koko kansalle 1866-1977. Juva: PS-kustannus.

THL. 2019. Kouluterveyskysely. Tulokset.

Tilastokeskus. Suomen virallinen tilasto (SVT). Koulutukseen hakeutuminen. (http://www.stat.fi/til/khak/index.html)

Tervasmäki, T. & Tomperi, T. 2018. Koulutuspolitiikan arvovalinnat ja suunta satavuotiaassa Suomessa. Niin & näin. 2/2018. [https://netn.fi/node/7333]

Tuuva-Hongisto, S. 2018. Kotona, maalla, syrjässä. Syrjäkylänuorten haaveita kotiseudulle jäämisestä. Nuorisotutkimus 36(3), 23–37.

Välijärvi, J. 2018. Koulutustakuusta osaamistakuuseen. EK 12/2018 [https://ek.fi/wp-content/uploads/EK_Koulutustakuusta_osaamistakuu_final_3.12.2018_net.pdf]

Välijärvi, J. 2017. PISA 2015. Oppilaiden hyvinvointi. Koulutuksen tutkimuslaitos. Jyväskylä. [https://ktl.jyu.fi/fi/julkaisut/julkaisuluettelo-1/julkaisujen-sivut/2017/KTL-D118]

Välijärvi. J. 2020. Sivistyminen ei edisty velvoittein. Blogi. Sivista. Sivistystyönantajat. [https://www.sivista.fi/blogi/sivistyminen-ei-edisty-velvoittein/]

Lainsäädännön arviointineuvosto 2020. Lausunto 23.9.2020. Valtioneuvosto. Dnro: VN/11376/2019/VNK-2.

Vanttaja, M., af Ursin, P. & Järvinen, T. 2019. Kouluun sitoutumattomien nuorten tausta ja tulevaisuusodotukset. Yhteiskuntapolitiikka 84(5-6), 491-502.

Välimäki, V., Aaltonen, S. & Kivijärvi, A. 2020. Nuorten palvelut yksinäisyyden lievittäjinä? Kohdennetun nuorisotyön piirissä olevien nuorten aikuisten ja ammattilaisten näkemysten tarkastelua. *Nuorisotutkimus* 38(2), 22-36.

Värri, K. 2020. Onko hallitus synnyttämässä alueellista eriarvoisuutta lukiokoulutukseen. Blogi 25.9.2020. [https://www.kuntaliitto.fi/blogi/2020/onko-hallitus-synnyttamassa-alueellista-eriarvoisuutta-lukiokoulutukseen]