

5.3.2018

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Kirjallinen asiantuntijalausunto

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LUKIOLAIKSI JA LAIKSI YLIOPPILASTUTKINNON JÄRJESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA (HE 24.1.2018)

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) esittää lausuntonaan seuraavaa:

1. Lakiluonnosten tavoitteet, keskeiset ehdotukset ja vaikutukset

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) pitää lukiokoulutuksen rakenteen uudistamiseksi esitetyn lukiolain sekä ylioppilastutkinnon järjestämiseksi annetun lain luonnoksia sekä niiden taustalla olevia lukiouudistuksen tavoitteita kannatettavina ja katsoo niiden pääosin vastaavan Karvin lukiokoulutusta koskevien arviointien tuloksia ja kehittämissuosituksia.

Lakiluonnosten tavoitteista Karvi pitää keskeisinä erityisesti laaja-alaisen osaamisen ja yleissivistyksen kehittämistä lukio-opintojen aikana, siirtymien sujuvoittamista toisen asteen opinnoista korkea-asteelle sekä korkeakoulujen kanssa tehtävää yhteistyötä. Karvin tekemien arviointien perusteella kehittämisen arvoisia ovat myös oppimisen tukitoimiin, opintojen ohjaukseen ja jatko-opintoihin hakeutumiseen kohdistuvan ohjauksen vahvistaminen sekä koulutuksen arvioinnin ja laadunhallinnan linjaaminen. Lisäksi ylioppilastutkinnon uusimiskertojen rajoituksista luopuminen sekä tutkinnon täydentämismahdollisuudet ovat tärkeitä uudistuksia jatko-opintoihin hakeutumisen sujuvoittamiseksi.

Hallituksen esityksen lakiehdotuksiin sisältyy Karvin mielestä myös kehitettäviä kohtia tavoitteiden toteuttamisen sekä lakiesityksen vaikutusten osalta.

Lukiokoulutuksen kuormittavuuteen on kiinnitetty paljon huomiota. Uudistusten yhteydessä pitäisikin huolehtia siitä, että muutosten ja valintojen paineessa lukiolaisten psyykinen kuormitus pysyy kohtuullisena.

Lakiuudistuksen yleisperustelujen mukaan keskeinen tuntijakoa koskeva asia on syventävät teemaopinnot, joiden katsotaan "eheyttävän opetusta, vahvistavan opiskelijoiden yksittäistä oppiainetta laajempien kokonaisuuksien hallintaa ja lisäävän oppiaineiden välistä yhteistyötä". Jotta teemaopinnot eheyttäisivät oppiainetarjontaa, niiden tulisi olla aidosti laaja-alaisia, jopa ilmiölähtöisiä, yhdistäen esimerkiksi humanistisia ja luonnontieteellisiä oppiaineita. Tällöin ne kehittäisivät myös laaja-alaisen osaamista, mm. tiedonmuodostuksen ja tutkivan oppimisen taitoja. Teema-opinnot ovat kuitenkin erityisen riippuvaisia pedagogiikasta, joten opetuksen laatuun ja opettajien yhteistyö- ja kouluttautumismahdollisuuksiin pitäisi nyt säädettävänä olevassa laissa kiinnittää erityistä huomiota. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että "koulutuksen järjestäjä päättäisi pääosin minkä laajuisina opintojaksoina opinnot järjestetään". Opintojaksojen laajuuden määrittely vaatii täsmennystä, jottei käy niin, että opetuksen järjestäjä määrittää opintojaksot esimerkiksi kustannustehokkuutta painottaen, jolloin opetuksen laatu saattaa kärsiä.



5.3.2018

Lukiolakiluonnoksessa tulisi kiinnittää nykyistä enemmän huomiota lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen houkuttelevuuteen ja siihen osallistumisen edistämiseen sekä sen riittävän tarjonnan varmistamiseen, mikä edistäisi lukiokoulutuksen rakenteiden uudistamista ja koulutuksen tasa-arvon ja oppimisen tuen tavoitteiden toteutumista. Toivottavaa olisi, että nykyistä useammalla maahanmuuttajataustaisella tai muuta kuin Suomen kansalliskieliä puhuvilla henkilöillä olisi mahdollisuus jatkaa opintojaan lukiossa.

Muutosten toteuttamiseen tulee varata resursseja. Lakiesityksessä ehdotetut muutokset lisäävät lukio- koulutuksen kustannuksia, joten lukiolakiehdotuksen tavoitteet voidaan saavuttaa vain, mikäli valtio pysyy rahoittamaan lukiokoulutusta nykyistä riittävämmiin. Tällä hetkellä lakiehdotuksen toteuttamiseen liittyy painetta rahoituksen lisäämiseen mm. opiskelun tuen järjestämiseksi ja opettajien pedagogisten valmiuksien kehittämiseksi. Jo nykyisin lukiokoulutuksen säästöt kohdentuvat paikallisesti ennen kaikkea kurssitarjonnan ja henkilöstön supistamiseen (Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikouksiin 2017, Karvi). Näin ollen vaarana on, että järjestäjät eivät toteuta uudistusta laadukkaasti vaan säästösyistä luovat entistä laajempia kokonaisuuksia kustannustehokkuutta tavoitellen.

Lukiolakiesityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että korkeakoulujen yhteistyövelvoitteen toteutumista ohjattaisiin korkeakoulujen tulosohjausjärjestelmän avulla. Karvin laatimissa korkeakoulujen laatu- ja järjestelmien auditoinneissa (esim. KKA 11:2012, Karvi 13:2017 tai Karvi 19:2017) on tullut esille, että korkeakoulujen sektorikohtaiset rahoitusmallit ohjaavat suhteellisen voimakkaasti korkeakoulujen toimintaa ja laadunhallintaa. HE:n taloudellisten vaikutusten selvittämiseksi tulisi siksi vielä selvittää korkeakouluyhteistyön laajentamisesta ja tiivistämisestä korkeakouluille aiheutuvia kustannuksia ja mahdollisuuksia ottaa huomioon lukioiden ja korkeakoulujen yhteistyössä tuottamien opintopisteiden rooli korkeakoulujen rahoitusmalleissa.

Lukiokoulutuksen lakimuutosehdotuksiin Kansallinen koulutuksen arviointikeskus esittää seuraavaa:

2. Karvin huomioiden luonnokseen hallituksen esityksestä eduskunnalle lukiolain muuttamisesta

2 § Lukiokoulutuksen tarkoitus

Lukiolakiesityksen laaja-alaisen tietojen ja taitojen määrittely sopii hyvin jatkumoksi perusopetuslain (1998/628) opetuksen tavoitteille ja elinikäisen oppimisen periaatteelle. Nämä laaja-alaisen osaamisen alueet olisi hyvä määrittellä myös lukioita varten laajemmin Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (2014) tapaan. Esimerkiksi yhteiskunnan muuttuessa yhä moniarvoisemmaksi ja -kulttuurisemmaksi Karvi peräänkuuluttaa lakiesityksestä puuttuvia monikielisyyteen liittyviä käsitteitä esimerkiksi vieraskielisyyden sijaan tai rinnalle. Lisäksi lakiluonnoksesta puuttuvat ympäristön monikulttuuriset merkitykset, muun muassa kulttuuri-identiteetti, kokonaan.

4 § Koulutuksen järjestämisluvan myöntämisedellytykset

Lukiolakiehdotuksen 4 § sekä siihen liittyvän 5 §:n 3 momentti ovat tärkeitä täsmennyksiä lukiokoulutuksen valtakunnallisen ja alueellisen saatavuuden ja tasa-arvon varmistamiseksi. Näiden tavoitteiden toteuttamiseksi Karvi ehdottaa, että koulutuksen järjestämislupa- liittyviin säädöksiin sisällytetään yhteistyövelvoitteita, jotka koskevat myös lukiokoulutukseen valmistavaa koulutusta. Valmistavan koulutuksen tarjontaa ja houkuttelevuutta tulisi lisätä, jotta muun muassa maahanmuuttajien ja muiden kuin suomea

5.3.2018

kansalliskielenä puhuvien opiskelijoiden lukio-opintojen keskeyttäminen laskisi kantaväestön tasolle, lukio-opintojen suorittaminen kolmessa vuodessa yleistyi sekä heidän pääsynsä toiseen tutkintoon joltavaan koulutukseen kasvaisi.

Karvin Maahanmuuttajataustaiset oppijat suomalaisessa koulutusjärjestelmässä -arvioinnin (2015) mukaan peruskoulun jälkeinen nivelvaihe on maahanmuuttajataustaisille nuorille haastava, koska kaikkien suomen tai ruotsin kielen taito ei riitä jatko-opiskeluun. Lisäksi koulutustarjontaa ei ilmeisesti ole riittävää varsinkaan niillä alueilla, joilla maahanmuuttajataustaisia nuoria on paljon. Arvioinnin mukaan lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen yhteyttä ylioppilastutkintoon johtavaan koulutukseen ja opiskelijoiden mahdollisuutta suorittaa lukio-opintoja pitäisikin tukea nykyistä enemmän. Arviointi suosittelee kuntien tehtäväksi selkeän, kaikkia koulutuksen järjestäjiä, viranomaisia ja muita toimijoita koskevan suunnitelman laatimista nivelvaiheen koulutukselle ja siinä tehtävälle yhteistyölle.

8 § Yhteistyö ja koulutuksen hankkiminen

Lukiokoulutuksen yhteistyötä ja koulutuksen hankkimista koskeva 8 § korostaa nykyistä vahvemmin lukiokoulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen välistä yhteistyötä. Alueellisuuskriteerin poistamista Karvi kannattaa, sillä sähköisten järjestelmien ja etäyhteyksien kehittymisen myötä yhteistyötä voidaan tehdä yhä laaja-alaisemmin. Yhteistyö ei saa kuitenkaan johtaa alueelliseen eriarvoistumiseen. Karvin laatiman Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin -arvioinnin (2017) mukaan kaikki lukiokoulutuksen järjestäjät tekevät nykyiselläänkin yhteistyötä jonkin tahon kanssa (korkeakoulu, lukio, ammatillinen oppilaitos, kansainvälinen yhteistyö). Yleisintä yhteistyötä on kuitenkin vielä muiden lukioiden kanssa, ja noin kymmenesosa järjestäjistä ei tee lainkaan yhteistyötä korkeakoulujen kanssa.

11 § Oppimäärän sisältö

Laaja-alaisen, osaamista kehittävien temaattisten opintojen nostaminen asetustekstistä lukiolakiin on tärkeä painotus, joka saa tukea useimmista Karvin lukio-arvioinneista. Lukiodiplomien laajentaminen taito- ja taideaineiden opintojen lisäksi myös muihin oppiaineryhmiin tukee laaja-alaisen osaamisen tavoitetta. Kuitenkin lukiodiplomien merkitystä jatko-opintoihin hakeutumisessa tai lukion oppiaineiden arvosanoja korotettaessa voitaisiin vahvistaa ja selkiyttää. Täten opiskelijat motivoituisivat suorittamaan diplomeja paremmin, ja ne tukisivat laaja-alaisen ja teemaopintojen merkitystä lukiokoulutuksessa.

12 § Opetussuunnitelma

12 § tulisi täsmentää siten, että opetussuunnitelman perusteisiin kirjattaisiin arvioinnin periaatteet selkeämmin suhteessa oppimiskäsitykseen. Tällä tavoin lukioarviointia voitaisiin kehittää myös pedagogisesti ja edistää samalla lukioarvioinnin yhdenmukaisuutta.

13 § Opintojen järjestäminen

On hyvä, että lakiehdotus velvoittaa järjestämään opetuksen ja opintojen ohjauksen siten, että oppimäärät on mahdollista suorittaa niiden tavoiteajoissa. Lisäksi on tärkeää, että lakiesitykseen on kirjattu myös opetuksen ja opintojen ohjauksen järjestämisvelvoite sekä lähiopetuksen pitäminen edelleen opetuksen lähtökohtaisena järjestämismuotona.

Yhteistyö lukiokoulutuksen järjestäjän omien tai muiden koulutuksen järjestäjien ja korkeakoulujen kanssa lisää opiskelijan valinnan mahdollisuuksia. Samalla on kuitenkin tärkeää varmistaa riittävän laaja opintojaksojen tarjonta sekä opetuksen taso. Esimerkiksi saman koulutuksen järjestäjän ammatillisen koulutuksen opetustarjontaa ei mahdollisesti vastaa lukiossa opetettavan oppiaineen sisältöjä eikä siten edistä riittävästi lukion oppimäärän tai ylioppilastutkinnon tasavertaisen suorittamisen edellytyksiä. Yhteistyössä järjestettävän opetuksen tasosta saattaisi olla tarpeellista säätää erikseen.

5.3.2018

13 § 3 momentin muotoilu on nykyisellään tulkinnanvarainen, ja sitä tulisi siksi selkiyttää. Lain perustelujen mukaan tarkoituksena on lisätä sekä lukio-opintojen oppimäärän mukaista opetusta että yleistä yhteistyötä korkeakoulujen kanssa. Lisäksi tarkoituksena on järjestää opetus siten, että opiskelija voi kehittää kansainvälistä osaamistaan sekä työelämä- ja yrittäjyysosaamistaan. Nykyisestä lakitekstin muotoilusta voi kuitenkin nyt jäädä käsitys, että korkeakouluyhteistyöllä tarkoitetaan lähinnä kansainvälisen osaamisen sekä työ- ja yrittäjyysosaamisen kehittämistä, mikä ei lain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kuitenkaan ole tarkoitus.

Lukiolakiehdotuksen 2 § mukaan lukiokoulutuksen perustehtävänä on antaa opiskelijalle valmiudet aloittaa korkeakoulututkintoon johtavat opinnot yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa. Siten lakiehdotuksen 13 §:n velvoite lukio-oppimäärän osan järjestämisestä yhteistyössä korkeakoulujen kanssa on merkittävä ja looginen uudistus, jonka voi olettaa edistävän opiskelijoiden laaja-alaisen osaamisen kehittämistä lukio-opintojen aikana sekä sujuvampaa siirtymistä jatko-opintoihin. Laki jättää kuitenkin korkeakouluyhteistyön toteutusmuodot varsin avoimiksi. Siten velvoitteen vaikutukset lukiodien ja korkeakoulujen käytännön yhteistyöhön sekä lukiolaisten arkeen saattavat vaihdella jo maantieteellisten etäisyyksien ja korkeakoulujen erilaisen koulutustarjonnan tai profiloitumisen vuoksi.

Tutkimusten mukaan (esimerkiksi Kouluterveyskysely 2017, THL; Lukioselvitys 2017, OKM) lukio-opinnot koetaan raskaiksi, ja merkittäväällä joukolla opiskelijoita on haasteita jaksamisessa. Koska jatkossa yliopilastutkinnon arvosanoilla ja siten lukioaikaisissa opinnoissa menestymisellä on aiempaa painavampi merkitys jatko-opintoihin hakeuduttaessa, olisi varmistettava, että korkeakouluyhteistyössä tarjottavat, yksilöllisiä opintoja koskevat valinnat esimerkiksi korkeakoulujen antamaa opetusta hyväksi käyttäen (13 § 3 mom.) eivät lisäisi lukion kuormittavuutta. Olisi suotavaa, että ne paremminkin tukisivat ennen kaikkea opiskelijan ammatillisen identiteetin hahmottumista, käsitystä korkeakouluopinnoista ja niissä vaadittavasta osaamisesta ja sitä kautta henkilökohtaisen opintosuunnitelman laatimista.

Korkeakouluyhteistyössä järjestettäviä opintoja suunniteltaessa olisi tärkeää varmistaa opiskelijoiden tasapuoliset mahdollisuudet valita opintojaksoja kiinnostuksensa mukaisesti riippumatta siitä, minkä korkeakoulun kanssa yhteistyötä järjestetään. Samoin säädöksissä tulisi täsmentää, millaisia ohjausvaikutuksia (esim. mahdollisia lisäpisteitä pääsykokeissa, opintojen hyväksilukemista korkeakouluopinnoissa) lukiossa suoritettavilla korkeakouluopinnoilla on korkeakouluihin hakeutumisessa. Mikäli lukioaikaisia opintoja voidaan hyödyntää suoraan korkeakouluihin pyrittäessä tai lukea niitä myöhemmin hyväksi, on vaarana, että lukiossa suoritettavat korkeakouluopinnot vievät tilaa lukion laaja-alaiselta yleissivistävältä roolilta, muilta oppiaineilta tai valinnaisilta opinnoilta. Lisäksi korkeakoulussa lukioaikana suoritettavat opinnot pitäisi saada hyväksiluettua missä tahansa yliopistossa tai korkeakoulussa riippumatta siitä, missä ne on suoritettu.

Opiskelijoiden kansainväliseen osaamiseen sekä työelämä- ja yrittäjyysosaamiseen on kiinnitetty 13 §:ssä huomiota Karvin lukiokoulutusarviointien (2007, 2011, 2012) suositusten mukaisesti. Nämä painotukset vastaavat myös monien lukiodien nykyisiä käytäntöjä. Työelämä- ja yrittäjyystaitojen kehittämisen näkökulmasta olisi kuitenkin asianmukaista mainita tässä yhteydessä myös ammatillinen koulutus ja sen kanssa tehtävä yhteistyö. Jo nyt on olemassa ammatillista ja lukiokoulutusta yhdistävät kaksois- ja kolmoistutkinnot, joiden asemaa voisi nykyisessä laissa selkiyttää ja joita ei ole lakiluonnoksessa mainittu lainkaan.

19 § Hakeutuminen ja opiskelijaksi ottaminen

Lukiolakiehdotuksen 19 §:ssä säädettäisiin koulutukseen pyrkivän oikeudesta hakeutua haluamaansa opilaitokseen sekä mahdollisuudesta käyttää opiskelijavalinnassa valtakunnallisia hakumenettelyitä. Karvin Valtioneuvoston kanslialle tuottaman arvioinnin mukaan ammatillisen toisen asteen tutkinnon tuot-

5.3.2018

tama yleinen jatko-opintokelpoisuus lisää oletusarvoisesti ammatillisen koulutuksen vetovoimaa (Ammatillisen koulutuksen osaamisperustaisuus, asiakaslähtöisyys ja toiminnan tehokkuus, 2017, Valtioneuvosto). Lukio-opintojen korkeakouluyhteyden tiivistämisen ohella on jatkossakin huolehdittava siitä, että myös ammatillisen toisen asteen tutkinnon suorittaneilla on tosiasialliset mahdollisuudet tulla valituksi korkeakouluopintoihin ja suoriutua opinnoista. Siksi Karvi ehdottaa, että lukio-uudistuksen toteutumista seurattaessa tarkasteltaisiin jatkossa sitä, miten lukio-uudistus on kokonaisuutena vaikuttanut toisen asteen tutkinnon suorittaneiden mahdollisuuksiin tulla valituksi korkeakouluopintoihin ja suoriutua niistä.

25 § Oikeus saada opetusta ja opintojen ohjausta

Hallituksen esityksessä lukiolain 25 §:ksi säädettäisiin opiskelijan oikeudesta saada opintojen ohjausta opinto-oikeuden päättyessä, opiskelijan erotessa tai vuosi opintojen jälkeen, mikäli opiskelija ei ole saanut jatko-opiskelupaikkaa tutkintoon johtavassa koulutuksessa. Pykälän 3 momentissa säädettävä opiskelijan oikeus saada ohjausta muihin opintoihin hakeutumisessa, jos lukio-opinnot keskeytyvät, on merkittävä parannus syrjäytymisen ehkäisemiseksi. Myös opinto-ohjauksen ulottaminen ns. välivuoteen on erinomainen uudistus. Kuitenkaan se ei tällaisenaan vielä ratkaise Karvin lukioarvioinneissakin (2007, 2012) suositeltua opinto-ohjauksen seurantatiedon keräämistä opiskelijoiden jatko-opintopoluista. Koulutusjärjestelmän kehittämisen, opiskelijoiden tukemisen sekä sujuvamman jatko-opintoihin siirtymisen tavoitteiden näkökulmista olisi toivottavaa, että lukiolakiin sisällytettäisiin mahdollisuus koota lukiokohdata seurantatietoa lukiosta valmistuvien koulutuspoluista (Lukion tuottamat jatkokoulutusvalmiudet korkeakoulutuksen näkökulmasta 2012, Karvi) opinto-ohjauksen tueksi.

Opinto-ohjauksen vaateet edellyttävät koulutuksen järjestäjältä paitsi opinto-ohjauksen määrän lisäämistä, myös sen laadullista kehittämistä, muun muassa ohjauskäytänteiden uudistamista. Opiskelijoiden joustavat opintopolut, aiemmin hankitun osaamisen hyväksi lukeminen ja jatko-opintoihin ohjaaminen lisäävät koulun henkilöstön työtä kokonaisuudessaan. Tällöin on tarpeen paitsi kouluttaa opinto-ohjaajia, myös kehittää opettajakunnan tietoa ja taitoa ohjata opiskelijoita. Tämäkin on otettava huomioon lukio-uudistuksen resursseja määriteltäessä.

26 § Henkilökohtainen opintosuunnitelma

Lukiolakiehdotukseen uutena säännöksenä otettu 26 § henkilökohtaisesta opintosuunnitelmasta ja sen päivittämisestä on kannatettava, sillä Karvin lukiokoulutusta koskevissa arvioinneissa (2011 ja 2012) annettujen kehittämissuosituksen mukaisesti sen avulla edistetään opiskelijan opintojen ja ylioppilastutkinnon suunnitelmallisuutta sekä jatko-opinto- ja urasuunnitelman merkitystä jo lukio-opintojen aikana. Lakiesityksessä ehdotetun opiskelusuunnitelman yhteyteen tulisi liittää myös henkilökohtaisen osaamisen ja opitun dokumentointi ja itsearviointi (katso 37 §) elinikäisen oppimisen periaatteiden mukaisesti.

28 § Oppimisen tuki

Oikeus oppimisen tukeen on merkittävä uudistus, joka osaltaan edistää lukiolain uudistamiselle asetettuja tavoitteita, sillä oppimisen tuesta tai erityisopetuksesta ei voimassa olevassa lukiokoulutusta koskevassa lainsäädännössä ole mainittu. Erityisopetuksen lisäksi oppimisen tukeen luettaisiin myös muun opetuksen ohella annettava oppiaineeseen liittyvä tuki- tai lisäopetus, jonka avulla voidaan toivottavasti edistää myös niiden lukio-opiskelijoiden oppimisen edellytyksiä, joilla ei ole mahdollisuutta saada oppiaineeseen liittyvää tukea esimerkiksi vanhempien koulutustaustan vuoksi. Tätä pitäisi laissa vielä korostaa sekä edellyttää myös opetussuunnitelman perusteissa uudenlaisia lukio-oppimisen tuen muotoja, muun muassa vertaisoppimista.

Lakiehdotuksen 28 § 2 momentissa edellytetty tuen tarpeen arviointi opintojen aikana on tärkeää. Yhtä tärkeää olisi myös seurata esimerkiksi ulkoisten arviointien avulla, että oppimisen tukeen on riittävästi resursseja: tuki on oikea-aikaista ja laadukasta. Tämä edellyttää myös opettajien ammattitaidon kehittämiseen panostamista.

5.3.2018

31 § Kodin ja oppilaitoksen yhteistyö

Karvin arviointien mukaan (Oppilas- ja opiskeluhoitolain toimeenpanon arviointi esi- ja perusopetuksessa sekä lukiokoulutuksessa, julkaistaan 14.3.2018, sekä Työrauha ja turvallinen oppimisympäristö kouluissa ja oppilaitoksissa, julkaistaan 16.3.2018) kodin ja oppilaitoksen välinen yhteistyö toteutuu pääosin hyvin. Sen sijaan huoltajien osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet oppilaitosten toimintoihin, kuten osallistuminen oppilaistokohtaisiin opiskeluhoitoryhmiin tai erilaisten suunnitelmien laatimiseen, ovat melko vähäisiä.

Edellä mainittujen Karvin arviointien mukaan huoltajien osallisuutta oppilaitosten arjessa pidetään tärkeänä, joten sitä tulisi lisätä. Jos yhteistyön muodot ja käytännön järjestelyt ovat lakiesityksen mukaisesti jatkossa koulutuksen järjestäjän päätettävissä, se voi asettaa huoltajat eriarvoiseen asemaan. Karvin vielä julkaisemattomien opiskeluhoollon arviointitulosten mukaan jo nyt oppilaitoskohtaisissa opiskeluhoitoryhmissä koettiin, että huoltajien osallisuus yhteisölliseen opiskeluhooltoon toteutuu huonosti. Tärkeää olisi siten turvata huoltajille yhtäläiset mahdollisuudet osallistua oppilaitoksen toimintaan koulutuksen järjestäjästä riippumatta.

32 § Opiskelijahuolto

Karvin tulevan Oppilas- ja opiskeluhoitolain toimeenpanon arviointi -raportin (2018) tulosten mukaan lukioiden oppilaitosten opiskeluhoitoryhmät kokivat yhteistyön sosiaali- ja terveystoimen kanssa lisääntyneen ja parantuneen uuden oppilas- ja opiskeluhoitolain myötä. Karvi puoltaakin esitystä siitä, että opetussuunnitelman opiskelijahuoltoa koskeva osa laadittaisiin yhteistyössä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten kanssa.

33 § Opiskelijoiden vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen ja opiskelijakunta

33 §:ään tehdyt muutokset mm. opiskelijoiden vaikutusmahdollisuuksien ja osallistumismahdollisuuksien varmistamiseksi ovat tarpeellisia uudistuksia ja edistävät osaltaan muun muassa Karvin lukioarviointeissa (2007, 2011, 2012) esille nostettuja asioita: opiskelijoiden kansalaisaktiivisuutta ja yhteiskunnallisen osallistumista, yhteistyö- ja vuorovaikutustaitoja, vastuunottoa sekä koulun yhteisöllisyyden edistämistä.

Karvin toteuttamien Oppilas- ja opiskelijahuoltoa (2018) sekä Työrauhaa (2018) koskevien arviointitulosten mukaan opiskelijakuntien vaikutusmahdollisuudet erilaisiin oppilaitoksen toimintoihin ovat moninaisemmat kuin yksittäisten opiskelijoiden: opiskelijakunnat osallistuvat opiskelijoita laajemmin esimerkiksi erilaisten suunnitelmien laadintaan. Kuitenkin molempien ryhmien osallistumismahdollisuudet sekä opiskelijoiden tieto omista vaikutusmahdollisuuksistaan ovat arviointitulosten mukaan melko vähäiset. Karvi pitääkin tärkeänä, että opiskelijoiden osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet turvataan muutenkin kuin vain opiskelijakunnan kautta.

Karvin Työrauha ja turvallinen oppimisympäristö kouluissa ja oppilaitoksissa -arvioinnin tulosten mukaan opetuksen järjestäjistä 40 % ilmoitti, että heidän kouluillaan on itsenäiset toimintatavat siinä, miten oppilaita osallistetaan opiskelijakuntatoiminnan lisäksi. Jos opiskelijoiden osallistumis- ja vaikuttamistapojen toteuttaminen on lakiesityksen mukaisesti koulutuksen järjestäjän päätettävissä, tulisi varmistaa, että ne toteutuvat tasapuolisesti kaikissa opetuksen järjestäjän oppilaitoksissa.

35 § Opintososiaaliset edut

Nuoren lukiokoulutus on nykyisellään perheelle suuri taloudellinen investointi mm. digitalisaation takia. Lain laatimisen yhteydessä olisikin kiinnitettävä huomiota siihen, miten tasa-arvoisen kouluttautumisen mahdollisuuksia voisi edistää. Lisäksi itsenäisen ja etäopiskelun lisääntyessä ja opiskelutapojen moni-

5.3.2018

muotoistuesssa mahdollisuutta maksuttomaan ruokailuun lukukausien aikana olisi lain tavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta harkittava uudelleen. Opetuksen ja opiskelun monimuotoistumisen myötä itsenäinen opiskelu voi olla perusteltua ja toivottavaakin koulun tiloissa. Maksuton ruokailu myös itsenäisen opiskelun päivinä edistäisi opiskelijoiden hyvinvointia, tukisi oppimista ja yhteisöllisyyttä.

37 § Opiskelijan arvioinnin perusteet

37 §:ssä pitäisi kiinnittää huomiota lukioarvioinnin moninaisiin tehtäviin. Ensinnäkin opintojaksojen arviointia ja oppiaineiden kokonaisarviointia pitäisi kehittää läpinäkyvämmäksi ja yhdenmukaisemmaksi. Myös arvosanojen ja ylioppilaskokeen suhdetta tulisi pohtia, samoin kuin oppiaineiden arviointia ja arvosanojen roolia koko lukiossa. Toiseksi arviointikäytänteitä voisi selkeyttää täsmentämällä monipuolisen ja oikeudenmukaisen arvioinnin perusteita. Lisäksi oppimista tukevaa palautteenantoa ja arviointia voisi kehittää. Tähän liittyen lakiesityksessä ehdotetun opintosuunnitelman (26 §) yhteyteen tulisi liittää myös henkilökohtaisen osaamisen ja opitun dokumentointi ja itsearviointi. Tällä tavoin voitaisiin tukea laaja-alaisen osaamisen tavoitteita ja auttaa opiskelijaa kehittämään opiskelutaitojaan (vrt. 2 §).

Opiskelijan arvioinnin perusteita koskevan 37 pykälän 3 momentin mukaan opiskelijalle, joka ei ole suorittanut opintojaksoa hyväksytysti, tulee varata mahdollisuus osoittaa saavuttaneensa opintojaksolla edellytetyt tiedot ja taidot. Lisäksi em. pykälän 3 momentin mukaan opiskelijalle, joka haluaa korottaa oppiaineesta saamaansa arvosanaa, on järjestettävä mahdollisuus arvosanan korottamiseen. Sekä korottaminen että opintojakson suorittamisen aikainen arviointi ovat pedagogisesti tärkeitä opiskelijan opintojen tukemisen, osaamisen kehittymisen ja opintoihin liittyvien paineiden vähentämisen kannalta.

Oppimisen ja oppimista tukevan arvioinnin näkökulmasta olisi kuitenkin tärkeää, että lainsäädännöllä ohjattaisiin lukioita yhtenäisiin käytäntöihin myös hyväksytysti suoritettujen opintojaksojen arvosanojen korottamiseksi. Lukiokoulutuksen järjestäjien opetussuunnitelmat eivät tältä osin ole riittäviä, sillä Karvin arviointihankkeen alustavien tulosten mukaan paikallisista opetussuunnitelmista valtaosalta lukiokoulutuksen järjestäjistä puuttuu maininta opintojaksojen hyväksytyjen arvosanojen korottamiskäytännöistä (Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen oppimisen ja osaamisen arviointi, 2018).

Edellä mainitun lisäksi olisi lukiolakia uudistettaessa tärkeää pohtia lukion opintojaksoista ja oppimäärästä annettavien arvosanojen merkitystä ja arvioinnin funktiota ja käytänteitä ylipäättään, jos korkeakouluihin haettaessa otetaan jatkossa huomioon lähinnä vain ylioppilastutkinnon arvosanoja.

40 § Oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön ja 41 § Kurinpito

Karvin arvioinnin (Työrauha ja turvallinen oppimisympäristö, julk. 16.3.2018) mukaan lukion työrauhaongelmat ovat pieniä, lähinnä käytösongelmia, ja opiskeluympäristö koetaan varsin turvalliseksi. Siihen nähden on oikein, että laissa ei ole mainittu perusopetuslain mukaisia yleisiä kurinpitokeinoja, mutta vakavampia tilanteita varten on nostettu esiin ääritapauksissa tarvittavia kurinpitokeinoja.

Yleisesti ottaen opiskelijan oikeudet kurinpitomenettelyissä ja keinot kurinpidon toteuttamiseksi on lakiesityksessä nostettu hyvin esiin, ja lakiesitys vastaa hyvin em. julkaisemattomia arviointituloksia. Kyseisessä arvioinnissa mukana olleista lukioiden opettajista 60 % ja lukiolaisista 50 % piti määräaikaista koulusta erottamista erittäin tai melko toimivana kurinpitokeinona.

Lakiesityksen 41 §:ssä esitettyjä opiskelijan erottamista ja opetuksen epäämistä koskevia perusteita Karvi pitää kuitenkin ongelmallisena. Pykälässä todetaan, että opiskelijalle, joka häiritsee opetusta tai muuten rikkoo järjestystä taikka menettelee vilpillisesti, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Jos rikkomus on vakava tai jos opiskelija jatkaa edellä tarkoitettua epäasiallista käyttäytymistä kirjallisen varoituksen saatuaan, opiskelija voidaan erottaa oppilaitoksesta enintään vuodeksi. Karvi pitää vuoden pituista erottamista

5.3.2018

vilpillisestä menettelystä varsin pitkänä aikana ja opiskelijan jatko-opintojen kannalta ongelmallisena. Tähän liittyen Karvi lisäksi katsoo, että lakiin olisi myös kirjattava vaatimus koulutuksen järjestäjän koulun tukitoimista, joilla hänet ohjataan sosiaali- ja terveystoimen tukitoimien piiriin.

Turvallinen opiskeluympäristö pitää sisällään myös digitaaliset ympäristöt ja eettisen toiminnan verkossa, esimerkiksi tietosuojan ja -turvaan liittyvän tietouden ja ymmärryksen. Tästä tulisikin lisätä maininta 40 §:ään.

42 § Menettely kurinpitoasiassa ja kurinpitorangaistuksen täytäntöönpano

Opiskelijan erottamisen ja opetuksen epäämisen lisäksi Karvi pitää ongelmallisena 42 §:ää, jossa säädetäisiin rehtorin toimivallan lisäämisestä oppilaitoksesta tai asuntolasta erottamiseksi. Lakiesityksen mukaan oppilaitoksesta tai asuntolasta erottamisesta ja opiskelusta pidättämisestä sekä kirjallisen varoituk- sen antamisesta päättää koulutuksen järjestäjän asianomainen monijäseninen toimielin tai koulutuksen järjestäjän niin päättäessä rehtori. Opiskelijoiden tasa-arvon kannalta on ongelmallista, jos opetuksen epäämisen voi toteuttaa yksi henkilö. Karvi esittää, että epäämisestä päättää jatkossakin moniammatillinen tiimi.

45 § Oikeus ottaa haltuun esineitä tai aineita, 46 § Oikeus tarkastaa opiskelijan tavarat, 47 § Haltuun ottamisen ja tarkastamisen yleiset periaatteet, 48 § Haltuun otettujen esineiden ja aineiden luovuttaminen ja hävittäminen

Työrauha ja turvallinen oppimisympäristö -arvioinnin mukaan (lakiehdotuksen 45–48 §) opettajan ja rehtorin oikeus tarkastaa, ottaa haltuun tai luovuttaa esim. opiskelijan kielletty esine tai tavara on harvoin käytetty, toimiva kurinpitokeino. Tulosten mukaan monet ongelmat olisivat kuitenkin ratkaistavissa opiskelijoita osallistavalla toimintakulttuurilla ja yhteisistä sopimuksista kiinni pitämällä.

56 § Koulutuksen arviointi ja laadunhallinta

Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäjien laadunhallinta- ja itsearviointikäytänteiden arvioinnin (2017) tulokset ja ehdotukset kansallisen ohjauksen selkiyttämiseksi on otettu hyvin huomioon lain valmistelussa. Karvi pitää erittäin kannatettavana lukiokoulutuksen kehittämistä: Lakiesityksen 56 pykälässä ei puhuta edellisen lukiolain (629/1998) tavoin enää pelkästään koulutuksen järjestäjän velvoitteesta arvioida antamaansa koulutusta ja sen vaikuttavuutta, vaan linjataan järjestäjän vastuu laajempaan kehykseen: koulutuksen laatuun ja laadunhallinnan jatkuvaan kehittämiseen. Lisäksi Karvi pitää hyvänä lisäyksenä koulutuksen järjestäjän velvoitetta osallistua paitsi toimintansa myös laadunhallintajärjestelmiensä säännölliseen ulkopuoliseen arviointiin. Laadunhallintajärjestelmällä tarkoitettaneen systemaattista, aktiivista ja hyödyllistä toimintaa laadunhallinnan kokonaisvaltaisessa viitekehyksessä eli toiminnan suunnittelun, toteuttamisen, arvioinnin sekä parantamisen ja kehittämisen syklissä.

61§ Rahoitus

Lukiolakiesityksessä ehdotetut muutokset lisäävät lukiokoulutuksen kustannuksia, mikä tulee riittävässä määrin ottaa huomioon valtionrahoitusosuudessa. Karvin arvioinnin (Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin, 2017) perusteella tiedetään, että lukiokoulutuksen opiskelijakohtaiset käyttömenot ovat nousseet runsaat 3 prosenttia vuosina 2011–2015. Pidemmällä aikavälillä vuodesta 2006 opiskelijakohtaiset menot ovat kasvaneet lähes 18 prosenttia. Eniten menot ovat kasvaneet pienimmillä lukiokoulutuksen järjestäjillä. Koulutuksen järjestäjistä kahdella kolmasosalla todelliset opiskelijakohtaiset kustannukset olivat yksikköhintaa suuremmat vuonna 2016, ja reilu kolmasosa järjestäjistä arvioi kustannusten kasvavan edelleen vuonna 2017. Siten koulutuksen järjestäjiin kohdistuu kustannuspaineita ilman uusiakin velvoitteita. Säästökeinona järjestäjät ovat yleisimmin käyttäneet kurssitarjonnan supistamista ja säästöjä henkilöstökuluissa, joihin nykyinen lakiesitys kohdistaa lisäresurssipaineita. Täten lukiolain ja sitä seuraavien toimenpiteiden toteuttaminen tulisi varmistaa myös taloudellisesti.

5.3.2018

2. Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen mielestä nykyiseen lukiolakiin sisältyvien ylioppilastutkinnon, ylioppilastutkintolautakunnan ja ylioppilastutkinnosta perittäviä maksuja koskevien säännösten kokoaminen erilliseen, ylioppilastutkinnon järjestämistä koskevaan lakiin selkiyttää ylioppilastutkintoa koskevien asioiden ja niistä koostuvan kokonaisuuden hahmottamista.

6 a § Kokeiden uusiminen

Ylioppilastutkinnon järjestämistä koskevan lakimuutoksen keskeisin uudistus on kokeiden rajoitukseton uusiminen. Esitys liittyy tutkinnon painoarvon lisäämiseen korkeakouluihin haettaessa ja on Karvin mielestä siksi perusteltu.

Vaikka ylioppilastutkintoon kuuluvan, hyväksytyn kokeen uusiminen rajoituksetta on lähtökohtaisesti kannatettava uudistus, huomiota kannattaa kiinnittää koulutuksen järjestäjille aiheutuvan kuormituksen ja kustannusten kompensoimiseen sekä siihen, ettei kokeen uusiminen johda epätoivottaviin seurauksiin yliopisto-opinnoissa, esimerkiksi tiettyjen aineiden opiskeluun preppaamistarkoituksessa. Ylioppilastutkinnon järjestämisestä annettua lakia uudistettaessa voitaisiinkin pohtia, pitäisikö arvosanojen korottamista rajata esimerkiksi ajallisesti.

5.3.2018

3. Lausunnon keskeinen sisältö

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus (Karvi) pitää lukiokoulutuksen rakenteen uudistamiseksi esitetyn lukiolain sekä ylioppilastutkinnon järjestämiseksi annetun lain luonnoksia sekä niiden taustalla olevia lukiouudistuksen tavoitteita kannatettavina ja katsoo niiden pääosin vastaavan Karvin lukiokoulutusta koskevien arviointien tuloksia ja kehittämissuosituksia.

Karvi toivoo, että lukiolakiesitystä viimeisteltäessä pohdittaisiin nykyistä perusteellisemmin 1) esityksen vaikutuksia lukion kuormittavuuteen, 2) lukiossa toimivien vaikutusmahdollisuuksien edistämiseen, 3) lukio-opintojen yleissivistävään rooliin ja jatko-opintoihin valmistautumisen väliseen suhteeseen sekä 4) uudistusten toteuttamisen resursointiin niin henkilökunnan määrän ja kouluttamisen kuin koulutuksen järjestämisen rakenteidenkin kannalta.

Karvi pitää lukiokoulutuksen laadunvarmistuksen kannalta hyvänä lakiesityksenä koulutuksen järjestäjän velvoitetta osallistua paitsi toimintansa myös laadunhallintajärjestelmiensä säännölliseen ulkopuoliseen arviointiin.

Lakiesityksessä Karvi on kiinnittänyt erityistä huomiota lukiokoulutuksen ja lukioaikaisten opintojen tukemiseen siten, että nuorilla on tasa-arvoiset mahdollisuudet kouluttautua alueellisista, sosiaalisista ja taloudellisista tekijöistä riippumatta. Lukioon valmistavan koulutuksen aseman vahvistaminen on yksi askel kohti koulutuksellista tasa-arvoa. Yhteiskunnan muuttuessa yhä moniarvoisemmaksi ja -kulttuurisemmaksi Karvi kuitenkin peräänkuuluttaa lakiesityksestä puuttuvia mainintoja monikielisuudesta ja monikulttuurisuudesta.

On tärkeää ennakoida erilaisista säästöistä lukiokoulutuksen laadulle aiheutuvat riskit ja varmistaa, että jokaisella lukio-opiskelijalla on jatkossakin mahdollisuus lähiopetukseen ja opintojen suorittamiseen tavoiteajassa. Karvi pitää hyvänä uudistuksena opiskelijoiden aiempaa laajempaa oikeutta saada opinto-ohjausta, oppiaineiden tuki- ja lisäopetusta sekä tuen tarpeen arviointia oppimisen aikana. Opinto-ohjaukseen kohdistuvat vaatimukset edellyttävät kuitenkin ohjauskäytänteiden uudistamista, koulutusta sekä näiden vaatimaa aikaa ja taloudellista panostusta. Lakiesitykseen Karvi esittää mm. henkilökohtaisen osaamisen ja opitun dokumentointia ja (itse)arviointia henkilökohtaisen opintosuunnitelman yhteyteen. Lakia valmisteltaessa tulisi lisäksi selvittää lukioiden mahdollisuus kerätä lukiokohtaista seuranta-tietoa niistä valmistuvien koulutuspoluista.

Lukioarviointinilla on erilaisia tehtäviä, joiden merkitystä tulisi lakiesityksessä kirkastaa muun muassa selkeyttämällä ja yhdenmukaistamalla opintojaksojen ja oppiaineiden arviointia, pohtimalla arvosanojen pedagogista merkitystä sekä arvosanojen ja ylioppilaskokeen välistä suhdetta. Lisäksi tarvetta olisi arviointikäytäntöjen selkeyttämiseen ja oppimista tukevan arvioinnin kehittämiseen. Näihin liittyen Karvi esittää pedagogisten käytäntöjen yhtenäistämiseen liittyviä toimia, kuten esimerkiksi yhtenäisempien käytänteiden kokoamista laaja-alaisen osaamisen tavoitteiden tukemiseksi.

Kurinpidon osalta Karvi esittää, että lukiosta erottamisen yhteydessä opiskelijaa tuetaan opiskelukyvyyn palauttamiseksi tai hänet ohjataan sosiaali- ja terveystoimen tuen piiriin. Karvi pitää yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisena, jos rehtorilla olisi tulevaisuudessa moniammatillisen tiimin sijaan yksinoikeus erottaa oppilas oppilaitoksesta tai asuntolasta.

Korkeakoulujen kanssa tehtävän yhteistyön korostaminen on tärkeä uudistus, mutta sen lisäksi tulisi mainita yhteistyö ammatillisen koulutuksen ja työelämän kanssa. Korkeakouluyhteistyön osalta olisi varmis-

5.3.2018

tettava, että opiskelijoilla on mahdollisuus valita laajasta korkeakouluopintojen valikoimasta itselleen sopivat opintojaksot riippumatta opiskelijan asuinpaikkakunnasta tai yhteistyöyliopiston tarjonnasta. Keskeistä on myös ennakoida lakia säädettäessä, millaisia vaikutuksia lukioaikaisilla korkeakouluopinnoilla on yhtäältä lukio-opintoihin, lukion yleissivistävään tehtävään ja sen kuormittavuuteen sekä toisaalta jatko-opintoihin (esimerkiksi lisäpisteet pääsykokeissa). Tärkeää olisi myös punnita ylioppilastutkintoon kuuluvien kokeiden rajoittamattoman uusimisen ja rajaamisen etuja ja haittoja.

Rahoituksen osalta lakiesityksessä ehdotettuja muutoksia tulee Karvin arviointienkin mukaan tukea nykyistä riittävämmällä valtionosuusrahoituksella. Karvi toteaa, että laissa esitetyillä uudistuksilla voidaan muuttaa lukioita vain, jos lukioiden rahoituspohjaa onnistutaan vahvistamaan.



Harri Peltoniemi
johtaja



Elina Harjunen
yksikön päällikkö

