

Asia: VN/33945/2023

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **1. Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta**

Turun kaupungille on saapunut lausuntopyyntö 22.4.2024, jossa opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää lausuntoa koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Lausunnossa lausutaan seuraavista säädösehdotuksista:

1. oppimisen tuki ja erityisopetus
2. lukiokoulutuksen rahoitusperusteet
3. englanninkielinen lukiokoulutus, opiskelijavalinta ja ylioppilastutkinto
4. taito- ja taideaineiden ylioppilastutkinto
5. tilauskoulutus.

Luonnoksessa ehdotetaan muutettaviksi lukiolakia, ylioppilastutkinnosta annettua lakia, oppivelvollisuuslakia sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteena on mahdollistaa englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittaminen tiukasti rajatuin kriteerein sekä mahdollistaa pakollisen ylioppilastutkintokokeen korvaaminen taito- ja taideaineen kokeella. Tavoitteena on selkeyttää oppimisen tuen järjestelmää ja yhtenäistää tukiketjua varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Osana oppimisen tukea hallitus säätää lukio-opiskelijoiden oikeudesta tukiopetukseen varmistaakseen jokaiselle opiskelijalle riittävän tuen edetä lukio-opinnoissa. Tarkoituksena on myös uudistaa lukiokoulutuksen

rahoitusjärjestelmä vastaamaan paremmin lukiokoulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Hallituksen esitys lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta pohjautuu laajaan taustaselvitystyöhön, osallistamiseen ja lakimuutosten vaikutusten arviointiin. Kokonaisuudessaan lakiesitysten valmistelua voidaan kiittää mainiosta pohjatyöstä ja muutosten tavoitteiden laajasta taustoittamisesta sekä vaikutusten arvioinnista.

Tiivistelmä lausunnon päähuomioista:

1. Lukioon hyväksyttävillä tulee olla riittävät edellytykset suoritua lukion oppimäärästä ja ylioppilastutkinnosta. Näin ollen oppimisen tuen ja erityisopetuksen tavoitteena tulee olla opiskelijoiden tukeminen sekä ylioppilastutkinnon että lukion oppimäärän suorittamiseksi.
2. Turun kaupunki pitää tärkeänä, että lukio-opiskelijoiden on mahdollista saada tarvitsemaansa tukea lain tavoitteiden mukaisesti matalalla kynnyksellä joustavasti ja oikea-aikaisesti. Oppimisen tuen muotojen on oltava monipuolisia ja tarkoituksenmukaisia. Opetushenkilöstön osaamisen kehittäminen erilaisten tuen tarpeiden tunnistamiseksi ja tuen antamiseksi on olennaista.
3. Turun kaupunki pitää tärkeänä, että erityisopetuksen aloittaminen ei saa viivästyä oppimisvaikeuksien todentamisen vuoksi, vaan erityisopetuksen antaminen täytyy voida aloittaa viivytyksettä, kun oppimisen tuen keinot eivät enää ole riittävät.
4. Turun kaupunki ei pidä kannatettavana, että erityisopetuksesta pitää aina tehdä päätös, kuten lakiehdotuksen 28 b §:ssä ehdotetaan. Turun kaupunki ehdottaa, että päätös erityisopetuksesta tehdään vain sellaisissa tilanteissa, joissa opiskelija ja tämän huoltaja pyytää päätöstä. Päätöksen teko voi viivästyttää erityisopetuksen saamista vieden tarpeettomasti myös aikaa ja resursseja, jos päätös pitää tehdä aina. Lisäksi on vaarana, että erityisopettajien työpanos sidotaan liiaksi vain erityisopetukseen oppimisen tuen kustannuksella.
5. Turun kaupunki pitää tärkeänä, että hallituksen esitys ei johda tilanteeseen, jossa lukion oppimisen tuki ja erityisopetus kaventavat lukiotasolla nyt tehtyä laajaa oppimisen tuen työtä.
6. Turun kaupunki ei kannata opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n ja siihen liittyvän asetuksen (opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettu asetus 1766/2009 1 §) muuttamista esityksen mukaisesti. Sen sijaan rahoitusjärjestelmää tulee kehittää siihen suuntaan, että se voimakkaammin kannustaa pieniä lukioita ylläpitäviä koulutuksen järjestäjiä rakenteellisiin tarkasteluihin yhteistyössä alueensa muiden lukiokoulutuksen järjestäjien kanssa.
7. Turun kaupunki ehdottaa, että lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmää kehitetään suurtenkin kaupunkien ja ennen muuta vieraskielisten opiskelijoiden saavutettavuuden näkökulmasta. Näin turvataan muunkielistenkin nuorten sivistykselliset oikeudet ja lukiokoulutuksen saavutettavuus.
8. Turun kaupunki pitää rahoitusperusteiden kehittämisessä tärkeänä sitä, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 23 b § lukiokoulutuksen pysyvistä rahoitusleikkauksista poistetaan. Siihen hallituksen esityksen luonnoksessa ei nyt esitetä muutoksia.

Vuonna 2014 lisätyn pykälän myötä lukiokoulutukselle vuosittain laskettavaan yksikköhintaan tehdään 996,13 euron suuruinen vähennys. Yksikköhinta lasketaan aikaisempien vuosien valtionosuuspohjan kustannusten perusteella.

9. Turun kaupunki kannattaa lukiolakiin ja ylioppilastutkintolakiin ehdotettuja muutoksia, jotka mahdollistavat englanninkielisen ylioppilastutkinnon suo-rittamisen. Turun kaupunki pitää myös hyvänä, että koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus hakea englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämislupaa, jos koulutukselle on todellinen tarve. Järjestämisluvan hakeminen on vapaaehtoista.

10. Englanninkielisen lukiokoulutuksen opiskelijaksi otto jättää koulutuksen järjestäjälle paljon harkinnanvaltaa. Turun kaupunki katsoo, että on hyvä, että koulutuksenjärjestäjällä on päätösvaltaa, mutta samalla huomauttaa, että oppilaaksioton kriteerinä "merkittäviä haasteita suoritua opinnoista suomen tai ruotsin kielellä" jättää paljon tulkinnanvaraa koulutuksenjärjestäjälle eikä siten edistä yhdenvertaisuutta.

11. Turun kaupunki pitääkin tärkeänä, että valtakunnallisesti luodaan yhteiset opiskelijavalinnan kriteerit ja mittaamistavat esimerkiksi monivalintapääsykokeen muodossa. Tämänkaltaisen valintakoe, jossa voidaan mitata hakijan kielellisiä ja akateemisia valmiuksia, on opiskelijoiden oikeusturvan ja oppilaitosten toiminnan kannalta yhdenvertainen ja avoin.

12. Ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 3 §:n 1 momentissa säädetään ylioppilastutkintoon kuuluvista ja järjestettävistä kokeista. Turun kaupunki kannattaa hallituksen ehdotusta muuttaa 1 momenttia siten, että ylioppilastutkinnossa suoritettaviin kokeisiin lisättäisiin taito- ja taideaineiden koe. Uudistuksen tavoite on mahdollistaa osaamisen osoittaminen taito- ja taideaineissa ja ehdotettu muutos edistää tätä tavoitetta.

13. Hallituksen esityksessä todetaan, että taito- ja taideaineiden kokeen suoritustavan kehittämisen lähtökohtana olisivat nykymuotoiset lukiodiplomit. Turun kaupunki painottaa, että taito- ja taideaineiden ylioppilaskokeen ja ennen sitä suoritettavan valmistavan näytön kehittämisessä tulee huomioida taito- ja taideaineiden luonteelle ominainen sekä taiteellinen ja taidollinen että teoreettinen prosessinomainen työskentely.

14. Turun kaupunki kannattaa lukiolain 9 §:n muuttamista esityksen mukaisesti. Esitys selkeyttää koulutuksen järjestäjälle tilauskoulutukseen liittyviä edellytyksiä ja turvaa tilauskoulutukseen osallistuvan oikeuksia ja varoja.

15. Kaikkiin hallituksen esityksen kohtiin sisältyy koulutuksen järjestäjien veloitteiden kasvu, joka ilmenee myös kasvavina kuluina. Nämä on korvattava koulutuksen järjestäjille täysimääräisinä.

## **2. Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset**

Lukiolain oppimisen tuen 28 §:n muutosesityksillä tavoitellaan sitä, että jokainen opiskelija saa tarvitsemansa tuen siirtyäkseen koulupolulla eteenpäin. Esityksellä pyritään lisäämään lukiolaisten hyvinvointia ja vähentämään opiskelijoiden kokemaa uupumusta ja negatiivisia tuntemuksia lukio-opiskelua kohtaan. Esityksillä toteutettaisiin hallitusohjelmaan sisältyviä kirjauksia lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen oppimisen tuen määrittelyiden yhdenmukaistamisesta.

Turun kaupunki pitää lakiesityksen tavoitteita tärkeinä ja kannatettavina. Niin ikään Turun kaupunki pitää opiskelijoiden yhdenvertaisuuden kannalta tärkeänä, että lukiolain uudistuksen luonnoksessa

opiskelijoille turvataan oikeus oppimisen tukeen ja erityisopetukseen. Täten jokainen, jolla on valmiudet suorittaa lukiokoulutus, voi hakeutua koulutukseen ja saada tutkinnon suoritettua. On kuitenkin huomattava, että oppimisen tuki ja erityisopetus eivät poista sitä tosiseikkaa, että opiskelijan on kyettävä suorittamaan ylioppilastutkintoon liittyvät kokeet ja näitä kokeita ei tällä hetkellä mukauteta tai yksilöllistetä. Oppimisen tuen tehtävänä on auttaa opiskelijaa löytämään omat vahvuutensa ja tapansa opiskella lukio-opintojen aikana ja niiden loppuun saattamiseksi, mutta antaa myös valmiuksia elinikäiseen oppimiseen omat vahvuudet tunnistaen.

Turun kaupungin kasvatuksen ja opetuksen palvelukokonaisuudessa laadittiin toisen asteen tuen ja ohjauksen strategia vuonna 2023, ja se hyväksyttiin kasvatusta- ja opetuslautakunnassa helmikuussa 2024. Strategian valmistelutyössä kuultiin opiskelijoita, henkilöstöä ja huoltajia laajasti. Turun kaupungin kasvatusta- ja opetuksen palvelukokonaisuudessa kyseinen strategia on jatko jo aikaisemmin varhaiskasvatuksessa ja perusopetuksessa tehdyille oppimisen tuen strategioille. Voidaankin todeta, että kaupungissamme on kiinnitetty huomiota ja otettu käytännön askeleita sillä saralla, johon hallituksen esitys oppimisen tuetakin ottaa kantaa: pyrkimykseen luoda yhteinen ja selkeä oppimisen tuen polku varhaiskasvatuksesta toisen asteen loppuun saakka.

Hallituksen esitys oppimisen tuen jatkuvuudesta kouluasteelta toiselle siirryttäessä on tärkeä ja kannatettava. On kuitenkin huomattava, että lukiokoulutuksen oppimisen tuen mallit eroavat niin perusasteesta kuin ammatillisen koulutuksen tuen muodoista eikä näissä käytössä olevat tuen mallit ole mahdollisia kaikilta osin lukiokoulutuksessa. Perusasteella tuen mahdollisia toteutustapoja ovat laajat oppiaineiden yksilöllistämiset ja erityisluokkaopetus, ja ammatillisessa koulutuksessa puolestaan on mahdollista esimerkiksi osaamisen arvioinnin mukauttaminen tai osatutkintojen suorittaminen. Lukiokoulutus tähtää paitsi lukion oppimäärän suorittamiseen myös ylioppilastutkinnon suorittamiseen. Hallituksen esityksen mukaan oppiaineiden mukauttaminen ei ole jatkossakaan mahdollista, ja tämä näkemys on kannatettava Turun kaupunginkin näkemyksen mukaisesti.

Opiskelijoiden haasteet ovat lisääntyneet. Tällaisia ovat esimerkiksi mielenterveyshaasteet, uupumisoireilu, elämänhallinnan haasteet ja neuropsykologiset haasteet. Nämä vaikuttavat myös opiskelukykyyn, kykyyn sitoutua opintoihin sekä opintomenestykseen. Turun kaupungin kasvatusta- ja opetuslautakunnan hyväksymässä toisen asteen tuen ja ohjauksen strategiassa otettiinkin kantaa siihen, että opiskelijat tarvitsevat yhä enemmän monialaista tukea, jossa yhdistyy oppimisen tuki, opiskeluhuollollinen tuki ja mahdollisesti oppilaitoksen ulkopuolinen tuki. Opiskelija onkin nähtävä kokonaisuutena ja tukea on tarjottava nimenomaan monialaisena yhteistyönä. Lautakunta pitää tärkeänä, että esimerkiksi oppilas- ja opiskelijahuoltolain (1287/2023) sekä oppivelvollisuuslain (1214/2020) mahdollisissa tulevaisuudessa muutoksissa huomioidaan oppimisen tuen monitasoisuus ja -muotoisuus. On tarpeellista, että lukiolaisten oppimisen ja hyvinvoinnin tukeen vaikuttava lain säädäntö muodostaa selkeän kokonaisuuden.

Lukiolain muutokset oppimisen tuen osalta kohdistuvat lukiolain pykäliin 28, 28 a ja 28 b. Lukiolain 28 §:ssä säädetään oikeudesta oppimisen tukeen. Opiskelijalla on täten oikeus saada tukea ja erityisopetusta oppimäärän suorittamiseksi. On kuitenkin huomattava, että lukiokoulutuksen

suorittaminen edellyttää sekä lukion oppimäärän että ylioppilastutkinnon suorittamista. Niiden nuorten kohdalla, jotka eivät saa valmiiksi toisen asteen tutkintoa vaan ainoastaan lukion oppimäärän, on heikot edellytykset jatko-opintoihin ja heikompi työmarkkina-asema. Näin ollen oppimisen tuen ja erityisopetuksen tavoitteena tulee olla opiskelijoiden tukeminen sekä ylioppilastutkinnon että lukion oppimäärän suorittamiseksi.

Hallituksen esityksessä oppimisen tuesta ja erityisopetuksesta muodostuu selkeä kokonaisuus. Siinä otetaan kantaa oppimisen tuen muotoihin, linjataan oikeudesta erityisopetukseen sekä nivelvaiheysteistyöstä ja erityisopetuksen tarpeen selvittämisestä lukio-opinnot aloitettaessa ja niiden aikana. Turun kaupunki pitää tärkeänä, että lukio-opiskelijoiden on mahdollista saada tarvitsemaansa tukea lain tavoitteiden mukaisesti matalalla kynnyksellä joustavasti ja oikea-aikaisesti.

Oppimisen tuen muotojen on oltava monipuolisia ja tarkoituksenmukaisia. Opetushenkilöstön osaamisen kehittäminen erilaisten tuen tarpeiden tunnistamiseksi ja tuen antamiseksi on olennaista. Tuen tarpeiden systemaattinen tunnistaminen on myös tärkeää. Oppimisen tukeminen ei ole vain opiskelijalle annettavaa henkilökohtaista tukea vaan esimerkiksi oppimisympäristöihin vaikuttamista siten, että ne ovat erilaisille opiskelijoille mahdollisimman saavutettavia. Suunnitellun englanninkielisen ylioppilastutkinnon mahdollistuessa on tarpeen varmistaa, että opiskelijat saavat tarvittaessa jatkossa myös englanninkielistä oppimisen tukea lukio-opintojensa aikana. Turun kaupunki pitää kannatettavana, että lakiesityksessä oppimisen tuki on monipuolista ja sitä toteutetaan opetushenkilöstön yhteistyönä.

Lakiesityksen 28 §:ssä oppimisen tuki on määritelty tarvittavaksi tukiopetukseksi, ohjaukseksi ja tueksi, ja tukitoimet toteutetaan opetushenkilöstön yhteistyönä. Turun kaupunki pitää tärkeänä, että laki ei jättäisi epäselvyyttä siihen, mitä tukiopetuksella tarkoitetaan. Oppiaineissa tukiopetus voi olla vain aineenopettajan antamaa tukea, sillä vain aineenopettajalla on riittävä aineenhallinta oppisisältöjen opettamiseen. Pykäliin 28 a ja 28 b, joissa säädetään oikeudesta erityisopetukseen, olisi tärkeää sisältyä ymmärrys, että vain erityisopettajat antavat erityisopetusta eikä erityisopetus ole aineenopetusta.

Turun kaupunki ennakoi, että lakiuudistuksen myötä tarve erityisopettajien määrälle kasvaa. Tämä puolestaan vaatii taloudellista lisäresurssia. Muutokseen tulee osoittaa rahoitus täysimääräisesti. Erityisopetuksen lisäämistä ei voi tehdä aineenopetuksen resurssien kustannuksella. Lakiesityksen 28 §:ssä säädetään, että tukitoimet kirjataan opiskelijan pyynnöstä opiskelijan henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan. Lisäksi 28 a §:ssä todetaan, että erityisopetus kirjataan opiskelijan pyynnöstä opiskelijan henkilökohtaiseen opiskelusuunnitelmaan. Turun kaupungin mielestä on tärkeää, että saatu oppimisen tuki ja erityisopetus olisivat näkyvissä henkilökohtaisessa opiskelusuunnitelmassa. Tällöin tuen antaminen, seuranta ja arviointi olisivat helpommin toteutettavissa. Tieto toteutuneista oppimisen tukitoimista on myös ylioppilaskirjoitusten erityisjärjestelyitä haettaessa olennainen tieto.

Lakiesityksen 28 a §:ssä säädetään, että opiskelijalla on oikeus erityisopetukseen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien tai muiden syiden vuoksi erityisopetusta lukion oppimäärän suorittamiseksi eikä 28 §:ssä tarkoitettu oppimisen tuki ole riittävää opiskelijan tuen tarve huomioiden. Turun kaupungin lukiokoulutuksessa on erityisopetuksesta pitkä kokemus ja opiskelijoille on voitu joustavasti tarjota oppimisen tukea koko opetushenkilöstön toimesta opiskelijoiden sitä tarvitessa. Oppimisen tukea saadessaan opiskelija voi saada erityisopettajan tarjoamaa tukea sekä kaikkia niitä oppimisen tuen muotoja, jotka lukiossa ovat käytettävissä. Voi olla häilyvää, milloin oppimisen tuki ei enää riitä ja tarjoaako oikeus erityisopetukseen esimerkiksi määrällisesti enemmän tukea.

On tärkeää määritellä, mitä tarkoitetaan erityisopettajan antamalla erityisopetuksella lukiossa ja miten se eroaa erityisopettajan antamasta oppimisen tuesta. Lisäksi lakiesityksen 28 a §:n maininta opiskelijan oikeudesta erityisopetuksesta on epämääräinen: ”Opiskelijalla on oikeus erityisopetukseen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien tai muiden syiden vuoksi erityisopetusta lukion oppimäärän suorittamiseksi...” Miten määritellään erityisopetuksen tarve muiden syiden vuoksi? Avaako tämä pandoran lippaan vaatia erityisopetusta kaikissa mahdollisissa tilanteissa? Lisäksi on tärkeää, että erityisopetus palvelisi mahdollisimman suurta joukkoa lukion opiskelijoista. Tätä tarkoitusta palvelee esimerkiksi samanaikaisopettajuus tai erilaiset tukipajat, jolloin apu kohdentuu isolle joukolle lukiolaisia. Erityisopettajat ovat ennen kaikkea oppimisen tukemisen ammattilaisia.

Turun kaupungin lukiokoulutuksessa erityisopetusta on annettu opiskelijoille tarveperusteisesti. Lakiesityksen 28 a §:n mukaan erityisopetusta voi saada vain todennettujen oppimisvaikeuksien tai muiden syiden vuoksi. Tämä voi aiheuttaa, että erityisopetuksen saaminen viivästyy esimerkiksi oppimisvaikeuden todentamisen saamiseksi. Lisäksi lukio-opiskelijoiden yhdenvertaisuus voi vaarantua, sillä oppimisvaikeuksien todentamiseksi tutkimuksiin pääseminen voi viedä hyvinkin eripituisia aikoja riippuen esimerkiksi jonoista terveydenhuollossa. Myös opiskeluhuollon palveluiden saatavuudessa voi olla vaihtelua, ja opiskeluhuollon piirissä ei voida tehdä kaikkea todentamista. Turun kaupunki pitää tärkeänä, että erityisopetuksen aloittaminen ei saa viivästyä oppimisvaikeuksien todentamisen vuoksi, vaan erityisopetuksen antaminen täytyy voida aloittaa viivytyksettä, kun oppimisen tuen keinot eivät enää ole riittävät.

Lisäksi lakiesityksen 28 b §:ssä todetaan, että koulutuksen järjestäjän on arvioitava opiskelijan erityisopetuksen tarve opiskelijan aloittaessa opiskelun ja opintojen aikana erityisopetuksen tarpeen ilmetessä. Sanamuoto jättää epäselväksi sen, tuleeko arviointi tehdä kaikille lukionsa aloittaville opiskelijoille vai riittääkö aikaisempi koulupolku perusteeksi perusasteen osalta. Joka tapauksessa tämä kirjaus kasvattaa lukioden erityisopettajien työmäärää ja vaatii osakseen resurssia.

Turun kaupungin lukiokoulutuksessa on kokemus, että erityisopetusta voidaan toteuttaa tarvelähtöisesti ja joustavasti myös ilman päätöstä. Turun kaupunki ei pidä kannatettavana, että erityisopetuksesta pitää aina tehdä päätös, kuten lakiehdotuksen 28 b §:ssä ehdotetaan. Turun kaupunki ehdottaa, että päätös erityisopetuksesta tehdään vain sellaisissa tilanteissa, joissa opiskelija ja tämän huoltaja pyytää päätöstä. Päätöksen teko voi viivästyttää erityisopetuksen

saamista vieden tarpeettomasti myös aikaa ja resursseja, jos päätös pitää tehdä aina. Lisäksi on vaarana, että erityisopettajien työpanos sidotaan liiaksi vain erityisopetukseen oppimisen tuen kustannuksella.

Turun kaupunki pitää tärkeänä, että määritellään selkeästi, miten erityisopetusta haetaan, millä perusteilla oikeudesta erityisopetukseen päätetään ja mitä päätös erityisopetuksen saamisesta sisältää eli mistä kaikesta siinä päätetään. Hakuprosessille tarvittavine lomakkeineen täytyy olla valtakunnallisesti yhtenäiset toimintatavat. Olennaista on myös se, että toimeenpanosuunnitelma on helposti ja selkeästi saatavilla sille opetushenkilöstölle, joka opiskelijaa opettaa, ja päätöksen arkistoinnille on valtakunnallisesti yhtenäiset ohjeet. Turun kaupunki pitää tärkeänä lakiehdotuksen 28 b §:n kohtaa, jossa perusopetuslain (628/1998) 17 §:n mukaisen peruskouluopetuksen päättyessä oppivelvollisen voimassa olevan erityisen tuen päätöksen pohjalta pitää selvittää ja arvioida opiskelijan erityisopetuksen tarve hänen siirtyessään lukiokoulutukseen.

Tiedon siirtyminen on olennaista oikea-aikaisen ja tarkoituksenmukaisen oppimisen tuen tarpeen arvioimiseksi ja suunnittelemiseksi. Valtakunnallisesti toimiva tiedonsiirto esimerkiksi KOSKI-palvelun kautta takaisi erityisen tuen päätöksen siirtymisen sujuvasti, oikea-aikaisesti ja tietoturvallisesti perusopetuksesta lukiokoulutukseen. Turun kaupunki pitää tärkeänä, että siirtymässä perusopetuksesta lukiokoulutukseen siirretään opetuksen järjestämisen kannalta kaikki olennainen tieto. Olennaista on olla myös ohjeistus siitä, miten lukiokoulutuksessa tehty päätös erityisopetuksesta siirtyy esimerkiksi tilanteissa, joissa opiskelija vaihtaa lukiota koulutuksen järjestäjän sisällä, siirtyy toisen koulutuksen järjestäjän lukiokoulutukseen tai siirtyy ammatilliseen koulutukseen.

### **3. Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita koskevat säädösehdotukset**

Lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmää koskevien muutosten tavoitteena on säilyttää kattava lukioverkko ja turvata sivistyksellisten oikeuksien tasa-arvoinen toteutuminen maassamme. Muutoksen tavoitteena on edelleen edistää kuntien välisen rahoitusvastuun tasapuolisempaa jakautumista koulutuksen järjestämisen alueelliset olosuhteet huomioiden. Tavoitteena on turvata myös vähemmistökielillä järjestettävä opetus ja pienentää rahoituksellisia esteitä koulutuksen järjestäjien tarkoituksenmukaisilta yhdistymisiltä.

Turun kaupungin suomen- tai ruotsinkielinen lukiokoulutus ei saa yksikköhintoihinsa pienten koulutuksen järjestäjien korotusta, koska korotus huomioidaan alle 200 opiskelijan lukioissa portaittain. Turun kaupunki ei kannata opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain 24 §:n ja siihen liittyvän asetuksen (opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettu asetus 1766/2009, 1§) muuttamista esityksen mukaisesti. Sen sijaan rahoitusjärjestelmää tulee kehittää siihen suuntaan, että se voimakkaammin kannustaa pieniä lukioita ylläpitäviä koulutuksen järjestäjiä rakenteellisiin tarkasteluihin yhteistyössä alueensa muiden lukiokoulutuksen järjestäjien kanssa.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, vuonna 2023 kunnallisista koulutuksen järjestäjistä 140:llä (63 prosentilla) opiskelijamäärä oli alle 200. Lähes kaksi kolmasosaa kunnallisista lukiokoulutuksen

järjestäjistä sai niin sanottua pienten lukioiden lisää, ja siihen kohdistui vuonna 2023 lukiokoulutuksen rahoituksesta 41 miljoonaa euroa. Esityksessä todetaan myös, että opiskelijamäärältään pienten lukiokoulutuksen järjestäjien määrä tulee kasvamaan tulevina vuosina voimakkaasti: arvion mukaan alle 100 opiskelijan lukiokoulutuksen järjestäjien määrä nousisi 20 prosentilla vuoteen 2035 mennessä. Tämä kehitys on nähtävillä jo nyt. Samaan aikaan opiskelijamäärältään suurten järjestäjien osuus opiskelijoista on kasvanut. Suurten kaupunkien lukio-opiskelijamäärien kasvu selittyy paitsi kaupunkien väkiluvun kasvulla, myös keskuskaupunkien vetovoimalla. Turun kaupungin lukiokoulutuksen opiskelijapaikoista noin 40 % menee naapurikuntien nuorille.

Turun kaupunki katsoo, että hallituksen esityksessä ei nyt huomioida suurten kaupunkien erityispiirteitä, kuten muiden kuin suomen- ja ruotsinkielisten lukio-opiskelijoiden määrän kasvua. Suuret kaupungit kantavat nyt valtakunnallisesti merkittävän vastuun erityisesti vieraskielisten opiskelijoiden sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarjoavat heidän tarvitsemaansa kielellistä ja muuta tukea opintojen ja ylioppilastutkinnon suorittamiseksi. Esimerkiksi Turun kaupungin perusopetuksensa päättävistä ikäryhmistä vieraskielisiä on 2030-luvulla noin 25 %, ja heidän sivistyksellisten oikeuksiensa turvaaminen tulisi huomioida selvemmin rahoitusmallissa. Toistaiseksi Turun kaupungin lukioiden opiskelijoista vieraskielisiä on ollut verrattain vähäinen määrä, mutta perusasteen päättävien ikäryhmien tilanteesta voidaan päätellä tilanteen olevan kääntymässä ja tähän tarvitaan jatkossa rahoituksellista panostusta valtiolta.

Turun kaupunki pitää rahoitusperusteiden kehittämisessä tärkeänä sitä, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 23 b § lukiokoulutuksen pysyvistä rahoitusleikkauksista poistetaan. Siihen hallituksen esityksen luonnoksessa ei nyt esitetä muutoksia. Vuonna 2014 lisätyn pykälän myötä lukiokoulutukselle vuosittain laskettavaan yksikköhintaan tehdään 996,13 euron suuruinen vähennys. Yksikköhinta lasketaan aikaisempien vuosien valtionosuuspohjan kustannusten perusteella.

#### **4. Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset**

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittaminen kansainvälisille toimijoille ja paluumuuttajille vahvistaen Suomen houkuttelevuutta. Suomen väestörakenne ja syntyvyys edellyttävät työperäisen maahanmuuton edistämistä, ja englanninkielinen ylioppilastutkinto on keskeinen houkuttavuustekijä tähän liittyen. Koulutus olisi tarkoitettu opiskelijoille, joiden suomen tai ruotsin kielen taito ei ole riittävä lukio-opintoihin mutta joiden kielitaito mahdollistaisi opiskelun englannin kielellä. Se olisi siten koulutusväylä ja opiskelumahdollisuus lukiotasoihin opintoihin henkilöille, joilla ei muutoin olisi mahdollisuuksia lukio-opintoihin tai joilla olisi merkittäviä kielitaidollisia vaikeuksia selviytyä lukio-opinnoista ja ylioppilastutkinnosta suomen tai ruotsin kielellä. Tältä osin tavoitteena olisi ennen kaikkea turvata näiden henkilöiden sivistykselliset oikeudet. Edelleen tavoitteena on turvata ylioppilastutkinnon suorittaminen lähtökohtaisesti suomen tai ruotsin kielellä, ja tämän vuoksi englanninkielisen ylioppilastutkinnon rajataan suoritettavaksi tiukasti rajatuin kriteerein.



Turun kaupunki kannattaa lukiolakiin ja ylioppilastutkintolakiin ehdotettuja muutoksia, jotka mahdollistavat englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittamisen. Turun kaupunki pitää myös hyvänä, että koulutuksen järjestäjällä on mahdollisuus hakea englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämislupaa, jos koulutukselle on todellinen tarve. Järjestämisluvan hakeminen on vapaaehtoista.

Englanninkielisen lukiokoulutuksen opiskelijaksi otto jättää koulutuksen järjestäjälle paljon harkinnanvaltaa. Turun kaupunki katsoo, että on hyvä, että koulutuksenjärjestäjällä on päätösvaltaa, mutta samalla huomauttaa, että oppilaaksioton kriteerinä "merkittäviä haasteita suoriutua opinnoista suomen tai ruotsin kielellä" jättää paljon tulkinnanvaraa koulutuksenjärjestäjälle eikä siten edistä yhdenvertaisuutta. Esitetty muutos lukiolain 21 §:ään, jossa koulutuksen järjestäjä arvioi, onko hakijan kielitaito riittävä opetuskielen mukaiseen opetukseen, on epäselvä kielitaidon arvioinnin osalta ja jättää huomioimatta S2- ja R2-oppimäärän lukeneet, jotka pitää jatkossakin rinnastaa suomen tai ruotsin kielen ja kirjallisuuden oppimäärän lukeneisiin. Esitetty nykymuodossaan heikentäisi vieraskielisten hakijoiden yhdenvertaisia mahdollisuuksia hakeutua lukiokoulutukseen.

Esitysluonnoksen mukaan lukiolain 21 a §:ssä säädettäisiin, että englanninkieliseen lukiokoulutukseen otettavalta edellytetään, että henkilöllä on merkittäviä kielellisiä haasteita suoriutua lukiokoulutuksesta suomen tai ruotsin kielellä. Pykälän mukaan lukiokoulutukseen hakevien tulisi ensisijaisesti pyrkiä suorittamaan lukiokoulutus suomen tai ruotsin kielellä. Henkilön kielitaidon luotettava arviointi edellyttää monipuolisten menetelmien käyttämistä. Esitysluonnoksessa todetaan, että lähtökohdan kielitaidon arvioimisessa muodostaisi opiskelijan aikaisempi koulutuspolku. Turun kaupunki katsoo, että koulutuksen järjestäjille ei tule jättää liikaa tulkinnanvaraa lakiin, sillä se voisi johtaa hyvin erilaisiin ratkaisuihin. Erilaiset ratkaisut taas eivät ole hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta toivottavia. Turun kaupunki pitääkin tärkeänä, että valtakunnallisesti luodaan yhteiset opiskelijavalinnan kriteerit ja mittaamistavat esimerkiksi monivalintapäsykokeen muodossa. Samanlaiseen ratkaisuun ollaan päätyvässä korkeakoulujen valintakoeuudistuksessa, jossa valintakokeiden määrää vähennetään ja valintakokeet tulevat olemaan sisällöllisesti pääasiassa automaattisesti tarkistettavia monivalintatehtäviä. Tämänkaltaisen yhteneväinen valintakoe, jossa voidaan mitata hakijan kielellisiä ja akateemisia valmiuksia, on opiskelijoiden oikeusturvan ja oppilaitosten toiminnan kannalta yhdenvertainen ja avoin.

Lukiolain esitysluonnoksen 21 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi oleskeluluvan perustetta koskevasta edellytyksestä. Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelta tulevalta lukiokoulutukseen otettavalta hakijalta edellytettäisiin, että henkilö oleskelee Suomessa muun kuin opiskelun perusteella. Turun kaupunki huomauttaa, että myös Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen sisältä voi tulla hakemuksia henkilöiltä, jotka tavoittelevat opiskelupaikkaa Suomesta ilman muita perusteita maahanmuutolle. Tähän on tärkeää miettiä ratkaisu, jos riskinä nähdään se, ettei koulutus kohdennu suunnitelman mukaiselle kohderyhmälle. Turun kaupunki toteaa edelleen myös, että riittävä englannin kielen taitotaso englanninkieliseen lukiokoulutukseen hakevilta on tarpeellista määritellä valtakunnallisesti. Taitotasoarvioinnin tulee perustua esimerkiksi eurooppalaiseen viitekehukseen tai vastaavaan yhteiseen kielitaitoa kuvaavaan asteikkoon, jota mitataan kuten edellä esitettiin yhteneväisesti valtakunnallisella pääsy- tai valintakokeella.

Turun kaupunki toteaa, että hakijoiden yhdenvertainen kohtelu opiskelijavalinnassa edellyttää riittävän rahoituksen osoittamista valtionosuuksiin tai valtion erillisrahoitusta toteutuneiden kustannuksien mukaisesti. Englanninkielisen lukiokoulutuksen opiskelijavalinta aiheuttaa koulutuksen järjestäjälle uusia tehtäviä ja näistä aiheutuvia kustannuksia. Opiskelijavalinnan edellyttämää henkilöstötarvetta on vielä vaikea arvioida, koska valtakunnallista prosessikuvausta ei ole. Lisäresursseja tarvitaan mm. todistuksien vastaavuuksien tarkistamiseen, kielitaidon arviointiin sekä hakijoiden neuvontaan ja ohjaukseen. Englanninkieliseen lukiokoulutukseen haetaan myös ulkomailta käsin, mikä lisää neuvonnan ja ohjauksen tarvetta.

Opiskelijavalinta englanninkieliseen lukiokoulutukseen sisältää esityksen mukaan runsaasti erilaisten hakijaa koskevien tietojen tarkistamista eri tahoilta (esimerkiksi maassaoloaika ja aiempien todistuksien vastaavuuksien arviointi). Turun kaupungin mielestä on tärkeää varmistaa, että koulutuksen järjestäjällä on oikeus saada nämä tiedot käyttöönsä toiselta viranomaiselta.

Turun kaupunki pitää hyvänä, että englanninkielisen lukion opetussuunnitelman perusteet vastaisivat sisällöltään suomen- ja ruotsinkielisiä opetussuunnitelman perusteita. Samalla myös englanninkieliseen opetussuunnitelmaan on sisällytettävä mahdollisuus paikallisesti päätettäviin asioihin, kuten suomen- ja ruotsinkielisissäkin opetussuunnitelmissa on.

Englanninkieliseen lukiokoulutukseen tulee sisältää suomen tai ruotsin kielen opintoja, mikä tukee kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Kuitenkin pakollinen suomi tai ruotsi toisena kielenä -koe on epärealistinen. Monien opiskelijoiden kohdalla suomen tai ruotsin kielen taito ei ehdi kehittyä tarpeeksi S2-/R2-kokeen suorittamista varten etenkin, kun lukio-opinnot suoritetaan englannin kielellä. Näin taattaisiin suomen tai ruotsin kielen opiskelulle paikka osana englanninkielistä lukiokoulutusta, ja opiskelija voisi suorittaa suomen tai ruotsin ylioppilaskokeen kielitaitoaan vastaavassa kokeessa.

Turun kaupunki haluaa nostaa tarkasteltavaksi myös englannin A-oppimäärän ylioppilastutkinnon arvioinnin. Kokeeseen voisi osallistua nykyistä enemmän englantia äidinkielenään puhuvia, joilla on paremmat edellytykset menestyä kokeessa kuin englantia vieraana kielenä opiskelleilla.

## **5. Taito- ja taideaineiden ylioppilaskoetta koskevat säädösehdotukset**

Ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 3 §:n 1 momentissa säädetään ylioppilastutkintoon kuuluvista ja järjestettävistä kokeista. Turun kaupunki kannattaa hallituksen ehdotusta muuttaa 1 momenttia siten, että ylioppilastutkinnossa suoritettaviin kokeisiin lisättäisiin taito- ja taideaineiden koe. Uudistuksen tavoite on mahdollistaa osaamisen osoittaminen taito- ja taideaineissa, ja ehdotettu muutos edistää tätä tavoitetta.

Lain 4 §:ssä säädetään ylioppilastutkinnon kokeiden järjestämisestä. Turun kaupunki kannattaa 4 §:n momentin 4 lisäystä valmistavista näytöistä. Valmistavat näytöt tarkoittaisivat taiteellisia ja taidollisia näyttöjä, jotka liittyisivät taito- ja taideaineiden kokeisiin. Valmistavat näytöt suoritettaisiin ennen varsinaista koetta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että taito- ja taideaineiden kokeen suoritustavan kehittämisen lähtökohtana olisivat nykymuotoiset lukiodiplomit. Turun kaupunki painottaa, että taito- ja taideaineiden ylioppilaskokeen ja ennen sitä suoritettavan valmistavan näytön kehittämisessä tulee huomioida taito- ja taideaineiden luonteelle ominainen sekä taiteellinen ja taidollinen että teoreettinen prosessinomainen työskentely.

Tällä hetkellä valtioneuvoston asetuksen (810/2018) 12 §:n mukaisesti lukiokoulutuksen oppimääriin voi sisältyä lukiodiplomeja koulutuksen järjestäjän päättämällä tavalla. Lukiodiplomit perustuvat kahden opintopisteen laajuisiin koulutuksen järjestäjän tarjoamiin valinnaisiin opintoihin, joilla taataan opiskelijan mahdollisuus osoittaa erityistä osaamistaan ja harrastuneisuuttaan pitkäkestoisen näytön avulla. Hallituksen esittämässä taito- ja taideaineiden ylioppilaskokeessa tätä valinnaista opintoa ei edellytetä opetuksen järjestäjän tarjottavaksi. Turun kaupunki katsoo, että lukiodiplomeille ominainen pitkäkestoinen taiteellisen ja taidollisen prosessin omaksuminen tulee varmistaa ylioppilaskoetta ja valmistavaa näyttöä edeltävänä opintojaksona, jonka laajuus on vähintään yksi (1) opintopiste, mutta mieluummin kaksi (2) opintopistettä, joka vastaisi laajuudeltaan nykyistä lukiodiplomiopintojaksoa.

Hallituksen ehdotuksessa lisättäisiin ylioppilastutkinnosta annettuun valtioneuvoston asetuksen (612/2019) 4 §:ään säännös siitä, että taito- ja taideaineissa kokeet järjestettäisiin musiikissa, kuvataiteessa ja liikunnassa. Turun kaupunki kannattaa ehdotusta. Musiikin, kuvataiteen ja liikunnan ylioppilaskokeelle tulisi uudistuksen seurauksena selkeä asema osana ylioppilastutkintoa ja valtakunnallista yhteismitallista arviointia. Tämän vuoksi korkeakoulut voisivat jatkossa ottaa nykyistä paremmin huomioon näiden kolmen oppiaineen osaamisen opiskelijavalinnoissa. Turun kaupunki katsoo, ettei uudistus saa heikentää kotitalouden, käsityön, median, tanssin ja teatterin asemaa lukiokoulutuksessa. Uudistus asettaa jatko-opintoihin hakeutumisessa eriarvoiseen asemaan opiskelijat, joilla on hankittuna esimerkiksi erityislukioista tai painotetun opetuksen myötä vahvaa osaamista lukio-opintojen aikana muista taito- ja taideaineista, joista ei voi suorittaa ylioppilaskoetta ja valmistavaa näyttöä.

Turun kaupunki korostaa, että hallituksen esittämän nykyisen lukiodiplomin suorittamisen lakkaamisella musiikissa, kuvataiteessa ja liikunnassa voi olla ennakoimattomia vaikutuksia näiden ylioppilaskokeiden ja muiden taito- ja taideaineiden lukiodiplomien suoritusmääriin ja sitä kautta vaikutuksia opetuksen järjestäjille koituviin kustannuksiin. Turun kaupunki katsoo, että hallituksen esityksen mukainen kahdesti vuodessa toteutettava tutkintopäivä ja koepäivää edeltävä valmistava näyttö ja alustava arviointi lisäävät valvoajaresurssitarvetta yhden uuden koepäivän kustannuksien verran. Ylioppilastutkintojärjestelmää ja kokeiden kestoja tulisi tarkastella myös kokonaisuutena ja pyrkiä keventämään siitä aiheutuvaa kuormitusta oppilaitoksissa esimerkiksi yhdistämällä nykyiset kaksi äidinkielen koetta yhdeksi ja pohtia kokeiden pituuden lyhentämistä nykyisestä kuudesta

tunnista esimerkiksi neljään tuntiin. Suomalainen ylioppilastutkinto on erittäin arvostettu kansallisesti ja kansainvälisesti, mutta sen rakennetta ja käytännön toteutusta olisi syytä uudistaa oppilaitoksia ja opiskelijoita vähemmän kuormittavaksi.

Taito- ja taideaineiden ylioppilaskokeen järjestäminen vaatii koulutuksen järjestäjältä myös lisäresurssia täydennyskoulutukseen. Hallituksen esityksessä todetaan, että musiikin, kuvataiteen ja liikunnan nykyisten lukiodiplomien lakkauttaminen vapauttaisi resurssia taito- ja taideaineiden ylioppilaskokeen ja sitä edeltävän valmistavan näytön järjestämiseen. Jos opetuksen järjestäjä haluaa ennen ylioppilaskoetta ja sitä valmistavaa näyttöä tarjota opintojakson, jolla vahvistetaan opiskelijan valmiuksia pitkäjänteiseen taiteelliseen, taidolliseen ja tiedolliseen työskentelyprosessiin, opetuksen järjestäjän kokonaiskustannukset pysyisivät opetuksen kannalta samantasoisina kuin tällä hetkellä.

## **6. Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset**

Turun kaupunki kannattaa lukiolain 9 §:n muuttamista esityksen mukaisesti. Esitys selkeyttää koulutuksen järjestäjälle tilauskoulutukseen liittyviä edellytyksiä ja turvaa tilauskoulutukseen osallistuvan oikeuksia ja varoja.

## **7. Muut kommentit**

-

Jokela Merja  
Turun kaupunki - Kansliapäällikkö 27.5.2024 § 105