

Asia: VN/33945/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lukiokoulutuksen uudistamisessa toivotaan avointa vuoropuhelua koulutuksenjärjestäjien kanssa ja lukioiden arjen käytännön asiantuntijoiden näkökulmien kuuntelemista. Lakiuudistuksiin tulisi varata riittävä valmistelu-aika sekä valmisteluun, kuulemiseen että täytäntöönpanoon.

Lukion erityisopetus on nyky-lainsäädännön puitteissa ollut jokaisen lukiolaisen oikeus. Lukiolaisen tarve erityisopetukseen on tyypillisimmin satunnaista ja lyhytkestoista. Nykyinen tapa antaa erityisopetusta joustavasti ja tarvittaessa satunnaisesti on hyödyttänyt tasavertaisesti kaikkia lukiolaisia, ei vain suurimmassa tarpeessa olevia. Joustava tuen toteuttaminen on jo nykyisellään mahdollistanut sen, että lukiolainen on voinut saada tarvettaan vastaavaa säännöllistä erityisopetusta. Tärkein tekijä erityisopetuksen saamisessa ja antamisessa on lukiossa käytettävissä oleva erityisopettajaresurssi. Olisi kannatettavaa tehdä nykyisestä suositellusta erityisopettajamitoituksesta velvoittava ja valtion taholta taata myös tuon mitoituksen toteutuminen riittävällä kohdennetulla rahoituksella kaikkien lukiokoulutuksen järjestäjien toiminnassa. Tämä takaisi lukiolaisen oikeuden erityisopetukseen paremmin kuin lakiesityksessä esitetty erityisopetuksesta annettava hallintopäätös.

2. Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset

Pidämme hyvänä, että perusasteen järjestäjät veloitetaan siirtämään erityisen tuen asiakirjat nivelvaiheessa toiselle asteelle. Perusopetuksen lainsäädäntöä ollaan uudistamassa ja erityinen tuki käsitteenä ilmeisesti katoamassa. Pyydämme tarkistamaan, että uudistettavaksi esitettävän lukiolain sisällöissä huomioidaan se, mihin muotoon perusopetuslakia ollaan uudistamassa, eikä uudistuksia viedä eritahtisesti eteenpäin niin, että kunnallisten varhaiskasvatuksen, esi- ja perusopetuksen sekä lukiokoulutuksen järjestäjien toiminnassa lasten ja nuorten oppimisen tukea sääntelevät säädökset muuttuvat vuoronperään jatkuvasti.

Lukiossa annettava erityisopetus on joustavaa ja monimuotoista. Erityisopetuksen tehtävä on tukea aineenopetusta. Pidämme hyvänä sitä, että tukea on voinut antaa silloin, kun opiskelija sitä tarvitsee

ja niin pitkään kuin on tarpeellista, mutta ilman ennalta tehtyjä hallintopäätöksiä annettavasta tuesta. Lukiolain tulee taata jokaiselle opiskelijalle tasavertainen oikeus erityisopetukseen, eikä korostaa yhtä ryhmää ylitse muiden. Näistä syistä emme kannata turhaa byrokratiaa ja erillisen hallintopäätöksen tekemistä asiasta. Lakiesitys ei nyky muodossaan palvele OKM:n tavoitetta purkaa turhia normeja, mihin tavoitteeseen uskoaksemme koulutuksen järjestäjät ovat myös lähtökohtaisesti tyytyväisiä. Siksi esitämme, että lukiolaisella olisi oikeus pyydettäessä saada hallintopäätös. Menettely olisi vastaava kuin lukiolaissa on jo nykyisellään määritelty opiskelijaksi ottamista koskevasta päätöksestä. Näin toimien vältetään tarpeettomien hallintopäätösten valmisteluprosesseihin kuulemisineen, tekemiseen, tiedoksiantoon sekä arkistointiin kuluvia resursseja. Laissa säädettävä velvollisuus koulutuksenjärjestäjälle antaa hallintopäätös pyydettäessä varmistaa mahdollisuuden muutoksenhakuun, jos opiskelija tai hänen huoltajansa on tyytymätön koulutuksen järjestäjän toimintaan ja opiskelijan saamaan tukeen.

Kun lakimuutosten tavoitteena on vahvistaa opiskelijan oikeutta erityisopetukseen, emme pidä järkevänä suunnata osaa erityisopettajien tekemästä työstä hallintopäätösten valmisteluun, mihin nyt esitetty luonnos toiminnan ohjaisi. Lakiluonnoksessa ei nyt ole määritelty selkeitä kriteereitä erityisopetuksen saamiselle. Tästä syystä myös hallintopäätösten tekeminen erityisopetuksesta on kyseenalaista, koska lainsäädännön tulisi olla tarkkarajaista ja käsitteet yksiselitteisesti määritelty, mihin asioihin hallintopäätös pitäisi tehdä ja mihin ei.

Luonnoksen sivulla 21 erityisopetus määritellään erityisopettajan antamaksi tai erityisopettajan konsultaatioon perustuvaksi opetukseksi. Säännöskohtaisissa perusteluissa taas erityisopetus määritellään erityisopettajan antamaksi opetukseksi. Lakiesityksen sisältö pitää tarkistaa sisällöltään koherentiksi itsensä kanssa. Näkemyksemme mukaan erityisopetusta voi antaa vain kelpoinen erityisopettaja (vrt. opetustoimen henkilöstön kelpoisuusasetus 11 a §). Aineenopettajat eivät koe olevansa päteviä antamaan opetusta, joka määritellään erityisopetukseksi. Toisaalta jos erityisopetus määriteltäisiin erityisopettajan konsultaatioon perustuvaksi opetukseksi, jota voisivat antaa muutkin kuin koulutetut erityisopettajat, asia olisi ristiriidassa em. kelpoisuusasetuksen määräyksen kanssa, missä säädetään siitä, kuka on kelpoinen antamaan lukiolain 28 § mukaista erityisopetusta.

Luonnoksen sivulla 29 puhutaan uutena tehtävänä lukiolain 29 §:ään ehdotetusta erityisopetuksen tarpeen arvioinnista. Luonnoksessa ei kuitenkaan ole pykälää 29. Ko. kohdassa tarkoitettaneen 28 b §:ään ehdotettua erityisopetuksen tarpeen arviointia, joka määritellään lakiehdotuksessa voimassa olevan perusopetuslain mukaisesti. Jos hallituksen esitys uudesta perusopetuslaista toteutuu nyt samanaikaisesti lausuntokierroksella esitetyn mukaisena, jatkossa hallintopäätöksiä tehdään myös nykyistä tehostettua tukea saaville. Lukiolain uudistuksen yhteydessä tulisikin nyt arvioida ja määritellä tarkemmin, kenelle arviointi tulisi siis tehdä? Jos se tehdään kaikille tehostettua tai erityistä tukea saaneille, opiskelijamäärä jo huomattavasti esityksessä mainittua 7,5 prosenttia suurempi ja vaikutusarviota tulee tarkistaa. Luonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä erityisopetuksen tarpeen arviointi käytännössä tarkoittaa. Ilman selkeää valtakunnallista ohjausta kunnat ja lukiot tekevät tämän hyvin eri tavoin. Lakiuudistuksen tavoitteena tulisi olla toimintatapojen yhtenäistäminen ja koulutuksellisen tasa-arvon vahvistaminen opiskelijoiden yhdenvertaisuuden lisäämiseksi.

3. Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita koskevat säädösehdotukset

Oppimisen tukeen tulee kohdentaa riittävä rahoitus, jolla taataan tuen käytännön järjestäminen lukioissa. Lukiokoulutuksen nykyinen rahoitusmalli sekä nyt esitetyt rahoitusuudistukset eivät turvaa opiskelijoiden tasa-arvoa saada oppimisen tukea, vaan lukioiden resurssit ovat vahvasti

kytköksissä lukiokoulutuksen järjestäjän (jotka pääsääntöisesti ovat kuntia) taloudelliseen tilanteeseen.

Rahoitusperusteiden kehittämisessä pidämme ehdottoman tärkeänä sitä, että opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 23 b § lukiokoulutuksen pysyvistä rahoitusleikkauksista poistetaan. Luonnoksessa tähän ei nyt esitetä muutoksia, vaikka jo vuonna 2014 lisätyn pykälän myötä lukiokoulutukselle vuosittain laskettavaan yksikköhintaan tehdään lähes 1000 euron vähennys. Yksikköhinta lasketaan aikaisempien vuosien valtionosuuspohjan kustannusten perusteella, mutta epärehellisen alimitoitettuna, tietoisena siitä, ettei rahoitus lähtökohtaisesti ole riittävää. Valtion tulee rahoitusta koskevalla ohjauksella huolehtia lukiokoulutuksen järjestäjien tasapuolisista mahdollisuuksista järjestää laadukasta lukiokoulutusta riittävillä resursseilla niin, että valtionosuusrahoitus on riittävä ja oikein mitoitettu suhteessa todellisiin kustannuksiin.

4. Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset

Ei lausuttavaa.

5. Taito- ja taideaineiden ylioppilaskoetta koskevat säädösehdotukset

Ei lausuttavaa.

6. Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Ei lausuttavaa.

7. Muut kommentit

Tuntuu ristiriitaiselta, että samaan aikaan kun ministeriö ilmoittaa hakevansa isoja säästöjä normien purulla, toisaalla esitetään kuitenkin uutta hallinnollista päätöstä lukioiden erityiseen tukeen sekä tästä aiheutuva hallinnollista lisätyötä ja -kustannuksia kaikille koulutuksenjärjestäjille. Ehdotamme, että opiskelijoiden oikeusturvan kannalta lukiot veloitetaan antamaan hallintopäätös pyydettyäessä. Näin arjen toiminta olisi lukioissa hallinnollisesti mahdollisimman vähän kuormittavaa, mutta opiskelijalle turvattaisiin oikeus saada muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös tarvittaessa (vrt. menettely jo nykyisen lukiolain 20 § mukaisesti opiskelijaksi ottamista koskevassa asiassa).

Lumiainen Jyrki
Paimion kaupunki