

Asia: VN/33945/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi 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, luoda lukiodiplomeille valtakunnalliset kriteerit 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 säättää lukio-opiskelijoiden oikeudesta tukiopetukseen varmistaakseen jokaiselle opiskelijalle riittävän tuen edetä lukio-opinnoissa. Tarkoituksena on myös uudistaa lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmä vastaamaan paremmin lukiokoulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Helsingin yliopisto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

2. Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset

Oppimisen tuki

Esityksessä ehdotetaan uudistuksia lukion oppimisen tuen ja erityisopetuksen saavutettavuuteen. Esityksessä oppimisen tuen painotus on ennaltaehkäisevässä oppimisen tuessa ja oppimisen tuki toteutettaisiin matalan kynnyksen tukiopetuksena sekä erityisopettajan ja muun henkilöstön antamana tukena ja ohjauksena. Esityksen mukaan oppimisen tukea tulisi olla opiskelijoille saatavissa riittävästi, oikea-aikaisesti ja laadultaan sellaisena, että se edistäisi opiskelijoiden oppimista, osaamisen osoittamista, valmistumista ja jatko-opintoihin siirtymistä sekä hyvinvointia. Erityisope-

tuksen oikeus opiskelijalla olisi esityksen mukaan, jos hän todennettujen oppimisvaikeuksien vuoksi tarvitsisi erityisopetusta oppimäärän osaamistavoitteiden saavuttamiseksi eikä tukiovetus tai muu oppimisen tuki olisi riittävää opiskelijan tuen tarpeiden kannalta.

Helsingin yliopisto pitää hyvänä, että ehdotetuilla lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muutoksilla vahvistettaisiin lukiolaisten oikeutta oppimisen tukeen. Jotta esitetty muutos vahvistaa tasa-arvoa- ja yhdenvertaisuutta, ei tuen saaminen saa olla kiinni koulujen tai kunnan resursseista vaan sen on oltava velvoittavaa ja resurssit tulee mahdollistaa. Toimiessaan oppimisen tuki voi tasoittaa mahdollista opiskelijoiden valinnasta syntyvää eriarvoisuutta. On varmistettava myös opiskelijan oikeus oppimisen tukeen taideaineessa, ja erityisesti kuinka lähestyä mahdollista oppimisen tukea lukiodiplomin yhteydessä, mikäli se yhdistetään jollain tavalla ylioppilastutkintoon. Kokonaisuutta on myös syytä katsoa ja onkin syytä pohtia myös kriittisesti, riittääkö lukioissa resursseja myös lahjakkaiden opiskelijoiden tukemiseen oppimisen tukea vahvistettaessa.

Oppimisen tuen käsitteet

Hallitusohjelman tavoitteena on yhtenäistää oppimisen tuen jatkumoa ja vahvistaa lukiossa saatavaa erityisopetusta. Nämä ovat kannatettavia tavoitteita. Esityksessä lukiolain muuttamisesta uudeksi lukiolaiksi käytetään kuitenkin oppimisen tuen käsitteitä eri tavalla kuin varhaiskasvatuksen ja esi- ja perusopetuksen lainsäädännössä, jotka on yhtenäistetty kolmiportaisen oppimisen ja koulunkäynnin tuen tasoiksi.

Pykälässä 28 mainitut tukiovetukselliset toimet, joita kutsutaan oppimisen tueksi, ovat keinoja, jotka ovat pääsääntöisesti yleisen tuen keinoja perusopetuksessa. Perusopetuksen erityiseen tukeen joudutaan viittaamaan pykälän 28b kohdalla, joka koskee erityisopetuksen hallintopäätöstä (perusopetuksessa erityisen tuen päätös, jota edeltää pedagoginen selvitys). Pykälissä 28a ja 28b puhutaan erityisopetuksesta, joka toiminnoiltaan vastaa tehostetun ja joissain tapauksissa vaativimman, erityisen tuen tasoa. Joskin aiemman tutkimuksen perusteella erityisen tuen oppilaat harvoin siirtyvät lukioon.

Helsingin yliopiston katsookin, että selkeyttä lisäisi, jos käsitteistö olisi yhtenäinen kautta linjan erityisesti, kun se on ollut hallitusohjelman tavoitteena. Tätä tukee myös se, että oppimisen tuen kohteena ovat käytännössä samat oppilaat läpi koulujärjestelmän. Käsitteiden yhtenäistäminen olisi hyödyllistä, koska eri käsitteiden käyttäminen eri kouluasteilla lisää byrokratiaa eikä vastaa tavoitteena olevaa normipurkua. Eri käsitteiden käyttäminen hankaloittaa myös viranomaisyhteistyötä ja näyttäytyy kapulakielisenä oppilaiden huoltajille.

Oppimisen tuen toteutus ja seuranta

Oppimisen tukea koskevat ehdotukset ovat kannatettavia. jatkuvuuden ja linjakkuuden kannalta olisi olennaista kartoittaa, miten oppimisen tuen ja ohjaamisen kokonaisuudessa saataisiin paremmin huomioitua opiskelijan tarpeet myös korkea-asteelle siirryttäessä. Tällä hetkellä näitä on jossain määrin huomioitu ammatillisessa koulutuksessa, mutta yliopistoissa erityisen tuen tarpeessa olevien opiskelijoiden ohjausresurssit ovat hyvin puutteelliset. Esityksessä esitellään erityisopetukseen liittyvää hallinnointia eräissä vertailumaissa, joissa erityisopetus on lainsäädännöllisesti oma kokonaisuutensa koskien koko koulujärjestelmää. Tämänkaltaista uudistusta tulisi vakavasti selvittää myös Suomessa, jossa toiminnot edelleen pirstoutuvat kouluasteittain ja hallinnonaloittain omiksi kokonaisuuksikseen.

Sujuvuuden ja opiskelijan edun kannalta tärkeää on, että oppimisen tukea on voitava antaa ilman hallinnollista päätöstä. Ylipäätään byrokratian lisäämistä tulee välttää, koska se vie aikaa ja resursseja tuen antamisesta sekä lisää työtä hallinnollisiin prosesseihin. Mikäli hallinnollinen päätös tarvitaan, se tulisi rajoittaa tilanteisiin, joissa opiskelijalla on selkeä diagnoosi oppimisen vaikeuksista.

Ylioppilastutkinnon kokeissa ei ole käytettävissä tukea, mikä haastaa kovin laajan tuen ja yksilöllistämisen suhteen lukion oppimäärän opiskelussa. Ei tulisi luoda opiskelijoille ja huoltajille mielikuvaa tuetusta lukion oppimäärän ja ylioppilastutkinnon suorittamisesta, jos se ei ole aidosti mahdollista. Lakiesitys ei ota kantaa siihen, että tuesta huolimatta lukiolainen ei ehkä saavuta tasoa, jolla olisi mahdollista suorittaa ylioppilastutkinto. Lukio-opintojen tarkoituksena on myös valmistaa opiskelijoita korkeakouluopintoihin. Jos opiskelija tuettuna suorittaa lukion oppimäärän, mitkä edellytykset opiskelijalla on selvitä jatko-opinnoista?

Toimeenpanon seurannan osalta todetaan, että tilannetta tarkastellaan Kouluterveyskyselyiden avulla. Tämä on riittämätön toimintamalli, koska kouluterveyskyselyn asetelma on poikkileikkaus. Lukion oppimisen tuen tilanteen peruskartoitus tulisi suorittaa osallistuvien menetelmin ja lisäksi lakimuutosten seurantaan tarvitaan pitkittäisasetelman hyödyntämistä.

Erityisopettajien koulutus

On hyvä, että lukion oppimisen tukea vahvistetaan ensin hankerahoituksella ja sen jälkeen perusrahoitukseen kytketyllä arviolla. Lukion erityisopettajien rekrytoinnin näkökulmasta keskeinen ongelma on, että lukion erityisopettajia ei varsinaisesti kouluteta missään. Jotta tämä tyhjiö ei täyty yläkoulun erityisopettajilla, tulisi lukion erityisopettajien koulutusta järjestää esimerkiksi kohdennetulla poikkeuskoulutuksella (esim. ylimääräinen sisäänotto lukiopainotuksella) sekä pitkäkestoisella täydennyskoulutuksella. Nämä olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi verkostomaisella toteutuksella valtakunnallisesti.

Viite: Jahnukainen, M., Vainikainen, M-P., Lintuvuori, M., Asikainen, M., Keskinen, H-L., Hotulainen, R. (2018). Tehostettua ja erityistä tukea saaneiden oppilaiden sijoittuminen toisen asteen opintoihin. Teoksessa Vainikainen, M-P et al. Oppimisen tuki varhaislap-suudesta toisen asteen siirtymään: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018, 87–93.

3. Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita koskevat säädösehdotukset

-

4. Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset

Esityksessä ehdotetaan uudistusta, joka koskee englanninkielistä ylioppilastutkintoa sekä englanninkieliseen ylioppilastutkintoon valmistavaa englanninkielistä lukiokoulutusta ja opiskelijavalintaa.

Esityksessä englanninkielinen ylioppilastutkinto olisi kolmas kieliversio kansallisesta ylioppilaskokeesta suomen- ja ruotsinkielisen kokeen rinnalla. Ylioppilastutkinto suoritettaisiin nykyistä vastaavasti suomeksi tai ruotsiksi oppilaitoksen opetuskielen mukaisesti. Lisäksi ylioppilastutkinto olisi jatkossa mahdollista suorittaa myös englanniksi, mistä säädettäisiin ylioppilastutkintolaissa. Englanninkieliseen ylioppilastutkintoon kuuluisi viisi pakollista koetta. Lukio-opinnot edellyttävät suomalaisen kulttuurin, historian ja toimintatapojen omaksumista ja niiden osaamista mitataan ylioppilastutkinnossa. Englanninkielisessä ylioppilastutkinnossa edellytettäisiin pakollisena äidinkielen ja kirjallisuuden kokeen suorittamista, jonka tutkinnon suorittaja käytännössä suorittaisi S2/R2-kokeena. Jotta englanninkielinen lukiokoulutus ei uhkaisi kansalliskielistä koulusivistystä, säädettäisiin englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämislupamenettelystä ja koulutukseen johtavasta oppilasvalinnasta

Englanninkielisen ylioppilastutkinnon tarpeellisuutta on esityksessä perusteltu voimakkaasti "kansainvälisten toimijoiden ja paluumuuttajien" tarpeista käsin. Erilaisilla oppilasvalinnan kriteereillä vaihtoehto halutaan kuitenkin rajata pois suomen- ja ruotsinkielisiltä opiskelijoilta, samoin kuin niiltä, joiden oleskelu Suomessa perustuisi vain opiskeluun. Englanninkielistä lukiokoulutusta on jo nyt tarjolla useissa oppilaitoksissa ja on kyseenalaista, ylittääkö paluumuuttajien kysyntä tarpeen siinä määrin, että sen lisääminen on välttämätöntä? Esityksessä ei ole huomioitu, että vaihtoehdon sulkeminen pois suomen- ja ruotsinkielisiltä opiskelijoilta voi kaventaa heidän mahdollisuuksiaan hakeutua jatko-opintoihin ulkomaille.

Miten varmistetaan opetuksen tarjoamisen resurssit sekä opettajien osaaminen? Englanninkielisen tutkinnon toteuttaminen vie resursseja suomenkielenkielisen ylioppilastutkinnon toteuttamiselta, eikä englanninkielisen lukiokoulutuksen tarjoamisen vaikutuksia ei ole kartoitettu opettajakoulutuksen kannalta. Englanninkielisen opetussuunnitelman toteuttaminen siten, että opetus vastaa laadultaan kotimaisilla kielillä toteutettavaa opetusta edellyttää opetushenkilökuntaa, joka on pätevää opettamaan englannin kielellä. Olisi välttämätöntä kartoittaa pätevän opetushenkilökunnan kouluttamisen sekä tehtävien täyttämisen edellyttämät resurssit. Tuottaako

mittava resurssointi riittävästi hyötyä Suomen koulutusjärjestelmässä? Resusseja vaatii myös ylioppilastutkinnon kokeiden, koejärjestelmien ja sensoroinnin toteuttaminen englannin kielellä.

5. Taito- ja taideaineiden ylioppilaskoetta koskevat säädösehdotukset

Esityksessä ehdotetaan taito- ja taideaineiden kokeita osaksi ylioppilastutkintoa. Esityksen mukaan yhden viidestä pakollisesta ylioppilaskokeesta voisi jatkossa suorittaa taito- ja taideaineineen kokeella, jonka suorittamisen tavan kehittämisen lähtökohtana olisivat nykymuotoiset lukiodiplomit, joille luotaisiin valtakunnallinen kriteeristö. Esityksen mukaan taito- ja taideaineiden kokeen lisääminen ylioppilastutkintoon laajentaisi kokelaiden mahdollisuuksia osoittaa lukion oppimäärään liittyvää osaamistaan.

Taito- ja taideaineiden lukiodiplomin kehittäminen on kannatettava ja arvokas kehityssuunta paitsi yhdenvertaisuuden ja sivistyksen sekä opettajakoulutuksen näkökulmasta. Se tunnustaa eri tiedonalojen arvon ja tukee erilaisin vahvuuksin ja orientaatioin olevien opiskelijoiden hakeutumista jatko-opintoihin.

Taito- ja taideaineiden suorituksen tuominen yhdeksi vaihtoehdoksi pakollisten ylioppilaskokeiden joukkoon sisältää monenlaisia haasteita ja kriittisesti tarkasteltavia kohtia. Yhden ylioppilaskokeen korvaava kuvataiteen, musiikin tai liikunnan koe ei voi olla kertasuoritustyyppinen vaan sen on oltava kunkin oppiaineen tiedonkäsityksen ja opetussuunnitelman mukainen sekä osoittaa koko oppimäärän hallintaa. Tiedonalan luonne on huomioitava kunkin oppiaineen koetta suunniteltaessa ja toteutettaessa. Yhdenvertaisuuden ja läpinäkyvyyden on oltava kokeessa taattu, jotta se on arvioitavissa selkein kriteerein, objektiivisesti eikä mahdollista vilppiä. Toteutuksen tulee olla myös sellainen, että sen tuottamisen valvonta ja sensorointi vertautuu nykyisiin ylioppilastutkinnon kokeisiin. Lisäksi esitys edellyttää selvityksiä ja selkeyttämistä, jotta varmistetaan yhdenvertainen toteuttaminen ja arviointi eri lukioissa.

Esitys taito- ja taideaineiden kokeesta yhden vaaditun ylioppilaskokeen korvaavana sisältää myös selkeitä ongelmakohtia. Esityksessä sen vaikutuksia on arvioitu positiivisesti suhteessa taide- ja taitoalojen jatko-opintoihin hakeutumiseen, mutta käytännössä lähes kaikilla muilla koulutusaloilla yliopistossa se asettaisi hakijat epäedulliseen asemaan. Kieli- ja reaaliaineiden merkitys on jo aikaisemmilla todistusvalinnan kaltaisilla uudistuksilla vähentynyt ja tämä voisi kaventaa osaamista edelleen. Esitys toisen kotimaisen kielen korvaamisesta kyseisellä kokeella heikentäisi kotimaisten kielten elinvoimaisuutta.

Näistä syistä ehdotus taito- ja taideaineiden diplomin jatkokehittelystä ylioppilastutkinnon rinnalla tarjottavaksi vaihtoehdoksi voisi olla kannatettavampi kuin sen ottaminen suoraan osaksi ylioppilaskoetta. Tämä vaihtoehto ei sulje pois mahdollisuutta, että taito- ja taidekoulutusta tarjoavat korkea-asteen oppilaitokset voivat huomioida sen opiskelijavalinnoissaan. On myös syytä tarkastella miten uudistus vaikuttaa resurssihin ja kuinka ne varmistetaan. Muutos on huomioitava myös osana opettajakoulutusta ja esitetyn toteutuessa tarvitaan jatkokoulutusta nykyisille aineenopettajille.

6. Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset

-

7. Muut kommentit

Esityksessä on monia hyviä sekä kannatettavia uudistuksia ja ehdotuksia. Liian lyhytjänteisesti tapahtuva ja jatkuva uudistaminen aiheuttaa kuitenkin haasteita lukioille toimeenpanon, vakiinnuttamisen sekä vaikutusten seurannan näkökulmasta. Koulutuksessa olisi toivottavaa pystyä luottamaan yli hallituskausien ulottuvaan koulutuspolitiikkaan, joka pohjautuu tutkittuun tietoon ja aitoon tarpeeseen kehittää olemassa olevaa huomioiden muutosten vaikutukset laaja-alaisesti.

Pellikka Laura

Helsingin yliopisto - Lausunnon valmistelija hallintoasiantuntija Laura
Pellikka, allekirjoittaja opetuksesta vastaava vararehtori Kai Nordlund