

Asia: VN/33945/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Sivistysala ry (myöhemmin Sivista) kiittää mahdollisuudesta lausua lukiokoulutukseen ehdotetuista uudistuksista. Sivista on ollut mukana uudistuksen seurantaryhmässä ja saanut mahdollisuuden kommentoida työn etenemistä. Tässä lausunnossa on esitetty keskeiset huomiot opetus- ja kulttuuriministeriön virkatyönä valmistelemiini ehdotuksiin.

Yleisesti Sivista pitää ehdotuksia tarpeellisina uudistuksina, joiden myötä lukiokoulutus vastaa yhä kattavammin yhteiskunnallisiin kehityskulkuihin. Osin nämä oikeansuuntaiset ehdotukset jäävät kuitenkin riittämättömiksi – esimerkiksi englanninkielisen ylioppilastutkinnon osalta ehdotukset eivät kaikilta osin huomioi kohderyhmän tarpeita.

Tietyt ehdotukset ovat myös ongelmallisia. Orpon hallituksen ohjelmassa tavoiteltiin lukiokoulutukseen rahoitusuudistusta, jonka myötä rahoitus vastaisi paremmin lukiokoulutuksen todellisiin kustannuksiin. Tämä ei kuitenkaan toteudu, sillä ehdotuksiin ei sisälly toimia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 23 b § osalta. Jatkossakin lukiokoulutuksessa keskimääräistä yksikköhintaa laskettaessa tehdään vähennys (996,13 euroa), jonka vaikutus lukiokoulutuksen rahoitukseen on merkittävä. Näin ollen on tarkasteltava erittäin kriittisesti sitä, mihin lukiokoulutuksen resurssit kohdentuvat. Sivista vastustaa ehdotettuja tuen uudistuksia hallintopäätöksen tekemisen osalta, sillä lukiokoulutuksen voimavaroja ei pidä kohdentaa enenevissä määrin hallinnolliseen työhön.

2. Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset

Sivista pitää hyvänä, että oppimisen tukea tavoitellaan kehitettävän koulutusjärjestelmässä kokonaisuutena, jotta se toimii oppijan näkökulmasta ymmärrettävästi ja sujuvasti. Koulutusmuotojen erilaiset piirteet ja tavoitteet on kuitenkin huomioitava myös tuen lainsäädännössä, eikä ole tarkoituksenmukaista varsinaisesti yhtenäistää tuen lainsäädäntöä

samanlaiseksi kaikissa koulutusmuodoissa. Sivista pitää hyvänä, että ehdotuksessa selkeytetään tiedonsiirtoon liittyviä käytänteitä koulutuksen nivelvaiheessa. Tämä on erityisen keskeistä niissä tilanteissa, joissa opiskelija siirtyy eri järjestäjän tarjoamaan koulutukseen perusopetuksen jälkeen. Tiedonsiirtoon voi olla tarkoituksenmukaista kehittää valtakunnallinen ja tietoturvallinen ratkaisu.

Sivista ei näe merkittäviä haasteita lukiokoulutuksen nykyisessä tuen lainsäädännössä. Nyt valmistellun uudistuksen yhteydessä toteutetussa opiskelijoiden kuulemisessakin kehittämiskohteet liittyvät erityisesti toimintakulttuuriin sekä opiskelijoiden ja henkilöstön vuorovaikutukseen.

Sivista katsoo, että oikeudesta tukiopetukseen voidaan säätää lukiolaissa. Tukiopeutus on lukio-opiskeluun hyvin soveltuva tuen muoto ja ehdotettu muotoilu vastaa vakiintunutta käsitystä tukiopeutuksen toteutuksesta. Sivista pitää tärkeänä, että ehdotuksesta käy selkeästi ilmi, että oikeus tukiopeutukseen koskee niitä tilanteita, joissa opiskelija tarvitsee tukea lukion oppimäärän suorittamiseksi. Koulutuksen järjestäjä voi halutessaan tarjota tukiopeutusta myös laajemmin, mutta lainsäädännössä kohderyhmän rajaus on tarkoituksenmukainen.

Ehdotuksessa esitetään muutoksia myös erityisopetukseen. Lukiokoulutuksessa säädettiin oikeus erityisopetukseen vuoden 2018 lukiolain uudistuksessa. Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen (Karvi) arvioinnissa keväällä 2024 kartoitettiin oppimisen tuen, etenkin erityisopetuksen, toteutumista lukioissa. Arvioinnin mukaan erityisopetuksen asema on vahvistunut lukioissa, ja opiskelijoiden mahdollisuudet saada tarvitsemaansa oppimisen tukea ovat lisääntyneet. Noin puolet erityisopettajista ja rehtoreista arvioi lukionsa erityisopetukseen kohdennettujen resurssien olevan riittäviä ja työn tekemiseen olevan tarpeeksi aikaa. Erityisopetus on vielä verrattain tuore tukimuoto velvoittavana kaikissa lukioissa, joten kehittämistyö jatkuu edelleen. Kehittämistyön jatkuessa erilaisissa verkostoissa vaihdetut kokemukset ovat tärkeitä.

Karvin arvioinnissa todetaan, että tukitarpeiden lisääntyminen ja moninaistuminen haastaa laajemmin koko lukion henkilöstön osallistumaan tuen toteuttamiseen. Sivista pitää keskeisenä sitä, että erityisopetuksiksi määritellään erityisopettajan antama opetus sekä erityisopettajan konsultaatioon perustuva muu opetus ja ohjaus, jota antaisi muu opetushenkilöstö. Lukiokoulutuksen tavoitteiden saavuttamisen kannalta aineenopettajien merkitys on keskeinen, joten on luontevaa, että heidän roolinsa tunnistetaan myös tuen tarjoamisessa.

Sivista ei kannata hallintopäätöksen tekemistä erityisopetuksesta. Sivista katsoo, että ehdotuksessa ei ole perusteltu hallintomenettelyn välttämättömyyttä, vaan on todettu sen vahvistavan opiskelijan oikeusturvaa. Sivista katsoo, että opiskelijan oikeusturvan kannalta tärkeintä on tuen tosiasiallinen toteutuminen. Resurssit on syytä kohdentaa mahdollisimman täysimääräisesti tähän erilaisen hallinnollisen menettelyn sijaan.

Erilaisia ratkaisuja on vielä syytä selvittää, sillä ehdotuksen vaikutuksia on haastava arvioida. Erilaisten diagnoosien määrä on lisääntynyt. Mikäli kehitys jatkuu, eikä oikeutta ole säädetty riittävän täsmällisesti, nyt säädettävät käytännöt voivat osoittautua erittäin kuormittaviksi. Sivista esittää ensisijaisesti ehdotuksesta 28 b § Päätös erityisopetuksesta luopumista. Toissijaisesti Sivista ehdottaa, että hallintopäätös tehtäisiin vain joko siinä tapauksessa, että se on kielteinen tai opiskelijan pyynnöstä.

Lopuksi Sivista toteaa, että vaikutusten arviointi nykytilanteen pohjalta on ongelmallista, sillä perusopetuksen oppimisen tukeen on kohdentumassa merkittäviä muutoksia. Näiden muutosten vaikutuksia tulisi arvioida myös tässä ehdotuksessa, vaikka niihin sisältyykin epävarmuuksia. Sivista pitää valmistelun aikataulua ongelmallisena, sillä lukiolain tuen pykälä olisi joka tapauksessa uudistettava varsin pian lain hyväksymisen jälkeen, sillä ehdotuksessa viitataan uudistettavana oleviin perusopetuksen pykäliin. Mikäli lausunnoissa laajasti esiin tuotuja ongelmakohtia tuen pykäliin ei jatkovalmistelussa ratkaista, Sivista pitää tarkoituksenmukaisena, että tuen uudistus siirretään toteutettavaksi perusopetuksen tuen uudistamisen jälkeen, jotta kokonaisvaikutukset on mahdollista arvioida.

3. Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita koskevat säädösehdotukset

Ehdotuksessa esitetään nykyisen pienen koulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotuksen eli ns. pienten lukioiden lisän korvaamista uudella saavutettavuutta huomioivalla korotuksella. Sivista pitää kannatettavana sitä, että lukiokoulutuksessa korotusta kohdennettaisiin jatkossa oppilaitoksen koon sijaan koulutuksen järjestämisen olosuhteiden perusteella. Tämä antaa paremmat edellytykset turvata lukiokoulutuksen saavutettavuus väestökehitys huomioiden.

Sivista pitää valitettavana sitä, että saavutettavuuden käsite huomioidaan ehdotuksessa vain alueellisuuden ja kansalliskielten näkökulmasta. Sivista katsoo, että ehdotus olisi tasapainoisempi, mikäli se huomioisi myös maahanmuuttajataustaisen väestön. Tämä näkökulma saavutettavuuteen on lukiokoulutuksessa keskeinen, sillä maahanmuuttajataustaisia opiskelijoita ohjautuu lukioon suhteessa kantaväestöön keskimääräistä vähemmän. Jo vuonna 2018 vaihtoehtoja lukiokoulutuksen rahoitukselle selvittänyt opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmä tunnisti maahanmuuttajataustaisten ja vieraskielisten opiskelijoiden määrän rahoitusjärjestelmässä huomioitavana olosuhdetekijänä lukiokoulutuksen järjestämiselle.

Ns. pienten lukioiden lisänä jaetaan tällä hetkellä 42 miljoonaa euroa. Sivista ehdottaa, että esimerkiksi 10 prosentin osuus tästä kohdennettaisiin opiskelijoiden maahanmuuttotaustaan ja vieraskielisyyteen kytkeytyvien indikaattoreiden perusteella. Näin jaettavan korotuksen olisi syytä kohdella koulutuksen järjestäjiä ylläpitäneutraalisti, jotta rahoitusjärjestelmä ei ohjaa lukioiden väliseen segregatioon.

Sivista pitää muilta osin ehdotettuja saavutettavuuskorotuksen perusteita kannatettavina. Niin ikään Sivista katsoo, että siirtymäaika Paras-hankkeessa yhdistyneille järjestäjille on ollut riittävä ja erityisesti rahoituksellisesta tuesta voidaan luopua.

Sivista pitää tärkeänä, että ehdotuksessa toteutuu ylläpitäneutraliteetti siten, että ehdotettua korotusta saisi jatkossakin sellainen yksityinen lukiokoulutuksen järjestäjä, joka toimii kunnassa, jossa ei ole kunnallista lukiokoulutuksen järjestäjää. Sivista pitää niin ikään kannatettavana sitä, että jos yksityisen koulutuksen järjestäjän kansalliskieliin kuuluva opetuskieli on vähemmistökieli siinä kunnassa, jossa opetusta pääosin järjestetään, yksikköhinta laskettaisiin samalla tavalla kuin kuntien yksikköhinnat lasketaan, vaikka kyseessä oleva kunta järjestäisi lukiokoulutusta.

Sivista katsoo, että ehdotuksella ei täysimääräisesti vastata hallitusohjelman tavoitteeseen pienten lukioiden lisän uudistamisesta tukemaan koulutuksen saavutettavuutta ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumista, sillä jatkossakin pienten lukioiden lisä ehdotetaan jaettavan puolikkaana nykyisestä. Sivista ehdottaa, että puolituksesta säädettäisiin määräajaksi, jonka jälkeen korotus siirrettäisiin täysimääräisesti saavutettavuuden perusteella jaettavaksi.

Lopuksi Sivista toteaa, että vaikka lukiokoulutuksen saavutettavuutta on syytä tarkastella nimenomaan lukiokoulutuksen järjestämisen lähtökohdista, ei ole mahdollista ohittaa lukioverkon vaikutuksia myös perusopetuksen järjestämiseen. Sivista ehdottaa, että vaikutusarviointia täydennetään tältä osin.

4. Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset

Sivista pitää englanninkielisen ylioppilastutkinnon mahdollistamista erittäin kannatettavana ja tarpeellisenä. Uudistus lisää lukiokoulutuksen saavutettavuutta niille lukiokoulutukseen hakeutuville, joilla ei ole riittäviä edellytyksiä suoriutua ylioppilastutkinnosta kansalliskielillä. Englanninkielisten koulutuspolkujen kehittäminen on olennaista myös kansainvälisen osaajarekrytoinnin näkökulmasta.

Opetuskielestä määrätään järjestämisluvassa. Ehdotuksessa kuvataan, että luvat englanninkieliseen koulutukseen myönnetään tarveperustaisesti. Englanninkielisen koulutuksen volyyymi eri koulutusasteilla on ollut paikoin riittämätön. Osa näistä haasteista liittyy lupaprosesseihin. Sivista toteaa, että lupaprosessi ei saa muodostua liian kankeaksi ja tiukaksi, vaan todelliseen tarpeeseen on kyettävä vastaamaan nopeallakin aikataululla.

Sivista olisi ollut valmis laajentamaan osallistumisoikeutta englanninkieliseen ylioppilastutkintoon ehdotetusta. Syitä englanninkielisille koulutuspoluille voi olla useita ja käytännössä tarkkarajaisuuden toteutuminen yhteneväisellä tavalla eri järjestäjien opiskelijavalintaprosesseissa voi olla haastavaa.

Sivista katsoo, että osallistumisoikeus tulisi laajentaa myös niille IB-opintoja suorittaneille opiskelijoille, jotka ovat suorittaneet oppiaineen oppimäärän hyväksytysti. Näin käytäntö olisi yhteneväinen kansalliskielellä suoritettavan ylioppilastutkinnon kanssa. Opiskelijan näkökulmasta

olisi lisäksi kohtuullista, että tällä olisi mahdollisuus osallistua tutkinnon kokeisiin sillä kielellä, jolla opinnot on pääasiassa suoritettu.

Erityisen haasteellisenä Sivista pitää sitä, että englanninkielisen ylioppilastutkinnon rakenne ehdotetaan vastaavaksi kansalliskielillä suoritettavan tutkinnon kanssa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kokelaiden on suoritettava pakollinen suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -koe. Kokeen läpäisyyn vaadittava taitotaso on hyvin haastava, ellei mahdoton, saavuttaa mikäli kielitaidon kehittäminen lähtee melko tai täysin alusta. Näin ollen on todennäköistä, että merkittävä osa englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittajista valmistuu ylioppilaaksi kompensatiota hyödyntäen. Tätä ei voi pitää tarkoituksenmukaisena.

Sivista ehdottaa ensisijaisesti, että englanninkieliseen tutkintoon kehitetään uusi, lukiokoulutuksessa alkava kansalliskielten oppimäärä. Toissijaisesti Sivista ehdottaa, että sikäli kun rakenteeseen ei tehdä muutoksia, uudistuksen toimeenpanoon kohdennetaan lisäresurssi suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetuksen lisäyksiin lukio-opintojen aikana läpäisyedellytysten vahvistamiseksi. Sivista pitää tärkeänä, että englanninkielisen lukiokoulutuksen opiskelijoiden oppimäärään sisältyy kotimaisten kielten opintoja sekä mahdollisuus järjestää opetusta tietyiltä osin myös kansalliskielillä. Tämä antaa hyvät edellytykset suomalaisen yhteiskuntaan integroitumiseen sekä kielitaidon kehittämiseen myös lukio-opintojen päätyttyä.

Ehdotuksessa ei ole otettu kantaa henkilöstön osaamisvaatimukseen. Sivista ei pidä tarpeellisena säätää englanninkieliseen lukiokoulutukseen erikseen määriteltyä tapaa opetuskielen riittävän hallinnan osoittamiseen, vaan työnantaja arvioi rekrytoidessa, onko henkilöllä riittävät edellytykset antaa opetusta englannin kielellä. Sivista pitää kannatettavana, että englanninkielisen opetuksen laajeneminen huomioidaan opettajankoulutuksessa sekä täydennyskoulutuksessa.

5. Taito- ja taideaineiden ylioppilaskoetta koskevat säädösehdotukset

Sivista pitää kannatettavana hallituksen asettamaa tavoitetta taito- ja taideaineiden aseman vahvistamisesta lukiokoulutuksessa.

Ehdotettu taito- ja taideaineiden ylioppilaskoe eroaa hallitusohjelman kirjauksesta, jonka lähtökohdaksi Sivista tulkitsee nykyisten lukiodiplomien kehittämisen. Sivista katsoo, että hallitusohjelmaa olisi voitu toimeenpanna myös hallitusohjelmakirjauksen pohjalta. Tämä olisi edellyttänyt diplomien vertailtavuuden kehittämistä. Mielekäs toteutus olisi ollut merkitä ylioppilastutkintotodistukseen yksi koe korvatuksi lukiodiplomisuorituksella, josta kokelas saisi erillisen todistuksen.

Nyt ehdotettu ratkaisu on Sivistan arvion mukaan lainsäädännön tasolla toimiva. Sivista kannattaa ehdotusta, jonka mukaan kokeeseen voi kuulua valmistava näyttö, joka voidaan suorittaa muuna ajankohtana kuin varsinaisena tutkinnon koepäivänä.

Tässä vaiheessa on haastava arvioida varsinaisten kokeiden toimivuutta. Ehdotuksessa todetaan, että Ylioppilastutkintolautakunta kehittää uudet taito- ja taideaineiden kokeet nykyisten lukiodiplomien pohjalta. Sivista pitää tärkeänä, että kokeessa (ml. valmistava näyttö) arvioidaan monipuolisesti näiden oppimäärän tavoitteiden saavuttamista. Työssä on hyödynnettävä sitä osaamista, jota esimerkiksi taiteen perusopetuksen toimijoilla on taito- ja taideaineissa hankittavan osaamisen osoittamisesta ja arvioinnista.

Koulutuksen järjestäjien edellytyksiin toimeenpanna uusia kokeita vaikuttanee olennaisesti se, missä määrin musiikin, kuvataiteen ja liikunnan diplomeita on tähän asti suoritettu. Osaamista voidaan kehittää myös paikallisesti oppilaitosten yhteistyöllä, mukaan lukien taiteen perusopetuksen toimijat.

Taloudellisten vaikutusten arvioinnissa lisäkustannuksia on huomioitu aiheutuvan kahdesti vuodessa toteutettavasta tutkintopäivästä sekä koepäivää edeltävästä valmistavasta näytöstä mm. tila- ja välineistökustannuksina. Sivista huomauttaa, että valmistavaan näyttöön liittyvien tila- ja välineistökustannusten on oltava järjestäjän kannalta kohtuulliset – valmistavien näyttöjen ei pidä edellyttää järjestäjiltä uusien hankintojen tekemistä, vaan niissä on hyödynnettävä tyypillisesti taito- ja taideaineiden opetuksessa käytettäviä tiloja, materiaaleja ja välineitä. Myös opiskelijoiden omien materiaalien ja välineiden hyödyntäminen voisi tulla kyseeseen.

Aikuisten lukiokoulutuksen oppimäärään ei sisälly taito- ja taideaineiden opintoja. Myös aikuislukioiden opiskelijoilla olisi kuitenkin oikeus taito- ja taideaineiden ylioppilaskokeeseen osallistumiseen edellytysten täytyessä. Koska esityksessä todetaan, että sillä ei lisätä uusia opetusvelvoitteita koulutuksen järjestäjille, Sivista tulkitsee, että jatkossakaan järjestäjä ei ole velvollinen tarjoamaan aikuisten oppimäärän mukaan opiskeleville kyseisten oppiaineiden opintoja. Käytännössä osa aikuislukioista voi halutessaan erilaisilla yhteistyöjärjestelyillä pyrkiä järjestämään mahdollisuuden suorittaa ylioppilastutkinnosta annetussa laissa (7 § 1 mom.) määritellyt kokeisiin osallistumiseen edellytettävät opinnot. Vaihtoehtoisesti opiskelija voi itse ilmoittautua aineopiskelijaksi suorittamaan näitä opintoja tai rehtori voi arvioida edellytykset riittäviksi (7 § 2 mom.) esimerkiksi harrastuneisuuden perusteella. Sivista toivoo perustelutekstejä täsmennettävän vielä tältä osin, jotta tulkinta on selkeä.

Lopuksi Sivista toteaa, että jatkossa lukiodiplomi on mahdollista suorittaa kotitaloudessa, käsityössä, mediassa, tanssissa ja teatterissa. Sivista pitää tärkeänä, että Opetushallitus jatkaa näiden diplomien kehittämistä. Kehittämistyöhön on kuuluttava myös diplomitarjonnan laajentaminen nykyisestä.

6. Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Tilauskoulutus on lukiokoulutuksessa verrattain suppeaa. Sivistan tiedossa ei ole haasteita opiskelijoiden oikeusturvan toteutumisessa tilauskoulutusta lukiokoulutuksessa järjestettäessä.

Ammatillisen koulutuksen tilauskoulutuksen osalta on käynyt ilmi, että ehdotuksen mukainen rajaus siitä, että koulutuksen järjestäjä ei saisi järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita koulutuksen järjestäjän opiskelijoiksi, voi olla käytännössä haastava koulutuksen järjestäjien koulutusvientiä varten perustettavien tytäryhtiöiden toiminnan kannalta. Sivista ehdottaa, että tämä haaste ratkaistaan ammatillisen koulutuksen tilauskoulutuksen osalta lausuntopalautteen pohjalta ja pykälä muotoillaan yhteneväisesti lukiolakiin.

7. Muut kommentit

-

Tikkinen Annakaisa
Sivistysala ry