

Asia: VN/33945/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

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

Hallitusohjelman pohjalta esitetyt kehittämistavoitteet ja toimenpiteet ovat OAJ:n näkemyksen mukaan pääsääntöisesti tavoitteiltaan kannatettavia. Esitysten yksityiskohdissa on kuitenkin vielä tarkennettavaa.

Lausunnon annettu kokonaisuus on laadittu varsin tiukassa aikataulussa. Tiukasta aikataulusta huolimatta varsinkin englanninkielistä ylioppilastutkintoa koskeva säädösvalmistelu on laadukasta. Oppimisen tukea koskeva valmistelu sen sijaan sisältää ristiriitaisuuksia ja tekstiä leimaa muusta valmistelusta poiketen laadullinen epätasaisuus.

Yleisenä huomiona OAJ korostaa, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on yleisesti varsin puutteellisesti selvitetty esitysten vaikutuksia opetushenkilöstöön tai avioitu esitysten kustannusvaikutuksia opetushenkilöstön työn osalta. OAJ edellyttää, että hallituksen esityksiin sisällytetään kaikilta osin myös kattava henkilöstövaikutusten arviointi.

Henkilöstövaikutusten arviointi on oleellista varsinkin rahoitusjärjestelmän osalta, jossa joidenkin lukiotoimijoiden toimintaedellytysten heikkeneminen voi johtaa lukioiden lakkautuksiin. Tällä taas on oleellisia vaikutuksia kyseiseen koulutuksenjärjestäjän edellytyksiin toteuttaa aineenopetusta myös peruskoulussa.

Esityskokonaisuutta leimaa oppimisen tukea ja rahoitusjärjestelmää lukuun ottamatta pyrkimys kustannusneutraaliin uudistamiseen, joka on yhtälönä ongelmallinen.

2. Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset

OAJ huomauttaa, että hallitusohjelman mukaisesti oli tarkoitus yhtenäistää oppimisen tukea varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Lausunnon annettu luonnos lukiolain tuen uudistuksista yhtenäistää käytäntöä ennen kaikkea ammatillisen koulutuksen kanssa. Käytännössä kuitenkin ammatillisessa koulutuksessa jatkossakin säädettäisi erityisestä tuesta, mutta lukiokoulutuksessa erityisopetuksesta.

OAJ pitää ongelmallisena, että tuen yhtenäistämällä viitataan tässä lakiluonnoksessa ja sen perusteluissa perusopetuksen nykyisiin säädöksiin oppimisen tuesta. Oppimisen tuen säädösvalmistelu olisi tullut toteuttaa myös ammatillisen ja lukiokoulutuksen OKM:n asettamien seurantaryhmän puitteissa siten, että työskentelyn edetessä seurantaryhmälle annetaan selvitys toisen asteen säädösten kannalta oleellisten perusopetuksen säädösmuutosten valmistelusta. Lukiolain osalta on haastava lausua perusopetukseen viittaavista säädöksistä ennen kun perusopetuksen säädöksistä on säädetty.

OAJ kannattaa säädöstä opiskelijan oikeudesta tukiopetukseen. OAJ pitää välttämättömänä, että lukiokoulutuksessa on mahdollista antaa nykyiseen tapaan matalan kynnyksen tukea opettajan tai opetushenkilöstön todettua sille tarvetta. Matalan kynnyksen tuen, joka on yleensä tilapäistä, osa-aikaista ja luonteeltaan lyhytkestoista tulee olla annettavissa ilman raskaita hallinnollisia päätöksiä. OAJ pitää hyvänä, että ilman päätöstä annettava tuki on oppimisvalmiuksia edistävää matalan kynnyksen yleistä tukea, jota voidaan antaa tilapäisesti ja tarpeen ilmetessä.

28 § edellyttää tarkennuksia:

28 §:ssä tarkoitettu oppimisen tuki on käytännössä aineenopettajan antamaa oppiainesubstanssiin liittyvää tukiopetusta sekä oppimista ja koulunkäyntitaitoja edistävää tukea. Jälkimmäinen voi olla erityisopettajan antamaa, oppimista edistävää ja opiskelutaitoja tukevaa tukiopetusta ja muuta tukea, mutta oppiaineen sisältöön liittyvä tukiopetus olisi määriteltävä selkeästi aineenopettajan antamaksi tukiopetuksiksi.

OAJ:n mielestä on oleellista, että nämä molemmat mainitaan 28 §:ssä selkeästi. Ei riitä, että 28 § perusteluissa mainitaan myös erityisopettajan antama tuki. Esitetty 28 § vastaa pääsääntöisesti nykyistä erityisopetusta koskevaa säädöstä. Nykyisen erityisopetuksen ollessa ennen kaikkea osa-aikaista, oppimista tukevaa erityisopetusta, on esitystä tarkennettava sisällyttämällä 28 § varsinaiseen säädöstekstiin myös osa-aikainen erityisopetus.

Tukiopetuksen osalta säädöksen perusteluissa on korostettava tuen antamisen perusteena olevaa todennettua tarvetta tai että opiskelija uhkaa jäädä jälkeen opinnoissaan. Säädöksessä on tarkennettava, mikä aiheuttaa perusteen tukiopetuksen antamiseen. Oleellista on opettajan arvioon perustuva tarve. Tukiopetuksen resurssit on kohdennettava yhdenvertaisesti tilapäiseen ja oppilaitoksessa havaittuun tarpeeseen. Tällöin esimerkiksi opiskelijan oikeus tukiopetukseen kohtuullisten arvosanojen korottamiseksi olisi säädösperusteisesti voitava rajata tämän subjektiivisen oikeuden ulkopuolelle.

Luonnoksen luvussa 4, esityksen keskeiset ehdotukset kohdassa 4.1.1 kuvataan oppimisen tuen ehdotettua uudistamista. Sivulla 21. tekstiin sisältyy virhe, joka on varsinaisessa pykäläkohtaisessa tekstissä korjattu. Sivun 21 mukaan ”erityisopetuksella tarkoitettaisiin erityisopettajan antamaa opetusta ja ohjausta sekä erityisopettajan konsultaatioon perustuvaa muuta opetusta ja ohjausta.” Tämä muotoilu on ehdottomasti muutettava muotoon, jossa erityisopetuksella katsotaan pykäläkohtaisen perustelun mukaisesti ainoastaan, että erityisopetusta antaa erityisopettaja. Tämän konsultaatio muulle opetushenkilöstölle ei tee näiden opetuksesta tai ohjauksesta erityisopetusta.

OAJ vaatii, että säädöksissä säädetään selkeästi, että opetusta antaa opettaja.

28 § perusteluissa on mainittava selkeästi, että 28 § ja 28 a § osalta LOPS:n perusteissa kuvataan tarkemmin mitä kyseisellä oppimisen tuella tarkoitetaan.

28 a § ei riittävän selkeästi määrittele mitä erityisopetuksella tarkoitetaan:

Erityisopetuksesta säädettäessä on 28 a §:ssä ja sen perusteluissa tarkennettava, että opetuksesta vastaa ja oppimisen arvioinnista päättää lähtökohtaisesti aineenopettaja tai opettajat yhdessä. Erityisopettajan ei koulutuksensa puitteissa ole mahdollista hallita kaikkien lukiossa opettavien oppiaineiden sisältöjä ja näin ollen antaa substanssiopetusta eri oppiaineissa.

Vaikka opiskelija tarvitsisi pitkäkestoista ja säännöllistä erityisopettajan tukea koulunkäyntinsä tueksi, on opiskelijan oikeusturvan kannalta kuitenkin oleellista, että oppiainesisällön opettamisesta vastaa aineenopettaja. Tukitoimien koordinoinnista ja erityisopetuksesta vastaa erityisopettaja.

Säädöksen perusteluissa on kuvattava yksityiskohtaisesti, mitä todennetuilla oppimisvaikeuksilla tarkoitetaan ja mikä katsotaan riittävällä tavalla todennetuksi oppimisvaikeudeksi. Oleellista oppimisvaikeuksien todentamisessa ovat oppilaitoksessa erityisopettajan ja muiden opettajien huomioidut tuen tarpeesta. Erityisopettajan arvio tuen tarpeesta ja sen tarkoituksenmukaisuudesta

sekä ennen kaikkea tuen 28 b §:ssä tarkoitetun tuen päätöksen konkreettisesta sisällöstä on mainittava säädösperusteluissa selkeästi.

28 a § mukaista erityisopetusta koskevissa perusteluissa tulee opetussuunnitelman laatimista silmällä pitäen avata tarkemmin, millä perusteella ja missä kohdassa tuen tarpeen havaitsemista 28 b § mukainen päätös erityisopetuksesta tehdään. Päätöksen laatimisen tueksi on laadittava selkeät kriteerit opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi. Näitä kriteereitä ja 28 a § mukaisen erityisopetuksen sisältöä on tarkennettava säädökseen perustuen lukion opetussuunnitelman perusteluissa.

Säädösperustelun toisessa kappaleessa viitataan tuen tarpeen arvioinnissa ”opiskelijoiden ja opettajien haastatteluihin”. OAJ korostaa, että säädöksen perusteluissa mainitut haastattelut ovat kuormittava ja aikaresursseja kuluttava tapa arvioida tukitoimien toteutumista. Maininta haastatteluista tulee poistaa ja niiden asemesta riittäisi maininta voimassa olevan lain tapaan tukitoimien riittävästä arvioinnista opintojen kestäessä.

Opetussuunnitelman perusteissa tulee kuvata tarkemmin, että erityisopetuksella tarkoitetaan oppimista edistävää tukea ja tarpeen mukaisesti aineenopettajan ja erityisopettajan samanaikaisopetusta. Erityisopettaja voi neuvoa ja tukea konsultatiivisesti tuen antamisen asioissa, mutta sisältöjen opettamisessa ja arvioinnissa vastuu on aineenopettajalla.

28 b § edellyttää tarkennusta päätöksen sisällöstä:

Tuen päätöstä koskevassa 28 b §:ssä tulee selkeästi säätää myös päätöksen sisällöstä. 28 b § perusteluissa tulee tarkentaa, että päätöksessä on yksilöitävä päätöksen mukainen tuki tarkemmin. Toisin sanoen päätöksessä on yksilöitävä tuen kohde eli mitä oppiainetta tai oppiaineita päätös koskee, määritellä tuen kesto ja sen intensiteetti (määrä) sekä miten tuki toteutetaan opintojen kestäessä.

Opetushallituksen tulee antaa tarkemmat määräykset tuen päätöksen sisällöstä opetussuunnitelman perusteissa. Tämä edellyttää riittävän selkeää säädöspohjaa edellä mainituista seikoista opetussuunnitelman normien laatimista varten.

Hallinnollisen päätöksen tarpeellisuutta on esityksessä perusteltu opiskelijan oikeusturvalla. Jotta opiskelija tai tämän huoltaja voisi arvioida hallinnollista päätöstä koskevan valituksen laatimista, on päätöksestä käytävä selkeästi tukea koskeva yksilöinti sekä mahdolliset perustelut.

Tuen antaminen lukiokoulutuksessa ei ole aiemmin edellyttänyt hallinnollista päätöstä sen antamisesta. OAJ korostaa näkemyksenään, että päätös ei itsessään takaa tuen saamista vaan se ennen kaikkea lisää byrkoratiaa ja kuluttaa vähäisiä tuen resursseja. OAJ:n näkemyksen mukaan hallinnolliset tuen päätökset kuormittavat opetushenkilöstöä, sillä päätös edellyttää tarpeen arviointia ja erilaista selvittämistä. Myös perusteluissa mainittu kuuleminen edellyttää hallinnollista työtä.

OAJ pitää kannatettavana, että tukea koskeva päätös tehtäisi perusteluissa esitetysti opiskelijan tai tämän laillisen edustajan hakemuksen tai tahdonilmauksen perusteella. Oleellista on, että perusteluissa mainitusti päätös voidaan tehdä myös oppilaitoksessa ilmenneen tuen tarpeen perusteella tai perusopetuksesta siirtyneen tuen päätöstä koskevan tiedon ja selvittämisen perusteella.

Tuen tarpeen arvioinnissa opettajan arvio on oleellinen. 28 § perusteluissa olisi mainittava selkeästi, että tuen tarpeen arvioinnissa erityisopettajan ja muun opetushenkilöstön näkemys tuen tarpeesta on keskeinen tuen tarpeen todentamisen muoto. Valtakunnallisen koulutuksen yhdenvertaisuuden puitteissa erityisopetuspäätöstä koskevan kriteeristön on myös oltava yhtenäinen ja selkeä.

28 b §:n lopussa on viitattava oikeelliseen perusopetuksen tuen päätöksiin ja pykäliin, jotka ovat myös valmistelussa ja lausuntokierroksella.

28 b §:ssä on korostettava myös päätöksen osalta, että opiskelijalla lukio-opintoihin hyväksytyllä tulee olla riittävät edellytykset suoriutua lukion oppimäärän opinnoista. OAJ edellyttää, että säädöksen perusteluissa mainitaan lukion oppimäärän lisäksi, että opiskelijalla tulee olla edellytykset ylioppilastutkinnon suorittamiseen.

OAJ korostaa, ettei tämänkään lain mukainen tuki muuta lukiokoulutuksen luonnetta ja vaatimustasoa. Siksi jo lukion opiskelijavalinnassa on huomioitava, että koulutukseen valittavilla opiskelijoilla on tosiasialliset edellytykset tämän lain mukaisilla tukitoimilla suoriutumiseen lukio-opinnoista ja ylioppilastutkinnosta.

OAJ pitää välttämättömänä, että tiedot perusopetuksessa laadittavasta oppilaskohtaisista tukitoimista koskevasta päätöksestä siirretään oppivelvollisuuslain 23 §:ään ehdotetulla tavalla viiveettä toisen asteen koulutuksen järjestäjälle. OAJ korostaa, että säädösperusteluissa on mainittava myös opiskelijaa opettavien opettajien oikeudesta tarkastella oppimisen tukea koskevan päätöksen sisältöä.

Opiskelijaksi ottaminen lukiokoulutuksessa:

OAJ uusii vuonna 2021 lausumansa näkemyksen koskien Opetus- ja kulttuuriministeriön asetusta toisen asteen koulutuksen opiskelijoiden valintaperusteista.

Voimassa olevan asetuksen mukaan perusopetuksessa yksilöllistetty oppimäärä ei näy opiskelijavalinnassa (yhteishaku) tilanteessa, jossa opiskelijaksi hakevalla on yksi yksilöllistetty oppimäärä. Yksilöllistetty arvosana huomioidaan harkinnanvaraiseen hakumenettelyyn johtavana ainoastaan tilanteessa, jossa opiskelijalla on sekä äidinkielessä että matematiikassa yksilöllistetty oppimäärä perusopetuksessa. Tämä mahdollistaa huomattavan heikoin taidoin lukiokoulutukseen siirtymisen ilman, että asia tulee ilmi opiskelijavalinnan yhteydessä.

Käytännössä perusopetuksen oppiaineen yksilöllistäminen toteutetaan perusopetuksessa vasta tilanteessa, jossa oppilas ei savuta arvosanan 5 tasoa yksilöllisten tukitoimien avullakaan. Näin ollen yksilöllistetyn oppimäärän opiskelleen oppilaan osaaminen on korkeintaan 5 tasoa ja tosiasiallisesti alhaisempi kuin 5 taso, vaikka yksilöllistetty suoritus on hyväksytty.

Asetusta päivitettiin vuonna 2021, jolloin OAJ esitti seuraavaa:

”Eesityksen mukaan yhteishaussa matematiikan ja äidinkielen yksilöllistetyt oppimäärät opiskelleet opiskelijat otettaisi opiskelijaksi harkintaan perustuvan valinnan kautta yhteisvalinnan asemesta. OAJ pitää ehdotettua menettelyä riittämättömänä ratkaisuna opiskelijavalintaa koskevaan arvosanojen vertailtavuusongelmaan. Esitetty ratkaisu ei korjaa riittävällä tavalla ns. tähtimerkinnän saaneiden oppilaiden arvosanojen vertailtavuusongelmaa, jos menettely toteutetaan vain tilanteessa, jossa opiskelijalla on yksilöllistetty sekä äidinkielen että matematiikan oppimäärä.

OAJ pitää välttämättömänä, että asetusta muutetaan siten, että perusopetuksen yksilöllistetyn oppimäärän päättöarvioinnin arvosana, joka on merkitty erillisellä tähtimerkinnällä yksilöllistetyn oppimäärän lisätietona, rinnastuu yhteishakumenettelyssä käytetyssä järjestelmässä arvosanaan 5. Menettely vahvistaisi yhteishakumenettelyn yhdenvertaisuutta. (OAJ:n lausunto 25.8.2021)”

OAJ uudistaa vaatimuksensa asetuksen päivittämisestä edellä mainitusti.

3. Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita koskevat säädösehdotukset

OAJ:n näkemyksen mukaan esitetyt uudistukset lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmään ovat osin oikean suuntaisia, mutta mittaluokaltaan riittämättömiä. Eesityksen merkittävimpänä puutteena OAJ pitää sitä, että se ei kannusta alueelliseen koulutuksen järjestämisen tai koulutustarpeen tarkasteluun.

OAJ pitää esitetyssä mallissa kannatettavana pienten lukioiden lisän kehittämistä saavutettavuusperusteen tunnistavaksi. Tämä muutos turvaa pitkien etäisyyksien, vaikeiden kulkuyhteyksien sekä ns. kielisaarekkeiden kohdalla lukiokoulutuksen järjestämistä.

Saavutettavuusperusteisen rahoituselementin osalta OAJ pitää ongelmallisena uudistuksen ajankohtaa, jossa peruspalveluiden valtionosuusjärjestelmää samanaikaisesti kehitetään. Lukiokoulutuksen rahoitusmekanismiin esitetysti kytkettävä syrjäisyyksiluvun määrittely antaa perusteet lukiokoulutuksen järjestäjiin kohdistuvien vaikutusten arviointiin nykyisin säädöksin. VOS-rahoituksen syrjäisyyksiluvun määrittelyyn on kuitenkin odotettavissa muutoksia VOS -rahoituksen uudistamisen seurauksena. Näiden rahoitusmuutosten yhteisvaikutuksia olisi välttämätöntä tarkastella toisiinsa liittyen ennen lopullisen rahoituslain uudistamisen osalta. Tältä osin OAJ esittää, että rahoitusta koskeva lakiesitykset annetaan eduskunnalle vasta VOS uudistuskokonaisuuden tarkennuttua.

Hallitusohjelman mukaisesti rahoitusjärjestelmän uudistamisella ”tavoitellaan lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän parempaa vastaavuutta lukiokoulutuksen järjestämisestä aiheutuviin kustannuksiin.” OAJ vaatii, että hallitusohjelman mukaisesti kyseinen kirjaus huomioidaan laatimalla pitkän aikavälin suunnitelma lukiokoulutuksen rahoitukseen liittyvän 100M€ leikkauksen purkamiseksi. Rahoituslain 23 b §:n säädös 996,13€ yksikköhinnan leikkauksesta on poistettava pitkäjänteisellä koulutuksen rahoituksen kehittämissuunnitelmalla.

OAJ:n näkemyksen mukaan esityksessä avatut laskelmat pitävät paikkansa tämänhetkisen laskentatavan osalta. Valmisteilla oleva muutos koskee rahoituksen osalta negatiivisesti 44 koulutuksenjärjestäjän rahoitusta. Näistä kahdeksan on oikeutettu vuosina 2008 – 2012 ns. PARAS -hankkeen myötä korotettuun yksikköhintaan opiskelijamäärästä riippumatta. Nämä PARAS hankkeen aikana yhdistyneet koulutuksen järjestäjät ovat kaikki yli kahdensadan opiskelijan koulutuksenjärjestäjiä. Kolmella näistä on niukasti yli 200 opiskelijaa yhdistymisestä huolimatta ja näiden opiskelijamäärä oletettavasti putoaa lähivuosina alle 200 opiskelijan.

Esitetty uudistus tarkoittaa käytännössä vähintään 36 koulutuksen järjestäjän kodalla keskustelun aloittamista lukiokoulutuksen järjestämisen edellytyksistä.

Resurssiohjaus kohdistuu esitetyssä tarkastelussa liian pieneen yksikköön. Esityksessä viitataan kuitenkin s. 23 alueelliseen järjestämiseen. OAJ korostaa tarvetta tarkastella koulutuksen saavutettavuutta alueellisesti tunnistaen perusopetuksen ja lukiokoulutuksen yhteinen järjestäminen. Pienten lukioiden toimintaa, toimintaedellytyksiä ja siten rahoitusmekanismia tulee tarkastella sidoksissa perusopetuksen järjestämiseen. Pienten lukioiden aineenopetus on oleellisin osin perusopetuksen ja lukiokoulutuksen yhteisin opettajin järjestetty.

Kunnalla on velvollisuus järjestää perusopetusta, mutta lukiokoulutuksen järjestäminen on kunnalle vapaaehtoista. Ikäluokkien pienenytessä kunta on kuitenkin tarkasteluyksikkönä pieni sekä rahoituksen että järjestämisen näkökulmasta.

OAJ pitää välttämättömänä, että rahoitusjärjestelmää ja koulutuksen järjestämistä kehitetään mitä pikimmiten tunnistamaan alueellinen yleissivistävän koulutuksen järjestäminen, järjestäjäverkko ja väestöennusteeseen perustuva oppilas- sekä opiskelijamäärä. Tämä edellyttää rohkeaa alueellisen yleissivistävän koulutuksen järjestämislupatarkastelun aloittamista sekä lukiokoulutuksen alueellisen järjestämisvelvoitteen tarpeellisuuden arviointia.

Jos laskentatapaa muutetaan VOS rahoituksen peruspalveluita ja syrjäisyyslunun määrittelyn osalta, voi tällä olla vaikutus myös nyt valmisteilla olevaan lukiorahoituksen syrjäisyyskertoimen perusteella laskettavaan rahoitusosuuteen.

Oppimisen tukeen kohdennettava rahoitus:

Hallitusohjelman mukaisesti oppimisen tukeen ja rahoitusjärjestelmän kehittämiseen kohdennetaan 10M€ pysyvä rahoituslisäys osana yleiskatteellista yksikköhintarahoitusta. Esityksessä rahoituksen osalta mainitun lisäyksen vaikutus oppimisen tuen osalta henkilötyövuosina tarkoittaisi 150 erityisopettajan työmäärää. Kustannusvaikutuksissa arvioidaan, että jos puolet lisärahoituksesta kohdistuisi oppimisen tukeen, tarkoittaisi se määrällisesti 75 kokoaikaisen erityisopettajan työajallista lisäystä valtakunnallisesti.

OAJ selvitti erityisopetuksen tilaa kevään 2024 jäsenkyselyssä. Kyselyn tuloksista kävi ilmi, että opetushenkilöstön mielestä oppimisen tuen rakenteet toimivat kohtuullisen hyvin, mutta vain 31% vastanneista ilmoitti, että heidän opiskelijansa saavat riittävästi erityisopetusta. Oppilaitosten kokoja tarkastellessa kävi ilmi, että suuremmissa oppilaitoksissa erityisopettajaresurssi oli heikoin suhteessa opiskelijamäärään. Oletettavaa on, että oppimisen tuelle on yhtäläinen tarve suurissa ja pienissä oppilaitoksissa. Lisäksi pienissä oppilaitoksissa aineenopettajalla on usein pienemmän ryhmäkoon seurauksena enemmän aikaa opiskelijaa kohden, joka helpottaa tuen tarpeen tunnistamisessa ja myös sen antamisessa.

OAJ:n selvityksen mukaan alle 200 opiskelijan lukioissa kokoaikaisella erityisopettajalla oli suhteellisesti laskettuna 298 opiskelijaa opettajaa kohden ja toisessa ääripäässä yli 1000 opiskelijan lukioissa opiskelijoita oli keskimäärin 741,1 yhtä kokoaikaista erityisopettajaa kohden.

OAJ on huolissan siitä, että yleiskatteellinen oppimisen tukeen kohdennettu lisärahoitus ei tosiasiallisesti kanavoidu oppimisen tukeen. OAJ pitää välttämättömänä, että oppimisen tukea vahvistetaan ja erityisopettajamäärää lisätään yhdenvertaisuuden vahvistamiseksi lukioissa.

OAJ esittää, että oppimisen tukeen kohdennettava rahoitus kohdennettaisi perusopetuksessa vakiinnutetulla tavalla tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusrahoituksen kaltaisella mekanismina ja korvamerkittynä oppimisen tukeen. Resurssi kohdennettaisi pitkäaikaisena, esimerkiksi nelivuotisena hankerahoituksena koulutuksenjärjestäjille näiden annettua selvitys oppimisen tuen perusrakenteesta ja tilasta. Oleellisena indikaattorina erityisopetukseen kohdentuvien opettajatyötuntien määrä suhteessa lukion opiskelijamäärään.

Koulutuksen järjestäjän antamassa selvityksessä on käytävä riittävällä tavalla ilmi tuen perustilanne ja resursointi, sillä tarkoitus ei ole, että oppimisen tuki rahoitettaisi kokonaan kyseisellä korvamerkityllä rahoituksella. Nykyisen lisärahoituksen on tarkoitus hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa oppimisen tukea.

4. Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset

OAJ pitää esitettyä luonnosta englanninkieliseksi ylioppilastutkinnoksi varsin hyvin valmisteltuna ja lähtökohtaisesti toteutettavissa olevana ratkaisuna englanninkielisen kansallisen ylioppilastutkinnon mahdollistamiseksi.

Esityksen oleellisena ansiona OAJ korostaa varsin selkeää rajausta englanninkielisen tutkinnon suorittamiseen oikeutettujen osalta. OAJ pitää esitetyistä välttämättömänä, että tutkinnon suorittaminen perustuu aikaisempaan englanninkieliseen koulusivistyksen ja siten englanninkielisen lukiokoulutuksen suorittamiseen.

Suomi on pieni kieli ja sekä suomen- että ruotsinkielistä koulutusta on pidettävä kansallisessa koulutuskeskustelussa aina kaikille yhteisenä, lähtökohtaisena opiskelukielenä. Suomenkielinen koulusivistys on pienen kansakunnan kielellisen säilymisen kannalta ensisijaista. OAJ pitää erittäin kannatettavana, että myös englanninkielinen ylioppilastutkinto sisältäisi suomi tai ruotsi toisena kielenä (S2/R2) kokeen turvaten näin myös englanninkielisten opiskelijoiden kielellisiä jatko-opintovalmiuksia ja se vastaa työelämän kannalta välttämättömiin kielitaitovaatimuksiin.

OAJ pitää välttämättömänä, että englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestäminen on luvanvaraista ja järjestämisluvat myöntää Opetus- ja kulttuuriministeriö. OAJ pitää niin ikään välttämättömänä, että osana järjestämislupaa koulutuksenjärjestäjä selvittää opetushenkilöstön edellytykset antaa englanninkielistä opetusta ja miten opetus on tarkoitus kokonaisuutena järjestää. Lisäksi on annettava selvitys oppilaitoksen opiskelijaksi ottamisen prosessista.

Opiskelijaksi ottamisen prosessiin on kiinnitettävä erityistä huomioita. Lain perusteluissa olisi tarkennettava, että Opetus- ja kulttuuriministeriö antaa tarkemmat kriteerit opiskelijaksi ottamisen perusteista.

Varsinaista opiskelijan osaamista mitattaessa tulee arvioida varsinaisen kielitaidon lisäksi myös akateemisia valmiuksia. Olisi luonnollista, että Opetushallitus koordinoi valtakunnallisesti opiskelijoiden osaamisen ja taitojen mittaamista sekä arviointia oppilaitosten opiskelijavalinnan osalta. Opiskelijavalintaa koskevaan kohtaan olisi esityksen perusteluissa lisättävä, että Opetushallitus määrää opiskelijaksi ottamisen periaatteista koskevasta osaamisen osoittamisesta opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun varmistamiseksi. Tämä vahvistaa yhdenvertaista käsitystä opiskelussa edellytetyn osaamisen osoittamisesta.

OAJ huomauttaa, että englanninkielinen ylioppilastutkinto kohdistuu vain pieneen määrään opiskelijoita. Tutkinto edellyttää kuitenkin englanninkielisen opetussuunnitelman laatimisen sekä ylioppilastutkinnon kokeiden kääntämisen englannin kielellä. Taloudellisesti niukkoina aikoina uudistus on yksittäisen koesuorituksen hintaa tarkasteltaessa varsin kallis.

OAJ pitää tarpeellisena, että säädösmuutosten yhteydessä avataan myös asetus opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja lukion kielitaitovaatimusta koskevaan kohtaan lisätään perusopetuksen tapaan, että tarvittaessa opetushallitus määrää kielitaidon osoittamisesta. Periaate ja tarve kielitaidon osoittamiselle ja siten opetushallituksen määräykselle kielitaidon osoittamisesta olisi jatkossa saman kaltainen kuin nykyinen erillismääräys koulun kohdekielen hallinnasta perusopetuksessa.

Uudistettavan lukiolain mukainen opiskelijan oikeus oppimisen tukeen koskisi myös englanninkielistä lukiokoulutusta. OAJ huomauttaa, että oppimisen tukeen englannin kielellä on kiinnitettävä huomiota varsinkin testausta koskevan materiaalin osalta. Tällä hetkellä ei ole käytävissä esimerkiksi normitettuja englanninkielisiä lukitestejä, jotka vastaisivat kansalliskielisiä testejä.

OAJ pitää hyvänä lain taustavalmistelussa tunnistettua tarvetta opetushenkilöstön kielellisille erityistarpeille ja siten erillisen kielilisen tarpeellisuutta.

Opetusmateriaalia suomalaiseen opetussuunnitelman mukaiseen opiskeluun ei käytännössä ole olemassa. Englanninkielistä opetusta järjestettäessä ei voida olettaa, että opettajat laatisivat oppimateriaalia osana opettajan työtä ja työaika. Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa ei ole riittävällä tavalla huomioitu oppimateriaan hankinnasta tai laadinnasta aiheutuvia kustannuksia eikä myöskään opetussuunnitelman kääntämistä englannin kielelle.

OAJ pitää epätodennäköisenä, että oppimateriaalikustantajilla olisi intressiä laatia ja ylläpitää englanninkielistä kansallisen opetussuunnitelman mukaista oppimateriaalia kohdejoukon ollessa varsin pieni. Oppimateriaalin laatiminen tulee resursoitava osana uudistusta.

OAJ toteaa, että ylioppilastutkinnon kokeita voi joiltain osin olla haastava rakentaa yhteismitalliseksi kansallisen ylioppilastutkinnon kokeen kanssa.

5. Taito- ja taideaineiden ylioppilaskoetta koskevat säädösehdotukset

Vuonna 2018 lukiolakia ja lakia ylioppilastutkinnosta uudistettaessa OAJ esitti, että lukiodiplomilla tulisi voida korvata yksi ylioppilastutkinnon kokeista. Tuolloin tutkinnon vaatimustasoa nostettiin edellyttäen vähintään viiden kokeen sisällyttämistä tutkintoon. Samaan aikaan ja tästä riippumatta toteutettu korkeakoulujen todistusvalinnan painottaminen lisäsi tutkinnon painoarvoa myös jatko-opintoihin hakeutumisessa. Myös tämä aiheutti tarpeen kehittää ylioppilastutkintoa ja huomioida tutkinnon ohjausvaikutus lukioaikaisiin opintoihin.

OAJ kannattaa esitystä taito- ja taideaineiden kokeen sisällyttämistä ylioppilastutkintoon. OAJ pitää ymmärrettävänä ja perusteltuna, että tutkintoa uudistettaessa siihen sisällytetään nykyisistä lukiodiplomeista kaikille yhteisesti opetettavien aineiden kokeet. OAJ pitää kuitenkin välttämättömänä, että kaikkia jatkossa tutkinnon ulkopuolelle jääviä lukiodiplomeja kehitetään edelleen suhteessa ylioppilastutkintoon. Näiden diplomien kehittämisessä huomio on kiinnitettävä niiden saavutettavuuteen, arvioinnin yhdenmukaistamiseen ja luotettavuuteen, jotta tulevaisuuden lukiodiplomien kautta annettua näyttöä on mahdollista hyödyntää korkeakoulujen opiskelijavalinnassa sekä tarkastella myös näiden suhdetta ylioppilastutkintoon.

OAJ pitää välttämättömänä ja perusteltuna lakiin ylioppilastutkinnosta 4 §:ään esitettyä täydennystä koeksiin sisällytettävistä valmistavista näytöistä. Ennen varsinaista koepäivää toteutettavat näytöt mahdollistavat lukiodiplomille tyypillisen työskentelyn ja dokumentoinnin hyödyntämisen tutkinnon kokeessa.

Ylioppilaskokeeseen sisällytettävien taito- ja taideaineiden kokeiden toteutus jää käytännössä ylioppilastutkintolautakunnan kehittämisvastuulle. Asian valmistelu ei tässä vaiheessa sisällä edes luonnoksen omaista suunnitelmaa taito- ja taideaineiden kokeiden toteutustavasta. Tämä on aikataulullisesti ymmärrettävää, mutta se johtaa tilanteeseen, jossa näytön muoto ja tyyppi tulee oletettavasti merkittävästi muuttumaan nykyisestä, mutta lausuntovaiheessa ei vielä ole tiedossa, miten.

Esityksen taloudelliset vaikutukset ja taito- ja taideaineen kokeen luonne:

OAJ pitää esityksen kustannusneutraaliutta ongelmallisena. Esityksen mukaan ylioppilastutkinnossa otettaisiin käyttöön lisäkoepäivä. Esityksessä ei ole arvioitu lisäkoepäivän edellyttämää valvontahenkilöstön työaikatarvetta. Vastaavasti taito- ja taideaineen koetta edeltävien näyttöjen järjestäminen edellyttää oppilaitoksissa valvontaa ja ohjausta sekä mahdollisesti myös arviointia. OAJ edellyttää, että tutkinnon koepäivän sekä koetta edeltävien valmistavien näyttöjen edellyttämä työaikatarve arvioidaan yhdessä työmarkkinajärjestöjen kanssa ja että sen edellyttämät kustannukset sisällytetään hallituksen lakiesityksen perusteluihin. Kustannuksia vastaava summa tulee lisätä lukiokoulutuksen rahoitusmomentille esityksen aikataulun edellyttämän vuoden opiskelijakohtaisen yksikköhintarahoituksen perusteisiin.

Esitetty toteutustapa voi tosiasiallisesti vähentää jonkin verran taito- ja taideaineiden opetusta oppilaitoksissa lukiodiplomikurssien osalta. Nykytilassa lukiodiplomin suorittaminen ohjataan valtakunnallisten opintojaksojen lisäksi toteutetulla ohjauksella, usein kurssimuotoisesti. Esitetystä muodosta tälle opintokokonaisuudelle ei olisi enää vastaavaa tarvetta, sillä ylioppilastutkinnon koe perustuu valtakunnallisiin opetussuunnitelman mukaisiin opintoihin.

Toisaalta taito- ja taideaineiden valtakunnalliset valinnaiset eivät varsinkaan pienissä lukiossa useinkaan toteudu vähäisen valitsijamäärän seurauksena. Ylioppilastutkinnon koe perustuu kuitenkin koko valtakunnalliseen oppimäärään ja näiden opintojen saatavuudelle on jatkossa oletettavasti enemmän kysyntää ja koulutuksenjärjestäjien on kyseisiä opintoja tarjottava.

Esityksen mukaan taito- ja taideaineiden ylioppilastutkinnon kokeiden ja näiden ennakkotehtäviä (valmistavat näytöt) koskevat määräykset olisivat ylioppilastutkintolautakunnan määräysvallassa samoin kuin muutkin ylioppilastutkinnon koesuorituksia koskevat määräykset. Tämä antaa YTL:lle laajan päätäntävällän taito- ja taideaineiden kokeen muodosta ja suoritustavasta.

Tulevan kokeen valmistelu on oma erillinen prosessinsa, mutta OAJ korostaa näkemyksensä, että taito- ja taideaineiden ylioppilastutkinnon kokeeseen on sen oleellisena osana jatkossakin sisällytettävä taidollinen tai taiteellinen näyttö. Kokeessa tulee säilyttää nykyisen lukiodiplomin oleelliset piirteet. Näitä ovat: prosessinomainen työskentely, oman työskentelyn reflektointi, taiteellinen ja/tai taidollinen näyttö sekä kirjallinen työ.

Ylioppilastutkinnoin kokeiden on oltava selkeästi yhteydessä opetushallituksen laatimiin opetussuunnitelman perusteisiin. Ylioppilastutkinnon kokeiden kehittämisen on OAJ:n näkemyksen mukaan toteutettava tiiviissä yhteistyössä Opetushallituksen kanssa tunnistaen ylioppilastutkinnon ohjausvaikutus lukio-opintoihin. Tämän takia nykyisten sisällöltään varsin väljien taito- ja taideaineiden valtakunnallisten valinnaisten opintojen opetussuunnitelmallinen sisältö ja tavoitteet on tarpeen päivittää nykyistä tarkemmaksi. Oleellista on, että Ylioppilastutkintolautakunta ei määrittele minkälaista opetusta taito- ja taideaineissa annetaan, vaan tämä määrittellään opetussuunnitelman perusteissa tunnistaen oppiaineelle tyypillinen työskentelytapa ja tietosubstanssi.

Opintojen sisältöä ja tutkintoa kehitettäessä tulee säilyttää oppiaineiden toiminnallinen perusluonne.

OAJ pitää välttämättömänä, että ylioppilastutkinnon taito- ja taideaineiden kokeiden valmistelu toteutetaan tiiviissä sidosryhmäyhteistyössä taito- ja taideaineiden pedagogisten opettajajärjestöjen kanssa. OAJ korostaa tarvetta huomioida kokeissa kyseisten aineiden erityispiirteet ja että aineiden suoritusta ei pakoteta mukautumaan nykyisestä merkittävästi poikkeavaksi vain kokeen järjestämiseen liittyvien syiden takia. Kokeiden ennakkotehtävissä on oleellista säilyttää oppiaineille tyypilliset monipuoliset työskentelytavat.

Toisen asteen koulutuksen jälkeinen koulutus:

Korkeakoulujen opiskelijavalinnan uudistamisessa on viime vuosina painotettu todistusvalinnan osuutta korkeakoulutukseen valittavista. Todistusvalintaväylän määrällinen vahvistaminen on lisännyt ylioppilastutkinnon painoarvoa. Samalla se on lisännyt ohjausvaikutusta lukioaikaisin opintovalintoihin. Taito- ja taideaineiden sisällyttäminen ylioppilastutkinnon kokeeseen mahdollistaa korkeakouluille kokeen hyödyntämisen osana todistusvalintaa ja on myös tässä mielessä kannatettava uudistus. Uudistus avaa lisäksi kulttuuri- ja taidealalle sekä erityisesti opettajankoulutukseen otettavien valintaan uusia mahdollisuuksia.

Toisaalta on tunnistettava tarve korkeakoulujen autonomialle päättää opiskelijaksi ottamisen tavoista ja opiskelijavalinnasta. Taide- ja urheilualan korkeakoulutukseen opiskelijoita valittaessa henkilökohtaisella taiteellisella ja/tai taidollisella näytöllä on jatkossakin suuri merkitys. Tätä taitoa ei ole mahdollista saavuttaa yksin yleissivistävän koulutuksen oppimäärän opiskelulla, vaan se edellyttää huomattavaa harrastuneisuutta ja usein esimerkiksi aktiivista urheiluharrastusta tai vastaavasti taiteen perusopetuksen laajan oppimäärän suorittamista. Taide- ja taitosubstanssiin perustuvia koulutuksia tarjoavien korkeakoulujen on jatkossakin tärkeä voida sisällyttää henkilökohtaisiin näyttöihin perustuva opiskelijavalintamenettely.

6. Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset

OAJ pitää tilauskoulutusta koskevia muutosesityksiä kannatettavina.

7. Muut kommentit

-

Laakso Tuomo
Opetusalan ammattijärjestö OAJ ry