

Asia: VN/33945/2023

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

### Lausunnonantajan lausunto

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

Suomen Rehtorit ry kiittää mahdollisuudesta antaa lausuntonsa luonnoksesta lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Suomen Rehtorit ry kannattaa lukiolakia koskevaa kehittämistyötä monelta osin. Järjestö tukee tavoitetta vahvistaa oppimisen ja koulunkäynnin tuen yhtenäistämistä sekä selkeyttämistä varhaiskasvatuksesta toisen asteen koulutukseen. Tiedonsiirron vahvistaminen perusopetuksen ja lukiokoulutuksen välillä on kannatettavaa niin perusopetuksen kuin lukiokoulutuksen näkökulmasta. Kannatettavaa on myös tavoite säätää opiskelijan oikeudesta tukiopeukseen aiempaa vahvemmin. Suomen Rehtorit ry tukee myös tavoitetta kehittää ylioppilastutkintoa vastaamaan paremmin tulevaisuuden työelämätaitoja ja opiskelijoiden opintojen monipuolistumista. Järjestö kiittää luonnoksen tavoitetta ylläpitää valtakunnallisesti kattava lukioverkko nykytilanteessa, jossa syntyvyyden laskun ja negatiivisen muuttoliikkeen seuraukset haastavat lukioiden ylläpitämistä erityisesti reuna-alueilla.

Suomen Rehtorit ry pitää tärkeänä, että kehittämistyötä tehdään aikaisemmat muutokset ja niiden aiheuttamat vaikutukset huomioiden. Tärkeää on tehdä kehittämistyö muiden laki- ja asetusmuutosten vaikutuksista saatu tietopohja hyödyntäen sekä kiinnittää erityistä huomiota muutosten kustannusvaikutuksiin ja esitetyn rahoituspohjan realistisuuteen.

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

Lukiokoulutuksen lainsäädäntöä muutettiin vuonna 2018, jolloin lukiolakiin sisällytettiin säädös opiskelijan oppimisen tuesta. Voimassa olevan lainsäädännön (§28) mukaan opiskelijalla on oikeus saada erityisopetusta ja muuta oppimisen tukea yksilöllisten tarpeidensa mukaisesti. Keskeistä säädöksessä on, että tukitoimet tulee toteuttaa opetushenkilöstön yhteistyönä, tarvetta tulee arvioida ja toimet tulee kirjata opiskelijan pyynnöstä hänen henkilökohtaiseen

opintosuunnitelmaansa. Perusopetuksesta poiketen tukitoimien toteuttaminen ei edellytä missään vaiheessa hallinnollisia päätöksiä.

Lasten ja nuorten tuen tarpeet ovat lisääntyneet ja monimuotoistuneet koko koulu- ja opiskelupolun sisällä ja tästä on nostettu laajaa valtakunnallista huolta esille useiden eri tahojen toimesta. Myös Suomen Rehtorit ry on pitänyt esillä huolta lasten ja nuorten hyvinvoinnin heikentymisestä sekä koulujen ja oppilaitosten rajallisista mahdollisuuksista tuen järjestämiseen. Lukiokoulutuksen sisällä huolta on herättänyt erityisopetuksen riittämättömyys tuen tarpeiden vastaamiseen sekä se, että yhä useampi perusopetuksesta lukiokoulutukseen siirtyvä tarvitsee jo opiskelujensa alkuvaiheesta alkaen vahvaa tukea opinnoista suoriutumiseen.

Tästä näkökulmasta tavoite vahvistaa ja yhdenmukaistaa tukien toteuttamista sekä vahvistaa lukioiden tuen järjestämisen edellytyksiä on myös Suomen Rehtorit ry:n näkökulmasta tavoiteltava ja kannatettava. Järjestö yhtyy valmistelun näkemykseen siitä, että opiskelijalla tulee olla edelleen oikeus tukeen riippumatta oppimisen vaikeuksien syistä. Järjestö kannattaa myös tavoitetta siitä, että tukitoimet suunnitellaan yhteistyössä ja opiskelijaa kuullen.

Luonnoksen useiden tavoitteiden kannatettavuudesta huolimatta Suomen Rehtorit ry haluaa myös nostaa esille seikkoja, jotka järjestön näkemyksen mukaan vaativat tarkennuksia tai muutoksia.

Lakiluonnoksessa esitetään opiskelijan tuen järjestämiseen, kirjaamisen ja päätöksentekoon liittyviä tarkennuksia (§28). Osana oppimisen tukea lakiluonnos esittää säädettäväksi lukiolaisen oikeudesta tukiopetukseen, ohjaukseen ja tukeen, jotka ehdotetun säädöksen mukaan tulee toteuttaa opetushenkilöstön yhteistyönä. Ongelmallista säädöksessä on se, että se ei tarkenna tukitoimien toteuttamisen vastuuta (erityisesti) tukiopetuksen osalta. Jotta tukiopetus voidaan toteuttaa laadukkaasti ja tuki tosiasiallisesti on tehokasta, opetusta antavan henkilön tulee olla siihen ammatillisesti pätevä.

Samassa pykälässä säädetään myös opiskelijan oikeudesta erityisopetukseen. Vaikka tavoite säädöksen takana on asiallinen, huolta herättää se, että erityisopetuksen toteuttamisen vastuu jää säädöksen tasolla sekä valmistelun pohjalta yleisellä tasolla avatuksi. Esityksen mukaan toteutuessaan erityisopettajan vastuu opetuksen laadukkaasta toteutuksesta voisi laajentua ennakoimattomasti. Erityisopettajan ei voida edellyttää hallitsevan lukion opetussuunnitelman sisältöjä kaikissa eri oppiaineissa sillä tasolla, jota tuen toteuttaminen edellyttää, joten lukiolakiin tai sitä tarkentaviin säädöksiin tulisi selkeämmin kirjata vastuunjako opetuksen tosiasiallisen vastuun (ml. suunnittelu ja arviointi) jakautumisesta aineenopettajan ja erityisopettajan välillä.

Järjestön näkemyksen mukaan säädös huomioi riittävästi opiskelijan oikeutta tukeen, mutta järjestö toi-voo huomioitavaksi myös opiskelijan vastuun. Mikäli tuki järjestetään, mutta opiskelija ei tule paikalle tai sitoudu tuen vastaanottamiseen, tukeen varattu resurssi jää hyödyntämättä.

Lakiluonnos esitetyssä muodossa jättää myös paljon tulkinnanvaraa tuen tarpeesta ja toteuttamisen muodoista yksittäisen yksikön, opettajien sekä rehtorin varaan. Suomen Rehtorit ry:n näkemyksen mukaan tämä vaarantaa opiskelijoiden yhdenvertaisuutta sekä koko lukiokoulutuksen tasalaatuisuutta.

Lukiokoulutuksen rehtorien näkökulmasta tuen toteuttamiseen liittyvien selvitysten, arviointien, kirjaamisten ja hallinnollisten päätösten aiheuttama lisätö on myös merkittävästi suurempi kuin esitys antaa ymmärtää. Lisääntynyt hallinnollinen työ on väistämättä pois muista

virka-velvollisuuksien hoitamisesta, joten sen tulee olla hyvin perusteltua. Mahdollinen seuraus hallintopäätöksen kirjaamisen velvoittavuudesta voi olla järjestön näkemyksen mukaan myös se, että erityisopetusta koskevan hallintopäätöksen tekeminen saa opiskelijat entistä enemmän karttamaan oppimisen tukea päätöksen vaikuttavuuden vuoksi. Järjestön näkemyksen mukaan opiskelijoiden tuen toteuttaminen laadukkaasti ja tasapuolisesti voidaan toteuttaa ja varmistaa myös vähäisemmällä hallinnollisella menettelyllä.

Valmistelussa esitetään arvio, jonka mukaan tuen muutos edellyttäisi noin 150 henkilötyövuotta vastaavan kustannuksen lisäystä kunnille ja koulutuksen järjestäjille. Suomen Rehtorit ry kiittää valmistelua siitä, että tämä arvio on huomioitu myös valtion taholta rahoituspohjassa, aluksi hankeperusteisesti ja vuodesta 2025 rahoitusjärjestelmän uudistamiseen liittyvänä pysyvänä lisänä. Koska tuen tarpeet ovat merkittävästi nousseet, arvio kustannusvaikutuksista voi osoittautua liian pieneksi. Järjestö edellyttää tilannetta seurattavan ja kustannusten vaikutuksia tosiasiallisesti kompensoitavan valtion taholta myös mahdollisissa ylitystilanteissa.

Lisäksi Suomen Rehtorit ry nostaa esille huomion valmistelutekstin epäselvästä/tulkinnanvaraisesta muotoilusta. Esityksessä erityisopetukseen oikeuttavat perusteet ovat 'todennetut oppimisvaikeudet' tai 'muut erityiset syyt'. Näistä jälkimmäinen on järjestön näkemyksen mukaan liian epämääräisesti muotoiltu, jolloin tuen toteutuminen tosiasiallisesti vaarantaa opiskelijoiden oikeutta yhdenvertaiseen ja oikea-aikaiseen tukeen. Epäselvä muotoilu haastaa myös yhdenvertaisuutta hallinnollisten päätösten laatimisessa.

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

Lukiolain muutosten vaikutus rahoitusjärjestelmään on Suomen Rehtorit ry:n näkemyksen mukaan arvioitu liian pieneksi. Rahoitusvaikutuksissa ei ole riittävästi huomioitu oppimisen tuen muutosten vaikutusta henkilöstön ja rehtorin työmäärän kasvuun ja siitä tuleviin kustannuksiin eikä tutkinnon rakenteen ja sisällön muutosten tuottamista vaikutuksista erityisesti valmistelutyön ja koulutuksen osalta.

Rahoitusjärjestelmän kehittämisessä kannatettavaa on se, että tavoitteena on huomioida lukiokoulutuksen saavutettavuutta ja tukea erityisesti reuna-alueiden haastavassa tilanteessa olevia yksiköitä. Järjestelmän uudistus vaikuttaa kuitenkin negatiivisesti useisiin kymmeniin koulutuksen järjestäjiin, mikä myös valmistelussa on tunnistettu ja todettu. Määrä on suomalaisen lukiokoulutuksen kentällä merkittävä. Suomen Rehtorit ry edellyttää rahoitusjärjestelmän uudistuksen kohtelevan koulutuksen järjestäjiä yhdenvertaisesti. Lukiokoulutuksessa ei ole järjestön näkemyksen mukaan koulutuksen järjestäjiä, joiden rahoitus olisi pienennettävissä ilman tosiasiallisia toimintaa vaarantavia seurauksia.

Suomen Rehtorit ry:n näkemyksen mukaan muutos ei myöskään huomioi niitä lukioita, joissa opetus toteutuu tiivistä perusopetuksen kanssa, yhteisen virkarakenteen turvaamana. Näiden lukioiden osalta rahoituspohjaa olisi ollut syytä uudistaa tiiviimmin perusopetusta koskevan rahoituspohjan uudistamisen kanssa ja varmistaen se, että näihin kohdennetut valtionosuudet tulevat käytetyksi kokonaisuutena juuri niihin tarkoitettuihin kohteisiin. Järjestön näkemyksen mukaan uudistus ei kannusta riittävästi ratkaisemaan perusongelmaa, joka muodostuu syntyvyyden alenemisesta. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen oppilaiden ja opiskelijoiden määrä vähentyy erityisesti reuna-

alueilla, jolloin rahoituksen tulisi kannustaa koulutuksen järjestäjiä pohtimaan uudenlaisia tapoja lukiokoulutuksen järjestämiseen.

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

Myös englanninkieliseen tutkintoon liittyvässä lakiesitysluonnoksessa Suomen Rehtorit ry näkee puutteita ja kokee valmistelun erityisesti vaikutusten arvioinnin osalta riittämättömäksi.

Ylioppilastutkintoa on tavoitteena uudistaa mahdollistamalla englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittaminen tiukasti rajatuin kriteerein ja varmistamalla näin, että englanninkielinen koulutustarjonta ei uhkaa kansalliskielistä koulusivistystä. Lakiluonnoksen lähtökohtana on käytännössä tukea englanninkielisen tutkinnon avulla niiden opiskelijoiden tilannetta, joiden suomen tai ruotsin kielen osaamisen haasteet tuottaisivat ongelmaa tutkinnon suorittamiseen.

Vaikka tavoite sinänsä voi olla kannatettava, huolenaiheena on järjestön näkemyksen mukaan se, että tällä suuntauksella opiskelijoiden sitoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan ja riittävän kielitaidon hankkiminen myös tulevia opintoja ja työelämää varten jää vajaaksi. Suomen Rehtorit ry haluaa tukea suomalaisen lukiokoulutuksen pysymistä laadukkaana ja tasa-arvoisena ja kannattaa ylioppilastutkinnon säilyttämistä standardisoituna valtakunnallisena osaamisen tason arvioijana. Englanninkielisen tutkinnon järjestäminen voi heikosti valmisteltuna ja riittämättömällä resurssoinnilla heikentää koko ylioppilastutkinnon ja lukiokoulutuksen luotettavuutta ja vertailtavuutta.

Voimassa olevien säädösten mukaan lukioden opetuskieli on suomi tai ruotsi. Mikäli järjestämisluvassa on määrätty, opetuskieli voi olla näiden lisäksi myös saame, romani, viittomakieli tai jokin muu erikseen määritetty kieli. Osa lukion oppimäärästä voidaan nykyisen lainsäädännön puolesta antaa myös muulla kuin luvassa määritetyllä kielellä, jos se ei vaaranna opiskelijan mahdollisuutta seurata opetusta ja suorittaa oppimäärä ja ylioppilastutkinto. Koko lukion oppimäärän tai ylioppilastutkinnon suorittaminen englannin kielellä ei ole tällä hetkellä mahdollista.

Englanninkielisen ylioppilastutkinnon suorittaminen edellyttäisi siten myös sitä, että englannin kieli määritettäisiin opetuskieleksi koulutuksen järjestämisluvassa. Ylioppilastutkinnon mahdollistaminen englannin kielellä suoritettavaksi tarkoittaisi siis käytännössä seurauksia koulutuksen järjestämisen lupaan sekä koko lukion oppimäärän opetuksen suunnitteluun, toteuttamiseen ja arviointiin. Tämä puolestaan tuottaa merkittäviä vaikutuksia englanninkielisen koulutuksen järjestämisluvassa saaneille lukioille mm. opettajien koulutukseen, vaadittavan kielitaidon osoittamisen järjestämiseen, opetusmateriaalin hankkimiseen sekä opetussuunnitelman kääntämiseen/muuttamiseen. Näitä vaikutuksia lakimuutoksen valmistelu ei järjestön näkemyksen mukaan ole riittävästi arvioinut.

Valmistelussa esitetään näkemys, että englanninkielisten lukiokurssien järjestämisestä koituisi vain vähäisiä lisäkustannuksia koulutuksen järjestäjille. Suomen Rehtorit ry ei voi yhtyä tähän näkemykseen. Opettajille tarvittavan lisäkoulutuksen, riittävän kielitaidon osoittamisesta tulevien kustannusten sekä opetusmateriaalihankintojen lisäksi koulutuksen järjestäjälle tulee merkittäviä lisäkustannuksia englanninkielisten kurssin järjestämisestä. Jotta näin ei tapahtuisi, englanninkielisten lukiokurssien tulisi tosiasiallisesti korvata suomen- tai ruotsinkielisiä kurseja. Suomen Rehtorit ei näe tätä tarkoituksenmukaisena tai edes mahdollisena suuntauksena, koska kokonaisten, korvaavien ryhmien muodostuminen edellyttäisi joka tapauksessa riittävän suuria opiskelijamääriä ja opiskelijoilta edellytetyt tiukat kriteerit oletettavasti estäisivät todennäköisesti tällaisten muodostumisen useimmissa yksiköissä. Todennäköisempää on, että yksittäisille, kriteerit

täyttävälle opiskelijoille tulee järjestää riittävä ja laadukas opetus jo olemassa olevan tuntikehyksen yli, jolloin kustannukset etenkin yksittäistä opiskelijaa kohti laskettuna nousisivat suhteellisen suureksi.

Vaikka kustannuksia ei suoraan koulutuksen järjestäjälle kohdentuisi, englanninkielisen tutkinnon suorittaminen edellyttää mm. opetussuunnitelman laatimista englannin kielessä, materiaalin laatimista, ylioppilastutkinnon kokeiden kääntämistä, opettajien ja sensorien kouluttamista, riittävän kielitaidon osoittamisen määrittämistä jne. Suomen Rehtorit ry kokee huolta siitä, että nämä valtakunnalliset kustannusvaikutukset tulevat näkymään myös koulutuksen järjestäjän rahoituspohjassa, kun niitä ei ole riittävästi valmisteluvaiheessa ennakoitu.

Suomen Rehtorit ry huomauttaa, että tutkinnon rakenteen muuttuessa myös kokeen järjestämisen tuottama työ koepäivinä lisääntyy ja tämä tosiasiallisesti vaikuttaa suoraan niin opettajien kuin rehtorin työmäärään. Englanninkielisen tutkinnon osallistujamäärien ennakoiminen on haastavaa tilanteessa, jossa mahdollisuus tulee opiskelijoiden saataville ensi kertaa. Oletettavaa kuitenkin on osallistujamäärien lisääntyminen etenkin tutkinnon kehittyessä. Lukion rehtorien näkökulmasta tästä seuraa koepäivien osallistujamäärien kasvu ja järjestelyjen laajentuminen. Tältä osin järjestö ei voi yhtyä lakiluonnoksen näkemykseen vaikutuksen kapea-alaisuudesta.

Lisäksi järjestö näkee haasteena opiskelijan kielitaidon arvioinnin, jos englanninkieliseen tutkintoon osallistuminen esityksen mukaan olisi mahdollista opiskelijalle, jonka kielitaito ei riitä lukion suorittamiseen suomen tai ruotsin kielellä, mutta riittää tutkinnon suorittamiseen englanniksi. Toisaalta suomen tai ruotsin tulisi olla sellaisella tasolla, että opiskelija pystyy suorittamaan ylioppilastutkinnossa suomi tai ruotsi toisena kielenä -kokeen.

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

Suomen Rehtorit ry tukee ajatusta kehittää ylioppilastutkinnon sisältöä ja rakennetta. Uudistuksen jälkeen lukiolaisen on mahdollisuus suorittaa ylioppilastutkinnon koe myös taito- ja taideaineissa.

Taito- ja taideaineiden kokeen osalta järjestö kiittää valmistelutyötä tavoitteesta huomioida jo ennakoiden sisällöllisen yhdenvertaisuuden varmistaminen opetussuunnitelmaa kehittämällä. Lakiluonnoksen mukaan pakollisen ylioppilastutkintokokeen korvaaminen taito- ja taideaineen kokeella (käytännössä lukiodiplomilla) olisi jatkossa mahdollista. Ylioppilastutkinnossa opiskelija osoittaisi omaksuneensa lukiokoulutuksen opetussuunnitelman mukaiset tiedot ja taidot, joten ylioppilastutkinnon kokeen korvaava lukiodiplomi olisi mahdollista suorittaa nuorille tarkoitettuun lukiokoulutuksen oppimäärään sisältyvissä pakollisissa taito- ja taideaineissa; musiikissa, kuvataiteessa ja liikunnassa. Tavoite ylioppilastutkinnon monimuotoistumisesta on myös Suomen Rehtorit ry:n mielestä kannatettava. Uudistus toisi lukiokoulutuksen tavoitteisiin ja tutkintokokonaisuuteen uuden näkökulman ja antaisi mahdollisuuden taito- ja taideaineissa lahjakkaille osoittaa osaamistaan myös valtakunnallisesti yhdenvertaiseksi varmistetussa tutkinnossa.

Valmistelussa ei kuitenkaan järjestön näkemyksen mukaan riittävällä tavalla huomioida tämän kehittämistyön vaikutuksia lukioyksiköiden työmäärän lisääntymiseen, opettajien koulutukseen, rehtorin lisääntyneeseen työmäärään prosessin johtamisessa. Vaikutusten arvioinnissa ei ole myöskään järjestön näkemyksen mukaan riittävällä tavalla huomioitu näistä aiheutuvien lisäkustannusten vaikutusta. Lukiodiplomille luotavan valtakunnallisen kriteeristön luominen ei ole täysin ongelmaton taito- ja taideaineissa, joissa arviointi perustuu merkittävältä osin kvalitatiivisiin

tekijöihin. Lisäksi järjestö toivoo huomioitavan jo lakimuutoksen valmisteluvaiheessa tilanteen, jossa opiskelija tulee uusimaan tai korottamaan taito- ja taideaineiden koetta. Valmistelumateriaalista ei käy ilmi, miten kokeen prosessinomaisuus turvataan ko. tilanteissa.

Taito- ja taideaineiden koe olisi valmistelun mukaisesti jatkossa kaksiosainen ja koostuisi valmistavasta näytöstä ja koepäivänä suoritettavasta kokeesta. Taito- ja taideaineiden kokeen rinnalla pyritään kehittämään myös muiden (esim. ilmaisutaito) kokeita. Tämä tosiasiallisesti lisää lukiokoulutuksen henkilöstön työmäärää, koepäiviä sekä koetilojen tarvetta. Huomioitavaa on, että erityisesti suuremmilla lukioilla on jo tällä hetkellä haasteita järjestää ylioppilastutkintoon riittävästi koetiloja. Suomen Rehtorit ry nostaa esille huolen siitä, onko koulutuksen järjestäjillä tosiasiaassa riittävät resurssit koetilaisuuksien järjestämiseen ja riittävään kehittämistyöhön. Erityishuomiona pienten lukioiden haasteet kelpoisen opetushenkilöstön rekrytoinnin kanssa sekä aikuislukion opetus suunnitelman erilainen sisältö, joka ei tue kokeeseen valmistautumista.

## 6. Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset

-

## 7. Muut kommentit

Kokonaisuutena Suomen Rehtorit ry kiittää luonnosta kokonaisvaltaisesta tavoitteenasettelusta, pyrkimyksestä kehittää sekä lukiokoulutusta että ylioppilastutkintoa opiskelijälähtoisemmäksi ja monimuotoisemmaksi. Suomen Rehtorit ry kiittää myös valmistelua useiden eri näkökulmien huomioinnista ja laajasta kuulemispohjasta.

Järjestö nostaa kuitenkin esille huolen siitä, että näin laaja ja kokonaisvaltainen uudistus koetetaan saada valmiiksi suhteellisen nopeassa aikataulussa. Tiukka aikataulu yhdistettynä vajaaksi jäävään kustannusvaikutusten arviointiin nostaa esille huolta siitä, saavutetaanko tavoitteita riittävästi ja tuottaako muutos vielä ennakoimattomiakin seurauksia. Järjestö toivoo, että valmistelussa huomioidaan mahdollisuus muuttaa valmistelun ja toimeenpanon aikataulua siten, että kehittämistyö saa ansaitsemansa mahdollisuuden laajapohjaiseen ja perusteelliseen valmisteluun.

Lisäksi Suomen Rehtorit ry nostaa esille huolen erityisopettajien määrän riittävydestä valtakunnallisesti koko koulutuspolun tarpeisiin. Erityisopetuksen vahvistuminen lukiokoulutuksessa tulee tuottamaan lisätarpeita erityisopettajien rekrytointiin. Mikäli erityisopettajia siirtyy merkittävässä määrin lukiokoulutukseen, rekrytointimahdollisuudet muilla koulutusaloilla heikkenevät. Jos oppilaan tuen toteutuminen perusopetuksessa heikkenee, myös valmiudet toiselle asteelle siellä vaadittavin edellytyksin heikkenevät.

Lehtinen Toni  
Suomen Rehtorit ry