

Asia: VN/33945/2023

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

1. Yleisiä huomioita esitysluonnoksesta

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Kuntaliitto kiittää myös suosituksen mukaisesta lausuntoajasta: kuuden viikon lausuntoaika antaa kunnille mahdollisuuden paitsi tutustua luonnokseen, myös ehtiä tarvittaessa käsitellä luonnos ja siitä annettava lausunto kuntien päätöksentekoeleimissä. Kuntaliitto painottaakin riittävän lausuntoajan merkitystä myös jatkossa.

Luonnoksen valmistelu on tapahtunut nopealla aikataululla ja kiireessä. Se valitettavasti näkyy paikoittain epätasaisena työn jälkeen. Lausunnolla olevaan luonnokseen onkin jäänyt kirjoitusvirheiden lisäksi myös tulkinnanvaraisia kohtia. Kuntaliitto kiinnittää myös huomiota siihen, että asetusluonnoksissa ei ole käytettävissä rinnakkaistekstejä, joissa olisi helppo vertailla nykyistä ja ehdotettua säädöstä keskenään. Erityisen suurena tämä puute näkyy rahoitusasetuksessa.

Kuntaliitto nostaa lausunnoissaan esiin keskeisiä huomioita luonnoksesta. Huomiot on ryhmitelty tarkemmin kunkin teeman kohdalle. Oppimisen tuen osalta lausunnolla oleva versio kaipaa selvästi vielä runsaasti jatkotyötä. Englanninkielistä ylioppilastutkintoa koskeva esitys vaikuttaa säädösnäkökulmasta ongelmattomimmalta. Taito- ja taideaineiden koe ylioppilastutkinnon osana vaatii jatkovalmistelussa erityisesti pohdintaa sen vaikutuksista lukiokoulutukseen. Lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän osalta Kuntaliitto pitää lausunnolla olevaa ehdotusta riittämättömänä ja esittää valmistelun jatkamista siten, että hallituksen esitys voidaan antaa hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2025 loppuun mennessä.

Kuntaliitto muistuttaa myös pääministeri Orpon hallitusohjelman kuntien normituksen keventämisohjelmasta. Hallituksen tulisi toteuttaa hallitusohjelmaa vähintään siten, että lausunnolla oleva esitysluonnos ei lisäisi lukiokoulutuksen lainsäädännön kautta tulevaa normiohjausta. Nyt erityisesti oppimisen tuen osalta näin näyttäisi kuitenkin olevan tapahtumassa. Kuntaliitto pitääkin erikoisena, että samaan aikaan kun ylimääräistä normitusta pyritään keventämään, lausunnolla on esitysluonnos, joka toimii vastakkaiseen suuntaan.

2. Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset

Lausunnolla olevassa luonnoksessa pyritään täsmentämään oppimisen tukea koskevia lukiolain säädöksiä. Sillä toteutettaisiin hallitusohjelmaan sisältyviä kirjauksia eri koulutusmuotojen oppimisen tuen määrittelyiden yhdenmukaistamisesta. Kuntaliitto muistuttaa, että lukiolain 28 §:ssä on säädetty opiskelijan oikeudesta erityisopetukseen ja muuhun oppimisen tukeen. Nämä veloitteet ovat olleet voimassa alle kolme vuotta. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lainsäädännössä tunnistetaan kunkin koulutusmuodon omat erityispiirteet, eikä siten ole itsetarkoituksellista yhdenmukaistaa eri koulutusmuotojen säädöksiä.

Lukiolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 28 a §, jossa säädettäisiin opiskelijan oikeudesta erityisopetukseen. Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan ”Opiskelijalla on oikeus erityisopetukseen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien tai muiden syiden vuoksi erityisopetusta lukion oppimäärän suorittamiseksi eikä 28 §:ssä tarkoitettu oppimisen tuki ole riittävää opiskelijan tuen tarve huomioiden.”

On perusteltua, että opiskelijan oikeus erityisopetukseen on sidottu lukion oppimäärän suorittamiseen. Sen sijaan opiskelijan erityisopetukseen oikeuttavat perusteet ”todennetut oppimisvaikeudet” ja ”muut erityiset syyt” edellyttävät täsmentämistä. Erityisopetuksen tarpeen synnyttävä oppimisvaikeus voi olla laaja-alainen tai kapeampialainen. Ongelmallista on sen sijaan, jos opiskelijan oikeuden perusteista ei säädetä riittävän täsmällisesti, jolloin käytännössä minkä tasoinen oppimisvaikeus tahansa tai mikä tahansa muu erityinen syy riittää synnyttämään opiskelijan oikeuden erityisopetukseen. Luonnoksessa nyt oleva sanamuoto voi käytännössä luoda rajoittamattoman oikeuden erityisopetukseen. Kuntaliitto katsoo, että opiskelijan erityisopetukseen oikeuttavia perusteita on esityksen jatkovalmistelussa välttämätöntä täsmentää.

Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää huomiota, että erityisopetuksen sisältöä ei ole perusteltua tarkemmin säätää siten, että sillä vaikeutettaisiin opiskelijoiden lukio-opinnoissa etenemisen ja lukion oppimäärän suorittamiseksi tarvittavan ja tarkoituksenmukaisen tuen järjestämistä. Koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten olosuhteet ovat hyvin erilaisia eri puolella maata. Opiskelijoiden tuen tarpeisiin pystytään vastaamaan paikallisten olosuhteiden mukaan erilaisilla opetus- ja muilla tuen järjestelyillä. Oppimisen tuen ja erityisopetuksen tarpeisiin voidaan vastata myös erilaisilla pedagogisilla ratkaisuilla.

Kuntaliitto kiinnittää huomiota myös siihen, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan erityisopetuksen ja muun oppimisen tuen tukitoimet toteutetaan opetushenkilöstön yhteistyönä. Nyt lausunnolla olevassa luonnoksessa opetushenkilöstön yhteistyö esitetään kavennettavaksi vain osaan siitä eli muuhun oppimisen tukeen. Tämä johtunee siitä, että nyt lausuttavana olevassa säädösluonnoksessa oppimisen tuen käsitettä esitetään muutettavaksi ja jopa kavennettavaksi. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan oppimisen tuki käsittää sekä erityisopetuksen että muun oppimisen tuen, kun nyt säädösluonnoksessa oppimisen tuella tarkoitetaan vain erityisopetuksen ulkopuolista oppimisen tukea. Onkin pelkona, että uusi säädösluonnos vaikeuttaa tuen tarjoamista sitä tarvitsevalle opiskelijalle ja on tosiasiallisesti heikentämässä opiskelijan asemaa.

Lukiolakiin esitetään lisättäväksi uusi 28 b §, jossa säädetään päätöksestä erityisopetuksessa. Sen mukaan koulutuksen järjestäjä päättää opiskelijalle annettavasta 28 a §:ssä tarkoitusta erityisopetuksesta sekä siitä, että opiskelijaa ja tämän huoltajaa tai muuta laillista edustajaa on kuultava ennen päätöksen tekemistä. Saman pykälän 2 momentissa säädetään siitä, että koulutuksen järjestäjän on arvioitava opiskelijan erityisopetuksen tarve opiskelijan aloittaessa opiskelun ja opintojen aikana erityisopetuksen tarpeen ilmetessä.

Esitysluonnoksen taloudelliset vaikutukset kunnille ja koulutuksen järjestäjille -kohdan mukaan ehdotettu erityisopetuksen tarpeen arviointi on uusi tehtävä koulutuksen järjestäjille. Esitysluonnoksen mukaan se koskisi niitä opiskelijoita, joilla on perusopetuksessa tehty perusopetuslain mukainen erityisen tuen päätös. Kuntaliiton käsityksen mukaan säännöksen sanamuodon mukaan erityisopetuksen tarpeen arviointia ei ole rajattu pelkästään niihin opiskelijoihin, joille on tehty perusopetuslain mukainen erityisen tuen päätös. Säännöstä on esityksen jatkovalmistelussa täsmennettävä.

Lisäksi uuden 28 b §:n 2 momentissa säädetään siitä, että jos oppivelvolliselle on tehty perusopetuslain 17 §:n mukainen perusopetuksen päättyessä voimassa oleva päätös erityisestä tuesta, koulutuksen järjestäjän on selvitettävä ja arvioitava opiskelijan erityisopetuksen tarve perusopetuksen aikana tehdyn erityisen tuen päätöksen pohjalta. Samassa yhteydessä myös oppivelvollisuuslain 23 §:n tiedonsaantia koskevaa pykälää esitetään muutettavaksi siten, että perusopetuksen järjestäjän olisi toimitettava uudelle koulutuksen järjestäjälle perusopetuslain 17 §:n mukainen perusopetuksen päättyessä voimassa oleva päätös erityisestä tuesta jatkossa myös lukiolain 28 b §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Kuntaliitto kiinnittää huomiota siihen, että lausuttavana olevan lukiolain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskevan hallituksen esitysluonnoksen kanssa on samanaikaisesti lausunnolla esitys perusopetuslain muuttamisesta. Perusopetuslain muuttamista koskevassa esitysluonnoksessa perusopetuslain 17 §:ä esitetään kumottavaksi. Asia on syytä ottaa huomioon lukiolain ja oppivelvollisuuslain muuttamista koskevan esityksen jatkovalmistelussa.

Keskeinen perustelu ja tavoite oppimisen tuen uudistamiselle on ollut tuen ketjun yhtenäistäminen varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle. Perusopetuksessa oppimisen tuen säädöksiin on ehdotettu merkittäviä muutoksia. Kuntaliiton näkemyksen mukaan vaikutelmana on, ettei tuen ketjua ole valmisteltu kokonaisuutena ja nyt tehtävät muutokset eri koulutusmuotojen oppimisen tukeen eivät muodosta jatkumoa.

Lisäksi Kuntaliitto kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että koulutuksen järjestäjän päätöksentekomenettelyyn sovelletaan lukiokoulutusta koskevan lainsäädännön ohella täydentäen hallintolain säännöksiä. Hallintolaissa säädetään esimerkiksi asian selvittämiselvällisyydestä sekä selvittämiselvällisyyden jakautumisesta viranomaisen ja asianosaisen välillä. Koulutuksen järjestäjällä on hallintolain 31 §:n mukainen vastuu asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Asianosaisen kuten opiskelijan tai hänen laillisen edustajansa on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Luonnoksessa opiskelijan oikeus erityisopetukseen on kiinnitetty todennettuihin oppimisvaikeuksiin. Esityksen jatkovalmistelussa on syytä täsmentää, mitä oppimisvaikeuksien todentamisella tarkoitetaan ja hallintolain säännökset huomioiden arvioida, tarvitaanko tällaista sääntelyä. Nykyisellään luonnoksen sanamuoto jättää epäselväksi, voiko oppimisvaikeuksien todentaminen edellyttää esimerkiksi hallintolaista poikkeavaa tai sitä laajentavaa asian selvittämiselvällisyyttä. Myös muilta osin erityisopetukseen esitettyä sääntelyä olisi tarpeen arvioida suhteessa hallintolain asian selvittämistä ja ratkaisua koskeviin säännöksiin.

Kuntaliitto toteaa yleisemmin, että oppimisen tuki on kokonaisuutena tärkeä asia lukiokoulutuksessa, sillä lukiokoulutuksen opiskelijat ovat monimuotoistuneet viimeisinä vuosikymmeninä ja vuosina. Lukiokoulutuksen oppimäärä sisältää paljon joustavia elementtejä: laajan valinnaisuuden, pitkiä ja lyhyitä oppimääriä, mahdollisuuden saada hyväksytyt oppimäärät hylätyistä opintojaksoista huolimatta ja niin edelleen. Rajallisten resurssien maailmassa on kuitenkin

tärkeää, että säädökset eivät synnytä katteettomia lupauksia. Vaikka ylioppilastutkinnossa on valinnaisuutta, on se lähtökohtaisesti vaatimuksiltaan sama kaikille kokelaille.

3. Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita koskevat säädösehdotukset

Luonnoksessa ehdotetaan lukiokoulutuksen rahoitusperusteita muutettavaksi siten, että muutkin tekijät kuin koulutuksen järjestäjän opiskelijamäärä vaikuttaisi lukiokoulutuksen rahoitukseen kuuluvaan pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotukseen. Muutos tehtäisiin muuttamalla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 24.2 §. Lisäksi lakimuutokseen perustuen muutettaisiin siihen liittyvän opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen (1766/2009) 1 § ja 20.1 §.

Rahoituslainsäädäntö ja myös kyseinen rahoituslain 24 § koskee lukiokoulutuksen järjestäjän rahoitusta. Rahoitusjärjestelmä ei tunnista oppilaitosta rahoituksen määräytymisperusteena. Rahoituksen perusteena ovat koulutuksen järjestäjäkohtaiset yksikköhinnat, eivät oppilaitoskohtaiset yksikköhinnat. Siksi on hämmentävää, että luonnoksessa puhutaan pienten lukioiden korotuksesta, kun kyse on pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotuksesta.

Väärän terminologian käyttö aiheuttaa helposti sekaannusta ja väärinkäsityksiä etenkin rahoitusjärjestelmää tuntemattomien keskuudessa. Syntyy helposti vääriä mielikuvia, joiden mukaan rahoitusjärjestelmän muutoksilla olisi suora yhteys oppilaitostasoon, vaikka kyse on koulutuksen järjestäjätasosta.

Kuntaliitto pitää selvyyden vuoksi tärkeänä, että luonnoksessa oleva 'pienien lukioiden korotus' - ilmaus korjataan oikeaksi ilmaisemaan koulutuksen järjestäjää koskevaa korotusta. Kuntaliitto esittää myös, että on selvyyden vuoksi paikallaan korjata ja muuttaa sekä rahoituslain 24 § otsikko 'lukion yksikköhinnat' että 24.1 §:n kaksi ensimmäistä sanaa 'lukion yksikköhinnat' kuulumaan 'lukiokoulutuksen yksikköhinnat'. Se on tällöin yhdenmukainen esimerkiksi rahoituslain 6–8 §:n otsikoinnin kanssa. Nämä ovat teknisiä muutoksia, jotka helpottavat järjestelmän ymmärtämistä.

Lukiokoulutuksen keskimääräiset yksikköhinnat opiskelijaa kohden lasketaan vuosittain yksikköhintojen määräämistä edeltänyttä vuotta edeltäneenä vuonna aiheutuneiden valtakunnallisten kokonaiskustannusten perusteella. Koulutuksen järjestäjäkohtaiset yksikköhinnat lasketaan lukiokoulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan pohjalta. Valtio vähentää kuitenkin keskimääräisestä yksikköhinnasta rahoituslain 23 b §:n mukaisen euromäärän, joka on tällä hetkellä 996,13 €/opiskelija eli tänäkin vuonna yli sata miljoonaa euroa. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että koulutuksen järjestämistä ja sivistyksellisiä oikeuksia uhkaava rahoitusleikkaus on poistettava.

Tällä hetkellä kunnille ja kuntayhtymille määrättäviä yksikköhintoja porrastetaan vähäisen opiskelijamäärän mukaisen tunnusluvun perusteella. Yksityisen koulutuksen järjestäjän yksikköhinta on sama kuin sen kunnan yksikköhinta, jossa koulutus pääasiassa järjestetään. Jos kunta ei järjestä lukiokoulutusta, yksityisen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinta lasketaan samalla tavalla kuin kunnan yksikköhinta.

Luonnoksessa ja sen valmistelun taustalla olevassa pääministeri Orpon hallitusohjelmassa tunnistetaan hyvin lukiokoulutuksen saavutettavuuteen liittyvät uhat, jotka liittyvät etenkin nuorten ikäluokkien yhä jatkuvaan pienenemiseen useimmilla paikkakunnilla ja useimmissa seutukunnissa. Rahoitusjärjestelmän uudistaminen on yksi tapa tukea koulutuksen saavutettavuutta. Lausunnolla olevan säädösluonnoksen tarkoitusperät ovat siten erittäin kannatettavia.

Pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotusta ehdotetaan luonnoksessa uudistettavaksi. Rahoituslain 24.2 pykälää ehdotetaan luonnoksessa muutettavaksi siten, että koulutuksen järjestäjän vähäisen opiskelijamäärän lisäksi yksikköhintojen porrastamisen perusteena käytettävä tunnusluku määräytyisi koulutuksen järjestäjän syrjäisyyden perusteella sekä sen perusteella, onko koulutuksen järjestäjän kansalliskieliin kuuluva opetuskieli vähemmistökieli siinä kunnassa, jossa opetusta pääosin järjestetään. Koulutuksen järjestäjän syrjäisyyden määräytymisperusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella sen kunnan paikallisen ja seudullisen väestötiheyden perusteella, jossa koulutusta pääasiallisesti järjestetään. Periaate olosuhdetekijöiden ottamisesta rahoituksen määräytymisessä huomioon on kannatettava.

Kunnan tai kuntayhtymän, jonka lukiokoulutuksen opiskelijamäärä on alle 200, yksikköhintaa korotettaisiin nykyistä vastaavalla tavalla, jos se katsottaisiin syrjäiseksi tai jos sen kansalliskieliin kuuluva opetuskieli on vähemmistökieli siinä kunnassa, jossa opetusta pääosin järjestetään. Näiden koulutuksen järjestäjien tunnusluvun korotuksen ylärajasta kuitenkin luovuttaisiin, mikä tarkoittaisi, että myös 40 opiskelijaa pienemmät määrät korottaisivat yksikköhintaa. Tämä on perusteltua korkeiden opiskelijakohtaisten kustannusten vuoksi, mutta samalla ongelmallista muista syistä, joista myöhemmin tarkemmin.

Jos kunnan tai kuntayhtymän lukiokoulutuksen opiskelijamäärä on alle 200, mutta sitä ei katsottaisi syrjäiseksi eikä sen kansalliskieliin kuuluva opetuskieli ole vähemmistökieli siinä kunnassa, jossa opetusta pääosin järjestetään, sen yksikköhintaa korotettaisiin puolella siihen nähden, paljonko yksikköhintaa nykyisin korotetaan. Tämä on osin perusteltavissa sillä, että muutos ei pääsääntöisesti uhkaisi koulutuksen saavutettavuutta, mutta on jälleen ongelmallinen muista syistä.

Yksityiselle koulutuksen järjestäjälle määrättäisiin oma tunnusluku ja yksikköhinta myös silloin, jos koulutuksen järjestäjän opetuskieli on vähemmistökieli siinä kunnassa, jossa opetusta pääosin järjestetään. Vähemmistökielellä tarkoitettaisiin kunnan väestön kielellisen jakauman mukaan joko ruotsin tai suomen kieltä. Vähemmistökielellä ei tarkoitettaisi pelkästään kaksikielisen kunnan vähemmistökieltä vaan myös yksikielisen kunnan sellaista kieltä, jota puhuu kunnan väestöllinen vähemmistö. Kuntaliiton käsityksen mukaan tämä olisi pääosin tekninen muutos, sillä näiden yksityisten koulutuksen järjestäjien rahoitusta on tähän asti korotettu harkinnanvaraisella korotuksella.

Luonnoksessa ehdotetaan kumottavaksi säännös, jonka nojalla muista samankokoisista koulutuksen järjestäjistä poiketen vuosina 2008–2012 yhdistyneille kunnille taikka kunnille tai kuntayhtymille, joille lukiokoulutus on siirtynyt järjestämisluvan muutoksella, lasketaan yksikköhinnan määräävä tunnusluku painotettuna keskiarvona entisille lukiokoulutuksen järjestäjille lasketuista tunnusluvuista. Tämä on Kuntaliiton näkemyksen mukaan perusteltua koulutuksen järjestäjien yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta.

Lausunnolla oleva säädösluonnos suuntaisi nykyisestä poikkeavalla tavalla noin viiden prosentin suuruisen osuuden lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmässä olevasta rahoituksesta. Mittaluokasta kertoo, että valtio kohdistaa tänäkin vuonna lukiokoulutuksen rahoitukseen 11,14 prosentin suuruisen rahoitusleikkauksen. Erona on se, että valtion rahoitusleikkaus koskee kaikkia lukiokoulutuksen järjestäjiä, kun taas pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotus kohdistuu vain osaan, tosin valtaosaan koulutuksen järjestäjistä.

Muutoksilla olisi eittämättä vaikutuksia kuntien asemaan lukiokoulutuksen järjestäjinä. Säädösluonnoksen perustelujen mukaan muutokset korottaisivat 27 ja pienentäisivät 44

koulutuksen järjestäjän yksikköhintaa nykyiseen nähden. 185 koulutuksen järjestäjän yksikköhinta ei muuttuisi määrätymisperusteiden muutosten vuoksi.

Pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotuksen uudistaminen osana rahoitusjärjestelmää on tärkeää. Ensinnäkin nuorten ikäluokkien pieneneminen haastaa lukiokoulutuksen järjestämisen ja sitä kautta koulutuksen saavutettavuuden monilla seuduilla. Rahoitusjärjestelmän tulee tämän vuoksi mahdollistaa tarkoituksenmukaiset ratkaisut, jotta koulutuksen saavutettavuudesta voidaan huolehtia. Kolmanneksi on syytä muistaa, että korotus rahoitetaan vähentämällä muiden koulutuksen järjestäjien rahoitusta. Siksi on kohtuullista uudistaa järjestelmää siten, että se on vaikuttava ja tehokas.

Myönteistä lausunnolla olevassa säädösluonnoksessa on se, että siinä on pyrkimys huolehtia lukiokoulutuksen saavutettavuudesta ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta lukioikäluokkien jatkaessa pienentymistään useimmissa seutukunnissa. Luonnoksessa on kuitenkin yksi suuri ja perustavanlaatuinen ongelma – se ei tosiasiallisesti paranna koulutuksen järjestäjien mahdollisuuksia ratkaista paikallisesti koulutuksen saavutettavuuteen liittyviä haasteita esimerkiksi koulutuksen järjestäjien yhteistyön avulla. Ehdotus pahimmillaan vähentää rahoitusta, mutta ei luo tosiasiallisia mahdollisuuksia sopeutua pieneneviin ikäluokkiin ja ratkaista perusongelmaa.

Rahoitusjärjestelmän tulisi ottaa huomioon vaativammat olosuhteet ja sitä luonnoksessa on tavoiteltu syrjäisyysluvun hyödyntämisellä. Ongelma syntyy kuitenkin siitä, että luonnoksen mukaan opiskelijakohtainen yksikköhinta kasvaisi kynnyksrajaa jälkeen automaattisesti koulutuksen järjestäjän opiskelijamäärän pienentyessä. Se olisi loogista kustannusten kasvun näkökulmasta, mutta samalla se muodostaisi yhä edelleen taloudellisen esteen sille, että lähiseudun kuntien kannattaisi ratkaista yhdessä koulutuksen järjestämiseen liittyviä haasteita. Kuntien ei siten kannata toimia tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, vaan toimia tavalla, joka maksimoi rahoituksen. Luonnoksen mukaan olisi syntymässä vielä uusi lisäeste yhteistyölle, kun tunnusluvun korotuksen yläraja poistuisi syrjäisiltä koulutuksen järjestäjiltä.

Onneksi pääministeri Orpon hallitusohjelmassa sanotaan, että ”rahoitusmallin muutoksista tehdään kattavat vaikutusarviointit ja niiden pohjalta valmistellaan hallituksen esitys vuoden 2025 loppuun mennessä”. Hallituksella on siten hallitusohjelman mukaan vielä hyvin tarvittavaa valmistelu-aikaa, sillä esitys tulee hallitusohjelman mukaisesti antaa vasta vuonna 2025. Aika kannattaa käyttää viisaasti.

Valmistelutyön jatkamista puoltaa myös toinen painava tekijä. Parhailtaan on menossa kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän uudistus. Siinä valmistellaan erityisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Tavoitteena on, että hallituksen esitys annettaisiin siten, että eduskunta päättäisi uudistuksesta vuonna 2025. Olisi luontevaa ja hyvän lainvalmistelun mukaista, että molempia, erityisesti kuntiin vaikuttavia uudistuksia valmisteltaisiin samanaikaisesti.

Lukiokoulutus on useimmissa kunnissa hyvin vahvasti kytköksissä perusopetukseen. Samalla se on yhteydessä koko kuntaan ja sen elinvoimaan. Mikäli lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmän uudistaminen ei luo koulutuksen järjestäjille lisää tosiasiallisia mahdollisuuksia huolehtia lukiokoulutuksen saavutettavuudesta, se uhkaa samalla perusopetusta ja etenkin perusopetuksen yläluokkien opetusta.

Kuntaliiton näkemyksen mukaan nyt lausuntokierroksella oleva säädösluonnos ei vastaa keskeisimpään rahoitusjärjestelmän uudistamisen haasteeseen – se ei luo koulutuksen järjestäjille

tosiasiallisia mahdollisuuksia sopeutua ikäluokkakehitykseen ja huolehtia nuorten sivistyksellisistä oikeuksista. Kuntaliiton mielestä syksy 2024 ja tuleva talvi kannattaisi kokonaisuudessaan käyttää hyödyksi etsimällä nyt lausunnolla olevaa säädösluonnosta parempi tapa uudistaa pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotus vastaamaan lukiokoulutuksen järjestämisen haasteisiin. Tavoitteena tulee olla malli, joka parhaiten vastaa 2030-luvun haasteisiin.

4. Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi englanninkielisestä ylioppilastutkinnosta. Lisäksi säädetään englanninkieliseen ylioppilastutkintoon valmistavasta englanninkielisestä lukiokoulutuksesta ja opiskelijavalinnasta.

Englanninkielisen ylioppilastutkinnon saisi suorittaa opiskelija, joka on suorittanut lukiokoulutuksen oppimäärän englannin kielellä. Tämän lisäksi mahdollisuus englanninkieliseen ylioppilastutkintoon olisi henkilöillä, jotka ovat suorittaneet ammatillisen perustutkinnon tai sitä vastaavan aiemman tutkinnon englannin kielellä tai jotka ovat suorittaneet englanninkieliseen International Baccalaureate tai European Baccalaureate –tutkintoon tähtäävät opinnot, mutta eivät ole suorittaneet tutkintoa. Näiden kahden viimeisimmän osalta oikeutta englanninkieliseen ylioppilastutkintoon rajattaisiin vain niihin opiskelijoihin, jotka kielitaidon puutteiden vuoksi eivät selviytyisi kokeesta suomen tai ruotsin kielellä. Nämä rajaukset merkitsevät sitä, että kansallinen englanninkielinen ylioppilastutkinto ei uhkaa kansalliskielten asemaa.

Samalla rajaus nostaa esiin tarpeen järjestää lukiokoulutusta englannin kielellä. Koska lainsäädännössä ei määritetä lukiokoulutuksen opetuskieliä, voi opetus- ja kulttuuriministeriö päättää oikeudesta järjestää englanninkielistä lukiokoulutusta lukiokoulutuksen järjestämisluvassa. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi siten lisätä englannin kielen järjestämislupa-an opetuskieliksi koulutuksen järjestäjän hakemuksesta. Englanninkielinen lukiokoulutus olisi tarkoitettu henkilöille, joilla ei ole edellytyksiä selviytyä lukio-opinnoistaan kansalliskielillä, mutta jotka voisivat selviytyä opinnoistaan englannin kielellä.

Englanninkielinen lukiokoulutus perustuisi lukion oppimäärään kuten suomen- tai ruotsinkielinen koulutus. Koulutuksen järjestäjän tulee päättää opetussuunnitelmasta myös englanninkielisen opetuksen osalta. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että mikäli lakimuutokset tulevat voimaan vuoden 2025 alusta, Opetushallitus antaa toimivaltansa mukaisesti englanninkielisen lukion opetussuunnitelman perusteet keväällä 2025. Ne vastaavat sisällöltään suomen- ja ruotsinkielisiä opetussuunnitelmia. Koulutuksen järjestäjän osalta kuitenkin paikalliseen opetussuunnitelmatyöhön tulee varata enemmän aikaa, joten englanninkielisen lukion opetussuunnitelman perusteet tulee olla käytettävissä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Opetuskieli englanninkielisessä lukiokoulutuksessa on englanti, mutta opetusta voidaan antaa muullakin kielellä, jos se ei vaaranna opiskelijan mahdollisuutta seurata opetusta ja suorittaa oppimäärä ja ylioppilastutkinto. Kuntaliitto pitää hyvänä, että lainsäädäntö mahdollistaa englanninkielisen opetussuunnitelman mukaan opiskeleville osan opetuksesta esimerkiksi suomen tai ruotsin kielellä. Tämä on Kuntaliiton näkemyksen mukaan jopa suotavaa, sillä se tukee englanninkieliseen lukiokoulutukseen osallistuvien kotoutumista ja integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi nykyisen toimivaltansa puitteissa myös mahdollisuus päättää, että englanninkielinen koulutus on järjestettävä tietyssä oppilaitoksessa, mikäli koulutuksen

järjestäjällä on useita oppilaitoksia. Kuntaliitto ei pidä tarpeellisena, että opetus- ja kulttuuriministeriö määrittää oppilaitostasolla oppilaitoksen opetuskielen. On tarkoituksenmukaista, että opetus- ja kulttuuriministeriö päättää järjestämisluvassa opetuskielistä ainoastaan koulutuksen järjestäjän tasolla. Kun koulutuksen järjestäjä päättää oppilaitosverkostaan, on luontevaa, että se päättää tällöin myös oppilaitostensa opetuskielistä. Tämä toimintatapa kunnioittaa koulutuksen järjestäjän toimivaltaa koulutuksen tarkoituksenmukaisessa järjestämisessä.

Mahdollisuus opiskella lukiokoulutus englanniksi parantaisi sellaisten henkilöiden sivistyksellisiä oikeuksia, joiden kielitaito ei riitä lukiokoulutuksen suorittamiseen suomen tai ruotsin kielellä. Samoin mahdollisuus suorittaa ylioppilastutkinto englanniksi turvaisi sellaisten kokelaiden asemaa, joilla on heikot edellytykset menestyä suomen- tai ruotsinkielisessä tutkinnossa. Tämä on kuitenkin pieni ryhmä, sillä englanninkielisessä ylioppilastutkinnossa edellytettäisiin pakollisena äidinkielen ja kirjallisuuden kokeen suorittamista, jonka tutkinnon suorittaja käytännössä suorittaisi S2/R2-kokeena.

Onkin todettava, että luonnoksessa oleva esitys lukiolain uudeksi 21 a §:ksi on hyvin rajaava ja poissulkeva. Englanninkieliseen lukiokoulutukseen otettavalta edellytettäisiin, että henkilöllä on merkittäviä haasteita suoriutua lukiokoulutuksesta suomen tai ruotsin kielellä. Tämä muotoilu on sopiva lainsäädännössä, sillä se mahdollistaa paikallisen harkinnan hyvin monimuotoisiin tilanteisiin, joissa hakijan opiskeluhistoria voi olla hyvin monipolvinen. Luonnoksen säädöskohtaisissa perusteluissa tuodaan esille joitakin tapoja arvioida hakijan kielitaitoa.

Englanninkieliseen lukiokoulutukseen otettavalta Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolelta tulevalta hakijalta edellytettäisiin, että henkilö oleskelee Suomessa jonkin muun syyn kuin opiskelun perusteella. Tämä rajaus on Kuntaliiton näkemyksen mukaan perusteltu, sillä ilman rajausta pelkästään kouluttautumistarkoituksessa englanninkieliseen lukiokoulutukseen hakevat voisivat sivuuttaa maassa muutoin kuin kouluttautumistarkoituksessa asuvia. Tällöin se voisi tosiasiallisesti heikentää lainsäädännön alkuperäisesti tarkoittaman kohderyhmän sivistyksellisiä oikeuksia. On kuitenkin muistettava, että lainsäätö jättäisi mahdollisuuden koulutusperäiseen hakeutumiseen EU:n tai ETA:n alueelta.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että opiskelijavalinta englanninkieliseen lukiokoulutukseen tapahtuisi lukiolain 22 §:än esitettäväksi tehtävän lisäyksen mukaisesti koulutuksen järjestäjän päättämien perusteiden ja harkinnanvaraisen haun perusteella. Säännös antaisi koulutuksen järjestäjälle toimivallan päättää opiskelijaksi ottamisen kriteereistä englanninkieliseen lukiokoulutukseen siltä osin kuin niistä ei olisi opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa toisin säädetty. On kuitenkin paikallaan varautua tukemaan koulutuksen järjestäjiä opiskelijavalinnan riittävän yhdenvertaisuuden tukemiseksi ja kielitaidon arvioinnin tueksi esimerkiksi verkostoyhteistyön avulla.

Kuntaliitto pitää hyvänä hallituksen esitysluonnoksen perusteluissa esitettyä aikataulua englanninkielisen lukiokoulutuksen ja ylioppilastutkinnon järjestämiseksi. Mikäli lakimuutokset tulevat voimaan vuoden 2025 alusta, luvat englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämiseen olisivat haettavissa keväällä 2025. Näin järjestämisluvut voitaisiin myöntää vuonna 2025 ja koulutus voisi käynnistyä 1.8.2026. Ensimmäiset englanninkieliset ylioppilaskokeet voitaisiin järjestää syksyllä 2028 ja koko tutkintoa suorittavien pääjoukko osallistuisi kokeisiin keväällä 2029.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että järjestämis lupien hakuajataulu ja koulutuksen järjestäjien vuoden 2026 talousarviovalmistelun aikataulut ovat sovittavissa yhteen. Englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämisellä on vaikutuksia koulutuksen järjestäjien vuoden 2026 talousarvioihin. Tästä syystä järjestämis lupapäätökset tulisi tehdä mahdollisimman aikaisessa

vaiheessa vuonna 2025. Mikäli järjestämislupahakemukseen tulee kuitenkin liittää englanninkielisen lukiokoulutuksen opetussuunnitelma, luo se paineita sekä Opetushallitukselle opetussuunnitelman perusteiden valmisteluun että koulutuksen järjestäjille opetussuunnitelmavalmisteluun. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tämä aikataulullinen haaste otetaan vakavasti.

On todennäköistä, että englanninkielinen lukiokoulutus tulee kaikkine siihen liittyvine lisätoimineen paikallisesti hieman kalliimmaksi kuin kansalliskielinen lukiokoulutus. Englanninkielinen lukiokoulutus on vapaaehtoinen tehtävä koulutuksen järjestäjille, ja sen aiheuttamat lisäkustannukset tulevat otetuiksi huomioon koko rahoitusjärjestelmän tasolla kolmen vuoden viiveellä. Tämä edellyttää luonnollisesti sitä, että lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmä pysyy jatkossakin kustannusperusteisena.

Englanninkielisen lukiokoulutuksen opiskelijamäärät jäävät pieniksi, mikä heijastunee kustantajien kiinnostukseen englanninkielisten materiaalien tuottamiseen. Englanninkielisen oppimateriaalin saatavuus ja kustannukset voivat muodostua ongelmaksi. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että valtio tukee englanninkielistä oppimateriaalia vähälevikkisen oppimateriaalin tuen avulla. Samoin Kuntaliitto pitää tärkeänä, että valtio huolehtii opettajankoulutuksen avulla englannin kielellä opettamaan pystyvän kelpoisen henkilöstön riittävydestä.

Kokonaisuutena Kuntaliitto pitää monikulttuuristuvassa maassamme hyvänä ja tärkeänä, että lukiokoulutuksen järjestäjille syntyy mahdollisuus järjestää englanninkielistä lukiokoulutusta. Järjestämislupamenettely ja opinto-oikeuden rajaaminen varmistavat sen, että englanninkielinen lukiokoulutus ei uhkaa kansallisen sivistyksen tai kansalliskielten asemaa. Samoin Kuntaliitto pitää hyvänä, että kansallinen ylioppilastutkinto voidaan jatkossa suorittaa suomen ja ruotsin lisäksi myös englannin kielellä.

5. Taito- ja taideaineiden ylioppilaskoetta koskevat säädösehdotukset

Luonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi taito- ja taideaineiden kokeesta ylioppilastutkinnon osana. Yhden viidestä pakollisesta ylioppilastutkinnon kokeesta voisi jatkossa suorittaa taito- ja taideaineiden kokeena, jonka suorittamisen tavan kehittämisen lähtökohtana olisivat nykymuotoiset lukiodiplomit. Tämä koe olisi mahdollista suorittaa nuorille tarkoitettuun lukiokoulutuksen oppimäärään sisältyvissä pakollisissa taito- ja taideaineissa; musiikissa, kuvataiteessa ja liikunnassa. Nämä taito- ja taideaineissa järjestettävät kokeet määritettäisiin valtioneuvoston asetuksella.

Pääosa vaadittavista säädösmuutoksista tapahtuisi muuttamalla lakia ylioppilastutkinnosta (502/2019), johon luonnoksessa esitetään useita muutoksia. Kuntaliitto pitää hyvänä, että lain 4 §:ään tehtävällä terminologisella muutoksella muutettaisiin laissa mainitut sähköiset kokeet digitaalisiksi kokeiksi. Pykälään lisättäisiin mahdollisuus siihen, että kokeisiin voi sisältyä nykyisen säädöksen mahdollistavien suullisten tehtävien lisäksi myös valmistavia näyttöjä.

Kuntaliitto kannattaa sitä, että lainsäädäntö mahdollistaa myös kokeisiin kuuluvia valmistavia näyttöjä. Ne soveltuvat hyvin taito- ja taideaineiden kokeisiin. Samalla Kuntaliitto huomauttaa siitä, että taito- ja taideaineiden koe tulee jo ilman valmistavaa näyttöäkin lisäämään kunkin tutkintokerran koepäivien määrää. Ylioppilastutkinnon kokeet järjestetään nykyään tiloissa, joille on yleensä myös muuta käyttöä. Nykyinen digitaalinen tutkinto tarkoittaa, että koetilat joudutaan varustamaan erikseen ja tilat ovat joka vuosi jo nykyisellään puolitoista kuukautta poissa muusta käytöstä. Se on myös kustannuskysymys koulutuksen järjestäjille.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ylioppilastutkintoa kehitetään niin, että tutkintokertaan varattava aika ei koulutuksen järjestäjän kannalta kasva enää nykyisestä. Se voi tarkoittaa muun muassa painetta siirtyä kaikissa tutkintoaineissa yksipäiväisiin kokeisiin. Kuntaliitto edellyttää muutenkin, että valtio korvaa taito- ja taideaineiden ylioppilaskokeen eli laajenevan velvoitteen aiheuttamat kustannukset koulutuksen järjestäjille.

Luonnoksessa esitetään säädettäväksi taito- ja taideaineiden kokeisiin osallistumisen edellytyksistä. Säädos on tarpeellinen ja Kuntaliiton näkemyksen mukaan sisällöltään oikea. Vaatimus neljän opintopisteen kyseisen taito- ja taideaineen opinnoista on looginen ja se vastaa kokeisiin osallistumisen edellytyksiä niissä reaaliaineissa, joissa ei ole pakollisia opintoja. Lisäksi esitetään säädettäväksi koetilaisuuteen saapumatta jäämisestä ja keskeytyneestä kokeesta siten, että se ottaa huomioon myös valmistavan näytön.

Lain 10 §:ä eli ylioppilastutkinnossa suoritettavia kokeita sääntelevää pykälää esitetään luonnoksessa selkeytettäväksi. Samalla tehtävällä muutoksella säädettäisiin yhden ylioppilastutkinnon pakollisen kokeen korvaamisesta taito- ja taideaineiden kokeella. Taito- ja taideaineen kokeella kokelas voisi siis jatkossa korvata joko matematiikan, toisen kotimaisen kielen, vieraan kielen tai reaaliaineen kokeen, mutta ei kaikille pakollista äidinkielen ja kirjallisuuden koetta.

Muutoksenhakua rehtorin ja koulutuksen järjestäjän monijäsenisen toimielimen päätökseen koskevaan pykälään esitetään luonnoksessa täydennystä. Täydennyksen mukaan rehtorin päätös, jolla kokelaalta on evätty osallistumisoikeus ylioppilastutkintoon tai sen kokeeseen, voidaan panna täytäntöön tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomaisen kiellä täytäntöönpanoa. Kuntaliitto pitää lisäystä tarpeellisena.

Kuntaliitto pitää kyllä periaatteellisessa mielessä ongelmallisena, että ylioppilastutkintoa kehitetään tässä tapauksessa yksittäisten tutkintoaineiden kannalta ilman arviointia sen vaikutuksista tutkinnon kokonaisuuteen tai muihin tutkintoaineisiin. Luonnos hallituksen esitykseksi ei sisällä myöskään arviota muutoksen vaikutuksesta taito- ja taideaineiden opintoihin tai lukio-opintoihin kokonaisuutena.

Nykyistä lakia ylioppilastutkinnosta (502/2019) säädettäessä lisättiin ylioppilastutkintoon viides pakollinen koe. Tällöin arvioitiin, että tutkintorakenteen muutos ei aiheuta ongelmia valtaosalle tutkinnon suorittajista, mutta tunnistettiin myös muutoksen ongelmallisuus tietyille kokelasryhmille. Eduskunnan sivistysvaliokunta totesi mietinnössään (15/2018 vp) seuraavasti:

”Uudistus saattaa jossain määrin myös pidentää opiskeluaikoja. Mahdollisia haasteita on arvioitu aiheutuvan erityisesti kahta tutkintoa, ammatillista perustutkintoa ja ylioppilastutkintoa, suorittaville sekä opiskelijoille, joilla on muutoin haasteita suoriutua ylioppilastutkinnon kokeista, ja myös aikuisille tarkoitetun lukiokoulutuksen opiskelijoille.”

Taito- ja taideaineiden kokeiden kehittämistä ylioppilastutkinnon osaksi on pidetty yhtenä tapana vastata sivistysvaliokunnan esittämiin huoliin. Tosiasiallisesti nyt lausunnolla oleva säädosluonnos, jolla taito- ja taideaineiden koe esitetään osaksi ylioppilastutkintoa, ei ratkaise lainkaan eduskunnan esittämää huolta. Aikuisille tarkoitetun lukiokoulutuksen tuntijakoon ei sisälly taito- ja taideaineita. Samoin useimmilla kahden tutkinnon (ammatillinen perustutkinto ja ylioppilastutkinto) opiskelijoilla on opinnoissaan hyvin rajallinen määrä tässä tarkoitettuja taito- ja taideaineita. Taito- ja taideaineiden kokeen tuominen osaksi ylioppilastutkintoa perustuukin muihin motiiveihin.

Hyvää on, että korkeakoulut voisivat jatkossa halutessaan ottaa nykyistä paremmin huomioon taito- ja taideaineiden osaamisen opiskelijavalinnoissa. Lisäksi taito- ja taideaineiden kokeen lisääminen

ylioppilastutkintoon laajentaisi kokelaiden mahdollisuuksia osoittaa lukion oppimäärään liittyvää osaamistaan. Sen sijaan lausunnolla olevassa luonnoksessa ei arvioida lainkaan muutoksen vaikutusta kyseisiin taito- ja taideaineisiin. Voi hyvin olla, että kyseisten oppiaineiden opiskelusta tulee jatkossa nykyistä korostuneemmin suorituskeskeistä, mikä voi vaikuttaa myös opiskelijoiden oppiaine- ja opintojaksovalintoihin. Voi käydä niin, että taito- ja taideaineiden tuominen ylioppilastutkinnon osaksi lisää entisestään lukio-opintojen rasittavuutta. Oppiaineiden profiilin nostoa ei tulisi tehdä opiskelijoiden ja heidän hyvinvointinsa kustannuksella.

Mikäli taito- ja taideaineet tuodaan osaksi ylioppilastutkintoa, Kuntaliitto pitää keskeisenä, että kaikilla lukiokoulutuksen järjestäjillä on yhdenvertaiset ja tosiasialliset mahdollisuudet tuottaa taito- ja taideaineiden kokeessa tarvittava osaaminen. Se edellyttää myös koulutuksen järjestäjien välisen yhteistyön sekä verkko-opetustarjonnan kehittämistä. On mahdollista, että taito- ja taideaineiden koe ylioppilastutkinnon osana vaikuttaa myös opiskelijoiden hakeutumiseen eri lukioihin.

Luonnoksessa taito- ja taideaineiden koetta koskeva muutos ylioppilastutkintolakiin esitetään tulevaksi voimaan vuoden 2025 alusta. On tärkeä periaate, että lukio-opintonsa aloittavien opiskelijoiden tulee tietää opinnot aloittaessaan, millaisen tutkinnon he tulevat suorittamaan. Ensimmäiset taito- ja taideaineiden kokeet olisi säädösluonnoksen perusteluissa esitetyn mukaisesti mahdollista järjestää aikaisintaan syksyllä 2029, jolloin se koskisi lukio-opintonsa 1.8.2027 aloittavia opiskelijoita. Kuntaliitto pitää aikataulua tässä vaiheessa realistisena, mutta pitää tärkeänä, että tarvittaessa toimeenpanoa voidaan siirtää myös eteenpäin.

6. Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Lukiolain 9 §:ssä on mahdollisuus International Baccalaureate -tutkintoon johtavan koulutuksen järjestämiseen tilauskoulutuksena. Tilauskoulutus on siis lukiokoulutuksessa rajattu IB-tutkintoon johtavaan koulutukseen ja sen järjestäminen vaatii järjestämisluvan.

Nyt luonnoksessa ehdotetaan pykälän 1 momenttiin lisättävän, että koulutuksen järjestäjä ei saa järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita tutkinto-opiskelijoiksi ilman koulutuksen rahoittamistarkoitusta. Lisäksi pykälään ehdotetaan lisättävän, että koulutuksen järjestäjän on huolehdittava siitä, että tilauskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet, ja että tilauskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.

Säädösluonnos vastaa sisällöltään lakiin ammatillisesta koulutuksesta, ammattikorkeakoululakiin ja yliopistolakiin tehtäviä muutoksia. Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa asiaan.

7. Muut kommentit

-

Värri Kyösti
Suomen Kuntaliitto

