

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö VN/33945/2023

Pihtiputaan kunnan lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Lausunnolla oleva HE-luonnos löytyy Lausuntopalvelusta: <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=a756b0fe-05b6-4baf-955f-514767e8413c> Määräaika lausunnoille on 4.6.2024.

Lukiolain uudistuksen valmistelu on tapahtunut nopealla aikataululla. Osa muutoksista olisi tulossa voimaan jo elokuussa 2025, joten sekä valmistelu- että täytäntöönpanoaikataulu on erittäin tiukka. Valmisteluun tulisi käyttää enemmän aikaa, jolloin uudistusten kokonais- ja seurannaisvaikutuksia olisi mahdollista arvioida tarkemmin.

Myös meneillään olevat muut asiaan vaikuttavat uudistukset ja säädösvalmistelu tulisi ottaa huomioon.

Luonnoksessa esitetään muutoksia lukion oppimisen tukeen ja erityisopetukseen. Samanaikaisesti valmisteilla on perusopetuksen oppimisen tuen uudistus, jonka pitäisi astua voimaan 1.8.2025. Tarkoituksenmukaista ja kuntien toiminnan ennakoitavuuden kannalta järkevää olisi valmistella oppimisen tuen uudistuksia kokonaisuutena sidoksissa toisiinsa.

Luonnoksessa esitetään muutoksia lukion rahoitusmalliin. Samanaikaisesti valmisteilla on kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus, jonka pitäisi astua voimaan vuoden 2026 alusta. Tarkoituksenmukaista ja kuntien toiminnan ennakoitavuuden kannalta järkevää olisi valmistella kahta rahoitusuudistusta yhtä aikaa ja sidoksissa toisiinsa.

Uudistus kaipaa kokonaisuudessaan lisävalmistelua sekä tarkennuksia.

Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset

Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevassa luonnoksessa on tarkoitus yhtenäistää käsitteistö ammatillisen koulutuksen kanssa sekä yhtenäistää oppimisen tuen käsitteistö ja tuen ketju varhaiskasvatuksesta toisen asteen koulutukseen. Tuen ketjun rakentaminen on ehdottoman kannatettavaa, mutta kullakin koulutusmuodolla on omat erityispiirteensä, eikä siten ole itsetarkoituksellista yhdenmukaistaa eri koulutusmuotojen säädöksiä itseisarvoisesti. Meneillään on myös perusopetuksen oppimisen tuen uudistus. Lukiokoulutuksen oppimisen tukea olisi ehdottomasti valmisteltava rinnakkain perusopetuksen vastaavan uudistuksen kanssa ja oppimisen tukea olisi ylipäänsä tarkasteltava poikkihallinnollisesti kokonaisuutena, eikä ajallisesti osittain päällekkäin osuvin uudistuksin, joissa on osin toisensa kumoavia erityisiä (esim. erityisen tuen päätös ja tiedonsiirto).

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 kannatettavaa, että opiskelijan oikeus erityisopetukseen on sidottu lukion oppimäärän suorittamiseen. Sen sijaan opiskelijan erityisopetukseen oikeuttavat perusteet ”todennetut oppimisvaikeudet” ja ”muut erityiset syyt” edellyttävät täsmentämistä; riittääkö erityisopetukseen minkä tahansa tasoinen oppimisvaikeus tai mikä tahansa muu erityinen syy? Voiko tämä johtaa erityisopetuksen tarpeen räjähdysmäiseen kasvuun, jolloin opetuksen järjestäjän resurssit/kantokyky/pätevien erityisopettajien määrä ovat koetuksella?

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. Lukiolain 28 §:ssä on säädetty opiskelijan oikeudesta erityisopetukseen ja muuhun oppimisen tukeen. Nämä velvoitteet ovat olleet voimassa alle kolme vuotta. Oppimisen tukea on mahdollista järjestää monenlaisen pedagogisin ratkaisuin, jotka ovat hallinnollisesti keveämpiä. Muutokset lisäävät hallinnollista työtä erityisopettajilla ja rehtoreilla.

Voimassa olevan lukiolain 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 johtune 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

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. Rahoituslainsäädäntö koskee lukiokoulutuksen järjestäjän rahoitusta. Rahoitusjärjestelmä ei tunnista oppilaitosta rahoituksen määräytymisperusteena. Rahoituksen perusteena ovat koulutuksen järjestäjäkohtaiset yksikköhinnat, eivät oppilaitoskohtaiset yksikköhinnat. Luonnoksessa puhutaan pienten lukioiden korotuksesta, vaikka kyse on pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotuksesta. Terminologiaa on siis syytä tarkistaa.

Rahoitusuudistus liittyy lukiokoulutuksen saavutettavuuteen nuorten ikäluokkien pienentyessä. Rahoitusjärjestelmän uudistamisen tarkoitus on tukea koulutuksen saavutettavuutta.

Rahoitusuudistus koskee pienten lukiokoulutuksen järjestäjiä, mutta samaan aikaan valtio leikkaa lukiokoulutuksen rahoituksesta 11,14 %. Leikkaus kohdistuu kaikkiin lukiokoulutuksen järjestäjiin. On tärkeää, että koulutuksen järjestämistä ja sivistyksellisiä oikeuksia uhkaava vos-rahoitusleikkaus poistetaan.

Pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotusta ehdotetaan luonnoksessa uudistettavaksi siten, että koulutuksen järjestäjän vähäisen opiskelijamäärän lisäksi yksikköhintojen porrastamisen perusteena käytettävä tunnusluku määräytyisi koulutuksen järjestäjän syrjäisyydenvuon perusteella. Koulutuksen järjestäjän syrjäisyyden määräytymisperusteista säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella sen kunnan paikallisen ja seudullisen väestötiheyden perusteella, jossa koulutusta pääasiassa järjestetään. Periaate olosuhdetekijöiden ottamisesta rahoituksen määräytymisessä huomioon on kannatettava. Koska syrjäisyys-tekijää ei mitenkään määritellä, on mahdotonta ottaa kantaa siihen, miten tämä kriteeri vaikuttaisi yksittäiseen kuntaan.

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. Pienillä paikkakunnilla perusopetuksen ja lukiokoulutuksen järjestäminen ovat kiinteästi sidoksissa toisiinsa yhteisten tilojen ja ennen kaikkea yhteisten opettajien myötä. Pitkien välimatkojen myötä opettajien työskentely saman opetuksenjärjestäjän eri toimipisteissä on käytännössä mahdotonta.

Ehdotus pahimmillaan vähentää rahoitusta, mutta ei luo tosiasiallisia mahdollisuuksia sopeutua pieneneviin ikäluokkiin ja ratkaista perusongelmaa. Rahoitusjärjestelmän tulisi ottaa ennen kaikkea huomioon vaativammat olosuhteet, maantiede ja sitä luonnoksessa on tavoiteltu syrjäisyydenvuon hyödyntämisellä. Ongelma syntyy kuitenkin siitä, että luonnoksen mukaan opiskelijakohtainen yksikköhinta kasvaisi kynnysrajan 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.

Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset

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

Esitys on kannatettava ja on tärkeää, että lukiokoulutuksen järjestäjille syntyy mahdollisuus järjestää englanninkielistä lukiokoulutusta.

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 nykyuotoiset lukiodiplomit. 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.

On kannatettavaa, että lainsäädäntö mahdollistaa myös kokeisiin kuuluvia valmistavia näyttöjä. Ne soveltuvat hyvin taito- ja taideaineiden kokeisiin.

Uudistus lisäisi ylioppilastutkinnon koepäiviä, joka pienissä kunnissa on resurssi- ja tilakysymys. Ylioppilastutkintoa on mahdollista kehittää niin, että tutkintokertaan varattava aika ei koulutuksen järjestäjän kannalta kasva enää nykyisestä ja että valtio korvaa taito- ja taideaineiden ylioppilaskokeen eli laajenevan veloitteen aiheuttamat kustannukset koulutuksen järjestäjille.

Ylioppilastutkintoa kehitetään nyt yksittäisten tutkintoaineiden kannalta ilman arviointia sen vaikutuksista tutkinnon kokonaisuuteen tai muihin tutkintoaineisiin, taito- ja taideaineiden opintoihin tai lukio-opintoihin kokonaisuutena. Tämä on erityisen haastavaa lukiokoulutuksen ja koulutuksen järjestäjän resurssien ennakoinnin kannalta. On mahdollista, että taito- ja taideaineiden koe ylioppilastutkinnon osana vaikuttaa myös opiskelijoiden hakeutumiseen eri lukioihin.

Tilaukoulutusta koskevat säädösehdotukset

Lukiolain 9 §:ssä on mahdollisuus International Baccalaureate -tutkintoon johtavan koulutuksen järjestämiseen tilaukoulutuksena. Tilaukoulutus on siis lukiokoulutuksessa rajattu IB-tutkintoon johtavaan koulutukseen ja sen järjestäminen vaatii järjestämisluvan. Säädosluonnos vastaa sisällöltään lakiin ammatillisesta koulutuksesta, ammattikorkeakoululakiin ja yliopistolakiin tehtäviä muutoksia.