Opetus- ja kulttuuriministeriö 16.10.2024

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Asia: HE 109/2024 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2025

Lisäselvitys koskien oppimisen tuen ja erityisopetuksen vahvistamista sekä normien keventämistä lukiokoulutuksessa

Vuoden 2025 talousarvioesitykseen sisältyy hallitusohjelman mukaisesti 10 miljoonan euron määrärahan lisäys oppimisen tuen vahvistamiseen lukiokoulutuksessa (momentti 29.20.35). Lisäys kohdennetaan kokonaisuudessaan valtion rahoitusosuuteen ja se myönnetään lukiokoulutuksen järjestäjille osana vuosittaista rahoituspäätöstä ilman erillistä korvamerkintää. Hallitus on antanut 10.10.2024 esityksen eduskunnalle laiksi lukiolain muuttamisesta (HE 159/2024), jossa esitetään säännösmuutoksia oppimisen tuen ja erityisopetuksen vahvistamiseksi lukiokoulutuksessa.

Hallitus on linjannut toimenpiteistä normikevennyksiksi ja muiksi toimiksi kuntien maksutulopohjan vahvistamiseksi. Lukiokoulutuksessa on tarkoitus luopua opetussuunnitelmaan perustuvan vuosisuunnitelman laatimisvelvollisuudesta sekä keventää kodin ja oppilaitoksen yhteistyövelvoitteita. Toimet normien purkamiseksi vähentävät lukiokoulutuksen rahoitusta arviolta miljoona euroa. Vuoden 2025 talousarvioesityksessä valtion määrärahaan kohdistuva vähennys on 480 000 euroa. Kokonaisvähennyksestä kohdistuu kunnan rahoitusosuusprosentin mukainen osuus kuntien rahoitusosuuteen.

Molemmilla edellä esitetyillä asioilla on vaikutuksia lukiokoulutuksen järjestäjien tehtäviin ja velvoitteisiin, mutta niillä ei ole vaikutusta toisiinsa, eivätkä ne myöskään ole ristiriidassa keskenään. Seuraavassa kuvataan lyhyesti keskeiset sisällöt ja niiden vaikutukset lukiokoulutuksen järjestäjien velvoitteisiin molempien asiakokonaisuuksien osalta.

Oppimisen tuen ja erityisopetuksen vahvistaminen lukiokoulutuksessa

Hallitusohjelman mukaan lukiokoulutuksessa panostetaan opintojen ohjaukseen ja moniammatilliseen tukeen siten, että jokainen oppilas saa tarvitsemansa tuen siirtyäkseen koulupolulla eteenpäin. Tukea on kohdistettava erityisesti niille nuorille, jotka ovat vaarassa jäädä jälkeen opetuksessa. Lisäksi hallitusohjelman mukaan hallitus säätää lukiolaisten oikeudesta tukiopetukseen. Näin varmistetaan riittävä tuki lukio-opinnoissa etenemiseen jokaiselle opiskelijalle. Hallitusohjelmassa todetaan, että oppimisen tukea selkeytetään ja tuen ketju yhtenäistetään varhaiskasvatuksesta toiselle asteelle.

Hallitusohjelman oppimisen tukea koskevia kirjauksia toimeenpannaan muuttamalla oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevia säännöksiä lukiolaissa (HE 159/2024) siten, että ne tulisivat voimaan 1.8.2025. Hallituksen esityksessä määritellään uudelleen lukiokoulutuksen oppimisen tukea ja erityisopetusta. Oppimisen tuella tarkoitettaisiin ennaltaehkäisevää matalan kynnyksen tukiopetusta sekä erityisopettajan ja muun henkilöstön antamaa tukea ja ohjausta. Opiskelijalle esitetään oikeutta erityisopetukseen, jos hän

todennettujen oppimisvaikeuksien tai muun niihin rinnastettavan syyn vuoksi tarvitsisi erityisopetusta oppimäärän osaamistavoitteiden saavuttamiseksi. Erityisopetuksella tarkoitettaisiin erityisopettajan antamaa opetusta ja ohjausta. Lisäksi erityisopettaja vastaisi erityispedagogisten tukitoimien tarpeen arvioinnista sekä opiskeluun ja osaamisen osoittamiseen liittyvien tukitoimien suunnittelusta ja niiden toimivuuden arvioinnista. Todennetuilla oppimisvaikeuksilla tarkoitetaan perusopetuksen tai toisen asteen koulutuksen aikana tunnistettuja opiskelijan oppimista vaikeuttavia tekijöitä, jotka voivat johtua oppimisvaikeudesta, neuropsykiatrista vaikeuksista tai muusta oppimista haittaavasta vammasta tai sairaudesta. Erityisopetuksen tarpeen ilmetessä ja opiskelijan hakiessa erityisopetusta koulutuksen järjestäjä päättäisi opiskelijalle annettavasta erityisopetuksesta.

Lukiolakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 28 b § erityisopetuksesta tehtävästä päätöksestä. Ehdotetun säännöksen myötä koulutuksen järjestäjän tulisi tehdä hallintopäätös erityisopetuksen tarpeen ilmetessä tai opiskelijan tai tämän huoltajan tai laillisen edustajan tuen tarvetta koskevan pyynnön tai tahdonilmaisun perusteella. Ehdotettu säännös hallintopäätöksen tekemisestä parantaisi opiskelijan oikeusturvaa, sillä erityisopetusta koskeva päätös olisi muutoksenhakukelpoinen. Opiskelijalla olisi mahdollisuus hakea päätökseen oikaisua aluehallintovirastolta. Erityisesti tämä turvaisi niiden opiskelijoiden asemaa, jotka saisivat kielteisen päätöksen koulutuksen järjestäjältä tilanteessa, jossa opiskelija itse kokisi erityisopetuksen kriteerien täyttyvän, mutta koulutuksen järjestäjä tekisi erityisopetuksesta kielteisen päätöksen. Täten päätöksen perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaisi opiskelijalle päätöksen lainmukaisuuden ja muutoksenhaun tarpeen arvioinnin. Ehdotettu säännös parantaisi toisen asteen koulutuksen opiskelijoiden yhdenvertaisuutta, sillä vastaavat säännökset ovat jo nykyisin voimassa ammatillisessa koulutuksessa annetussa laissa ja tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annetussa laissa.

Oppimisen tuen ja erityisopetuksen säännösmuutosten ei oleteta muuttavan merkittävällä tavalla lukiokoulutuksen järjestämistä, sillä erityisopetusta on lukioissa järjestetty jo aiemmin. Muutosten taloudelliset vaikutukset arvioidaan koulutuksen järjestäjille näin ollen vähäisiksi. Oppimisen tuen muutokset edellyttäisivät kuitenkin jossain määrin myös uuden opetushenkilöstön, kuten uusien erityisopettajien palkkaamista. Oppimisen tukeen kohdistettava 10 miljoonan euron pysyvä lisärahoitus myönnetään koulutuksen järjestäjille osana yleiskatteellista valtionosuusrahoitusta ja mahdollistaa myös tarvittavan uuden opetushenkilöstön palkkaamiseen. Jos esimerkiksi puolet oppimisen tuen lisärahoituksesta kohdistuisi erityisopetuksen vahvistamiseen, tarkoittaisi se noin 75 henkilötyövuoden lisäystä.

Oppimisen tukea koskevista ehdotuksista aiheutuisi jonkin verran lisävelvoitteita koulutuksen järjestäjille. Voimassa olevan lukiokoulutuksen lainsäädännön mukaan oppimisen tuen tarvetta tulee arvioida opintojen alussa sekä säännöllisesti opintojen edetessä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan tämän lisäksi koulutuksen järjestäjille uutena tehtävänä erityisopetuksen tarpeen arviointia koskien niitä opiskelijoita, joilla on perusopetuksessa tehty perusopetuslain mukainen erityisen tuen päätös. Tilastokeskuksen mukaan tällaisia perusopetuksen päättäneitä siirtyy vuosittain lukiokoulutukseen noin 500. Erityisopetuksen tarpeen arvioinnin tekee erityisopettaja. Lisävelvoite koulutuksen järjestäjille syntyisi myös siitä, että koulutuksen järjestäjien olisi jatkossa tarjottava lukio-opiskelijoille tukiopetusta. Koulutuksen järjestäjän olisi myös arvioitava, täyttääkö opiskelija erityisopetuksen saamisen kriteerit ja tehtävä asiasta muutoksenhakukelpoinen hallintopäätös.

Normien keventäminen lukiokoulutuksessa

Hallitus on esittänyt eduskunnalle (HE 112/2024 vp.) eräitä toimia lukiokoulutuksen järjestäjiä koskevien normien purkamiseksi. Esitys toteuttaa hallituksen linjausta norminkevennyksiksi ja muiksi toimiksi julkisen talouden kestävyyden ja kuntien maksutulopohjan vahvistamiseksi. Toisen asteen koulutuksessa norminkevennyksillä tavoitellaan yhteensä viiden miljoonan euron säästöä, josta miljoona euroa kohdistuu lukiokoulutukseen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lukiokoulutuksen järjestäjän velvollisuudesta laatia opetussuunnitelmaan perustuva vuosisuunnitelma luovuttaisiin. Lisäksi ehdotetaan, että luovuttaisiin

lukiokoulutuksen järjestäjän velvoitteesta määräajoin selvittää opiskelijoiden huoltajien näkemyksiä oppilaitoksen ja koulutuksen järjestäjän toiminnasta.

Voimassa olevan lukiolain 13 §:n 4 momentin mukaan koulutuksen järjestäjän on laadittava vuosittain opetussuunnitelmaan perustuva suunnitelma, jossa määrätään opetuksen yleisestä järjestämisestä, opetustunneista, työajoista, 8 §:ssä tarkoitetusta koulutuksen järjestäjän yhteistyöstä ja koulutuksen hankkimisesta, 25 §:n 1 momentissa tarkoitetusta itsenäisestä opiskelusta sekä muista tarpeellisista opetuksen järjestämiseen liittyvistä asioista. Lukion vuosittaisesta opetussuunnitelmaan perustuvasta suunnitelmasta luopuminen keventäisi koulutuksen järjestäjän velvoitteita kaikkien edellä mainittujen asioiden osalta yhteensä arviolta yhden henkilön viikon työpanoksen verran oppilaitosta kohden. Koulutuksen järjestäjä laatii vuosisuunnitelmat pääsääntöisesti oppilaitoskohtaisesti. Vaikutuksia yksittäisen koulutuksen järjestäjän ajankäyttöön ei kuitenkaan ole mahdollista varmuudella arvioida.

Voimassa olevan lukiolain 31 §:ssä säädetään kodin ja oppilaitoksen yhteistyöstä. Pykälän 1 momentin mukaan nuorille tarkoitettuun lukiokoulutuksen oppimäärään kuuluvia opintoja järjestettäessä koulutuksen järjestäjän tulee olla yhteistyössä opiskelijoiden huoltajien kanssa. Huoltajille on annettava riittävän usein tietoa opiskelijan työskentelystä ja opintojen edistymisestä. Lisäksi koulutuksen järjestäjän tulee määräajoin selvittää opiskelijoiden huoltajien näkemyksiä oppilaitoksen ja koulutuksen järjestäjän toiminnasta. Opetushallitus määrää kodin ja oppilaitoksen yhteistyössä noudatettavista keskeisistä periaatteista opetussuunnitelman perusteissa ja koulutuksen järjestäjä päättää opetussuunnitelmassa kodin ja oppilaitoksen välisen yhteistyön toteuttamisesta.

Säännöksen 1 momentti sisältää niin sanotun yleisen yhteistyövelvoitteen. Kodin ja koulun välistä yhteistyön järjestämistä on selkeästi määritelty opetussuunnitelman perusteissa. Voimassa olevan opetussuunnitelman mukaan yhteistyön lähtökohtana on avoin ja yhdenvertainen vuorovaikutus sekä keskinäinen kunnioitus. Yhteistyö huoltajien ja kotien kanssa kuuluu lukion toimintakulttuuriin, ja se jatkuu säännöllisenä opiskelijan koko lukio-opiskelun ajan. Sillä, että koulutuksen järjestäjän tulee määräajoin selvittää opiskelijoiden huoltajien näkemyksiä oppilaitoksen ja koulutuksen järjestäjän toiminnasta, on merkitystä kouluyhteisön kehittämistyön monipuolisuuden kannalta, mutta siitä ei kuitenkaan ole välttämätöntä säätää lailla. Esityksen mukaan koulutuksen järjestäjä voisi jatkossa itse päättää yhteistyöstä huoltajien kanssa tältä osin. Lakisääteisestä selvityksestä luopumisen arvioidaan vähentävän koulutuksen järjestäjän työmäärää arviolta 20 tunnin työpanoksen verran oppilaitosta kohden. Vaikutukset yksittäisen koulutuksen järjestäjän ajankäyttöön voivat kuitenkin vaihdella merkittävästi.