Petri Lehikoinen
Opetusneuvos
Opetushallitus
1.11.2024 OPH-5627-2024

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi lukiolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 159/2024 vp)

Opetushallitus kiittää eduskunnan sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua ja tulla kuulluksi hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lukiolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Totean Opetushallituksen puolesta otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä lausuntona seuraavaa.

Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset

Hallituksen esityksessä erityisopetus ja oppimisen tuki eriytettäisiin toisistaan omiksi kokonaisuuksikseen ja omiin lukiolain pykäliinsä 28 § Oikeus oppimisen tukeen, 28 a § Oikeus erityisopetukseen ja 28 b § Päätös erityisopetuksesta. Nykyisen lukiolain 28 §:ssä nämä ovat yhtenä kokonaisuutena otsikolla Oppimisen tuki, jossa puhutaan ”erityisopetuksesta ja muusta oppimisen tuesta”. Hallitusohjelman mukaisesti ollaan säätämässä opiskelijan oikeudesta tukiopetukseen. HE:ssä täsmennettäisiin samalla myös erityisopetuksen pykälää ja säädettäisiin siihen liittyvästä hallintopäätöksestä.

Opetushallitus pitää hyvänä, että oppimisen tuen pääpaino on helposti saavutettavassa tuessa, jota annetaan opiskelijalle heti tuen tarpeiden ilmetessä ja jolla voidaan ennaltaehkäistä vaikeuksien kasautuminen. Kannatettavana pidetään myös sitä, että tukitoimet toteutetaan opetushenkilöstön yhteistyönä aineenopettajan antamana tukiopetuksena sekä erityisopettajan ja muun henkilöstön antamana tukena ja ohjauksena.

Opetushallitus pitää selkeänä ja toisaalta riittävän väljänä tukiopetuksen määritelmää, jonka mukaan tukiopetusta voidaan antaa opiskelijalle, joka on jäänyt tilapäisesti jälkeen opinnoissaan tai joka tarvitsee muusta syystä tukea tai ohjausta lukio-opintojen suorittamiseksi. Hyvää on se, että tukiopetusta voidaan antaa myös opiskelutaitojen, kuten kielellisten, matemaattisten tai tietoteknisten valmiuksien, vahvistamiseksi taikka opiskelutekniikkaan liittyvien taitojen tukemiseksi ja että tukiopetukseen voi sisältyä kielitaidon vahvistamista silloin, kun opiskelijalla on puutteellinen osaaminen koulutukseen liittyvässä suomen tai ruotsin kielen sanastossa tai kielen käytön tavoissa.

Paikallaan on myös tarkentaa, että kielitaidon vahvistamisen tulee aina liittyä suoritettaviin opintoihin eikä tukiopetusta saisi käyttää peruskielitaidon opettamiseen.

Opetushallitus pitää tärkeänä, että osana oppimisen tukea tarjotaan erityisopettajan antamaa tukea ja ohjausta eikä tällaisesta erityisopettajan antamasta oppimisen tuesta tehdä lukiolakiin ehdotetun 28 b §:n mukaista erityisopetuksen päätöstä. HE:n mukaan erityisopettajan antama tuki voi olla esimerkiksi keskustelua opiskelijan tuen tarpeista ja opiskelua tukevista keinoista tai lukemisen ja kirjoittamisen vaikeuksien testaamista, ylioppilastutkinnon erityisjärjestelyjen tarpeen arviointia sekä lukioaikaisten oppimisen ja osaamisen osoittamisen tapojen ja erityisjärjestelyjen suunnittelua yhteistyössä aineenopettajien kanssa. Kuten HE:ssä todetaan, tällainen lyhytkestoinen erityisopettajan tuki on useimmiten riittävää niille opiskelijoille, joilla on esimerkiksi kapea-alaisia oppimisen vaikeuksia, kuten lukemisen ja kirjoittamisen vaikeuksia.

HE:n mukaan lukiolakiin tulisi uusi 28 a § Oikeus erityisopetukseen. Opetushallitus pitää riittävän selkeänä HE:n määritelmää, jonka mukaan opiskelijalla olisi oikeus erityisopetukseen, jos hän tarvitsee todennettujen oppimisvaikeuksien tai muun niihin rinnastettavan syyn vuoksi erityisopetusta lukion oppimäärän suorittamiseksi eikä esitetyssä lukiolain 28 §:ssä tarkoitettu ja edellä kuvattu oppimisen tuki olisi riittävää opiskelijan tuen tarve huomioiden. Todennetuilla oppimisvaikeuksilla tarkoitetaan sellaisia opiskelijan oppimista vaikeuttavia tekijöitä, jotka on tunnistettu joko perusopetuksen tai lukio-opintojen aikana. Nämä tekijät voivat johtua pitkäkestoisesta oppimisvaikeudesta, neuropsykiatrisesta vaikeudesta tai muusta oppimista haittaavasta vammasta tai sairaudesta. Opetushallitus pitää hyvänä myös HE:n tarkennusta siitä, että muulla todennettuihin oppimisvaikeuksiin rinnastettavalla syyllä tarkoitetaan tilanteita, joissa opiskelija tarvitsisi erityispedagogista tukea jonkin muun syyn kuin oppimisvaikeuksien, vamman tai sairauksien takia: muu syy voi olla esimerkiksi vaikeaan elämäntilanteeseen liittyvä syy, joka vaikeuttaa merkittävästi ja pitkäkestoisesti opiskelua ja oppimista.

Opetushallitus pitää kannatettavana, että HE:n mukaan tiedot oppilaskohtaista erityistä tukea saaneen perusopetuksen oppilaan tukitoimista siirtyisivät lukiokoulutuksen järjestäjälle. Lisäksi tärkeää on HE:ssä toteamus, että lukion aikana oppimisvaikeudet voidaan todentaa esimerkiksi seulojen, testien ja tarvittaessa haastattelujen perusteella. Monipuolinen arviointi on tärkeää, sillä esimerkiksi kaikki oppimisen ja mielenterveyden haasteet eivät välttämättä näy seuloissa. Huomionarvoista on se, että jos pelkät esitetyn lukiolain 28 §:n mukaiset tukikeinot arvioidaan heti lukio-opintojen alussa riittämättömiksi, erityisopetusta voidaan tarjota ja erityisopetuksen päätös tehdä tuen tarpeen perusteella jo lukion alkuvaiheessa. Opetushallitus haluaa täsmentää, että silloinkin rinnalla käytetään muita oppimisen tuen keinoja, kuten tukiopetusta.

Opetushallitus pitää selkeänä HE:n määritelmää, jonka mukaan erityisopetusta antaa erityisopettaja, jonka kelpoisuudesta säädetään asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuudesta; erityisopettaja vastaa erityispedagogisten tukitoimien tarpeen arvioinnista ja opiskeluun sekä osaamisen osoittamiseen liittyvien tukitoimien suunnittelusta. Hyvää on myös tarkennus siitä, että erityisopetus voi olla esimerkiksi pitkäkestoista sopivien opiskelustrategioiden opettamista, toiminnanohjausta tai tukea ajanhallintaan ja esseiden kirjoittamiseen sekä itsenäiseen opiskelun tavoitteiden asettamiseen ja aikaansaamiseen.

HE:n mukaan erityisopetus kirjattaisiin opiskelijan pyynnöstä opiskelijan henkilökohtaiseen opintosuunnitelmaan. Opetushallituksen mukaan opiskelijan edun mukaista voisi olla, jos kirjaukset tehtäisiin systemaattisesti myös ilman opiskelijan erillistä pyyntöä.

Opetushallitus pitää tärkeänä mainita, että lukiokoulutuksessa ei ole mahdollista poiketa oppimäärän mukaisista tavoitteista ja että lukioon hyväksyttävillä tulee olla riittävät edellytykset suoriutua lukion oppimäärän opinnoista.

Opetushallitus pitää opiskelijan oikeusturvan kannalta perusteltuna sitä, että koulutuksen järjestäjä tekee hallintopäätöksen opiskelijalle annettavasta erityisopetuksesta, mutta toisaalta hallintopäätöksen tekeminen on ristiriidassa

oppimisen tuen kokonaisuudistuksessa tavoitellun hallinnollisen työn keventämisen ja normien purun kanssa. Lukioiden erityisopetus on tällä hetkellä järjestetty käytettävissä oleviin resursseihin nähden hyvin nykyisen lukiolain 28 §:n nojalla ilman hallintopäätöksiäkin.

Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita koskevat säädösehdotukset

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että tavoitteena on säilyttää kattava lukioverkko. Ennusteiden mukaan lukioikäisten nuorten määrä tulee vähenemään merkittävästi tulevina vuosina, eikä lukiokoulutuksen valtionosuusrahoituksen tasoon ole kuitenkaan odotettavissa nousua. Opetushallitus pitää tärkeänä alueellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta, että koulutuksen järjestämisedellytykset säilyvät ympäri Suomen ja että rahoituksen taso turvataan etenkin harvan lukioverkon alueella sijaitseville pienille lukioille. Myös opetuksen turvaaminen molemmilla kansalliskielillä on tärkeää.

Opetushallitus pitää rahoitusperusteita koskevia säädösehdotuksia perusteltuina. Vakain rahoitusasema olisi jatkossa sellaisilla lukiokoulutuksen järjestäjillä, joilla on syrjäinen sijainti tai jotka tarjoavat lukiokoulutusta kunnan vähemmistökielellä. Hallituksen esityksessä 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. Nykyisestä poiketen tällaisten koulutuksen järjestäjien tunnusluvun korottamiselle ei kuitenkaan olisi ylärajaa, mikä tarkoittaisi, että myös 40:tä pienemmät opiskelijamäärät korottaisivat yksikköhintaa. Jos puolestaan 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. Opetushallituksen näkemyksen mukaan tämäkin yksikköhinnan korotus on perusteltu, koska lukiokoulutuksen järjestäminen on kiistattomasti kalliimpaa pienissä lukioissa.

Opetushallitus kannattaa esityksen mukaista Paras-hankkeen aikana säädetystä korotusperusteesta luopumista, koska valtion myöntämät valtionosuusmenetysten

kompensaatiot oli tarkoitettu Paras-hankkeeseen liittyvälle siirtymävaiheelle ja yleensäkin määräaikaisiksi korvauksiksi.

Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset

HE:ssä esitetty englanninkielinen lukiokoulutus, opiskelijavalinta ja ylioppilastutkinto ovat Opetushallituksen näkemyksen mukaan tarkoituksenmukainen ratkaisumalli hallitusohjelman kirjauksen toteuttamiseksi. Englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestäminen sidotaan koulutuksen järjestäjän lupaan. Koulutus olisi tarkoitettu Suomessa vakituisesti asuville maahanmuuttajille tai paluumuuttajille, joiden kansalliskielen eli suomen tai ruotsin kielen taito ei ole riittävä lukio-opinnoista suoriutumiseen. Opiskelijaksi ottaminen tapahtuisi tiukasti rajatuin kriteerein, ja kohdejoukkona olisivat ne, joiden sivistykselliset oikeudet voisivat muutoin jäädä toteutumatta.

Opetushallitus kannattaa sitä, että englanninkielinen lukiokoulutus toteutettaisiin omana kieliversionaan voimassa olevien lukiokoululutusta säätelevien lakien, asetusten ja opetussuunnitelman perusteiden puitteissa. Näin ollen englanninkielinen lukiokoulutus johtaisi englanninkieliseen ylioppilastutkintoon, joka olisi kieliversio suomen- tai ruotsinkielisestä tutkinnosta ja tutkinnon kokeista.

Opetushallitus katsoo, että englanninkielisen lukiokoulutus kohdentuisi suhteellisen suppeaan ja riittävän tarkkarajaiseen joukkoon potentiaalisia opiskelijoita. Näin ehdotuksessa toteutuisivat englanninkielisen tutkinnon suorittamisen mahdollistaminen tiukoin kriteerein ja ettei englanninkielinen koulutustarjonta uhkaisi kansalliskielistä koulusivistystä. Tavoitteena ei tule olla, kuten hallituksen esityksessä on todettukin, avata englanninkielistä lukiokoulutusta suomea tai ruotsia taitaville opiskelijoille. Tämä on keskeinen lähtökohta myös kansalliskielisen koulusivistyksen turvaamisen näkökulmasta.

Englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämisluvan myöntämisen edellytyksiä arvioitaessa on tarpeellista kiinnittää huomiota lukiokoulutuksen järjestäjän edellytyksiin tarjota englanninkielistä lukiokoulutusta mahdollisen muun kansalliskielillä tarjottavan

lukiokoulutuksen rinnalla. Koulutuksen järjestämisluvan myöntämisen englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämiseksi ei tulisi johtaa lukion opetussuunnitelman perusteiden mukaisten kansalliskielillä järjestettävien lukio-opintojen tarjonnan heikkenemiseen.

Hallituksen esityksessä on pohdittu kysymystä riittävästä kielitaidosta eri näkökulmista. Yhtäältä opettajien opetuskielen, englannin, hallinta on perusedellytys englanninkielisen koulutuksen järjestämiseksi. Valtioneuvoston asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuudesta (986/1998) säädetään, että lukiokoulutuksessa opettajan tulee hallita opetuksessa käytettävä kieli (12 §). Säädökseen ei esitetä täsmennystä ja siltä osin nykytilaan ei tulisi muutosta, mutta haasteeksi jää, miten koulutuksen järjestäjä selvittää, onko opettajan kielitaito riittävä.

Toisaalta keskiössä on myös englanninkieliseen lukiokoulutukseen hakeutuvan ja valikoituvan opiskelijajoukon kielitaito. Koulutuksen järjestäjä ratkaisee, miten hakukelpoisista opiskelijoista valitaan kohderyhmä, eli kansalliskieliä riittämättömästi osaamattomat, mutta englantia riittävästi osaavat. Haasteeksi saattaa muodostua se, miten koulutuksen järjestäjät pystyvät arvioimaan hakijan heikon suomen tai ruotsin kielen taidon. Hakijan kannaltahan ei ole kannattavaa menestyä kielitaidon arvioinnissa, jotta hän tulisi valituksi koulutukseen.

Opetushallitus arvioi, että yhdeksi seurantaa ja mahdollisia tukitoimia vaativaksi kysymykseksi nousee, miten kansalliskieliä heikosti taitava opiskelijajoukko tulee selviytymään ylioppilastutkinnon äidinkielen ja kirjallisuuden ylioppilastutkinnon kokeen suorittamisesta, vaikkakin useimmiten suppeampana suomi/ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärän kokeena. Kummatkin kokeet ovat haastavia ja edellyttävät akateemista, abstraktin tason kielenhallintaa. On tarpeen pohtia, millaista tukea kansalliskielten oppiminen edellyttää lukion aikana. Todennäköisesti koulutuksen järjestäjien on varauduttava lisäämään englanninkielisiin opetussuunnitelmiinsa paikallisia orientoivia opintojaksoja ennen varsinaisen suomi/ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -oppimäärän aloittamista kansalliskielten osaamisen varmistamiseksi.

Opetushallitus kiinnittää huomiota myös englanninkielisen oppimateriaalin saatavuuteen. Siihen tarvitaan eri tahojen yhteistyötä ja on selvitettävä, voidaanko suomenkielistä lukion oppimateriaalia kääntää englanniksi.

Katsomusaineiden opetusta tulisi myös englanninkielisessä lukiokoulutuksessa järjestää lukiolain mukaisesti oman uskonnon/elämänkatsomustiedon opetuksena. Opetushallituksen näkemyksen mukaan tulisi selvittää ja täsmentää, koskeeko järjestämisvelvollisuuteen liittyvä kolmen opiskelijan minimivaatimus erikseen englanniksi järjestettävää lukiokoulutusta. Tällä hetkellä Opetushallituksen ohjeessa todetaan, että järjestäjäkohtaista opiskelijamäärää tarkastellaan erikseen suomenkielisessä ja ruotsinkielisessä koulutuksessa. Myös englanninkielisessä lukiokoulutuksessa tulisi huolehtia, että opiskelijan oikeus oman uskonnon tai elämänkatsomustiedon opetukseen tosiasiallisesti toteutuu.

Taito- ja taideaineiden ylioppilaskoetta koskevat säädösehdotukset

Hallituksen esityksen mukaisesti ylioppilastutkintoon lisättäisiin mahdollisuus suorittaa taito- ja taideaineen koe. Opetushallitus pitää esitystä onnistuneena ja tarkoituksenmukaisena ratkaisuna lukiodiplomeja koskevan hallitusohjelmakirjauksen toteuttamisen osalta.

Opetushallitus toteaa, että uudistus voi kohdistua käytännössä vain lukion oppimäärään sisältyviin pakollisiin taito- ja taideaineisiin (musiikki, kuvataide, liikunta). Laissa ylioppilastutkinnosta (502/2019) säädetään muun muassa kokeisiin osallistumisen edellytyksistä siten, että lukiokoulutuksen oppimäärää suorittava voi osallistua ylioppilastutkinnon kokeeseen opiskeltuaan lukiolain 11 §:ssä tarkoitetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetyt pakolliset opinnot oppiaineessa, jonka kokeeseen hän osallistuu. Olennainen ero ylioppilaskokeissa lukiodiplomeihin verrattuna on se, että ylioppilaskokeet perustuvat lukion opetussuunnitelman perusteiden valtakunnallisten pakollisten ja valinnaisten opintojen tavoitteisiin eikä kyse ole enää erityisen osaamisen ja harrastuneisuuden näytöstä kuten lukiodiplomeissa.

Opetushallitus katsoo, että taito- ja taideaineiden kokeiden kehittäminen ylioppilastutkinnon osaksi on vaativa prosessi. Esityksen vaikutuksissa kuntiin ja

koulutuksen järjestäjiin todetaankin, että taito- ja taideaineiden kokeet ja niihin liittyvät valmistavat näytöt edellyttävät runsaasti valmistelutyötä Ylioppilastutkintolautakunnalta ja Opetushallitukselta. Hallituksen esityksen aikataulussa on myös otettu hyvin huomioon, että tutkinnon valmisteluun ja toimeenpanoon jäisi Ylioppilastutkintolautakunnalle, Opetushallitukselle ja lukiokoulutuksen järjestäjille riittävästi aikaa, kun ensimmäiset taito- ja taideaineiden kokeet olisi mahdollista järjestää aikaisintaan syksyllä 2029, jolloin ne koskisivat lukio-opintonsa elokuussa 2027 aloittavia opiskelijoita.

Opetushallitus kiinnittää huomiota siihen, että HE:n mukainen taito- ja taitoaineiden ylioppilaskokeiden kehittämistyö edellyttää lähivuosina toimenpiteitä esimerkiksi taito- ja taideaineiden pedagogiikan kehittämiseksi ja opetushenkilöstön osaamisen ja valmiuksien vahvistamiseksi.

Vaikutuksina viranomaisiin esityksessä todetaan muun muassa, että uudistukset aiheuttaisivat taito- ja taideaineiden osalta jossain määrin muutostarpeita lukion opetussuunnitelman perusteisiin. Opetushallitus katsoo, että mahdolliset taito- ja taideaineiden kokeet tulisi ensisijaisesti voida kehittää nykyisten lukion opetussuunnitelman perusteiden 2019 musiikin, kuvataiteen ja liikunnan oppimäärien pohjalta ilman merkittäviä muutoksia oppiaineiden perustelinjauksiin. Mahdolliset välttämättömät muutostarpeet perusteisiin tarkentuvat taito- ja taideaineiden kokeiden kehittämisen käynnistyttyä.

Tilauskoulutusta koskevat säädösehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lukiolain 9 §:ää IB-opintojen tilauskoulutuksesta siten, että koulutuksen tilaaja ei voi olla vain opiskelijoita tutkintokoulutukseen välittävä taho, vaan sillä on oltava intressi rahoittaa koulutusta. Vastaavaa muutosta esitetään lakiin ammatillisesta koulutuksesta, ammattikorkeakoululakiin ja yliopistolakiin. Opetushallitus pitää muutosta perusteltuna. Lähinnä pohdittavaksi nousee kysymys siitä, olisiko tarpeen tarkastella jollakin aikavälillä lukiokoulutuksen tilauskoulutusta kokonaisuutena.