Lausunto
6.11.2024
482/03.01.01/2024

Kyösti Värri ja Minna Antila

Eduskunnan sivistysvaliokunta
siv@eduskunta.fi

Kuuleminen sivistysvaliokunnan kokouksessa 7.11.2024 / HE 159/2024 vp

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

Kuntaliitto kiittää eduskunnan sivistysvaliokuntaa mahdollisuudesta olla kuultavana ja antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi lukiolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Tiivistelmä lausunnon keskeisestä sisällöstä

Kuntaliitto pitää esitettyä erityisopetuksen ja muun oppimisen tuen sääntelyä monitulkintaisena.

Kuntaliitto pitää lukiokoulutuksen rahoitusjärjestelmään esitettävää muutosta lukiokoulutuksen tarpeiden kannalta riittämättömänä ja esittää valmistelun jatkamista siten, että hallituksen esitys voidaan antaa hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2025 loppuun mennessä.

Kuntaliitto tukee englanninkielistä lukiokoulutusta ja ylioppilastutkintoa koskevaa esitystä. Samoin Kuntaliitto tukee taito- ja taideaineiden koetta ylioppilastutkinnon osana koskevaa esitystä.

Oppimisen tukea ja erityisopetusta koskevat säädösehdotukset

Esityksessä pyritään täsmentämään oppimisen tukea koskevia lukiolain säädöksiä. Sillä toteutettaisiin hallitusohjelmaan sisältyviä kirjauksia eri koulutusmuotojen oppimisen tuen määrittelyiden yhdenmukaistamisesta. Lukiolain 28 §:ssä on nyt jo säädetty opiskelijan oikeudesta erityisopetukseen ja muuhun oppimisen tukeen. Myös tukiopetus on osa oppimisen tukea. Nämä velvoitteet ovat olleet voimassa nyt kolme vuotta. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lainsäädännössä tunnistetaan kunkin koulutusmuodon omat erityispiirteet, eikä siten ole itsetarkoituksellista yhdenmukaistaa eri koulutusmuotojen säädöksiä.

CC BY ND

Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

Oppimisen tukea ja erityisopetusta ei Kuntaliiton näkemyksen mukaan ole perusteltua 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 pitää esityksessä olevaa erityisopetuksen määrittelyä ongelmallisena. Ongelmallista on, että säännöskohtaisissa perusteluissa erityisopetus määritellään kapeasti sitä antavan henkilöstön kautta. Toisaalta sen toteutus kuvataan opetus- ja ohjaushenkilöstön yhteistyönä. Esitys on ristiriitainen ja käytännössä vaikeasti tulkittava. On hyvin mahdollista, että esitys, jolla on haluttu eri koulutusmuotojen ominaispiirteistä huolimatta yhtenäistää oppimisen tuen säännöksiä, voi valitettavasti vaikeuttaa tuen tarjoamista sitä tarvitsevalle opiskelijalle ja on siten tosiasiallisesti heikentämässä opiskelijan asemaa.

Kuntaliitto toteaa myös, että hallituksen esitys sisältää lisäsääntelyä. Kuitenkin pääministeri Orpon hallitusohjelmassa luvataan vahvistaa kuntien toimintaedellytyksiä jatkamalla normien purkamista nykyisestä kuntien tehtäväkentästä. Hallitusohjelman mukaan kuntien toiminnan ja tehtävien mitoitusta ja toteutustapojen yksityiskohtaista sääntelyä tulisi karsia, ei lisätä.

Kuntaliitto toteaa yleisemmin, että oppimisen tuki on kokonaisuutena tärkeä asia lukiokoulutuksessa, sillä lukiokoulutuksen opiskelijat ovat monimuotoistuneet viimeisinä vuosikymmeninä ja vuosina. Lukiokoulutuksen oppimäärä sisältääkin paljon joustavia elementtejä: laajan valinnaisuuden, pitkiä ja lyhyitä oppimääriä, mahdollisuuden saada hyväksytty oppimäärä hylätyistä opintojaksoista huolimatta, oppimäärän suoritusajan variointi ja niin edelleen. Rajallisten resurssien maailmassa on tärkeää, että säädökset eivät synnytä katteettomia lupauksia. Vaikka ylioppilastutkinnossa on valinnaisuutta, on se lähtökohtaisesti vaatimuksiltaan sama kaikille kokelaille.

Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita koskevat säädösehdotukset

Lukiokoulutuksen rahoitusperusteita esitetään muutettavaksi siten, että muutkin tekijät kuin koulutuksen järjestäjän opiskelijamäärä vaikuttaisivat lukiokoulutuksen rahoitukseen kuuluvaan pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotukseen. Muutos tehtäisiin muuttamalla opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 24.2 §. Lisäksi

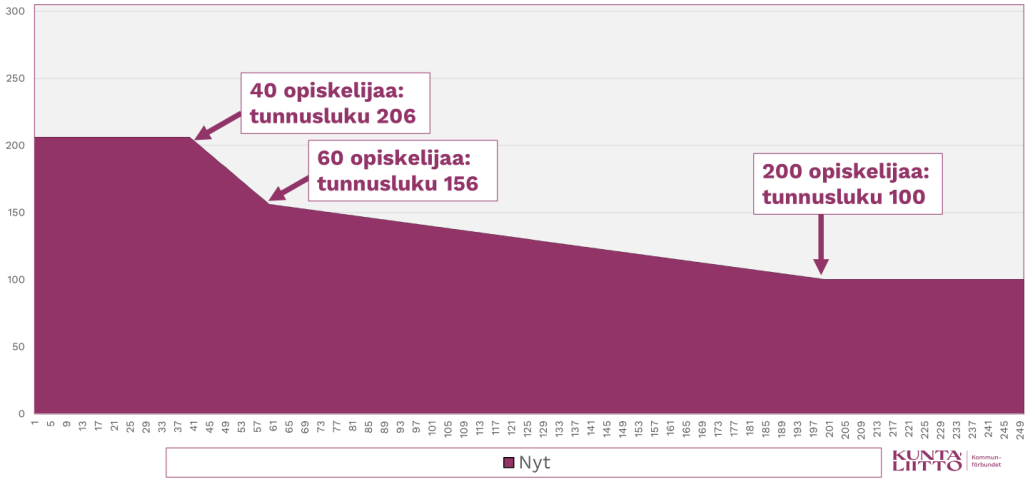
lakimuutokseen perustuen muutettaisiin siihen liittyvän opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun asetuksen (1766/2009) 1 § ja 20.1 §.

Lisäksi esitetään, että nykyisen rahoituslain 24 §:ssä oleva termi ’lukion yksikköhinnat’ muutetaan kuulumaan ’lukiokoulutuksen yksikköhinnat’. Se olisi tällöin yhdenmukainen esimerkiksi rahoituslain 6–8 §:n otsikoinnin kanssa ja vastaisi nykyistä muotoilua paremmin todellisuutta, sillä yksikköhintoja ei päätetä lukioille vaan lukiokoulutuksen järjestäjille. Tämä on puhtaasti tekninen muutos, joka helpottaa järjestelmän ymmärtämistä. Kuntaliitto pitää tätä terminologista korjausta hyvänä.

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.

Lukiokoulutuksen järjestäjän opiskelijamäärä (X) ja yksikköhinnan perusteena oleva tunnusluku (Y)



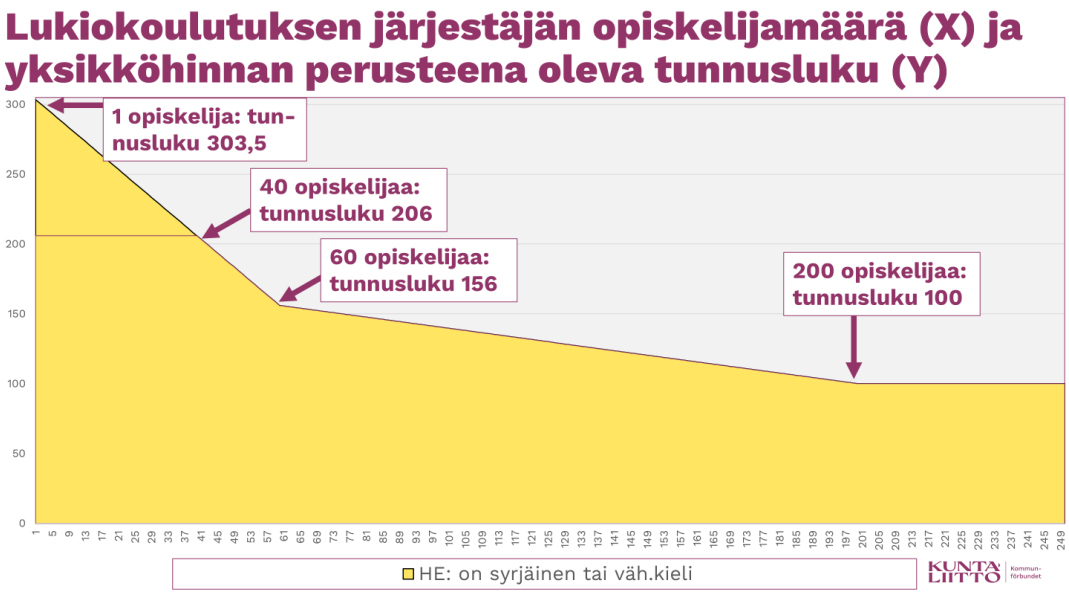
Suomen Kuntaliitto
www.kuntaliitto.fi
etunimi.sukunimi@kuntaliitto.fi

Finlands Kommunförbund
www.kommunforbundet.fi
fornamn.efternamn@kommunforbundet.fi

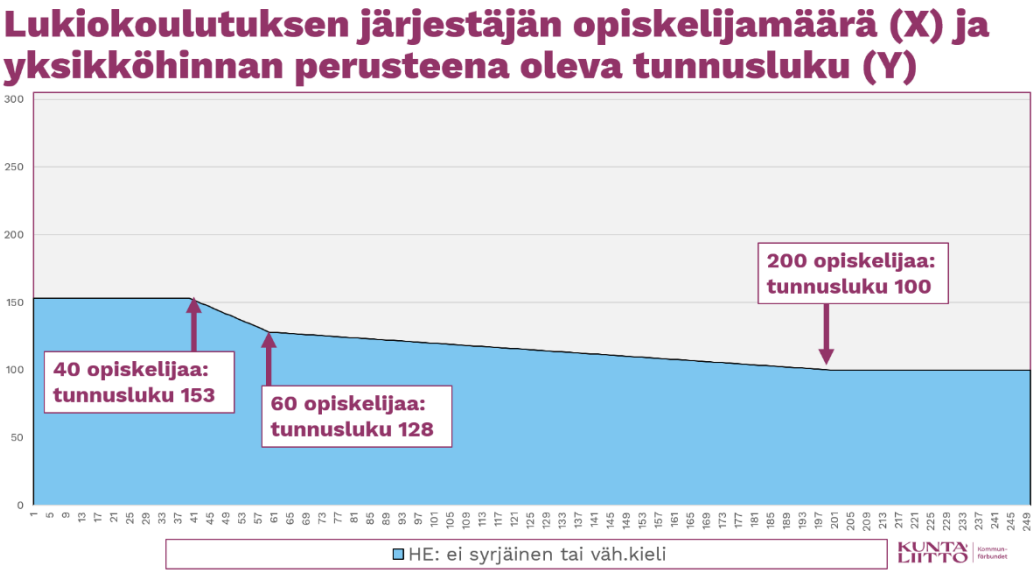
Esityksen taustalla olevassa pääministeri Orpon hallitusohjelmassa tunnistetaan hyvin lukiokoulutuksen saavutettavuuteen liittyvät uhat, jotka liittyvät etenkin nuorten ikäluokkien yhä jatkuvaan pienenemiseen useimmilla paikkakunnilla ja useimmissa seutukunnissa. Rahoitusjärjestelmän uudistaminen on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

Pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotusta esitetään uudistettavaksi. Rahoituslain 24.2 pykälää esitetään muutettavaksi siten, että koulutuksen järjestäjän vähäisen opiskelijamäärän lisäksi yksikköhintojen porrastamisen perusteena käytettävä tunnusluku määräytyisi koulutuksen järjestäjän syrjäisyysluvun 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 se luo samalla lisäongelman, josta 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 jättää edelleen ratkaisematta perusongelman.

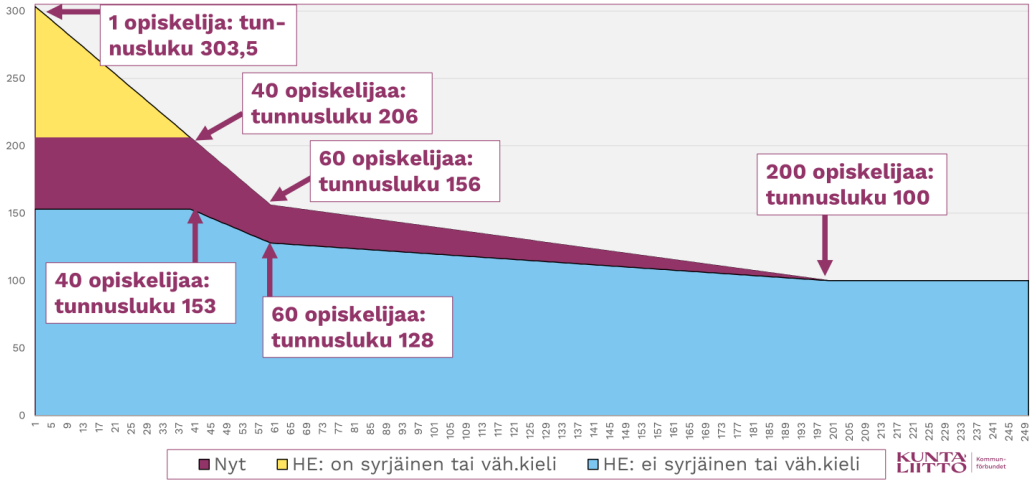


Yksityiselle koulutuksen järjestäjälle määrättäisiin oma tunnusluku ja yksikköhinta myös silloin, jos koulutuksen järjestäjän opetuskieli on vähemmistökieli siinä kunnassa, jossa opetusta pääosin järjestetään. Vähemmistökielellä tarkoitettaisiin kunnan väestön kielellisen jakauman mukaan joko ruotsin 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.

Esityksessä kumottaisiin 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.

Esitys 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.

Lukiokoulutuksen järjestäjän opiskelijamäärä (X) ja yksikköhinnan perusteena oleva tunnusluku (Y)



Muutoksilla olisi eittämättä vaikutuksia kuntien asemaan lukiokoulutuksen järjestäjinä. Säädösesityksen perustelujen mukaan muutokset korottaisivat 27 ja pienentäisivät 44 koulutuksen järjestäjän yksikköhintaa nykyiseen nähden. 185 koulutuksen järjestäjän yksikköhinta ei muuttuisi määräytymisperusteiden 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 esityksessä on, että siinä on pyrkimys huolehtia lukiokoulutuksen saavutettavuudesta ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumisesta lukioikäluokkien jatkaessa pienentymistään useimmissa seutukunnissa. Esityksessä 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 esityksessä on tavoiteltu syrjäisyysluvun hyödyntämisellä. Ongelma syntyy kuitenkin siitä, että esityksen 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. Esitys merkitsisi sitä, että kuntien ei kannattaisi toimia tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, vaan toimia tavalla, joka maksimoisi rahoituksen. Esitys loisi tosiasiassa vielä uuden lisäesteen mahdolliselle yhteistyölle, kun tunnusluvun korotuksen yläraja poistuisi syrjäisiltä koulutuksen järjestäjiltä.

Onneksi pääministeri Orpon hallitusohjelmassa sanotaan, että ”rahoitusmallin muutoksista tehdään kattavat vaikutusarvioinnit ja niiden pohjalta valmistellaan hallituksen esitys vuoden 2025 loppuun mennessä”. Hallituksella on siten hallitusohjelman mukaan vielä hyvin tarvittavaa valmisteluaikaa,

sillä esitys tulee hallitusohjelman mukaisesti antaa vasta vuonna 2025. Aika kannattaa käyttää viisaasti.

Valmistelutyön jatkamista puoltaa myös toinen painava tekijä. Parhaillaan on menossa kuntien rahoituksen ja valtionosuusjärjestelmän uudistus. Siinä valmistellaan erityisesti kuntien peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamista. Tavoitteena on ollut, että hallituksen esitys annettaisiin siten, että eduskunta päättäisi uudistuksesta vuonna 2025. Valtiovarainministeriö ilmoitti kuitenkin 22.10.2024, että uudistus siirtyy vuodella eteenpäin. 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 hallituksen esitys ei vastaa keskeisimpään rahoitusjärjestelmän uudistamisen haasteeseen – se ei luo koulutuksen järjestäjille tosiasiallisia mahdollisuuksia sopeutua ikäluokkakehitykseen ja huolehtia nuorten sivistyksellisistä oikeuksista. Kuntaliiton mielestä kevät 2025 kannattaisi kokonaisuudessaan käyttää hyödyksi etsimällä nyt nykyistä esitystä parempi tapa uudistaa pienen lukiokoulutuksen järjestäjän yksikköhinnan korotus vastaamaan lukiokoulutuksen järjestämisen haasteisiin. Tavoitteena tulee olla malli, joka parhaiten vastaa 2030-luvun haasteisiin.

Englanninkielistä lukiokoulutusta, opiskelijavalintaa ja ylioppilastutkintoa koskevat säädösehdotukset

Hallituksen esityksessä 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 järjestämislupaan opetuskieleksi 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 hyvänä, että Opetushallitus on julkaissut 31.10.2024 englanninkielisen käännöksen nuorten lukiokoulutusta koskevista opetussuunnitelman perusteista. Se on näin ollen koulutuksen järjestäjien käytettävissä paikallista opetussuunnitelmatyötä varten.

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 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. 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 lainsääntö 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 esityksen perusteluissa esitettyä aikataulua englanninkielisen lukiokoulutuksen ja yliopilastutkinnon järjestämiseksi. Mikäli lakimuutokset tulevat voimaan vuoden 2025 alusta, luvat englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämiseen olisivat haettavissa keväällä 2025. Näin järjestämisluvat 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 järjestämislupien hakuaikataulu ja koulutuksen järjestäjien vuoden 2026 talousarviovalmistelun aikataulut ovat sovitettavissa yhteen. Englanninkielisen lukiokoulutuksen järjestämisellä on vaikutuksia koulutuksen järjestäjien vuoden 2026 talousarvioihin. Tästä syystä järjestämislupapäätökset tulisi tehdä hyvissä ajoin vuonna 2025.

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 riittävyydestä.

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.

Taito- ja taideaineiden ylioppilaskoetta koskevat säädösehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi taito- ja taideaineiden kokeesta ylioppilastutkinnon osana. Yhden viidestä pakollisesta ylioppilastutkinnon kokeesta voisi jatkossa suorittaa taito- ja taideaneineen 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 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 suullisisten 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.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi taito- ja taideaineiden kokeisiin osallistumisen edellytyksistä. Säädös 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 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 täydennystä. Täydennyksen mukaan rehtorin päätös, jolla kokelaalta on evätty osallistumisoikeus ylioppilastutkintoon tai sen kokeeseen, voidaan panna täytäntöön tehdystä valituksesta huolimatta, jollei valitusviranomainen kiellä täytäntöönpanoa. Kuntaliitto pitää lisäystä tarpeellisena.

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 käsittelyssä oleva esitys, 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. Kuntaliitto pitää hyvänä ja perusteltuna, että opiskelijoilla olisi esityksen myötä jatkossa mahdollisuus halutessaan suorittaa ylioppilastutkinnon koe opinto-ohjausta lukuun ottamatta jokaisessa lukion pakollisessa oppiaineessa.

Esityksessä oleva arvio muutoksen vaikutusta taito- ja taideaineisiin sekä niiden opiskeluun jää ohueksi. On mahdollista, muutos lisää taito- ja taideaineiden opiskelun suorituskeskeisyyttä, mikä voi vaikuttaa myös opiskelijoiden oppiaine- ja opintojaksovalintoihin. Voi käydä niin, että taito- ja taideaineiden tuominen ylioppilastutkinnon osaksi lisää entisestään lukio-

opintojen rasittavuutta. Kuntaliitto pitääkin tärkeänä, että taito- ja taideaineiden koeuudistuksen vaikutuksia tulee seurata.

Kun 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.

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 esityksen 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.

SUOMEN KUNTALIITTO

Hanna Tainio
varatoimitusjohtaja

Kyösti Värri
erityisasiantuntija