

Eduskunnan sivistysvaliokunta
SiV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto ja -kuuleminen 18.4.2018 klo 11:30

HE 41/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lukiolaiksi sekä laeiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Suomen Kuntaliitto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi hallituksen esityksestä eduskunnalle lukiolaiksi sekä laeiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain ja opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja toteaa seuraavaa:

Nykyinen lukiolaki on säädetty 20 vuotta sitten ja sitä on paikkailtu monta kertaa. On hyvä, että opetus- ja kulttuuriministeriö on valmistellut kokonaan uuden lukiolain. Kuntaliitto kiittää osallistavaa ja ripeää lakivalmistelua, jossa on hyödynnetty uudistuksen laajan seurantaryhmän lisäksi muun muassa alueellisia tilaisuuksia sekä verkkoavoriittä.

Kuntaliitto toteaa, että luonnos hallituksen esitykseksi lukiolaiksi ja laeiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain muuttamiseksi on pääosin kannatettava. Se on oikeansuuntainen ottaessaan huomioon lukiokoulutuksen keskeisiä kehittämishaasteita, vaikkakin joiltakin osin muutokset nykyisiin säädöksiin olisivat voineet olla suurempiakin.

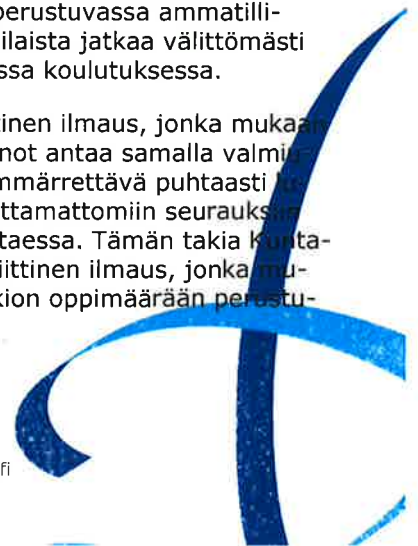
Kuntaliitto huomauttaa, että esitykset sisältävät kunnille ja muille koulutuksen järjestäjille useita uusia ja laajentuvia tehtäviä, jotka on opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 64 §:n ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin mukaan rahoitettava sataprosenttisella valtionosuudella. Näiltä osin esitysten taloudelliset vaikutukset on aliarvioitu. Kuntaliiton näkemyksen mukaan hallituksen esityksen mukaisen lakipaketin ongelmat koskevat nimenomaan lakia opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

Seuraavassa tarkastellaan hallituksen esityksen pääkohtia:

Lukiolaki

2 §: Lukiokoulutuksen tarkoitusta esitetään muutettavaksi. Kun tällä hetkellä lukiokoulutuksen tarkoituksena on lain mukaan antaa opiskelijalle valmiudet aloittaa opiskelu yliopistossa, ammattikorkeakoulussa ja lukion oppimäärään perustuvassa ammatillisessa koulutuksessa, jätetään uusi luonnos lukion oppimäärään perustuvan ammatillisen koulutuksen pois. Perustelutekstissä todetaan, että koska lukiokoulutus antaa opiskelijalle korkeakouluvalmiudet, antaisi se edelleen asiallisesti valmiudet jatkaa myös lukion oppimäärään perustuvassa ammatillisessa toisen asteen koulutuksessa. Tällä hetkellä noin 4-5 % ylioppilasta jatkaa välittömästi ylioppilastutkinnon suorittamisen jälkeen toisen asteen ammatillisessa koulutuksessa.

Kuntaliitto toteaa, että luonnoksessa olevan implisiittinen ilmaus, jonka mukaan lukiokoulutus antaessaan valmiudet korkeakouluopinnot antaa samalla valmiudet aloittaa toisen asteen ammatilliset opinnot, on ymmärrettävä puhtaasti lukiolakia tarkasteltaessa. Sen sijaan se voi johtaa odottamattomiin seurauksiin esimerkiksi lukiokoulutuksen rahoitussäädöksiä uusittaessa. Tämän takia Kuntaliitto pitää suotavana säilyttää laissa edelleen eksplisiittinen ilmaus, jonka mukaan lukiokoulutus antaa valmiudet aloittaa myös lukion oppimäärään perustuvat ammatilliset opinnot.



3 - 7 §: Lukiokoulutuksen järjestäminen edellyttäisi jatkossakin opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämää koulutuksen järjestämislupaa. Järjestämislupa myönnettäisiin jatkossakin lukio-laissa tarkoitetun koulutuksen järjestämiseen, jolloin koulutuksen järjestäjä voi itsenäisesti päättää lukiokoulutuksen järjestämisestä sekä nuorille että aikuisille ja edelleen lukiokoulutukseen valmistavasta koulutuksesta. Koulutuksen järjestämisluvista säädettäisiin nykyistä tarkemmin, mikä on linjassa erityisen koulutustehtävän lupasäädösten kanssa. Koulutuksen järjestäjällä säilyy päätösvalta päättää koulutuksen järjestämisestä lähi- tai etäopetuksena samoin kuin oppilaitoksistaan ja niiden nimistä.

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa koulutuksen järjestäjiä ja järjestämislupia koskeviin säännösehdotuksiin. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että koulutuksen järjestäjällä on päätösvalta järjestämisluvan mukaisen koulutuksen järjestämis-
muotoihin, oppilaitoksiin ja niiden nimiin sekä opetuskieliin.

8 §: Koulutuksen järjestäjän velvoitteita olla yhteistyössä muiden koulutuksen järjestäjien, korkeakoulujen sekä elinkeino- ja työelämän toimijoiden kanssa ehdotetaan lisättäväksi. Nykyisen lukiolain mukaisesta yhteistyövelvoitteesta poistettaisiin alueellisuuskriteeri. Koulutuksen järjestäjällä säilyy mahdollisuus täydentää järjestämäänsä koulutusta hankkimalla sitä muulta taholta.

Kuntaliitto toteaa, että esitys lisää koulutuksen järjestäjän yhteistyövelvoitteita korkeakoulujen sekä työ- ja elinkeinoelämän toimijoiden kanssa. Molemmat ovat kuitenkin tärkeitä lukiokoulutuksen kehityssuuntia ja siksi kannatettavia.

Kuntaliitto pitää erittäin tärkeänä, että koulutuksen järjestäjällä on jatkossakin mahdollisuus täydentää omaa koulutustarjontaansa muualta hankkimansa koulutustarjonnan avulla. Se omalta osaltaan mahdollistaa monipuolisen tarjonnan oppilaitoksissa ja samalla tukee lukiokoulutuksen saavutettavuutta väestökehityksen ollessa eritahtista eri puolella maata.

10 §: Lukiokoulutuksen oppimäärä esitetään säilytettävän laajuudeltaan kolmivuotisena. Ammatillisesta koulutuksesta poiketen lukiokoulutuksessa esitetään säilytettävän jako nuorten ja aikuisten oppimääriin. Lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen laajuus säilyisi myös nykyisenä. Oppimäärien mitoituksessa esitetään siirryttäväksi kursien asemasta opintopisteiden käyttöön.

Kuntaliitto pitää perusteltuna siirtyä opintopisteisiin oppimäärien ja niihin kuuluvien opintojen mitoituksessa. Koska lukio-opinnot ovat keskeisin väylä korkeasteelle, on luontevaa käyttää mitoituksessa opintopisteitä, jotka voivat helpottaa yhteistyötä korkeakoulujen kanssa. Lisäksi tällöin opintojen mitoituksessa on mahdollista ottaa huomioon opiskelijan muu kuin oppituntityöskentely.

Luonnoksessa myöhemmin annettavaksi lukioasetukseksi on käytetty opintopisteen laajuuden perustana opetuksen määrää. Ajatus on ymmärrettävä välivaiheen ratkaisuna, sillä tarkoituksenmukaisinta olisi siirtyä käyttämään opintopistemitoituksen perustana opiskelijan työmäärää. Tällöin lukion opintopisteen mitoitus saataisiin yhteneväksi korkea-asteella käytettävien opintopisteiden kanssa. Samalla se mahdollistaisi monimuotoisempia ja tarkoituksenmukaisempia ratkaisumalleja paikallisesti. Tätä lukiokoulutuksen työaikauudistukset tullevat myös aikanaan tukemaan.

11 §: Lukiokoulutuksen ja siihen valmistavan koulutuksen oppimäärän sisältöä koskevaa lakitekstiä ehdotetaan muutettavaksi vähäisessä määrin. Lain säännöksessä ehdotetaan nimettäväksi lukiokoulutuksen oppimäärän sisältöjä edelleen sekä oppiaineryhmän että oppiaineen tasolla. Ainoastaan maininta terveystiedosta ja liikunnasta oppiaineina jäisi lakitasolta pois.

Oppimäärään voisi säännösehdotuksen mukaan kuulua myös laaja-alaista osaamista kehittäviä temaattisia opintoja. Lisäksi mahdollisuus lukiodiplomeihin säilyisi.

Valtioneuvoston asetuksella aiotaan säätää koulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista, oppiaineryhmiin kuuluvista oppiaineista, opintojen rakenteesta sekä valtakunnallisten opintojen laajuuksista. Vaikka laissa ei säädettäisi, minkä laajuisina opintojaksoina opetusta annetaan, on valtioneuvoston asetuksella tarkoituksena säätää, että opiskelijan valinnaisuuden varmistamiseksi koulutuksen järjestäjän opiskelijalla tulee olla mahdollisuus suorittaa valtakunnalliset valinnaiset opinnot kahden opintopisteen laajuisina opintojaksoina. Vaikka koulu-

tuksen järjestäjä voi järjestää valtakunnalliset valinnaiset opinnot myös laajempina kokonaisuuksina, parantaa luonnon koulutuksen järjestäjän mahdollisuuksia järjestellä opetusta etenkin pakollisissa opinnoissa, oppilaitoskohtaisissa opinnoissa ja temaattisissa opinnoissa.

Kuntaliitto pitäisi loogisena, että laki määrittäisi lukiokoulutuksen sisällöt kaikilta osin oppiaineryhmien tasolla. Oppiaineryhmät olisivat kielten opinnot (jotka sisältäisivät luonnoksessa olevat äidinkielen ja kirjallisuuden, toisen kotimaisen kielen ja vieraiden kielten opinnot), matemaattis-luonnontieteelliset opinnot (kuten esityksessä), humanistis-yhteiskunnalliset opinnot (jotka sisältäisivät luonnoksessa olevat humanistis-yhteiskunnalliset ja uskonnon tai elämäntutkimuksen opinnot), taito- ja taideaineiden opinnot (kuten esityksessä) sekä opinto-ohjauksen.

Kuntaliitto pitää perusteltuna sisällyttää lukiokoulutuksen oppimäärään mahdollisuus temaattisiin opintoihin sekä lukiodiplomeihin. On myös tärkeää, että koulutuksen järjestäjällä säilyy lakiluonnoksen mukainen mahdollisuus sisällyttää oppimäärään muita kuin valtioneuvoston asetuksella säädettyjä opintoja.

Nykyinen yksityiskohtainen ja oppiaineperusteinen opetushenkilöstön kelpoissuussäätely tulee lakiluonnoksen perusteella entistä ongelmallisemmaksi, kun esimerkiksi temaattiset opinnot eivät välttämättä noudata oppiainerajoja. Kuntaliiton näkemyksen mukaan laajempina kokonaisuuksina toteutettavat opinnot edellyttävät myös opetushenkilöstön kelpoissuussäädösten uudelleentarkastelua. Samoin opetushenkilöstön työaikajärjestelmä kaipaa uudistamista, jotta se omalta osaltaan tukee lukiokoulutuksen uudistamista.

12 §: Opetushallitus antaisi edelleen opetussuunnitelman perusteet erikseen nuorten ja aikuisten oppimääriä sekä lukiokoulutukseen valmistavan koulutuksen oppimäärää varten. Koulutuksen järjestäjä laatii opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti paikallisen opetussuunnitelman. Muutoksena nykytilaan Opetushallitus ei määräisi temaattisten opintojen tavoitteista tai keskeisistä sisällöistä, sillä ne jäisivät koulutuksen järjestäjän päätettäväksi.

Kuntaliitto pitää hyvänä, että temaattisten opintojen tavoitteet ja sisällöt jäävät koulutuksen järjestäjän päätösvaltaan.

13 §: Koulutuksen ja siihen kuuluvien opintojen järjestäminen järjestämisluvan mukaisesti jää koulutuksen järjestäjän vastuulle. Koulutuksen järjestäjän tulee jatkossakin laatia opetussuunnitelmaan perustuva vuosisuunnitelma. Luonnos lisää koulutuksen järjestäjän veloituksia, sillä luonnostekstissä korostuvat opiskelijan yksilölliset valinnat, opintojen ohjaus, mahdollisuus hyödyntää korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten opintotarjontaa ja mahdollisuus kehittää sekä kansainvälistä että työelämä- ja yritysosaamista.

Kuntaliitto pitää hyvänä ja tarkoituksenmukaisena, että koulutuksen järjestämistapoja ei määritellä tarkemmin, vaan ne jäävät koulutuksen järjestäjän vastuulle. On hyvin nähtävissä, että teknologinen kehitys tulee muuttamaan opetusta ja sen järjestämistä monin tavoin tulevina vuosikymmeninä. Lainsäädännön onkin mahdollistettava erilaisia tulevaisuuden ratkaisuja. Tämä on ensiarvoisen tärkeää lukiokoulutuksen saatavuuden ja saavutettavuuden näkökulmasta väestökehityksen ollessa eritahtista maan eri osissa.

Kuntaliitto pitää lain perustelutekstissä olevaa seuraavaa ilmausta monitulkintaisena ja koulutuksen järjestäjän toimivaltaa kohtuuttomasti rajaavana: "Esimerkiksi etäopetuksen hyödyntämistä koskevien ratkaisujen olisi lähtökohtaisesti perustuttava pedagogisiin näkökohtiin, eikä sitä voitaisi käyttää säästötoimenpiteenä. Sama periaate koskisi muitakin opetuksen toteuttamista koskevia ratkaisuja." Ilmaus voisi merkitä tiukasti tulkittuna sitä, että lukio voisi joutua kokonaan luopumaan sellaisen valinnaisen opintojakson järjestämisestä etäopetuksena, jolla ei ole riittävästi opiskelijoita lähiopetuksen järjestämiseksi. Kuntaliitto pitääkin tärkeänä, että tällaiset koulutuksen järjestäjän toimivaltaa tarpeettomasti rajoittavat ja siten opiskelijan etua vahingoittavat ohjeistukset poistetaan.

Kuntaliitto pitää lukiokoulutuksen kehittämisen kannalta tarpeellisena vahvistaa lukiokoulutuksen yhteistyötä muiden oppilaitosten kanssa. Kuntaliitto puoltaa kirjausta, jonka mukaan osa opinnoista on järjestettävä yhteistyössä yhden tai useamman korkeakoulun kanssa. Koska paikalliset olosuhteet kuitenkin poikkeavat huomattavasti esimerkiksi korkeakoulu- ja ei-keuhkokuuluapaikkakuntien

lukioiden välillä, toteutuksessa tulee olemaan luonnollisesti paikallista vaihtelua. Erityisen tärkeää on, että myös lukiot, jotka eivät toimi korkeakoulupaikkakunnilla, pystyvät järjestämään opintoja yhteistyössä korkeakoulujen kanssa. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että lukiot ja korkeakoulut etsivät ja kehittävät yhteistyössä erilaisia malleja toteuttaa lukioiden ja korkeakoulujen välistä yhteistyötä. Tältä osin lain perusteluissa oleva lupaus on rohkaiseva. Kiinnitämme myös huomiota siihen, että yhteistyövelvoite on lain tasolla vain lukiokoulutuksessa, mutta korkeakoulujen osalta ainoastaan sopimustasolla.

Kuntaliitto puoltaa myös opiskelijan kansainvälisen osaamisen sekä työelämä- ja yritysosaamisen vahvistamista, sillä ne ovat tärkeitä suuntia lukiokoulutuksen kehittämisessä. Kuntaliitto pitää kuitenkin tärkeänä, että paikallisen lukiokoulutuksen kansainvälisiä mahdollisuuksia tuetaan esimerkiksi EU-rahoituksen avulla.

14 §: Opetuskieltä koskeva säännösluonnos määrittää opetuskielen, mutta jättää koulutuksen järjestäjälle mahdollisuuden tehdä joustavasti opetuskieltä koskevia ratkaisuja. Luonnoksen mukaan opetuskielenä olisi kuitenkin joko suomi tai ruotsi, jonka lisäksi opetuskielenä voi olla jokin muu kieli.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että opetuskieltä koskeva säännös mahdollistaa erilaisia joustavia ja tarkoituksenmukaisia opetusjärjestelyjä kansainvälistyvässä Suomessa.

Kuntaliitto näkee mahdollisena, että väestökehityksen ollessa eritahtista eri puolella maata voi syntyä tilanne, jossa kaksikielisen koulutuksen järjestäjän alueella joudutaan opiskelijamäärän vähentymisen vuoksi lakkauttamaan toinen yksikielisistä oppilaitoksista. Tällöin koulutuksen saatavuus ja saavutettavuus toisella kansalliskielellä heikkenee. Tämän takia säännösten tulee mahdollistaa myös ratkaisu, että koulutuksen järjestäjällä, jolla on esimerkiksi vain yksi lukio, oppilaitoksen opetuskielenä voi olla sekä suomi että ruotsi.

16 §: Uskonnon ja elämäntiedon opetusta koskeva säännös vastaa nykyisen lukio- lain sisältöä.

Kuntaliitto toteaa, että säännös jättää edelleen eri uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvat tai kuulumattomat eriarvoiseen asemaan uskonnon tai elämäntiedon opetukseen osallistumisen osalta.

18 §: Kokeilusäännöstä esitetään muutettavaksi ja täsmennettäväksi siten, että se mahdollistaa opiskelijoiden ottamisen mukaan kokeiluun enintään kolmeksi perättäiseksi vuodeksi.

Kuntaliitto puoltaa muutosta, joka sekä selkeyttää että asiallisesti pidentää lainsäädännön mahdollistamia kokeiluja.

19 - 22 §:

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa opiskelijaksi hakeutumiseen tai ottamiseen liittyviin säännösesityksiin.

23 - 24 §:

Kuntaliitto puoltaa opiskeluoikeuteen ja sen päättymiseen liittyviä säännösesityksiä.

25 - 26 §: Säännösesitys täsmentää ja lisää opiskelijan oikeuksia saada opintojen ohjausta. Esityksen mukaan opiskelijalle tulee oikeus saada säännöllisesti henkilökohtaista, opiskelijan tarpeiden mukaista opintojen ja jatko-opintoihin hakeutumiseen liittyvää ohjausta, mikä lisää koulutuksen järjestäjien velvoitteita. Lisäksi koulutuksen järjestäjille tulisi velvollisuus järjestää ohjausta muihin opintoihin hakeutumisessa, mikäli opiskelija on ilmoittanut eroamisestaan tai hänen opiskeluoikeutensa on päättymässä. Koulutuksen järjestäjän velvoitteisiin lisätään vielä jälkiohjausvelvoite niiden opiskelijoiden osalta, jotka eivät ole saaneet jatko-opintopaikkaa lukion jälkeen.

Kuntaliitto pitää opiskelijan ohjauksen vahvistamista tärkeänä lukiokoulutuksessa. Näin ollen esitys on kannatettava, mikäli valtio korvaa koulutuksen järjestäjän uudet ja laajenevat velvoitteet täysimääräisesti.

27 §: Säännösesitys täsmentää ja laajentaa koulutuksen järjestäjän velvollisuutta aktiivisesti tunnistaa opiskelijan aiemmin hankkima osaaminen opiskelijan esittämän selvityksen perusteella.

Kuntaliitto pitää hyvänä täsmentää aiemmin hankitun osaamisen tunnistamista ja tunnustamista todeten samalla, että tältäkin osin säännösesitys lisää koulutuksen järjestäjän vastuita ja velvoitteita.

28 §: Säännösesitys luo kokonaan uuden oikeuden opiskelijalle, kun siinä esitetään säädettäväksi oppimisen tuesta.

Kuntaliitto toteaa, että kun tällä hetkellä noin puolet nuorten ikäluokasta osallistuu lukiokoulutukseen, merkitsee se myös tarvetta oppimisen tukeen. Näin ollen säännös on hyvin perusteltu. On kuitenkin tärkeää huomata, että säännös tuo jälleen kokonaan uuden velvoitteen koulutuksen järjestäjälle ja se on tällöin korvattava täysimääräisesti koulutuksen järjestäjille.

Oppimisen tuki on laaja käsite ja on keskeistä, että oppilaitoksen eri henkilöstöryhmien välille ei rakenneta keinotekoisia esteitä oppimisen tuen tarkoituksenmukaiselle toteuttamiselle. Tällöin hyvä tarkoitus voi kääntyä pääläelleen. Oppimisen tukea voi antaa aineenopettajan, opinto-ohjaajan ja erityisopettajan lisäksi muun muassa opiskeluhuoltohenkilöstö.

Tarkoituksena on säätää erityisopetuksesta lukiokoulutuksessa. Mikäli opetushenkilöstön kelpoisuusasetukseen lisätään lukion erityisopettajan kelpoisuusvaatimukset, tulee tuolloin ottaa huomioon, että lukioissa on jo erityisopettajia. Näin ollen kelpoisuusvaatimusten tulee olla riittävän joustavia, jotta nykyiset erityisopettajat säilyttävät kelpoisuutensa.

29 - 35 §:

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa säännösesityksen pykäliin 29 - 35.

36 - 39 §: Oppimäärän suorittamista ja opiskelijan arviointia koskevat säännösesitykset vastaavat pääosin nykytilannetta. Opintojen aikainen arviointi muuttuu kuitenkin opintojaksokohdaiseksi ja koulutuksen järjestäjän mahdollisuudet järjestellä opetusta tarkoituksenmukaisiin opintojaksoihin paranevat.

Kuntaliitto puoltaa säännösesityksiä. Koulutuksen järjestäjän mahdollisuudet järjestää koulutusta tarkoituksenmukaisiksi opintojaksoiksi pakollisten opintojen, temaattisten opintojen sekä paikallisten opintojen osalta paranevat. Suurin hyöty tulisi todennäköisesti valtakunnallisissa valinnaisissa opinnoissa, mutta opiskelijalle mahdollistettavan valinnaisuuden takia niiden järjestely laajemmiksi kokonaisuuksiksi on myös haastavinta. On tärkeää, että tarkoituksenmukaisen opintojaksojen rakentaminen oppilaitoksessa ei johda tilanteeseen, jossa oppilaitos joutuu tarjoamaan epätarkoituksenmukaisesti ja taloudellisesti kestävästi samanaikaisesti sekä suppeita että laajoja opintokokonaisuuksia. On myös vältettävä tilannetta, jossa lukiokoulutus ohjautuu luokalliseksi.

40 - 55 §:

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa säännösluonnoksen pykäliin 40 - 55.

56 §: Säännösesityksessä täsmennetään koulutuksen järjestäjän velvollisuutta koulutuksen arviointiin ja laadunhallintaan.

Kuntaliitto puoltaa säännösmuotoilua. Se asettaa koulutuksen kehittämisen ja laadun parantamisen koulutuksen arvioinnin tavoitteeksi. Se ohjaa koulutuksen järjestäjiä arvioimaan koulutustaan ja siten luomaan toimivia laadunhallintajärjestelmiä ja -käytänteitä säilyttäen koulutuksen järjestäjän autonomian.

57 §: Säännösesitys sisältää asiallisesti nykyiset henkilöstöä koskevat säädökset.

Kuntaliitto puoltaa säännösmuotoilua, mutta huomauttaa aiemmin esitetyllä tavalla, että opetushenkilöstön kelpoisuusasetus kaipaa uusimista. Nykyinen yksityiskohtainen ja oppiaineperusteinen opetushenkilöstön kelpoisuussäätely tulee lakiesityksen perusteella entistä ongelmallisemmaksi, kun esimerkiksi temaattiset opinnot eivät välttämättä noudata oppiainerajoja. Myös opetushenkilöstön

työaikajärjestelmä kaipaa uudistamista, jotta se omalta osaltaan tukee lukio-koulutuksen uudistamista.

58 - 60 §: Tietojen luovuttamista opiskelijaa koskevista asioista käsittelevään säätelyä ehdotetaan täsmennettäväksi vähemmän tulkinnanvaraiseksi.

Kuntaliitto pitää täsmennyksiä hyvinä, sillä ne vähentävät omalta osaltaan nykyistä tulkinnanvaraisuutta. Säännösesitys osoittaa selkeästi, kenelle ja mitä tietoja on luovutettava. Kuntaliitto pitää kuitenkin mahdollisena, että täsmällisten ilmausten lisäksi tarvitaan jotakin yleisvaltuutusta, jotta vältetään tilanne, että tarpeelliset tiedot jäävät yleislausekkeen puuttumisen vuoksi tarkoituksen mukaisesti jakamatta oppilaitoksen sisällä esimerkiksi tarvittaville opettajille.

61 §: Säännösesitys sisältää viittauksen rahoituslakiin.

Kuntaliitto puoltaa säännösmuotoilua. Samalla Kuntaliitto kuitenkin huomauttaa, että lukiokoulutuksen rahoitus muodostaa suuriman esteen lukiolain käytännön toteutukselle. Lausunnon lopussa on tarkasteltu tarkemmin taloutta.

63 §: Säännösesityksessä esitetään, että laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2019. Lukiokoulutuksen opetussuunnitelman perusteet uudistettaisiin vuosien 2019—2020 aikana ja niiden mukaan laaditut opetussuunnitelmat otettaisiin käyttöön syksyllä 2021 alkavassa lukiokoulutuksessa.

Kuntaliitto on harkinnut uusien opetussuunnitelmien käyttöönottoaikataulua perusteellisesti. Lukion opetussuunnitelman perusteiden ja opetussuunnitelmien laatimisaikataulu oli edellisellä kerralla liian kiireellinen. Kun nyt opintojen rakennetta esitetään muutettavaksi, tarvitaan riittävästi aikaa ja mahdollisuuksia paikalliseen opetussuunnitelmatyöhön ja sen tueksi valtakunnalliseen työhön opetussuunnitelman perusteiden valmistelemiseksi. Tämän takia Kuntaliitto pitää parempana aikataulua, jossa lukiolaki tulee esitetyn mukaisesti voimaan elokuussa 2019, mutta uusien opetussuunnitelman perusteiden mukaan laaditut opetussuunnitelmat otettaisiin käyttöön vuotta esitettyä myöhemmin eli syksyllä 2022 alkavassa lukiokoulutuksessa.

Laki ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

Tässä vaiheessa ylioppilastutkinnon järjestämistä koskevaa lakia esitetään uudistettavaksi pääosin teknisesti siirtämällä ylioppilastutkintoa ja ylioppilastutkintolautakuntaa koskevat säännökset kyseiseen lakiin ja saattamalla se yhdenmukaiseksi lukiolain kanssa. Sisällöllisesti esitetään muutettavaksi vain ylioppilastutkinnon uusimista koskevia säännöksiä.

Säännösesityksessä esitetään luovuttavaksi ylioppilastutkinnon kokeiden uusimiskertoja koskevista rajoituksista. Lisäksi koulutuksen järjestäjälle säädettäisiin velvollisuus järjestää kokeet myös lukiossa ylioppilastutkinnon suorittaneelle henkilölle, joka uusii tutkintoon sisältyvän kokeen tai täydentää tutkintoaan, sekä henkilölle, joka suorittaa erillisen kokeen.

Kuntaliitto puoltaa säännösluonnoksessa olevia teknisiä muutoksia.

Kuntaliitto pitää haasteellisena lakiluonnoksen 6 a §:ä, jonka mukaan hyväksytyyn ylioppilastutkinnon kokeen saisi uusia rajoituksetta ja hylätyn kokeen tutkinnon suorittamisen jälkeen myös rajoituksetta. Se lisää yhdessä korkeakoulujen opiskelijavalintauudistuksen kanssa merkittävästi kokeiden uusijoiden määrää. Käsityksemme mukaan suurin osa uusinnoista ajoittuu kuitenkin joko tutkinnon suorittamisen aikaan tai välittömästi sen jälkeen. Mikäli toisena vaihtoehtona olisi rajata uusimiskerrat ylioppilastutkinnon kehittämisryhmän ehdottamaan kahteen hyväksytyyn kokeen ja kolmeen hylätyn kokeen uusimismahdollisuuteen, tosiasiallinen ero voi olla pieni. Näin ollen Kuntaliitto pitää lakiesityksessä ehdotettua muotoilua perusteltavissa olevana, kun säännösesityksessä on nyt rajoitettu tutkinnon kokeiden suorituspaikkaa.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että ylioppilastutkinnon järjestämistä koskevan lain uudistaminen jatkuu. Ylioppilastutkinnon kehittämisryhmä jätti mietintönsä keväällä 2017 ja se muodostaa hyvän pohjan jatkaa lain ja ylioppilastutkinnon kehittämistä.

Esityksen taloudelliset vaikutukset

Säädösesitys lisää koulutuksen järjestäjän velvollisuuksia. Se sisältää uusia ja laajentuvia tehtäviä, jotka on opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain (1705/2009) 64 §:n ja kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta annetun lain (1704/2009) 55 §:n 2 momentin mukaan rahoitettava sataprosenttisella valtionosuudella. Kuntaliitto katsoo, että lakiluonnoksessa olevat taloudelliset vaikutukset on aliarvioitu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö lähetti lakiluonnoksen lausunnolle tammikuussa 2018. Tällöin lausunnolla olleessa luonnoksessa oli käytetty laskennan perusteena liian matalaa tuntihinnoittelua, mihin Kuntaliitto lausunnossaan kiinnitti huomiota. Nyt lakiesityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on tuntihinta korjattu realistisemmaksi, mutta samanaikaisesti on uuden lain aiheuttaman lisätyön määrää vastaavasti vaikutusarvioinnissa pienennetty. Seurauksena on, että työmäärän lisääntyminen on aliarvioitu. Lisäksi taloudellisten vaikutusten arvioinnissa todetaan, että kun osassa lukioista tarjotaan jo nyt uuden lainsäädännön edellyttämää oppimisen tukea, kyseinen summa olisi vähennettävä korvattavista kustannuksista. Erityisopetus ja muu oppimisen tuki ovat kuitenkin selvästi lainsäädännön määrittämiä uusia tehtäviä, jotka on korvattava täysimääräisesti koulutuksen järjestäjille.

Kuntaliitto arvioi säädösluonnoksen aiheuttavat laskennalliset lisäkustannukset varovaisesti seuraavasti:

- opintojen ohjauksen henkilökohtaistaminen: 103 000 h x 84,3 €/h = 8,68 M€
- keskeyttäneiden ohjaus: 2 000 h x 84,3 €/h = 0,17 M€
- ilman opiskelupaikkaa vaille jääneiden jälkiohjaus: 10 500 h x 84,3 € = 0,89 M€
- oppimisen tuki: 4,94 M€
- ylioppilastutkinnon uusiminen: 0,75 M€
- avoimen korkeakoulun opintomaksut: 0,6 M€

Kuntaliiton näkemyksen mukaan uudet velvoitteet aiheuttaisivat koulutuksen järjestäjille vähintään 16,03 miljoonan euron lisäkustannukset. Tämä arvio on maltillinen, sillä siinä ei ole otettu huomioon muita, vaikeammin laskettavissa olevia lisävelvoitteita, kuten koulutuksen järjestäjän lisääntyvät velvoitteet aiemman osaamisen tunnistamisessa tai koulutuksen järjestäjän yhteistyö korkeakoulujen sekä työ- ja elinkeinoelämän kanssa. Hyvin realistisesti voisikin arvioida, että uudet velvoitteet aiheuttavat joka tapauksessa vähintään 16,03 miljoonan euron, mutta todellisuudessa todennäköisimmin 17 - 20 miljoonan euron lisäkustannukset koulutuksen järjestäjille.

Emme hyväksy taloudellisten vaikutusten aliarviointia. Kuntaliitto edellyttääkin kustannusten korvaamista lain mukaan eli täysimääräisinä. Tämä on entistä tärkeämpää, kun muistaa, että lukiokoulutuksen rahoitus ei muutenkaan vastaa todellisia kustannuksia. Viimeisimmät rahoitustiedot ovat vuodelta 2016, jolloin keskimääräinen yksikköhinta oli 6122,06 € ja keskimääräiset opiskelijakohtaiset kustannukset 7661 euroa. Lukiokoulutuksen kustannukset ovat siis jo muutenkin 25 % korkeammat kuin rahoituksen perustana oleva yksikköhinta. Uusien säädösten onnistuneen toteutuksen edellytyksenä on, että niistä aiheutuvat lisäkustannukset korvataan täysimääräisinä ja että lukiokoulutuksen rahoitusasema korjataan todellisia kustannuksia vastaavaksi. Muuten lain hyvät tavoitteet jäävät toteutumatta.

Koska merkittävä osa taloudellisten vaikutusten arvioinnista perustuu valistuneisiin arvauksiin määrällisistä muutoksista (esimerkiksi ylioppilastutkinnon koekaiden uusimisen lisääntyminen), Kuntaliitto esittää, että lain ja lakimuutosten toteutukseen liitetään lain vaikutusten seuranta.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta

Edellä kuvattuun esityksen taloudellisten vaikutusten perusteluun viitaten Kuntaliitto toteaa seuraavaa:

Rahoituslain muutosesityksen 24 § muutetaan vastaamaan uusien säädösten aiheuttamien uusien velvoitteiden aiheuttamia realistisia kustannuksia. Kun rahoituslain muutosesityksessä arvioidaan lisäkustannuksiksi 8,53 M€, tulee korvattavien lisäkustannusten määrä muuttua 17 - 20 miljoonaan euroon, kuitenkin vähintään 16,03 miljoonaan euroon.

Rahoituslain 23 b §:stä poistetaan teksti, jonka mukaan lukiokoulutuksen keskimääräisestä yksikköhinnasta vähennetään vuosittain 1 048,52 euroa. Tällä muutoksella palautetaan lukiokoulutuksen rahoitus vastaamaan todellisia kustannuksia.

SUOMEN KUNTALIITTO



Terhi Päivärinta
johtaja, opetus ja kulttuuri



Kyösti Värri
erityisasiantuntija

Lausunnon keskeinen sisältö liitteenä

Lausunnon keskeinen sisältö:

Kuntaliitto pitää esitettyä lukiolain uudistusta oikeasuuntaisena ja perusteltuna.

Säädösten tulee tukea lukiokoulutuksen kehittämistä haasteiden suunnassa, kuten ne tekevätkin. Lisäksi säädösten tulee tukea lukiokoulutuksen laatua ja saavutettavuutta maan eri puolilla. Siksi on tärkeää, että koulutuksen järjestäjällä on riittävät mahdollisuudet järjestellä koulutusta tarkoituksenmukaisesti.

On suotavaa säilyttää laissa edelleen ilmaus, jonka mukaan lukiokoulutus antaa valmiudet aloittaa myös lukion oppimäärään perustuvat ammatilliset opinnot.

Olisi loogista, että laki määrittäisi lukiokoulutuksen sisällöt kaikilta osin vain oppiaineryhmien, ei oppiaineiden tasolla.

Temaattiset opinnot, laajempina kokonaisuuksina toteutettavat opinnot ja oppimisen tuki tekevät näkyväksi jo pitkään olleen tarpeen tarkastella uudelleen opetushenkilöstön kelpoisuussäädöksiä lukiossa. Samoin opetushenkilöstön työaikajärjestelmä kaipaa uudistamista, jotta se omalta osaltaan tukee lukiokoulutuksen uudistamista.

Myös niiden lukioiden, jotka eivät toimi korkeakoulupaikkakunnilla, on tosiasiallisesti pystyttävä järjestämään opintoja yhteistyössä korkeakoulujen kanssa. On syytä panostaa siihen, että lukiot ja korkeakoulut etsivät ja kehittävät yhteistyössä erilaisia malleja toteuttaa lukioiden ja korkeakoulujen välistä yhteistyötä.

Säännösten tulee koulutuksen saavutettavuuden näkökulmasta mahdollistaa myös ratkaisu, että koulutuksen järjestäjällä, jolla on esimerkiksi vain yksi lukio, oppilaitoksen opetuskielenä voi olla sekä suomi että ruotsi.

Lakiluonnos jättää edelleen eri uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvat tai kuulumattomat eriarvoiseen asemaan uskonnon tai elämäntietämystiedon opetukseen osallistumisen osalta.

On harkittava, tarvitaanko tietojen siirtämistä ja jakamista koskevaan säännökseen jokin yleisvaltuutus, jotta vältetään tilanne, että tarpeelliset tiedot jäävät yleislausukseen puuttumisen vuoksi tarkoituksenmukaisesti jakamatta oppilaitoksen sisällä.

Kuntaliitto pitää tärkeänä, että tällä kertaa on riittävästi aikaa laadukkaaseen paikalliseen opetussuunnitelmatyöhön ja valtakunnalliseen opetussuunnitelman perusteiden uusimiseen. **Tämän takia on syytä siirtää uusien opetussuunnitelmien käyttöönotto syksyyn 2022, vaikka laki muutoin astuisi voimaan 1.8.2019.**

Kuntaliitto pitää haasteellisena laajentaa ylioppilastutkinnon kokeen uusimismahdollisuuksia rajoituksetta. Kun suurin osa uusintoista ajoittuneen kuitenkin joko tutkinnon suorittamisen aikaan tai välittömästi sen jälkeen, voi tosiasiallinen ero vaihtoehtoiseen rajaukseen olla pieni. Näin ollen olemme valmiit hyväksymään säädöksessä ehdotetun uusimismuotoilun.

Lakiuudistus lisää koulutuksen järjestäjän velvoitteita selvästi sekä laajentamalla nykyisiä että luomalla kokonaan uusia velvoitteita. **Nämä velvoitteet ovat kuitenkin kannatettavia, mikäli niiden aiheuttamat lisäkustannukset korvataan täysimääräisesti koulutuksen järjestäjille.**

Kuntaliiton näkemyksen mukaan **uudet velvoitteet aiheuttavat koulutuksen järjestäjille vähintään 16,03 miljoonan euron, todennäköisesti 17 - 20 miljoonan euron lisäkustannukset. Ne tulee korvata lain mukaan eli täysimääräisesti**, kuten säädösperusteluissakin todetaan.

Sekä lukiouudistuksen onnistumisen että laajemmin sekä lukiokoulutuksen laadun että saavutettavuuden varmistamiseksi **lukiokoulutuksen kokonaisrahoitus tulee palauttaa vastaamaan todellisia kustannuksia.**

Kuntaliitto esittää, että lain ja lakimuutosten toteutukseen liitetään lain vaikutusten seuranta.

