

Opetus- ja kulttuuriministeriö  
[kirjaamo@minedu.fi](mailto:kirjaamo@minedu.fi) ja  
[lukiouudistus@minedu.fi](mailto:lukiouudistus@minedu.fi)

Lausuntopyyntö 24.1.2018 (OKM/41/010/2017)

## **Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle lukiolaiksi ja laiksi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain muuttamisesta**

Suomen Kuntaliitto kiittää saamastaan lausuntopyynnöstä 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 laiksi 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.

Kuntaliitto toteaa myös, että lakiluonnosten perustelutekstissä viitataan useassa kohdassa valmisteilla olevaan asetukseen. Kun kuitenkin asetusaluonnosta ei ole ollut lausunnolla olevien lakiesitysluonnosten mukana, ei kaikki tarpeellinen aineisto ole ollut käytettävissä. Se on sikäläkin ongelmallista, että valtioneuvoston asetuksella annettavat säädökset määrittävät tosiasiallisesti koulutuksen järjestäjälle jäävän päätösvallan alaa. Kuntaliitto pitääkin tärkeänä, että kun hallitus antaa aikanaan lakiesityksensä eduskunnalle, on hallituksen esityksen mukana myös luonnos tulevaksi lukioasetukseksi. Näin Kuntaliitto pystyy ottamaan paremmin kantaa kokonaisuuteen eduskunnan valiokuntakäsittelyn aikana.

Seuraavassa tarkastellaan tiivistetysti lausuntokierroksella olevan luonnoksen 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 % ylioppilaista 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 pykäläluonnoksiin. Kuntaliitto pitää tärkeänä, että koulutuksen järjestäjällä on päätösvalta järjestämisluvan mukaisen koulutuksen järjestämismuotoihin, oppilaitoksiin ja niiden nimiin sekä opetuskieliin.

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

Kuntaliitto toteaa, että luonnos lisää koulutuksen järjestäjän yhteistyöveloituksia korkeakoulujen sekä työ- ja elinkeinoelämän toimijoiden kanssa. Molemmat ovat kuitenkin tärkeitä lukiokoulutuksen kehittymisnäkökohtia 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.

Kuntaliitto esittää harkittavaksi lakiluonnoksen perustelutekstin täsmentämistä, sillä palautekokemuksen perusteella tekstistä voi saada virheellisen käsityksen, jonka mukaan opintopiste vastaa opiskelijan 14 tunnin ja 15 minuutin työmäärää. Tämä voi täsmentyä myös asetuksessa.

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

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

Valtioneuvoston asetuksella on tarkoitus 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 tulee tarjota valtakunnalliset syventävät opinnot kahden opintopisteen laajuisina opintojaksoina. Vaikka koulutuksen järjestäjä voi järjestää valtakunnalliset syventävät 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 luonnoksessa), humanistis-yhteiskunnalliset opinnot (jotka sisältäisivät luonnoksessa olevat humanistis-yhteiskunnalliset ja uskonnon tai elämäntutkimustiedon opinnot), taito- ja taideaineiden opinnot (kuten luonnoksessa) sekä opinto-ohjauksen.

Kuntaliitto pyytää huomauttaa, että lain perustelutekstiin on syytä lisätä maininta, että terveystiedon lisäksi myös liikunta jää pois lakitason oppiaineluettelosta.

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. Luonnon lisäksi koulutuksen järjestäjän velvoitteita, sillä luonnostekstissä korostuvat opiskelijan yksilölliset valinnat, opintojen ohjaus, mahdollisuus hyödyntää korkeakoulujen ja muiden oppilaitosten opintotarjontaa ja mahdollisuus kehittää sekä kansainvälistä että työelämä- ja yrittäjyysosaamista.

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 tulevana vuosikymmeninä. Lainsäädännön onkin mahdollistettava erilaisia tulevaisuuden ratkaisuja. Tämä on ensiarvoisen tärkeää lukiokoulutuksen saatavuuden ja saavutettavuuden näkökulmasta väestökehityksen ollessa eritahtista maan eri osissa.

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-korkeakoulupaikkakuntien 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.

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 yrittäjyysosaamisen vahvistamista, sillä ne ovat tärkeitä suuntia lukiokoulutuksen kehittämiseksi. 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 elämänkatsomustiedon opetusta koskeva säännös vastaa nykyisen lukio-lain sisältöä.

Kuntaliitto toteaa, että säännös jättää edelleen eri uskonnollisiin yhdyskuntiin kuuluvat tai kuulumattomat eriarvoiseen asemaan uskonnon tai elämänkatsomustiedon 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 lain-säädännön mahdollistamia kokeiluja.

19 - 22 §:

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa opiskelijaksi hakeutumiseen tai ottamiseen liittyviin säännösluonnoksiin.

23 - 24 §:

Kuntaliitto puoltaa opiskeluoikeuteen ja sen päättymiseen liittyviä säännösluonnoksia.

25 - 26 §: Säännösluonnos täsmentää ja lisää opiskelijan oikeuksia saada opintojen ohjausta. Lakiluonnoksen 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 velvoitettiin lisätään vielä jälkiohjausvelvoite niiden opiskelijoiden osalta, jotka eivät ole saaneet jatko-opiskelupaikkaa 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 §: Säännösluonnos 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 säännösluonnos lisää koulutuksen järjestäjän vastuita ja velvoitteita.

28 §: Säännösluonnos 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 päällelleen. 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 säännösluonnoksen pykäliin 29 - 35.

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

Kuntaliitto puoltaa säännösluonnoksia. 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 haastavin ja onnistunee parhaiten suuremmissa oppilaitoksissa, jossa pystytään tarjoamaan opiskelijalle sekä laajempia että lyhyempiä opintojaksoja. On myös vältettävä tilannetta, jossa lukiokoulutus ohjautuu luokalliseksi.

40 - 55 §:

Kuntaliitolla ei ole huomautettavaa säännösluonnoksen pykäliin 40 - 55.

56 §: Säännösluonnoksessa 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 §: Säännösluonnos 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 lakiluonnoksen 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 koskevissa asioissa käsittelevään säätelyä ehdotetaan täsmennettäväksi vähemmän tulkinnanvaraiseksi.

Kuntaliitto pitää täsmennyksiä hyvinä, sillä ne vähentävät omalta osaltaan nykyistä tulkinnanvaraisuutta. Pykäläluonnos osoittaa selkeästi, kenelle ja mitä tietoja on luovutettava. On kuitenkin mahdollista, että täsmällisten ilmausten lisäksi tarvitaan jotakin yleisvaltuutusta, jotta vältetään tilanne, että tarpeelliset tiedot jäävät yleislausekkeen puuttumisen vuoksi tarkoituksenmukaisesti jakamatta oppilaitoksen sisällä esimerkiksi tarvittaville opettajille. On varmasti syytä katsoa, aiheuttaako Karvin 14.3.2018 julkistama oppilas- ja opiskelija-huoltolain toimeenpanon arviointi tarvetta täsmentää tiedonsiirtopykälää.

61 §: Säännösluonnos sisältää viittauksen rahoituslakiin.

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

#### 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.

Säännösluonnoksessa esitetään luovuttavaksi ylioppilastutkinnon kokeiden uusimiskertoja koskevista rajoituksista. Lisäksi koulutuksen järjestäjälle säädettäisiin velvollisuus järjestää kokeet myös 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 hyväksytyt 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 uusimista ajoittuu kuitenkin joko tutkinnon suorittamisen aikaan tai välittömästi sen jälkeen. Mikäli toisena vaihtoehtona olisi rajata uusimiskerrat ylioppilastutkinnon kehittämissuunnan ehdottamaan kahteen hyväksytyyn kokeen ja kolmeen hylätyn kokeen uusimismahdollisuuteen, tosiasiallinen ero voi olla pieni. Näin ollen myös lakiluonnoksessa ehdotettu muotoilu on perusteltavissa.

Sen sijaan lakiluonnoksen 3 § 2 momentti on käytännössä kohtuuton erityisesti korkeakoulupaikkakuntien lukiokoulutuksen järjestäjille ja oppilaitoksille. Säädös pitää sisällään ajatuksen, että lukiokoulutuksen järjestäjällä olisi velvoite ottaa omien opiskelijoiden lisäksi kuka tahansa kokeen uusija, täydentäjä tai erillisen kokeen tekijä suorittamaan ylioppilastutkinnon kokeita. Käsityksemme mukaan tästä voi muodostua kohtuuton rasite tiettyjen paikkakuntien lukiokoulutuksen järjestäjille erityisesti digitaalisen kokeen osalta, jolloin voidaan tarvita ylimääräisten koetilojen varustamista ja rakentamista. Kuntaliitto edellyttää, että velvollisuus ottaa kokeen uusijoita ja täydentäjiä rajataan sen koulutuksen järjestäjän oppilaitokseen, jossa ylioppilastutkinto on suoritettu. Ehdottamamme pykälä kuuluu seuraavasti:

#### ”3 §

##### Kokeiden järjestäminen

Ylioppilastutkintoon kuuluvat kokeet järjestetään lukiokoulutusta antavissa oppilaitoksissa samanaikaisesti kaksi kertaa vuodessa.

Lukiokoulutuksen järjestäjä on velvollinen järjestämään ylioppilastutkintoon kuuluvat kokeet **tulee järjestää** myös lukiokoulutuksen järjestäjän lukiossa aiemmin ylioppilastutkinnon suorittaneelle henkilölle, joka uusii tutkintoon sisältyvän kokeen tai täydentää tutkintoaan, sekä henkilölle, joka suorittaa erillisen kokeen.

Tutkinnon ja kokeiden järjestämisestä oppilaitoksessa vastaa lukiolain 57 §:n 1 momentissa tarkoitettu toiminnasta vastaava rehtori.

Mikäli 2 momentin mukaista lukiokoulutuksen järjestäjää tai lukiota, jossa koetta uusiva tai täydentävä henkilö aiemmin suoritti ylioppilastutkintonsa ei ole enää olemassa, on henkilöllä oikeus valita suorittamispaikaksi asuinpaikkansa lähinnä oleva lukio.

Mikäli välimatka lukioon, jossa henkilö aiemmin suoritti ylioppilastutkinnon, tai muu vastaava syy aiheuttaa tosiasiallisesti esteen tutkinnon uusimiselle tai täydentämiselle, on henkilöllä oikeus uusia koe tai täydentää tutkintoa asuinpaikkaansa lähinnä olevassa lukiossa.”

Tämän lisäksi lain perusteluihin ehdotetaan lisättäväksi seuraava teksti:

”Ylioppilastutkinnon suorittanut henkilö, joka uusii tutkintoon sisältyvän kokeen tai täydentää tutkintoaan, kirjataan suorittajaksi siihen lukioon, josta hän on aiemmin kirjoittanut ylioppilaaksi. Lukiokoulutuksen järjestäjä voi kuitenkin sopia nykykäytäntöä vastaavasti toisen lukiokoulutuksen järjestäjän kanssa, että tutkinnon uusija tai tutkinnon täydentäjä tekee kokeen toisen lukiokoulutuksen järjestäjän koetilaisuudessa. Mikäli tätä lukiota ei lukiokoulutuksen järjestäjällä enää ole, osoitetaan henkilölle lukio, jossa lukiokoulutuksen järjestäjällä yhä on toimintaa. Mikäli lukiokoulutuksen järjestäjää ei enää ole tai vaatimus kokeen uusimisesta tai tutkinnon täydentämisestä lukiossa, jossa henkilö aiemmin kirjoitti ylioppilaaksi aiheuttaisi välimatkan tai muun syyn vuoksi tosiasiallisesti esteen kokeen uusimiselle tai tutkinnon täydentämiselle, on henkilöllä oikeus uusia koe tai täydentää tutkintoa väestörekisteriin merkittyä osoitettua lähinnä olevassa lukiossa. Tämä niin sanottu toissijainen lukio tulee kyseeseen vain silloin, kun henkilö tosiasiallisesti osoittaa esteen olemassaolon.”

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

Ensinnäkin säädösluonnos lisää koulutuksen järjestäjän velvollisuuksia. Ne sisältävät 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.

Taloudellisten vaikutusten laskennassa on nähtävissä kahdentyyppistä virhemahdollisuutta. Ensinnäkin ohjauksen lisääntymisen tuntikohtaisena kustannuksena käytetään 56 euroa. On kuitenkin huomattava, että tuolloin laskentaperusteena on ilmeisesti vuosityöaikaan otettu lehtori, vaikka vain pieni vähemmistö on näitä. Todellisempana tuntikustannuksena tulisikin käyttää 84,3 €:n tuntihinnaa. Toinen ilmeinen virhemahdollisuus koskee työmäärän lisääntymisen aliarviointia. Tältä osin arviot ovatkin vaikeita tehdä. Lisäksi taloudellisten vaikutus-

ten arvioinnissa todetaan, että kun osassa lukioista tarjotaan jo nyt uuden lain-säädännön edellyttämää oppimisen tukea, kyseinen summa olisi vähennettävä korvattavista kustannuksista. Näin ei tietenkään voi tehdä, sillä erityisopetus ja muu oppimisen tuki ovat selvästi lainsäädännön määrittämiä uusia tehtäviä, jotka on korvattava täysimääräisesti koulutuksen järjestäjille.

Kuntaliitto arvioi säädösluonnoksen aiheuttavat laskennalliset lisäkustannukset varovaisesti seuraavasti:

- opintojen ohjauksen henkilökohtaistaminen:  $103\,000\text{ h} \times 84,3\text{ €/h} = 8,68\text{ M€}$
- keskeyttäneiden ohjaus:  $2\,000\text{ h} \times 84,3\text{ €/h} = 0,17\text{ M€}$
- ilman opiskelupaikkaa vaille jääneiden jälkiohjaus:  $10\,500\text{ h} \times 84,3\text{ €} = 0,89\text{ M€}$
- oppimisen tuki: 4,94 M€
- ylioppilastutkinnon uusiminen: 0,75 M€

Kuntaliiton näkemyksen mukaan uudet velvoitteet aiheuttaisivat koulutuksen järjestäjille vähintään 15,43 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 ja velvoite järjestää osa opinnoista yhteistyössä korkeakoulujen kanssa. Hyvin realistisesti voisikin arvioida, että uudet velvoitteet aiheuttavat 18 - 20 miljoonan euron lisäkustannukset koulutuksen järjestäjille.

Emme pidä suotavana 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 opiskelija-kohtaiset 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.

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

SUOMEN KUNTALIITTO



Terhi Päivärinta  
johtaja, opetus ja kulttuuri



Kyösti Värri  
erityisasiantuntija



### Lausunnon keskeinen sisältö:

Kuntaliitto pitää esitettyjä lakiuudistuksia oikeansuuntaisina ja perusteltuina.

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 elämäntietämisen opetuksen osallistumisen osalta.

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

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

Sen sijaan on kohtuutonta, että lukiokoulutuksen järjestäjälle syntyisi velvoite ottaa omien opiskelijoiden lisäksi kuka tahansa kokeen uusija, täydentäjä tai erillisen kokeen tekijä suorittamaan ylioppilastutkinnon kokeita. Kuntaliitto edellyttää, että velvollisuus ottaa kokeen uusijoita ja täydentäjiä rajataan sen koulutuksen järjestäjän oppilaitokseen, jossa ylioppilastutkinto on suoritettu. Lausuntomme sisältää ehdotuksen tarvittavaksi säännösmuotoiluksi.

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 15,43 miljoonan euron, todennäköisesti 18 - 20 miljoonan euron lisäkustannukset. Ne tulee korvata täysimääräisesti. Sen lisäksi on tärkeää sekä lukiokoulutuksen laadun että saavutettavuuden varmistamiseksi palauttaa lukiokoulutuksen kokonaisrahoitus vastaamaan todellisia kustannuksia.

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

