

25.1.2012

Dnr 301/4/11

**Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Jussi Pajuja**

**Föredragande: Referendarieråd Jorma Kuopus**

## **OFFENTLIGHETEN BÖR ÖKAS KRING BEDÖMNINGEN AV STUDENTEXAMENS PROV**

1

### **KLAGOMÅLET**

A kritiserar studentexamensnämndens förfarande när den beslutat att inte publicera de korrekta lösningarna till de årliga studentexamensproven.

Enligt klagomålet konstruerar studentexamensnämnden årligen mot avgift studentexamensprov, men i detta ingår inte publicerande av korrekta lösningar till dem. Sådana tillhandahålls emellertid som en del av examen och utan extra avgift bland annat för de gemensamma inträdesförhören till de tekniska högskolorna ([www.dia.fi](http://www.dia.fi)) och för International Baccalaureate-gymnasieprogrammets slutexamina. Föreningen Matemaattisten Aineiden Opettajien Liitto (MAOL) konstruerar modelllösningar i matematik, fysik och kemi till studentexamensuppgifterna. Föreningen säljer lösningarna för en extra avgift och endast till betalande medlemmar av föreningen.

I klagomålet konstateras att föreningen MAOL konstruerar lösningarna i stor hast efter att respektive studentexamensprov ägt rum. Å andra sidan gör studentexamensnämnden, eller de censorer den anlitar, proven i god tid före detta och provkonstruktörerna gör samtidigt egna modelllösningar för att kontrollera uppgifternas rimlighet. De här modelllösningarna publiceras emellertid inte, trots att de kan vara av bättre kvalitet än de i stor hast uppgjorda MAOL-lösningarna.

Enligt klaganden kränker förfarandet såväl abiturienternas som lärarnas rättsskydd. Abiturienten borde snarast möjligt och utan extra kostnad få tillgång till korrekta lösningar till provuppgifterna. Också de lärare som har till uppgift att rätta studentexamensprov borde snarast möjligt och utan extra kostnader få tillgång till instruktioner om hurudana lösningar studentexamensnämnden förväntar sig. Även om lärarna tämligen lätt tack vare sin utbildning kan finna rätta svar på uppgifterna, varierar de förväntade lösningsmetoderna och motiveringarna till svaren, vilket har en betydande inverkan på poängsättningen.

2

### **UTREDNING**

Med anledning av klagomålet inhämtades en utredning från studentexamensnämnden. Utredningen är daterad 9.3.2011. Klaganden gav 21.3.2011 ett bemötande.

Verksamhetsledaren för Matemaattisten Aineiden Opettajien Liitto MAOL ry B uppgav 9.1.2012 för föredraganden i detta ärende att MAOL:s självständiga underavdelning Svenska matematiklärarföreningen översätter de poängangvisningar till svenska som MAOL gör upp på finska. De poängangvisningar som hänför sig till provuppgifterna i matematik, fysik och kemi i

studentexamen och som säljs i hela landet är en produkt som tas fram av förbundets förlag. MAOL:s anvisningar distribueras direkt till de skolor som beställt materialet. Verksamhetsledare B preciserade ännu 13.1.2012 per telefon att det i princip inte finns några hinder för en enskild abiturient att mot betalning beställa samma poänganvisningar. Enligt vad verksamhetsledare B uppger förekommer det också i fråga om andra ämnen än matematik, fysik och kemi att poänganvisningar görs upp och distribueras på motsvarande sätt. Dessa anvisningar är emellertid endast tillgängliga för föreningsmedlemmar.

Också generalsekreteraren för studentexamensnämnden C gav 10.1.2012 preciserande uppgifter per telefon. Enligt henne är det en vedertagen praxis att göra upp poänganvisningar för varje ämne i studentexamen. Undervisningsrådet D vid undervisnings- och kulturministeriet gav samma dag, efter att han fått se studentexamensnämndens skriftliga utredning, per telefon ytterligare information om praktiska arrangemang kring studentskrivningarna. Dessutom yttrade han sig om studentexamensnämndens censorers deltagande i den preliminära bedömningen.

### 3

## AVGÖRANDE

### 3.1

#### Bakgrund

Enligt utredningen indelas bedömningen av studentexamens provprestationer i matematik, fysik och kemi i två faser så att ämnesläraren i den läroanstalt som ger gymnasieutbildning preliminärt granskar och bedömer prestationerna. Efter varje prov möts ämneslärarna och medlemmar av studentexamensnämnden, i allmänhet två censorer, inom ramen för lärarföreningen för de matematiska ämnena och i föreningens lokaler i Helsingfors för att göra upp preliminära modellsvar och s.k. poänganvisningar för varje provomgång. Utifrån dessa diskussioner och uppgifter gör MAOL:s förlag en kommersiell poängpublikation som bland annat säljs via en nätbutik i elektronisk eller tryckt form. Den slutliga bedömningen av varje provomgång görs av studentexamensnämnden, som har utfärdat allmänna provspecifika föreskrifter för bland annat proven i språk och matematik samt realprovet.

Med hänvisning till gällande lagstiftning anser sig studentexamensnämnden inte förpliktad att publicera modellsvar till provuppgifterna i matematik, fysik och kemi. Å andra sidan publicerar Matemaattisten Aineiden Opettajien Liitto MAOL ry årligen som en form av medlemservice omedelbart efter provtillfällena preliminära s.k. modellsvar och poänganvisningar. Anvisningarna görs i allmänhet upp på kvällen den dag då provet ordnats. Lärarföreningens anvisningar distribueras till skolorna och föreningens självständiga underavdelning Svenska matematiklärarföreningen låter översätta poänganvisningarna samt publicerar dem på svenska. Poänganvisningarna har funnits tillgängliga mot betalning i MFKA-Kustannus Oy:s nätbutik dagen efter provet. Förlaget har också informerat om poängsättningen på sin webbplats ([www.mfka.fi/kokeet/pisteitysohjeet](http://www.mfka.fi/kokeet/pisteitysohjeet)).

Ungefär en vecka efter respektive studentexamensprov träffas censorerna för att besluta om bedömningsgrunderna. Före mötet har censorerna redan läst abiturienternas prov och de nämnda poänganvisningarna från lärarföreningen finns tillgängliga. I praktiken har man relativt sällan i studentexamensnämndens slutliga bedömning avvikit från de preliminära rekommendationerna efter respektive provomgång. Ordförandena för de olika ämnessektionerna har också haft kontakt med lärarna och sektionerna och har fått allmänna synpunkter på hur uppgifterna fungerat och på innehållet i svaren.

Enligt studentexamensnämnden är det viktigaste i bedömningsprocessen att examinandernas prestationer bedöms på så tillförlitliga grunder som möjligt. Nämnden anser att kontakten till den lärare som gör den preliminära bedömningen är viktig, men att på förhand fastslagna, bindande modelllösningar eller bedömningsanvisningar inte skulle främja examinandernas rättsskydd.

### 3.2

#### Tillämpliga bestämmelser

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen (731/1999) är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

Bestämmelser om att anordna studentexamen finns i 18, 18 a och 18 b § i gymnasielagen (766/2004), i 8 § i lagen om anordnande av studentexamen (672/2005) och i förordningen om studentexamen (915/2005). Dessutom har studentexamensnämnden 11.12.2009 utfärdat allmänna föreskrifter och anvisningar för anordnande av sådan examen. Enligt punkt 1.5.3 i dessa anvisningar granskas och bedöms provprestationerna preliminärt av läraren i ämnet i den läroanstalt som ger gymnasieutbildningen. Läraren ska markera felen i prestationerna. De provspecifika föreskrifterna innehåller närmare anvisningar för bedömningen.

Läraren ska meddela examinanderna resultaten av bedömningen. När resultaten delges får provprestationerna ändå inte visas för examinanderna. För realämnesprovet och matematikprovet gäller att läraren ska meddela poängtalet separat för varje uppgift, så att examinanderna själva kan kontrollera att inget svar har blivit förbigånget. När de preliminära resultaten ges är det skäl att påpeka att vitsorden är vägledande, inte definitiva.

De preliminärt bedömda provprestationerna ska gymnasiet skicka till nämnden inom en vecka efter det att provet skrivits. Enligt anvisningarna kan lärarna och lärarorganisationerna föreslå nämnden grunder för bedömningen. Förslagen beaktas när nämnden tar slutligt beslut om bedömningen. Enligt 1.5.4 i anvisningarna granskas och bedöms provprestationerna slutligt av studentexamensnämnden.

Lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) ska tillämpas på studentexamensnämnden på samma sätt som på andra myndigheter. Enligt 5 § 2 mom. i denna offentlighetslag avses med myndighetshandling en handling som innehas av en myndighet och som har upprättats av myndigheten eller av någon som är anställd hos en myndighet eller som har inkommit till en myndighet för behandling av ett visst ärende eller i övrigt inkommit i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. Offentliga blir enligt 6 § 1 mom. 5 punkten undersökningar och statistik samt med dem jämförbara utredningar som bildar självständiga helheter och beskriver de alternativ som föreligger i allmänt betydelsefulla avgöranden eller planer samt grunderna för och verkningarna av dessa avgöranden eller planer, också när utredningen anknyter till ett ärende som i övrigt inte är slutbehandlat, när utredningen är färdig för det ändamål som den är avsedd för. I 11 § 1 mom. i offentlighetslagen föreskrivs att den som i ett ärende är sökande eller anför besvär eller någon annan vars rätt, fördel eller skyldighet ärendet gäller (part) har rätt att hos den myndighet som

behandlar eller har behandlat ärendet ta del av en myndighetshandling som kan eller har kunnat påverka behandlingen, även om handlingen inte är offentlig.

Enligt 20 § i offentlighetslagen ska en myndighet främja öppenhet i sin verksamhet och i detta syfte vid behov sammanställa handböcker, statistik och andra publikationer samt datamaterial om sina tjänster, beslutspraxis samt om samhällsförhållandena och samhällsutvecklingen inom sitt verksamhetsområde. Vid bedömning av skyldigheten att sammanställa information ska myndigheten beakta i vilken mån upplysningar om dess verksamhet står att få med hjälp av handlingsoffentligheten eller på basis av den allmänna statistikproduktionen. Enligt 2 mom. i denna bestämmelse ska en myndighet informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till dess verksamhetsområde. I 3 mom. sägs vidare att myndigheterna ska se till att de handlingar eller förteckningar över handlingar som är centrala för allmänhetens möjligheter att få uppgifter vid behov finns att tillgå på bibliotek eller i allmänna datanät eller på något annat för allmänheten lättillgängligt sätt.

I 24 § 1 mom. 30 punkten i offentlighetslagen föreskrivs om studentexamens offentlighet att elevs och examinanders provprestationer är sekretessbelagda myndighetshandlingar. Det samma gäller handlingar av vilka det framgår hur de som av studentexamensnämnden har förordnats att bedöma provsvaren har fördelat sina uppgifter mellan olika skolor, tills ett år har förflutit från examensomgången.

I 13 § 2 mom. i lagen om anordnande av studentexamen föreskrivs att ändring i ett sådant beslut av studentexamensnämnden genom vilket en provprestation har bedömts inte får sökas genom besvär. Kontrollbedömning med anledning av ett sådant beslut av studentexamensnämnden genom vilket en provprestation har bedömts får däremot enligt lagens 14 § sökas hos nämnden.

### 3.3

#### Bedömning

Studentexamensnämnden har 27.5.2011 utfärdat en föreskrift för bl.a. provet i matematik. Enligt föreskriften ska provet i matematik kontrolleras och bedömas preliminärt av en lärare i matematik. Den slutliga kontrollen och bedömningen görs av studentexamensnämnden. Enligt nämnden får lärarna i den preliminära bedömningen tillämpa bedömningsrekommendationerna från lärarorganisationen. Lärarna har rätt att göra avsteg från dem, och de kan också komplettera papperen med kommentarer eller motiv till detta. Nämnden fattar sina bedömningsbeslut särskilt för varje prov. Studentexamensnämndens föreskrift har funnit tillgänglig på webben <http://www.ylioppilastutkinto.fi/sv/foreskrifterna>.

Trots att studentexamensnämnden i sina anvisningar och föreskrifter har poängterat nämndens behörighet och roll vid bedömningen är bedömningen av en landsomfattande studentexamen förenad med vissa problem och tolkningsfrågor som sammanhänger med god förvaltning. Enligt min uppfattning är det för det första ett problem att bedömningen av en examensprestation delas upp dels på en preliminär bedömning som utförs av ämnesläraren i respektive gymnasium, dels på den slutliga bedömningen som utförs av studentexamensnämnden och dess censorer. När gymnasiernas ämneslärare inleder sin del av arbetet t.ex. med proven i matematik, fysik och kemi är de bundna vid en skyndsamt tidtabell på ungefär en vecka. Lärarna ska genast efter provtillfället ge respons till sin fackförening MAOL ry om varje prov och samtidigt i sin preliminära bedömning beakta de poängangvisningar eller rekommendationer som föreningen utfärdat i samråd med studentexamensnämndens censorer.

Denna fas betraktas som bedömningsprocessens interna fas. Å andra sidan kan varken lärarmedlemmar som står utanför lärarförbundet eller abiturienter vara delaktiga i processen. Förbundets poängrekommendationer påverkar de facto innehållet i den preliminära bedömningen och detta förfarande accepterar studentexamensnämnden i sina egna anvisningar. I förlängningen innebär detta att poängrekommendationerna kan bli en del av den prövning som varje bedömande lärare utför. Under denna fas av processen tillgodoses inte de icke-anslutna lärarnas eller abiturienternas rätt till information i tillräcklig utsträckning. Allt material som har anknytning till bedömningen av en provprestation är betydelsefullt också med hänsyn till kontrollbedömningen av provprestationen (jfr även biträdande JO:s beslut 20.4.2010, dnr 1540/4/09).

Det bör visserligen konstateras att föreningen MAOL är en självständig aktör som givetvis kan producera och publicera vilka uppgifter den vill om resultaten av lärarenkäter. Jag saknar behörighet att inom ramen för laglighetskontrollen ingripa i detta avseende.

Jag anser sålunda att grunderna för den preliminära bedömning som utförs i gymnasierna borde förtydligas och offentligheten kring provet förbättras till denna del. Enligt min uppfattning kan en väsentlig del av studentexamen inte läggas ut och avknoppas som en del av beslutsfattandet till en privat aktör så som nu har skett, trots att det är fråga om en förening som grundats av ämneslärare.

Enligt min uppfattning ska även studentexamensnämnden – liksom myndigheter i allmänhet – på det sätt som 20 § i offentlighetslagen förutsätter främja öppenhet i sin verksamhet. Enligt lagrummet ska myndigheterna i detta syfte bland annat sammanställa material om sina tjänster och beslutspraxis. I samband med studentexamen är detta särskilt viktigt eftersom bedömningen har betydelse för den enskildes rättigheter och skyldigheter. Det nämnda lagrummet förutsätter också att myndigheterna ska se till att de handlingar som är centrala för allmänhetens möjligheter att få uppgifter ska finnas att tillgå på exempelvis bibliotek eller i allmänna datanät.

#### 4 ÅTGÄRDER

Jag delger studentexamensnämnden min uppfattning som framgår av avsnitt 3.3.

Vidare sänder jag mitt beslut för kännedom till undervisnings- och kulturministeriet som ansvarar för regelverket om studentexamen och för resultatstyrningen av studentexamensnämnden. Jag ber undervisnings- och kulturministeriet ge justitieombudsmannens kansli en rapport om vilka åtgärder de synpunkter på genomförandet av offentlighetslagen och en god förvaltning som jag anför i avsnitt 3.3 har gett upphov till.

Jag sänder en kopia av mitt beslut också till föreningen Matemaattisten Aineiden Opettajien Liitto (MAOL) ry trots att den inte omfattas av min behörighet inom laglighetskontrollen enligt 109 § i grundlagen, eftersom föreningen har inkommit med tilläggsinformation i ärendet.

25.1.2012

Dnro 301/4/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

## **YLIOPPILASKOKEEN ARVOSTELUN JULKISUUTTA TULISI PARANTAA**

1

### **KANTELU**

A arvosteli ylioppilastutkintolautakunnan menettelyä vuosittaiseen ylioppilaskokeeseen kuuluvien oikeiden vastausten julkaisematta jättämisessä.

Kantelun mukaan ylioppilastutkintolautakunta järjestää maksua vastaan vuosittain ylioppilaskokeet, mutta siihen ei sisälly kokeen oikeiden vastausten julkaisemista. Sellaiset vastaukset tarjotaan kuitenkin ilman lisämaksuja muun muassa teknillisten korkeakoulujen ([www.dia.fi](http://www.dia.fi)) ja International Baccalaureate-lukio-ohjelman loppututkinnon osina. Matemaattisten Aineiden Opettajien Liitto (MAOL) julkaisee matematiikan, fysiikan ja kemian ylioppilaskokeen mallivastaukset. Nämä vastaukset ovat kuitenkin saatavissa opettajayhdistyksestä vain tämän yhdistyksen jäsenille lisämaksusta.

Kantelussa todetaan, että MAOL-yhdistys laatii mallivastaukset suurella kiireellä heti kulloisenkin ylioppilaskokeen suorittamisen jälkeen. Toisaalta ylioppilastutkintolautakunta ja sen käyttämät sensorit laativat kokeet hyvissä ajoin ennen tätä ja kokeen järjestäjät tekevät samaan aikaan omia mallivastauksiaan arvioidakseen kokeen kohtuullisuutta. Näitä mallivastauksia ei julkaista, vaikkakin ne ovat parempilaatuisia kuin suurella kiireellä laaditut MAOL-ratkaisut.

Kantelijan mukaan kuvattu menettely loukkaa sekä abiturienttien että opettajien oikeusturvaa. Ylioppilaskokelaan tulisi saada mahdollisimman pian ja ilman lisäkustannusta pääsy koetietoihin liittyviin oikeisiin ratkaisuihin. Myös opettajien, joiden työtehtäviin kuuluu korjata ylioppilaskokeita, pitäisi viivytyksettä ja maksutta päästä ylioppilaskokeen ratkaisuihin. Vaikka opettajat koulutuksensa perusteella voivat löytää oikeat vastaukset, vaihtelevat odotetut ratkaisutavat ja vastausten perustelut toisistaan, millä voi olla merkitystä pisteytykselle.

2

### **SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin ylioppilastutkintolautakunnan selvitys (9.3.2011). Kantelija antoi 21.3.2011 tänne vastineensa.

Matemaattisten Aineiden liitto MAOL ry:n toiminnanjohtaja B kertoi 9.1.2012 lisätietoina asian esittelijälle, että MAOL:n suomenkielisten pisteitysohjeiden lisäksi MAOL:n itsenäinen alayhdistys Svenska matematiklärafröreningen kääntää pisteitysohjeet ruotsiksi. Matematiikan, fysiikan ja kemian ylioppilaskokeisiin liittyvät valtakunnallisesti myytävänä olevat pisteitysohjeet liiton kustannusyrittöksen tuotos. MAOL:n ohjeita toimitetaan suoraan kouluille aineistojen tilaajina. Toiminnanjohtaja B on vielä 13.1.2012 puhelimitse täsmentänyt, ettei periaatteessa olisi

estettä sillekään, että yksittäinen ylioppilaskokelas tilaisi kustannusyrytykseltä maksua vastaan pisteitysohjeen. Matematiikan, kemian ja fysiikan ylioppilaskokeen osalta vastaavina laatuista pisteityksen laatimis- ja julkistamisjärjestelyitä on toiminnanjohtaja B:n kertoman mukaan käytössä muidenkin oppiaineiden osalta, jolloin pisteitys on kuitenkin saatavilla vain yhdistyksen jäsenille.

Samoin saatiin 10.1.2011 puhelimitse lisätietoja ylioppilastutkintolautakunnan pääsihteerin C:ltä. Hänen mukaansa pisteitysohjeiden laatiminen perustuu vanhaan käytäntöön kullakin ylioppilaskokeen aihealueella. Samana päivänä opetus- ja kulttuuriministeriön opetusneuvos D antoi, saatuaan tiedokseen ylioppilastutkintolautakunnan antaman kirjallisen selvityksen, puhelimitse lisätietoja ylioppilastutkinnon käytännön järjestelyistä ja arvioi ylioppilastutkintolautakunnan sensoreiden osallistumista valmistavaan arvosteluun.

### 3

## RATKAISU

### 3.1 Tapahtumatiedot

Selvityksen mukaan ylioppilaskokeen ja siihen kuuluvan matematiikan, fysiikan ja kemian kokeen arvostelu jakaantuu kahteen osaan siten, että koesuoritukset tarkastaa ja arvostelee valmistavasti lukiokoulutusta järjestävän oppilaitoksen asianomaisen aineen opettaja. Kunkin kokeen jälkeen lukioiden aineopettajat ja ylioppilastutkintolautakunnan asianomaiset arvostelijat, yleensä kaksi sensoria, kokoontuvat matemaattisten aineiden opettajayhdistyksen puitteissa ja yhdistyksen tiloihin Helsingissä laatimaan alustavat mallivastaukset ja ns. pisteitysohjeet kunkin koekerran osalta. Näiden keskustelujen ja tietojen perusteella MAOL:n kustannusyhtiö laatii kaupallisen, verkkokaupassakin myytävän painetun tai sähköisen pisteitysjulkaisun. Lopullisesti kunkin koekerran arvostelee ylioppilastutkintolautakunta, joka on antanut koekohtaisesti yleisiä määräyksiä muun ohella eri kielikokeista, matematiikan kokeesta ja reaalikokeesta.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön viitaten ylioppilastutkintolautakunta ei katso olevansa velvollinen julkaisemaan matematiikan, fysiikan ja kemian kokeen mallivastauksia. Toisaalta Matemaattisten Aineiden Opettajien Liitto MAOL ry julkaisee vuosittain jäsenpalvelunaan heti koesuorituksen jälkeen alustavat ns. mallivastaukset ja pisteitysohjeet. Nämä arvosteluohjeet yleensä laaditaan saman päivän iltana kokeen jälkeen. Nämä opettajajärjestön ohjeet lähetetään kouluille ja lisäksi tämän yhdistyksen itsenäinen alajaosto Svenska matematikläraforeningens vastaavasti käännettäviä ja julkaisee pisteitysohjeet ruotsiksi. Pisteitysohjeet ovat olleet koetta seuranneena päivänä saatavilla maksua vastaan myös MFKA-Kustannus Oy:n verkkokaupasta. Kustannusyhtiö on jakanut tietoa pisteityksestä myös verkkosivuillaan (<http://www.mfka.fi/kokeet/pisteitysohjeet/>).

Noin viikko kulloisenkin ylioppilaskokeen jälkeen kokoontuvat sensorit päättämään kokeen arvostelun perusteista. Tässä kokouksessa ovat sensorit jo lukeneet kokelaiden koesuorituksia ja myös edellä mainitut opettajayhdistyksen arviointiohjeet ovat saatavilla. Käytännössä kunkin koekerran alustavista suosituksista on sittemmin suhteellisen harvoin poikettu ylioppilastutkintolautakunnan lopullisessa arvostelussa. Eri ainealueiden puheenjohtajat ovat myös yhteydessä opettajiin ja jaostoihin ja saavat yleisiä tietoja tehtävien toimivuudesta ja vastusten sisällöistä.

Ylioppilastutkintolautakunnan mukaan arvosteluprosessissa on tärkeätä se, että kokelaiden suoritukset arvioidaan niin luotettavilla perusteilla kuin mahdollista. Ylioppilastutkintolautakun-

nan mukaan yhteys alustavan arvostelun suorittaviin opettajiin on tärkeää, mutta etukäteen vahvistettavien, sitovien mallivastausten tai arvosteluohjeiden antaminen ei palvelisi kokelaiden oikeusturvaa.

## 3.2

### Sovellettavat säännökset

Perustuslain (731/1999) 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Ylioppilastutkinnon järjestämistä koskevat säännökset sisältyvät lukiolain (766/2004) 18, 18 a ja 18 b §:ään, ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain (672/2005) 8 §:ään sekä ylioppilastutkinnosta annettuun asetukseen (915/2005). Ylioppilastutkintolautakunta on lisäksi 11.12.2009 antanut tämän tutkinnon suorittamisesta yleiset määräykset ja ohjeet. Näiden ohjeiden kohdan 1.5.3 mukaan koesuoritukset tarkastaa ja arvostelee valmistavasti lukiokoulutusta järjestävän oppilaitoksen asianomaisen aineen opettaja. Opettajan on merkittävä suoriin virheelliset kohdat. Kunkin kokeen koekohtaiset määräykset sisältävät tarkemmat ohjeet arvostelun suorittamisesta.

Opettaja ilmoittaa arvostelunsa tulokset kokelaille. Tuloksista ilmoitettaessa ei koesuorituksia kuitenkaan saa näyttää kokelaille. Reaaliaineen kokeesta ja matematiikan kokeesta opettaja ilmoittaa kustakin tehtävästä antamansa pistemäärän, jotta kokelaat voivat tarkistaa, ettei mikään vastaus ole jäänyt huomaamatta. Valmistavan arvostelun tuloksia annettaessa on syytä korostaa, että annetut arvosanat ovat suuntaa antavia, eivät lopullisia.

Lukion on toimitettava koesuoritukset valmistavasti arvosteltuina lautakunnalle viikon kuluessa kokeen suorittamisesta. Ohjeiden mukaan opettajat ja opettajajärjestöt voivat tehdä arvosteluperusteita koskevia ehdotuksia lautakunnalle, joka ottaa ne tutkittavikseen lopullisesta arvostelusta päättäessään. Ohjeen kohdan 1.5.4 mukaan koesuoritukset tarkastaa ja arvostelee lopullisesti ylioppilastutkintolautakunta.

Ylioppilastutkintolautakuntaa koskee muiden viranomaisten tavoin laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999). Tämän julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan julkiseksi tulee tutkimus ja tilasto sekä niihin verrattavissa oleva yleisesti merkittävän ratkaisun tai suunnitelman esillä olevia vaihtoehtoja, niiden perusteita ja vaikutuksia kuvaava itsenäisen kokonaisuuden muodostava selvitys, silloinkin kun se liittyy muuten keskeneneräiseen asiaan, kun se on valmis käyttötarkoitukseensa. Julkisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Julkisuuslain 20 §:n mukaan viranomaisen on edistettävä toimintansa avoimuutta ja tässä tarkoituksessa tarvittaessa laadittava oppaita, tilastoja ja muita julkaisuja sekä tietoaisteistoja pal-



veluistaan, ratkaisukäytännöstään sekä yhteiskuntaoloista ja niiden kehityksestä toimialallaan. Laatumisvelvollisuuden tarvetta arvioitaessa on otettava huomioon, missä määrin viranomaisen toiminnasta on saatavissa tietoja asiakirjojen julkisuuden avulla tai yleisen tilastotuotannon perusteella. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Edelleen 3 momentti edellyttää, että viranomaisten on huolehdittava siitä, että yleisön tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat tai niitä koskevat luettelot ovat tarpeen mukaan saatavissa kirjastoissa tai yleisissä tietoverkoissa taikka muilla yleisön helposti käytävissä olevilla keinoilla.

Ylioppilaskokeen julkisuudesta on muutoin säädetty julkisuuslain 24 § 1 momentin 30 kohdassa siten, että kokelaan koesuoritukset ovat salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja. Lisäksi salassa pidettäviä ovat asiakirjat, joista ilmenee ylioppilastutkintolautakunnan määräämien arvostelijoiden arvostelutehtäviä koskeva koulukohtainen työnjako, kunnes on kulunut vuosi kypseisistä tutkintakerrasta.

Ylioppilastutkinnosta annetun lain 13 §:n 2 momentin mukaan ylioppilastutkintolautakunnan päätökseen, jolla koesuoritus on arvosteltu, ei saa hakea muutosta valittamalla. Kuitenkin ylioppilastutkintolautakunnan päätökseen, jolla koesuoritus on arvosteltu, saa lain 14 §:n mukaan hakea lautakunnalta tarkistusarvostelua.

### 3.3

#### Arviointi

Ylioppilastutkintolautakunta on antanut muun ohella matematiikan kokeen osalta 27.5.2011 määräyksen. Sen mukaan matematiikan opettaja tarkastaa ja arvostelee suoritukset valmistavasti. Lopullisen tarkastuksen ja arvostelun tekee lautakunta. Lautakunnan mukaan opettaja voi valmistavassa arvostelussaan käyttää opettajajärjestön arvostelusuosituksia. Hän voi halutessaan poiketa näistä ja myös liittää papereihin asiaa koskevia lisähuomautuksia tai perusteluja. Lautakunnan arvostelupäätökset tehdään koekohtaisesti. Ylioppilastutkintolautakunnan määräys on ollut saatavissa Internetistä [http://www.ylioppilastutkinto.fi/Uudet\\_maaraykset/matematiikka.pdf](http://www.ylioppilastutkinto.fi/Uudet_maaraykset/matematiikka.pdf).

Vaikka ylioppilastutkintolautakunta on ohjeissaan ja määräyksissään painottanut lautakunnan toimivaltaa ja roolia tutkinnon arvostelussa, valtakunnallisen ylioppilastutkinnon arvosteluun liittyy hyvän hallinnon näkökulmasta joitakin ongelmia ja tulkinnanvaraisuuksia. Ensimmäinen ongelmakohta on nähdäkseni se, että ylioppilaskokeen arvostelu jakaantuu toisaalta kunkin lukion aineopettajien suorittamaan valmistavaan arvosteluun ja toisaalta ylioppilastutkintolautakunnan ja sen sensoreiden suorittamaan lopulliseen arvosteluun. Silloin, kun lukion aineopettajat ryhtyvät työhönsä esimerkiksi matematiikan, fysiikan ja kemian kokeen osalta, ovat he kiireellisen noin pituisen viikon aikataulun sitomia. Välittömästi kokeen jälkeen opettajat antavat kulloisestakin kokeesta ammattijärjestölleen MAOL ry:lle palautetta ja toisaalta ottavat valmistavassa arvostelussaan huomioon yhdistyksen yhdessä asianomaisen ylioppilastutkintolautakunnan sensorin kanssa laatimat pisteitysohjeet tai -suositukset.

Tätä vaihetta pidetään ikään kuin arvosteluprosessin sisäisenä vaiheena. Toisaalta siihen eivät voi osallistua sen enempää ylioppilaskokelaat kuin ammattijärjestön ulkopuoliset opettajajäsenet. Tosiasiassa yhdistyksen antamat pisteityssuositukset vaikuttavat valmisteleavan arvostelun sisältöön, minkä menettelyn myös ylioppilastutkintolautakunta omassa ohjeessaan hyväksyy. Näin yhdistyksen pisteityssuosituksista voi tulla osa kunkin valmistavaa arvostelua suorittavan opettajan harkintaa. Tässä prosessissa kokelaiden ja yhdistykseen kuulumattomi-

en opettajien oikeutta tiedonsaantiin ei ole riittävällä tavalla turvattu. Kaikki koesuorituksen arvosteluun liittyvä aineisto on merkityksellinen myös koesuorituksesta tehtävän tarkistusarvostelunkin suhteen (vrt. myös AOA:n päätös 20.4.2010, dnro 1540/4/09).

Sinänsä on aiheellista todeta, että MAOL-yhdistys yksityisenä toimijana voi luonnollisesti laatia ja julkaista haluamiaan tietoja ja opettajien keskuudessa suoritettujen kyselyiden tuloksia. Siihen en voi toimivaltani puitteissa puuttua laillisuusvalvonnassa.

Näin ollen katson, että ylioppilaskokeen lukioissa suoritettavan valmistavan arvostelun perusteita tulisi selkiyttää ja kokeen julkisuutta tältä osin parantaa. Olennaista osaa ylioppilaskokeesta ei myöskään voida nähdäkseni tällä tavoin ulkoistaa ja eriyttää osana päätöksentekoa yksityiselle, vaikkakin aineopettajien perustamalle yhdistykselle.

Käsitykseni mukaan ylioppilastutkintolautakunnan – kuten viranomaisten yleensä – tulisi myös julkisuuslain 20 §:n edellyttämällä tavalla edistää toimintansa avoimuutta. Kyseisen lainkohdan mukaan viranomaisten tulee tässä tarkoituksessa muun muassa tuottaa tietoaineistoja palveluistaan ja ratkaisukäytännöstään. Ylioppilaskokeen yhteydessä tämä on tärkeää erityisesti siksi, että arvostelussa kysymys on yksilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista. Sama lainkohta myös edellyttää, että tiedonsaannin kannalta keskeiset asiakirjat ovat helposti saatavissa esimerkiksi yleisissä tietoverkoissa.

#### 4

#### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen ylioppilastutkintolautakunnan menettelystä lautakunnan tietoon.

Lähetän päätökseni myös tiedoksi opetus- ja kulttuuriministeriölle, joka vastaa ylioppilastutkinnon sääntelystä ja ylioppilastutkintolautakunnan tulosohtauksesta. Pyydän opetus- ja kulttuuriministeriötä antamaan tänne 31.8.2012 mennessä selvityksen niistä julkisuuslain toteutumisista ja hyvää hallintoa edistävästä toimenpiteistä, joihin kohdassa 3.3 esittämäni näkökohdat ovat antaneet aiheita.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni tiedoksi myös sinänsä perustuslain 109 §:n mukaiseen valvontavaltaani kuulumattomalle Matemaattisten Aineiden Opettajien Liitto (MAOL) ry:lle, joka on antanut tänne kanteluasiaa koskevia lisätietoja.