

5.6.2001

808/4/00

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jaakko Jonkka**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

## **VASTAUS KANTELUUN YLIOPPILASTUTKINNON RAKENNEKOKEILUA KOSKEVASSA ASIASSA**

### **1 KANTELU**

Pyydätte 23.3.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassanne kantelukirjoituksessa oikeusasiamiestä selvittämään, aiheutuuko opetusministeriön päätöksellä (135/400/94) 1.6.1994 käynnistetystä ja sittemmin vuoteen 2003 jatketusta ylioppilastutkinnon rakennekokeilusta eriarvoisuutta toisaalta ylioppilaskokelaiden välillä ja toisaalta kokeiluun osallistuvien 29 lukion ja siihen osallistumattomien koulujen välillä.

Kertomanne mukaan kokeilu 1995-1998 päättyi aikanaan ja systeemin piti tulla kaikkien lukioiden ylioppilaskokelaiden käyttöön. Kuitenkin 29 lukion kokelaiden erityisasemaa oli viimeksi 7.9.1998 jatkettu siten, että viimeinen rakennekokeilun mukainen tutkintokerta on syksyllä 2003 riippumatta siitä, milloin tutkinnon suorittaminen on aloitettu.

Kirjoitukseenne on liitetty asianomaiset opetusministeriön päätökset.

### **2 SELVITYS**

Kirjoituksenne johdosta on hankittu opetusministeriön 6.6.2000 päivätty lausunto, johon annoitte 2.8.2000 vastineenne.

Lisäksi asiassanne hankittiin 15. ja 16.5.2001 lisäselvitystä puhelimitse kirjeitse ja ylioppilastutkintolautakunnan puheenjohtajalta ---. Lautakunnan pääsihteerin --- lähetti tänne kantelun johdosta 17.5.2001 myös lisäselvitystä. Hallitusneuvos --- toimitti kantelun johdosta 18.5.2001 ja 23.5.2001 lisäselvitystä.

### **3 RATKAISU**

Suomen perustuslain 109 §:n ja eduskunnan oikeusasiamiehen johtosäännön 1 §:n mukaan oikeusasiamiehen tehtäviin kuuluu valvoa, että viranomaiset sekä virkamiehet samoin kuin julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia sekä täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmis- oikeuksien toteutumista.

Opetusministeriö on 7.2.1994 ylioppilastutkintoasetuksen (717/47, muut. 608/62) 11 a §:n nojalla päättänyt toimeenpanna ylioppilastutkinnon rakennekokeilun erikseen luetelluissa lukioissa. Sit-

temmin 1.6.1994 opetusministeriö otti mukaan kokeiluun 29 lukiota. Kokeilu koskee vain ylioppilastutkintoon sisältyvien kokeiden valinnaisuutta ja kokeiluun osallistuminen on edellyttänyt lukioilta vapaaehtoisuutta.

Opetusministeriön päätöksen mukaan kyseisissä lukioissa opiskelevilla oppilailla oli vuosina 1995-98 toimeenpantavassa ylioppilastutkinnossa mahdollisuus halutessaan valita ylioppilastutkinnossa suoritettavat pakolliset kokeet ylioppilastutkintoasetuksesta poikkeavalla tavalla siten, että jokainen kokelas osallistui äidinkielen kokeeseen ja valitsi lisäksi kolme pakollista koetta ryhmästä, jonka muodostavat toisen kotimaisen kielen koe, vieraan kielen koe, matematiikan koe ja reaalikoe. Ministeriön 1.6.1994 tekemän päätöksen mukaan kokeilulukioissa opiskelevilla oppilailla, jotka olivat aloittaneet lukio-opintonsa lukuvuotena 1993-94 tai myöhemmin, oli oikeus tehdä valinta ylioppilastutkinnossa suoritettavien aineiden osalta.

Opetusministeriö on sittemmin jatkanut tätä kokeilua 4.4.1996 ja viimeksi 7.9.1998 siten, että viimeinen rakennekokeilun mukainen tutkintokerta on syksyllä 2003 riippumatta siitä, milloin tutkinnon suorittaminen on aloitettu. Tikkakosken lukio ei ole osallistumishalukkuudestaan huolimatta kuullut edellä selostetun kokeilun piiriin.

Opetusministeri Maija Rask on 5.7.1999 eduskunnassa tehtyyn, tätä kokeilua koskeneeseen kirjalliseen kysymykseen 203/1999 vp. antamassaan vastauksessa todennut, että opetusministeriö on seurannut kokeilua ja ottaa kantaa rakennekokeiluun asettamansa työryhmän ehdotusten pohjalta. Opetusministeriön 6.6.2000 oikeusasiamiehelle antaman lausunnon mukaan tarkoituksena on koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan kirjatulla tavalla päästä pois tilanteesta, että ylioppilastutkinto on rakenteeltaan erilainen eri lukioissa.

Omana kannanottonani ilmoitan seuraavan.

Ylioppilastutkinnosta annetun asetuksen (717/47, muut.608/62) 11 a §:n mukaan ylioppilastutkinto voitiin kokeilutarkoituksessa toimeenpanna osittain toisin kuin tässä asetuksessa on säädetty. Kokeilussa noudatettavat perusteet, joihin nähden oli voimassa, mitä 1 §:n 1 momentissa on säädetty ylioppilastutkinnon tarkoituksesta, vahvisti opetusministeriö kouluhallituksen esityksestä ja ylioppilastutkintolautakuntaa kuultuaan.

Ylioppilastutkintoasetuksen (1000/94, pääosin voimaan 1.1.1996) 10 §:n mukaan ylioppilastutkintoon sisältyy: 1) äidinkielen koe 2) toisen kotimaisen kielen koe 3) vieraan kielen koe 4) matematiikan koe ja 5) reaalikoe. Kokelaan on pakollisina suoritettava 1 momentin 1–3 kohdassa mainitut kokeet ja kokelaan valinnan mukaan joko matematiikan koe tai reaalikoe. Pakollisten kokeiden lisäksi kokelas voi osallistua yhteen tai useampaan ylimääräiseen kokeeseen. Tutkintokieliä ovat suomen ja ruotsin kieli sekä sen mukaan kuin opetusministeriö määrää jokin muu kieli.

Ylioppilastutkintoasetuksen 23 §:n mukaan ylioppilastutkinto voidaan kokeilutarkoituksessa toimeenpanna osittain toisin kuin tässä asetuksessa säädetään. Opetusministeriö päättää lautakuntaa ja opetushallitusta kuultuaan perusteista, joiden mukaan kokeilu toteutetaan. Ylioppilastutkintoasetuksen 28 §:n mukaan tämän asetuksen voimaan tullessa voimassa olleen asetuksen nojalla myönnetty kokeiluluvat ovat voimassa lupapäätöksissä mainitun ajan, jollei opetusministeriö toisin määrää.

Mainitusta asetuksen 10 §:n mukaisesta ylioppilastutkinnon rakenteesta poiketen opetusministeriön päätösten mukaisesti 29 lukiota noin 470 lukiosta on osallistunut rakennekokeiluun vuosina 1995-2003. Ylioppilastutkinnon rakennekokeilu on siis perustunut ylioppilastutkinnosta annetun asetuksen ja ylioppilastutkintoasetuksen säännöksiin. Kokeilulukioiden oppilaat ovat voineet valita pakolliset kokeet ylioppilastutkintoasetuksen 10 §:stä poikkeavalla tavalla.

Perustuslain 6 §:n 1 momentin (731/1999) mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Lukiolain (629/98) 18 §:n 1 momentin mukaan ylioppilastutkinnon tarkoituksena on saada selville, ovatko opiskelijat omaksuneet lukion opetussuunnitelman mukaiset tiedot ja taidot sekä saavuttaneet lukiokoulutuksen tavoitteiden mukaisen riittävän kypsyuden. Lukiolain 19 §:n mukaan lukioon opiskelijaksi pyrkivällä on oikeus vapaasti hakeutua haluamaansa lukioon.

Ylioppilastutkinto on valtakunnallinen päättötutkinto, jossa pyritään eri lukioiden antaman opetuksen vaihteluista ja kokeen valinnaisuudesta huolimatta noudattamaan yhtenäisiä arvosteluperusteita. Ylioppilastutkinto liittyy perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettuun muuhun kuin perusopetukseen. Tällaisen opetuksen antamisessa on julkisen vallan turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Opiskelijalla on mahdollisuus valita opiskelupaikkakuntansa ja ainakin osa valtakunnallisesti yhtenäisestä lukion päättökokeesta. Nykyiset lukion opinnot ja valtakunnallinen ylioppilastutkinto sisältävät myös ylioppilastutkintoasetuksen 7 ja 8 §:n huomioon ottaen opintojen laajahkon valinnaisuuden.

Pidän ylioppilastutkinnon rakennekokeilun tavoitteita valtakunnallisen päättötutkinnon kehittämiseksi sinänsä hyväksyttävinä. Myös kokeilun seurantalokset (ks. esim. opetusministeriön työryhmien muistiot 4:1998 ja 19:2000) viittaavat siihen, että rakennekokeilu on ollut perusteltu.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella katson, että ylioppilastutkinnon rakennekokeilulla ei sellaisenaan ole loukattu oppilaiden perusoikeutena turvattua yhdenvertaisuutta.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että jo vuodesta 1995 saakka kokeiluna toteutettu alueellinen poikkeusjärjestely perustuu pelkästään asetustasoiseen säännökseen ja ministeriön päätöksiin.

Viittaa vielä erityisesti seuraaviin näkökohtiin.

Lukiolain (629/1998) 15 §:n 1 momentin mukaan asianomainen ministeriö voi myöntää luvan sellaisen lukiokoulutuksen kehittämiseksi tarpeellisen kokeilun järjestämiseen, joka edellyttää poikkeamista tämän lain ja sen nojalla annetun asetuksen opetusta koskevista säännöksistä sekä niiden nojalla annetuista säännöksistä ja määräyksistä. Opetushallitus voi myöntää luvan sellaisen kokeilun järjestämiseen, jossa poiketaan opetushallituksen antamista määräyksistä. Tässä momentissa tarkoitettussa kokeilussa ei voida poiketa kuitenkaan äidinkielen ja kirjallisuuden eikä toisen kotimaisen kielen pakollisuudesta. Tavanomaisesta poikkeavasta ja ylioppilastutkintoon

tähtäävästä opetuksesta lukioissa on siis säädetty lailla. Ylioppilastutkinnolla on erittäin tärkeä merkitys lukion päättökokeena, johon voivat osallistua myös ammatillista tietä valmistuvat opiskelijat.

Ylioppilastutkintoa koskevaa sääntelyä ei kuitenkaan ole kaikkineen uudistettu tai saatettu lain tasolle 1.1.1999, jolloin uudet koululait, niiden osana lukiolaki tulivat voimaan. Myös ylioppilastutkinnon rakennekokeilua koskeva sääntely jäi uusien koululakien tullessa voimaan edelleen asetukseen perustuvaksi eikä tutkinnon kokeilusta säädetä lukiolaissa. Siitä huolimatta 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Valtakunnallisen ylioppilastutkinnon toteutus ja sisältö ovat opiskelijoiden oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavia seikkoja. Tämän vuoksi herää kysymys, onko perustuslain 80 §:n mukaan arvioiden asianmukaista, että ylioppilastutkinnosta ei ole säädetty lailla vaan asetuksella. Pidän tulkinnanvaraisena, onko lukiolain 18 §:ään otettu viittaus ylioppilastutkintoon tässä suhteessa riittävä - siinä hän jätetään ylioppilastutkinnon koko sisältö ja rakenne asetuksen ja sen pohjalta annettujen vielä alemman tason määräysten varaan.

4

#### JOHTOPÄÄTÖS

Edellä esitetyillä perusteilla totean, että kirjoituksenne ei anna aihetta muihin toimenpiteisiin kuin että lähetän jäljennöksen vastauksestani opetusministeriölle. Saatan ministeriön tietoon tässä vastauksessa esittämäni näkökohdat ylioppilastutkinnon ja sen rakennekokeilun normipohjan ongelmallisuudesta.

Jäljennös vastauksestani lähetetään tiedoksi myös ylioppilastutkintolautakunnalle.

Kirjoituksenne liitteet palautetaan ohessa.