

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/2002 vp

Hallituksen esitys laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 28 päivänä marraskuuta 2001 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta (HE 212/2001 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 58/2001 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Matti Lahtinen ja johtaja Kirsi Lindroos, opetusministeriö
- valiokuntaneuvos Sami Manninen, eduskunnan kanslia
- pääjohtaja Jukka Sarjala ja opetusneuvos Jorma Kauppinen, Opetushallitus
- kielilakikomitean puheenjohtaja, korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Hallberg
- johtaja, professori Jouni Välijärvi, Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto
- puheenjohtaja Aatos Lahtinen ja pääsihteeri Anneli Roman, ylioppilastutkintolautakunta
- opetus- ja kulttuuriyksikön päällikkö Anneli Kangasvieri ja lakimies Marja Lahtinen, Suomen Kuntaliitto

- puheenjohtaja Jorma Lempinen, Suomen Rehtorit ry
- puheenjohtaja Henrik Lax ja apulaispääsihteeri Viveca Lahti, Svenska Finlands folkting
- puheenjohtaja Kimmo Päivärinta, Aineopettajaliitto ry
- rehtori Pentti Rauhala, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto ARENE ry
- puheenjohtaja Carina Eklund, Finskläraryörening rf
- asiamies Olavi Arra, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- koulutuspoliittinen vastaava Teemu Koivisto, Suomen Lukiolaisten Liitto ry
- hallituksen varajäsen, lukion lehtori Sisko Harkoma ja hallituksen varajäsen, yläasteen ja lukion lehtori Aki Korpela, Suomen ruotsinopettajat ry
- puheenjohtaja Tuula Uusi-Hallila, Äidinkielen opettajain liitto ry
- Suomen uskonnonopettajain liiton puheenjohtaja Hannu Koskinen, Psykologianopettajat ry:n puheenjohtaja Jari Honkala ja Historian ja yhteiskuntaopin opettajien liiton puheenjohtaja Harri Rinta-aho, Reaaliainejärjestöjen yhteistyöelin
- pääsihteeri Tapio Markkanen, Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lukiolaikiin sisältyviä lukiokoulutuksen päätteeksi toimeenpantavaa ylioppilastutkintoa koskevia säännöksiä. Esityksen mukaan lukiolaissa säädettäisiin nykyistä tarkemmin ylioppilastutkinnon rakenteesta ja keskeisestä sisällöstä. Tutkintoa koskevat tarkemmat säännökset annettaisiin edelleen valtioneuvoston asetuksella. Lakiin otettaisiin myös nykyisin ylioppilastutkintoase-

tukseen sisältyvä valtuutuslainsäädännön, jonka nojalla opetusministeriö voi päättää, että tutkinto koelutarkoituksessa pannaan toimeen toisin kuin laissa taikka sen nojalla annetussa asetuksessa säädetään tai ylioppilastutkintolautakunnan päätöksellä määrätään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on ollut apulaisoikeusasiamiehen kannanotto kesäkuulta 2001. Kannanotossa kiinnitetään huomiota mm. siihen, että ylioppilastutkinnon rakennekoelusta on säädetty vain asetuksen tasolla ja keskeisiä määräyksiä on annettu opetusministeriön päätöksellä. Tämä ei täytä myöskään 1.3.2000 voimaan tulleen perustuslain 80 §:n 1 momentin edellytyksiä, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Valtakunnallisen ylioppilastutkinnon toteutus ja sisältö ovat apulaisoikeusasiamiehen mukaan opiskelijoiden oikeusasemaan keskeisesti vaikuttavia seikkoja. Tämän johdosta hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ylioppilastutkinnon rakennetta ja keskeistä sisältöä koskevat säännökset otetaan lakiin.

Perustuslakivaliokunta on eduskunnan päätöksen mukaisesti antanut asiasta lausuntonsa sivistysvaliokunnalle 4.12.2001 (PeVL 58/2001 vp). Lausunnossaan valiokunta edellytti täsmennyksiä ja muutoksia, jotta lakiehdotus voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksikössä.

Sen vuoksi valiokunta ehdottaa muutoksia ja täsmennyksiä hallituksen esitykseen.

Valiokunta viittaa koulutusta koskevan lainsäädännön käsittelyn yhteydessä lukion tarkoituksesta toteamaansa:

"Lukiokoulutus on koulutusjärjestelmässämme toisen asteen koulutukseksi luettavaa yleissivistävää opetusta. Sen päämääränä on taata laaja yleissivistys, joka antaa opiskelijalle hyvät mahdollisuudet ja perusteet jatko-opintoja varten sekä selviytymiseen elämässään. Laaja yleissivistys käsittää sekä yhteiskunnan humanistisen perustan että luonnontieteiden tuntemuksen. Yhteiskunnan historian ja filosofis-eettisten perusarvojen tuntemuksen kautta laaja yleissivistys tukee opiskelijoiden kasvamista hyviksi ja tasapainoisiksi ihmisiksi ja yhteiskunnan jäseniksi. Yleissivistys on monipuolista, ihmistä, yhteiskuntaa ja luontoa koskevaa ja selittävää tietoa, jota tulee jatkuvasti laajentaa ja syventää niin ajallisesti kuin elämänaloittain. Se on myös tietoihin, taitoihin ja arvoihin perustuvaa kykyä vastata ajan ja ympäristön haasteisiin sekä kasvamista vastuuseen niin itsestään kuin lähimmäisistä ja ympäristöstä. Yksilölle yleissivistys merkitsee tietoa, valmiuksia ja arvoja, jotka tukevat hänen elinikäistä henkistä kasvuaan ja lisäävät hänen itsetuntoaan ja hänen elämänsä laaja-alaista merkitystä. Tähän kuuluvat erityisesti myös psykologia sekä liikunta ja terveystieto, jotka muiden muassa antavat opiskelijoille jatko-opintojen, työelämän, harrastusten sekä per-

soonallisuuden kehittämisen kannalta tarpeellisia tietoja ja taitoja. Yleissivistys tekee kansallaiselle mahdolliseksi vaikuttaa valistuneella tavalla yhteisten asioiden hoitoon. Yhteisön kannalta yleissivistys tarkoittaa niitä tietoja, valmiuksia ja arvoja, joiden avulla yhteisön jäsenet ymmärtävät toisiaan ja kykenevät tulokselliseen yhteistyöhön." (SiVM 3/1998 vp, s. 35) Ylioppilastutkinnolla on myös keskeinen merkitys näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Reaalikoe. Hallituksen esityksen mukaan lukiolain 18 §:ään otetaan säännös ylioppilastutkintoon kuuluvista kokeista. Hallituksen esityksen perusteluissa on käsitelty myös ylioppilastutkintolautakunnan reaalikokeen kehittämistyöryhmän ehdotuksia. Näin ollen valiokunta on käsitellyt myös reaalikokeen asemaa tutkinnossa. Valiokunta ei ota kuitenkaan yksityiskohtaista kantaa siihen malliin, millä reaalikoe tulee järjestää, mutta painottaa seuraavia näkökohtia.

Ylioppilastutkinnolla on opiskelijoiden lukio-opiskelua ohjaava vaikutus. Tavoitteena tulee olla lukiolaissa asetettujen tavoitteiden mukaisen yleissivistävän lukiokoulun tietoja, taitoja ja sen tavoitteiden mukaista kypsyttä mittaava koe. Näin ollen reaalikoe tulee kehittää siihen suuntaan, että se mahdollisimman laaja-alaisesti mittaa näiden tavoitteiden toteutumista. Valiokunta yhtyy nykyistä reaalikoea koskevaan kritiikkiin siitä, että se ei nyky muodossaan riittävästi mittaa lukion yleissivistävyyden toteutumista. Opiskelijoiden koulutuksellinen tasa-arvo edellyttää ylioppilastutkinnon mahdollisimman suurta yhdenmukaisuutta valtakunnallisesti. Valiokunta huomauttaa, ettei reaalikoe saa olla sellainen, että se johtaa alueelliseen epätasa-arvoon. Pienten ja keskisuurten lukioiden mahdollisuudet järjestää riittävän laajaa kurssitarjontaa eri reaaliala-aineissa ovat hyvin rajoitetut. Niiden toimintaa on vahvistettava muun muassa koulujen verkkoyhteistyöllä. Valiokunta pitää välttämättömänä, että lukiokoulutuksen riittävän yhtenäisellä valtakunnallisella sisällöllä ja riittäväällä kattavuudella ja voimavaroilla tulee jatkossa varmistaa lukion yleissivistävän tehtävän toteutuminen tasa-arvoisesti koko maassa.

Ainereaalimalli olisi osin samankaltainen kuin nykyinen reaalikoe, koska opiskelijat nyt jo voivat keskittyä lukion opinnoissaan niihin aineisiin, jotka aikovat reaalikokeessa kirjoittaa. Ainerealia voidaan kehittää palvelemaan korkeakoulujen opiskelijavalintoja nykyistä paremmin. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi jakamalla reaalikoe yksittäisten reaaliala-aineiden kokeeksi. Erilliset kokeet myös antaisivat kokelaalle mahdollisuuden entistä paremmin tuoda esiin syvälliset tietonsa ja lahjakkuutensa reaaliala-aineissa.

Edellä todetun perusteella valiokunta katsoo, että reaalikokeen eri vaihtoehtoja tulee ennen päätöksentekoa vielä huolellisesti kehittää ja arvioida. Esimerkiksi voi olla tarkoituksenmukaista mahdollistaa yleisrealin ja yhden tai useamman reaaliala-aineen erillinen suorittaminen. Tällöin yleisrealin kysymykset ja tehtävät edellyttävät ja mittaavat eri aineissa opitun analyttistä soveltamista ja ainerajat ylittävää päättelytaitoa sekä mahdollisesti myös eri tietolähteiden käyttöä.

Valiokunta korostaa tässä yhteydessä myös voimassa olevien lukio- ja ammatillista koulutusta koskevien lakien mukaisen yhteistyön kehittämistä nykyistä paremmin käytännössä toteutuvaksi ja toteaa, että ylioppilastutkintoa kehitettäessä otetaan huomioon tämän yhteistyön vaikutukset.

Ylioppilastutkinnon rakennekokeilut. Opetusministeriön päätöksellä ylioppilastutkinnossa on vuodesta 1995 kokeiltu aikaisempaa valinnaisempaa rakennetta. Kokeiluun kuuluu 29 lukiota. Viimeinen rakennekokeilun mukainen tutkintokerta on syksyllä 2003. Hallituksen esitys mahdollistaa kokeilun jatkamisen.

Parlamentaarisesti koottu ylioppilastutkinnon kehittämistyöryhmä totesi muistiossaan (OPM:n työryhmien muistioita 19:2000), että ylioppilastutkintoa on uudistettava, koska sen nykyinen rakenne on lukio-opintojen ja yhteiskunnan tarpeiden kannalta epätasapainossa. Työryhmän enemmistön mukaan tutkintoon tulee edelleen kuulua neljä pakollisena suoritettavaa koetta, joihin kuuluvat äidinkielen ja toisen kotimaisen kielen kokeet.

Keskeiseksi kysymykseksi rakennekokeilussa on noussut toisen kotimaisen kielen asema. Ylioppilastutkinnon rakennekokeilun seurantatyöryhmän muistion 2 (Opetusministeriön työryhmien muistioita 5:2002) mukaan toisen kotimaisen kielen kokeen poisvalinta on rakennekokeiluun osallistuvissa kouluissa pienessä kasvussa. Vuonna 1996 toisen kotimaisen kielen kokeen jätti kokonaan suorittamatta 8,16 prosenttia kokelaista, 10,02 prosenttia vuonna 1998 ja 13,26 prosenttia vuonna 2001. Sukupuolten väliset erot matematiikan ja toisen kotimaisen kielen poisvalinnoissa ovat huomattavat.

Valtioneuvoston asettama kielilakikomitea luovutti mietintönsä 15.6.2001 (KM 2001:3). Komitea ei ottanut mietinnössään kantaa koulutuspoliittisiin toimiin, mutta se totesi, että perustuslain säännösten noudattaminen edellyttää, että maassa on riittävä kielivaranto. Sivistysvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on tullut esiin, että komiteamietinnön pohjalta valmistettava yleinen kielilaki olisi tullut säätää ennen nyt käsiteltäviä koulutusta koskevia säädösmuutoksia.

Rakennekokeilun seurantatyöryhmä puolestaan on ehdottanut, että ylioppilastutkinnon rakennekokeilusta saatujen kokemusten pohjalta kokeilun mukainen rakenne otettaisiin käyttöön suomalaisen ylioppilastutkinnon rakenteeksi. Työryhmä perustelee ehdotustaan muun muassa sillä, että lisääntyvä kansainvälistyminen vaatii kansallisen ylioppilastutkintomme rakenteelta lisää joustavuutta. Valinnaisempi tutkintorakenne helpottaisi vieraskielistä opetusta saavien opiskelijoiden ja toisen kotimaisen kielen opiskelusta vapautettujen tutkinnon suorittamista.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että sen ehdottama säännös kokeilujen järjestämisestä on mahdollista ottaa käyttöön myös muutoin ylioppilastutkinnon kehittämiseksi kuin nyt olevan kaltaisena kokeiluna. Kokeilujen tulee olla lukion yleissivistävän tehtävän ja lukiolain henkeen mukaisia.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut, että kokeilusäännöksille on asetettava voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan. Ottaen

huomioon, että rakennekokeilu on ollut nyt jo voimassa vuodesta 1995 lukien, valiokunnan mielestä nykyistä rakennekokeilua ei tulisi enää pitkään jatkaa, vaan näiltä osin voitaisiin jo tehdä pysyviä päätöksiä. Kokeilun jatkamista puoltaa ainoastaan riittävän edustavan kokeilun järjestäminen. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa, että ylioppilastutkinnon kehittämiseksi suoritettavia kokeiluja voidaan toimeenpanna vuoden 2007 loppuun asti.

Sivistysvaliokunta yhtyy lisäksi perustuslakivaliokunnan kantaan siitä, että hallituksen tulee ryhtyä pikaisesti toimiin ylioppilastutkintoa koskevan lainsäädännön saattamiseksi vastamaan perustuslain vaatimuksia muiltakin kuin nyt käsiteltävinä olevilta osilta.

Valiokunta ehdottaa hyväksyttäväksi kokeiluja koskevaa lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Yksityiskohtaiset perustelut

18 §. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan edellyttänyt muutoksia ja täsmennyksiä hallituksen esityksen sisältämään lakiehdotukseen, jotta se voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksessä. Valiokunta edellytti, että lakiin sisällytetään sääntely ylioppilastutkinnon rakenteesta ja tutkinnon sisältöä koskevista seikoista sekä täsmälliset säännökset siitä, miltä osin tutkinto voidaan panna toimeen vain yleisistä säännöksistä poiketen. Laissa tulee myös olla viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat säännökset kokeilukoulujen tai -paikkakuntien valinnasta. Edelleen valiokunta edellytti, että valtuuksia asetuksella säädettävistä asioista on merkittävästi täsmennettävä selkeyttämällä niiden suhdetta lain aineellisiin säännöksiin ja toisiinsa. Sivistysvaliokunta on ottanut nämä perustuslakivaliokunnan edellyttämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset huomioon ja ehdottaa sen vuoksi muutoksia lakiehdotuksen 18 §:n rakenteeseen ja sisältöön.

Pykälän 1 momenttiin on sisällytetty säännökset ylioppilastutkinnon rakenteesta ja sisällöstä. Säännöksen sanamuoto reaaliaineissa järjestettävän kokeen suorittamisesta mahdollistaa

sekä nykymuotoisen kokeen että esimerkiksi eri reaaliaineissa suoritettavan kokeen järjestämisen.

Pykälän 2 momentti vastaa sisällöltään nykyistä 18 §:n 2 momenttia.

Pykälän 3 momentissa säädetään ylioppilastutkinnon yleiseksi kehittämiseksi toimeenpantavista tutkinnoista ja kokeilukoulujen ja -paikkakuntien valinnasta.

Pykälän 4 momentissa säädetään valtuudesta antaa valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä ja määräyksiä ylioppilastutkinnon järjestämisestä.

Pykälän 5 momentti vastaa sisällöltään voimassa olevan pykälän 3 momenttia.

Voimaantulo- ja soveltamissäännös. Perustuslakivaliokunta edellytti launnonssaan, että kokeilusäännöksille on asetettava laissa voimassaolo-

rajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan. Sen vuoksi valiokunta on lisännyt voimaantulosäännökseen uuden 2 momentin. Lisäksi valiokunta on harkinut kokeiluun tarvittavaksi ajaksi neljä vuotta, jolloin kokeiluja voidaan panna toimeen vuoden 2007 loppuun asti.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset), ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus) seuraavasti:

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

lukiolain 18 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 21 päivänä elokuuta 1998 annetun lukiolain (629/1998) 18 § (*poist.*) seuraavasti:

18 §

Ylioppilastutkinto

Lukiokoulutuksen päätteeksi pannaan toimeen ylioppilastutkinto (*poist.*). Tutkinnon avulla selvitetään, ovatko opiskelijat omaksuneet lukion opetussuunnitelman mukaiset tiedot ja taidot sekä saavuttaneet lukiokoulutuksen tavoitteiden mukaisen riittävän kypsyyden. Tutkintoon sisältyy (*poist.*) äidinkielessä ja kirjallisuudessa, toisessa kotimaisessa kielessä, vieraisa kielissä, matematiikassa ja reaaliaineissa järjestettäviä kokeita. *Tutkintoon osallistuvan on suoritettava pakollisina äidinkielessä ja kirjallisuudessa, toisessa kotimaisessa kielessä ja yh-*

dessä vieraassa kielessä järjestettävät kokeet sekä valintansa mukaan joko matematiikassa tai reaaliaineissa järjestettävä koe. Pakollisten kokeiden lisäksi tutkintoon osallistuva voi suorittaa yhden tai useamman ylimääräisen kokeen. Opiskelija, joka ei 13 §:n tai lukion opetussuunnitelman perusteella opiskele pakollisena oppiaineena toista kotimaista kieltä, voi suorittaa toisessa kotimaisessa kielessä järjestettävän kokeen sijasta jonkin muun kokeen.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään muun kuin tässä laissa tarkoitetun opiskelijan oikeudesta osallistua tutkintoon. (Uusi)

Tutkinnon yleiseksi kehittämiseksi tutkinto voidaan kokeilutarkoituksessa panna toimeen 1

momentissa säädetystä poiketen. Tutkinnossa on kuitenkin suoritettava vähintään neljä koetta ja yhden näistä tulee olla äidinkielessä ja kirjallisuudessa järjestettävä koe. Kokeiluun tulevat oppilaitokset valitaan lukiokoulutuksen järjestäjien hakemuksesta alueellisesti ja kieliryhmittäin mahdollisimman edustavasti. (Uusi)

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä opetusministeriön asettamasta ylioppilastutkintolautakunnasta ja sen tehtävistä sekä tutkintoon osallistumisesta, kokeista, arvostelusta, kokeilusta ja muusta tutkinnon toimeenpanosta sekä opiskelijan oikeudesta suorittaa toisessa kotimaisessa kielessä järjes-

tettävän kokeen sijasta jokin muu koe. Ylioppilastutkintolautakunta antaa tarkempia määräyksiä kokeiden sisällöstä, koejärjestelyistä ja kokeiden arvostelusta. (Uusi)

Ylioppilastutkinnon suorittaminen tuottaa yleisen jatko-opintokelpoisuuden korkeakouluhin. (Uusi)

Voimaantulo- ja soveltamissäännös

(1 mom. kuten HE)

Lain 18 §:n 3 momentissa tarkoitettuja kokeiluja voidaan panna toimeen vuoden 2007 loppuun asti. (Uusi)

(3 mom. kuten HE:n 2 mom.)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ylioppilastutkinnon rakennekokeilun toteutumista ja oppimistuloksia sekä ryhtyy tarvittaessa sellaisiin toimenpiteisiin, joilla turvataan koulutuksellinen tasa-arvo ja maan kansalliskielten osaaminen.

Helsingissä 19 päivänä huhtikuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kaarina Dromberg /kok
vpj. Jukka Gustafsson /sd (osittain)
jäsen. Tapio Karjalainen /sd
Tanja Karpela /kesk (osittain)
Jyrki Katainen /kok (osittain)
Inkeri Kerola /kesk
Timo E. Korva /kesk
Irina Krohn /vihr (osittain)
Markku Markkula /kok (osittain)

Margareta Pietikäinen /r
Osmo Puhakka /kesk
Leena Rauhala /kd
Säde Tahvanainen /sd
Ilkka Taipale /sd (osittain)
Irja Tulonen /kok (osittain)
Unto Valpas /vas
Pia Viitanen /sd
vjäs. Lauri Oinonen /kesk (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila.