



Viite: VN/34059/2021

Asia: Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeeseen liittyvistä säädösmuutoksista

Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettaviksi lukiolakia, ammatillisesta koulutuksesta annettua lakia, oppivelvollisuuslakia, valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annettua lakia sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia. Esitys perustuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen koulutuspoliittisen selonteon toimenpide-ehdotusten perusteella käynnistetyin toisen asteen koulutuksen kehittämishankkeen ehdotuksiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan täsmennettäväksi ammatillisen koulutuksen ja lukiokoulutuksen opintojen yhdistämistä ja kaksoistutkinnon suorittamista koskevia säännöksiä. Lisäksi esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettuun lakiin sisältyviä ammatillisen koulutuksen valtionosuusrahoituksen perusteita siten, että ne nykyistä paremmin vastaisivat oppivelvollisille suunnatun koulutuksen tarpeisiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pyytää Ylioppilastutkintolautakunnan lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi 22.6.2022 mennessä.

Ylioppilastutkintolautakunnan lausunto

Ylioppilastutkintolautakunta kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Ylioppilastutkinnon suorittamisen edellytyksenä on lukion oppimäärän tai ammatillisen perustutkinnon suorittaminen. Ylioppilastutkinnon suorittaminen ammatillisen tutkinnon perusteella on ollut mahdollista vuodesta 1972. Tämä mahdollisuus palvelee niitä ammatillisen koulutuksen opiskelijoita, jotka haluavat osoittaa osaamistaan myös lukion oppimäärän hallinnassa ja on linjassa suomalaisen koulutusjärjestelmän periaatteen kanssa, ettei tietyt valinnat koulutuspolulla saisi aiheuttaa umpiperiä tulevaisuuden valinnoissa.

Kaksoistutkinnon suorittaminen, opintojen laajuus ja ylioppilastutkinnon arvosanat

Ylioppilastutkinnossa arvioidaan lainsäädännön mukaisesti lukiokoulutuksen opetussuunnitelman mukaisia tietoja ja taitoja. Ylioppilastutkinnon suorittaminen pelkästään ammatillisen perustutkinnon opintojen perusteella on harvinaista. Käytännössä opiskelijat päätyvät opiskelemaan lukio-opintoja aineopintoina. Nämä opinnot suoritetaan yleensä aikuisten lukiokoulutuksen tuntijaon ja opetussuunnitelman perusteiden mukaisesti. Hallituksen esitysluonnoksessa onkin otettu tämä opiskelumuoto kaksoistutkinnon määritelmäksi, vaikka esimerkiksi Opetus- ja koulutussanastossa (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2021:10) kaksoistutkinto-termin määrittelyssä ei mainita aineopintoja.

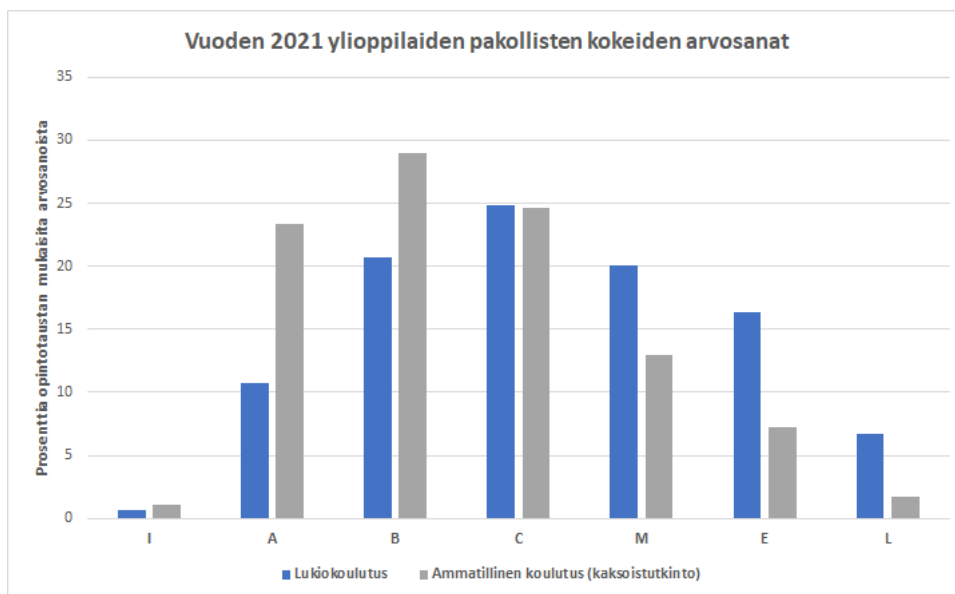
Ylioppilastutkintolautakunta kannattaa ns. kaksoistutkintoa suorittavien oikeudellisen aseman selkeyttämistä. Hallituksen esitysluonnoksessa jää kuitenkin epäselväksi, kuinka laajoihin lukio-opintoihin opiskelijalla on oikeus ja kuinka laajoja velvollisuuksia koulutuksen järjestäjällä on näiden opintojen tarjoamiseen. Oikeudet ja velvollisuudet riippuvat koulutuksen järjestäjien välisestä sopimuksesta, mikä jättää kaksoistutkintoa suorittavien tilanteen yhtä epävarmaksi kuin



nykyisinkin.

Esitysluonnoksen mukaan kaksoistutkintoa suorittavalle opintojen ”tarjonnan tulisi kuitenkin olla siinä laajuudessa riittävää, että se mahdollistaisi opiskelijalle ylioppilastutkinnon suorittamisen” (s. 61). Epäselväksi jää, tarkoitetaanko tällä jonkinlaista minimiä, jolla tutkinnon kokeista voi saada hyväksytyin arvosanan, vai mahdollisuutta kaikkiin niihin opintoihin, joihin ylioppilastutkinnosta annettuun asetukseen (612/2019) 5 § perustuen kokeet laaditaan: nuorille tarkoitettuun lukiokoulutuksen oppimäärään kuuluvien kyseisen oppiaineen pakolliset ja valtakunnalliset valinnaiset opinnot? Ylioppilastutkinnossa järjestetään noin 40 eri tutkintoaineen ja oppimäärän kokeet, eivätkä koulutuksen järjestäjien yhteistyösopimukset ja käytännön järjestelyt mahdollista yleensä kuin rajoitetun aine- tai oppimäärävalikoiman. Opiskelijalla pitäisi olla jo koulutukseen hakeutuessaan tieto siitä, kuinka laajoihin lukio-opintoihin hänelle annetaan oikeus.

Aineopinnoista huolimatta ammatillisen perustutkinnon pohjalta ylioppilastutkintoon osallistuvien menestys ylioppilastutkinnossa eroaa lukion oppimäärän mukaan ylioppilastutkintoa suorittavista. Kuten oheisesta kuvasta käy ilmi, vuonna 2021 lukiokoulutuksen pohjalta ylioppilastutkinnon suorittaneiden pakollisten kokeiden arvosanat ovat korkeampia kuin ammatillisten koulutuksen pohjalta ylioppilastutkinnon suorittaneiden arvosanat. Vastaava tilanne ilmenee myös muina vuosina ja silloin kun vertailua tehdään kaikkien ylioppilaskokeiden arvosanojen, eikä pelkästään pakollisten kokeiden arvosanojen osalta.



Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan omaa opiskelijaksiottoa kaksoistutkintoon. Lautakunta näkee riskinä, että uudistus saa tulevaisuuden pyrkimyksistään epävarmat perusopetuksen päättävät opiskelijat hakeutumaan kaksoistutkintoon, vaikka sen suorittaminen on vaativa yhdistelmä, jossa ylioppilastutkintoon osallistutaan usein ohuella pohjalla.

Tilanteessa, jossa jatkuvasti julkaistaan tietoja nuorten kuormittumisesta koulutuspolulla, koulutusjärjestelmän tulisi antaa realistista ohjausta ja tietoa siitä, kuinka vaativaa ylioppilastutkinnon suorittaminen on ammatillisen tutkinnon perusteella. Tämä mahdollisuus soveltuu motivoituneelle ja määrätietoiselle opiskelijalle, mutta sen soveltuvuus esimerkiksi tulevaisuuden suunnitelmistaan epävarmalle nuorelle on kyseenalainen.



Jos esitysluonnoksen tarkoituksena on lisätä kaksoistutkinnon suorittamista ja vakiinnuttaa kaksoistutkinnon asema koulutusjärjestelmässä, tulisi esityksen yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioida laajemmin. Vaarana on, että kaksoistutkinnon suhde lukiokoulutukseen muodostuu fragmentaariseksi minilukiokoulutukseksi, joka ei turvaa kokelaalle riittävästi mahdollisuuksia hyvillä arvosanoilla suoritettuun ylioppilastutkintoon. Lautakunta pitää huolestuttavana, jos esitetyt muutokset tuovat ylioppilastutkinnon kokeisiin kokelaita vähemmällä osaamisella, näiden kokelaiden valmistuminen toiselta asteelta pitkitty, ja heille jää puutteita niihin tietoihin ja taitoihin, joita tarvitaan korkeakouluopinnoissa.

Maksuttomat ylioppilastutkinnon kokeet

Oppivelvollisuuslakiin ehdotettu muotoilu kaksoistutkinnon maksuttomuudesta on edelleen tulkinnanvarainen. Ylioppilastutkinnon maksuttomuuteen liittyvät lainsäädäntöhaasteet kuvastavat sitä perustavaa laatua olevaa ongelmaa, että ylioppilastutkinnon maksuttomuuden päätyminen yritetään yhdistää opinto-oikeuksien maksuttomuuden päättymiseen – nyt myös kaksoistutkinnon. Ylioppilastutkinnon suorittaminen ei kuitenkaan liity suoraan opinto-oikeuden valmistumiseen, vaan on oma itsenäinen tutkinto.

Ilmeisesti oppivelvollisuuslain ehdotuksen tarkoituksena on turvata kaksoistutkinnon suorittajalle ajallisesti rajattu mahdollisuus maksuttomaan ylioppilastutkintoon vielä ammatillisen tutkinnon valmistuttua, eikä mahdollistaa kaksoistutkinnon joskus aloittaneelle henkilölle maksuttomia opintoja toisessa ammatillisessa perustutkinnossa.

Laissa olisi tarkoituksenmukaisempaa erottaa lukion ja ammatillisen perustutkinnon suorittaminen maksuttomasti siten, että maksuttoman lukion tai ammatillisen perustutkinnon aikana aloitetun ylioppilastutkinnon suorittaminen on maksutonta sen kalenterivuoden loppuun, jolloin opiskelija täyttää 20 vuotta. Tämä turvaisi jo aloitetun ylioppilastutkinnon suorittamisen hallinnollisesti yksinkertaisella tavalla ja olisi kokonaistaloudellisesti edullisempaa, vaikka se tarkoittaisi joitakin uusia maksuttomia kokeita nykysäädöksiin nähden.

Ylioppilastutkintomaksut ovat epäselviä esimerkiksi seuraavissa tilanteissa:

- Henkilö on otettu suorittamaan kaksoistutkintoa. Hänen ammatillinen perustutkintonsa valmistuu, kun hän ei ole vielä täyttänyt 20 vuotta eli ikäraja ei koske häntä. Valmistumisen jälkeen hän ei ole enää ammatillisen koulutuksen kaksoistutkintoa suorittava opiskelija. Hänellä ei ole enää oikeutta ammatillisen koulutuksen järjestäjän yhteistyösopimuksen kautta tarjottuihin maksuttomiin yhdistelmäopintoihin. Hän voi suorittaa maksullisia lukion aineopintoja tai opetukseltaan maksutonta lukion oppimäärää, jos lukio ottaa hänet opiskelijaksi. Onko hänellä oikeus maksuttomiin materiaaleihin lukion oppimäärän suorittamisessa? Onko hänellä oikeus maksuttomiin ylioppilaskokeisiin? Onko hänellä oikeus toisen maksuttoman ammatillisen perustutkinnon koulutukseen?

Jos alkuperäinen opiskelijaksiottopäätös antaa opiskelijalle oikeuden maksuttomuuteen myös ammatillisen perustutkinnon jälkeen, vastaus kaikkiin kysymyksiin on myönteinen. Tämä laajentaisi maksuttomuutta merkittävästi. Jos opiskelijan opiskeluoikeuden päätyminen päättää oikeuden maksuttomuuteen, opiskelijalla ei ole oikeutta maksuttomuuteen mihinkään edellisistä. Tällöin lainkirjaus on tarpeeton.

Vaikuttaako oikeuteen se, kuinka paljon ja missä vaiheessa opiskelija suorittaa lukio-



opintoja tai ylioppilaskokeita? Opiskelija voi suorittaa lukio-opintoja yhteistyösopimuksen kautta, lukion aineopintoja tai lukion oppimäärän vapaan hakeutumisosoikeuden perusteella ammatillisen perustutkinnon opintojen aikana tai valmistumisen jälkeen. ammatillisen perustutkinnon opintojen aikana tai valmistumisen jälkeen. Jos opiskelijan oikeus maksuttomaan ylioppilastutkintoon muuttuu HOKS-kirjausten, yksittäisten lukiokurssien määrästä tai ylioppilastutkinnon ajoittamisesta, opiskelijan oikeus maksuttomuuteen on epäselvä.

- Pykälän 16 § perusteluissa ja opetus- ja kulttuuriministeriön antamassa ohjeistuksessa lavennetaan maksuttomuuteen kuuluvien joukkoa toteamalla, että myös lukion oppimäärään kuuluvien opintojen suorittaminen samanaikaisesti ammatillisen perustutkinnon kanssa kuuluu maksuttomuuden piiriin, eikä opiskelijalta edellytetä lukion oppimäärään suorittamista. Tämä tarkoittaisi sitä, että yhdenkin lukiokurssin suorittaminen ammatillisen perustutkinnon aikana antaisi henkilölle oikeuden maksuttomuuden jatkamiseen ammatillisen perustutkinnon valmistuttua. Esitysluonnos ulottaa yhdistelmäopintojen aineopinnot myös niihin, jotka eivät ole suorittamassa kaksoistutkintoa. Onko yhdistelmäopintojen aineopintoja suorittaneilla henkilöillä oikeus maksuttomiin ylioppilaskokeisiin?
- Pykälän 16 § perusteluissa erotellaan ne opiskelijat, jotka suorittavat lukion aineopintoja vapaan hakeutumisosoikeuden puitteissa ja ne opiskelijat, jotka suorittavat lukio-opintoja osana ammatillista perustutkintoa koulutuksen järjestäjän sopimuksen kautta. Ensimmäinen ryhmä ei olisi maksuttomuussäännösten piirissä ainakaan oppimateriaalien osalta. Onko näihin ryhmiin kuuluvilla henkilöillä yhtäläiset vai eri oikeudet ylioppilastutkinnon maksuttomuuteen?

Perusteluissa todetaan, että kun ensimmäinen toisen asteen tutkinto tulee suoritetuksi, joudutaan arvioimaan, onko kyseessä säännöksessä tarkoitettu ammatillisen koulutuksen ja lukion oppimäärän samanaikainen suorittaminen. Ylioppilastutkintolautakunnalla ei ole tähän henkilötyöresursseja eikä lautakunta asioi suoraan kokelaiden kanssa. Jos oikeus maksuttomien ylioppilastutkinnon kokeiden suorittamiseen ei ole määriteltävissä selkeästi, tarvitaan lisäresursseja tietojärjestelmien kehittämiseen Opetushallituksessa ja Ylioppilastutkintolautakunnassa sekä henkilötyöhön lukioissa ja Ylioppilastutkintolautakunnassa. Ehdotettujen säädösten tuominen tietojärjestelmiin on kallista. Tällainen resurssien kohdentaminen ei ole tarkoituksenmukaista, kun kyse on pienestä määrästä kokelaita ja 34 euron koekohtaisesta maksusta.

Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu taloudellisia vaikutuksia lukioille ja Ylioppilastutkintolautakunnalle, jos maksuttomien ylioppilaskokeiden suorittajien määrä kasvaa esityksen myötä. Maksuttomien kokeiden määrän kasvamisen tulisi näkyä Ylioppilastutkintolautakunnan rahoituksessa, koska näiden kokeiden arvostelukustannuksia ei voida kattaa kokelasmaksuilla.

Muita huomioita

Esitysluonnoksen mukaan kaksoistutkintoa suorittavista myönnetään sama rahoitus kuin ammatillisen perustutkinnon suorittavista. Lukio saa rahoituksen kaksoistutkinnon yhdistelmäopintojen aineopiskelijasta vain ammatillisen koulutuksen kanssa tehtävästä sopimuksesta, eikä lukiokoulutuksen aineopintojen rahoituksen kautta. Aikaisemmin enemmän lukio-opintoja suorittaneet ovat tehneet opintoja osittain peräkkäin. Lukio sai suoraan rahoitusta aineopinnoista siinä vaiheessa, kun opiskelijan ammatillinen perustutkinto oli valmis ja



opiskelija jatkoi lukio-opintoja ja ylioppilastutkinnon suorittamista. Esitetyssä muodossa tämä rahoitusmahdollisuus todennäköisesti vähenee lukioilta ja siirtyy ammatillisen koulutuksen harteille. Ylioppilastutkintolautakunta haluaa muistuttaa, että ylioppilastutkinnosta annettu laki (502/2019) velvoittaa lukioita mm. koetilaisuuksien ja alustavan arvostelun järjestämisessä, eikä näiden velvoitteiden resurssointi saisi uudistuksen takia vaarantua.

Ylioppilastutkinnon kokeet tulee ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) 4 § 2 mom. mukaan koulutuksen järjestäjän toimintaedellytysten salliessa järjestää myös muille henkilöille kuin koulutuksen järjestäjän lukiossa aiemmin ylioppilastutkinnon suorittaneelle henkilölle, joka uusii tai täydentää tutkintoaan. Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole otettu kantaa, tulisiko kaksoistutkintoa suorittavien olla etusijalla näihin henkilöihin nähden ja onko koulutuksen järjestäjän toimivallassa päättää, että toiselle ryhmälle on toimintaedellytyksiä järjestää kokeet ja toiselle ei.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ”ylioppilastutkinnon uudistaminen siten, että tutkintoon sisällytettiin aiemman neljän pakollisen kokeen sijasta viisi pakollista koetta, puoltaa sitä, että ammatillisissa perustutkinnoissa olisi tarpeellista olla nykyistä enemmän mahdollisuuksia suorittaa lukio-opintoja osana ammatillista tutkintoa” (s. 14). Perustelu jää epäselväksi, koska kokeiden lisäämistä perusteltiin aikanaan osaamisen osoittamisen monipuolistamisella (HE 235/2018). Taustalla oli lukiokoulutuksen kehittämisen periaatteena oleva kokonaisvaltainen ajattelu lukion yleissivistyksestä, joka ilmenee mm. lukion opetussuunnitelman perusteissa asetettujen lukion yleisten tavoitteiden ja laaja-alaisen osaamisen tavoitteissa.

Esitysluonnoksessa on pieni virhe, kun siinä todetaan, että lukiokoulutus ja ammatillinen koulutus tuottavat yleisen jatko-opintokelpoisuuden ammattikorkeakouluihin ja yliopistoihin (s. 7). Ammattikorkeakoululain (932/2014) 25 § 1 momentin 1 kohdan mukaan lukion oppimäärän suorittanut voidaan ottaa opiskelijaksi ammattikorkeakouluun, mutta yliopistolain (558/2009) 37 § ei tunne opiskelijaksi ottoa pelkän lukiotutkinnon perusteella. Ylioppilastutkinto ja ammatillinen perustutkinto tuottavat yleisen jatko-opintokelpoisuuden ammattikorkeakouluihin ja yliopistoihin.