

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa (HE 114/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Janne Öberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- pääsihteeri Markus Österlund, Svenska Finlands folkting
- koulutuskysymysten asiantuntija Camilla Grundström, Svenska Finlands folkting
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Markku Suksi
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa. Esityksellä mahdollistetaan alueelliset kokeilut kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä elokuuta 2018 ja olemaan pääosiltaan voimassa vuoden 2024 loppuun.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan muun muassa yhdenvertaisuuden, sivistyksellisten oikeuksien ja kielellisten oikeuksien kannalta. Esitys voita-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2017 vp

neen hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallituksen esityksen mukaan on kuitenkin suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Taustaa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi määräaikainen laki toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa. Lain mukaan kokeiluluvan saanut koulutuksen järjestäjä tarjoaa kokeiluun osallistuville oppilaille vieraan kielen opetusta toisen kotimaisen kielen opetuksen sijasta.

Eduskunta on hylätessään kansalaisaloitteen ruotsin kielen opiskelun valinnaisuudesta (KAA 2/2014 vp) edellyttänyt, että hallitus selvittää lainsäädännölliset edellytykset alueellisiin kokeiluihin kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua (EK 54/2014 vp).

Hyväksyttävä tavoite ja oikeasuhtaisuus

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely edellyttää lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 3, PeVL 20/2012 vp, s. 2 ja PeVL 58/2001 vp, s. 2/II sekä niissä viitattut lausunnot). Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa (PeVL 42/2010 vp, s. 5/I, PeVL 11/2002 vp, s. 2—3 ja PeVL 58/2001 vp, s. 2).

Nyt ehdotettavan kokeilun tarkoituksena on lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan lisätä kokeiluun osallistuvien opetuksen järjestäjien mahdollisuuksia kielivalikoiman laajentamiseen ja saada tietoa kielivalintoihin liittyvistä tekijöistä ja selvittää valinnaisuuden lisääntymisen vaikutusta kielitaidon laajentumiseen sekä osaamisen vahvistumiseen. Kokeilussa on tarkoitus seurata vaikutuksia oppimistuloksiin, kielivalintoihin ja tarjontaan sekä vaikutusta oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt opetuksen ja koulutuksen kehittämistä hyväksyttävänä perusteena kokeiluiden toimeenpanemiseksi (PeVL 70/2002 vp, s. 2/II). Hyväksyttävyyden arvioinnin kannalta merkitystä on kuitenkin sillä, että kokeilussa on kyse perustuslain 17 §:ssä tarkoitettujen keskenään oikeudellisesti tasavertaisten kansalliskielyopetuksista.

Lakiehdotuksen mukaiseen kokeiluun voivat osallistua kokeiluluvan saaneiden opetuksen järjestäjien luvassa tarkoitettussa koulussa perusopetuksessa olevat oppilaat, jotka aloittavat viidennellä tai kuudennella vuosiluokalla 1 päivänä elokuuta 2018 alkavana lukuvuonna ja jotka eivät en-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2017 vp

nen kyseisen lukuvuoden alkua ole aloittaneet toisen kotimaisen kielen opiskelua. Säännös kokeiluun osallistujista koskee siten muodollisesti niin suomea kuin ruotsia toisena kotimaisena kielenä opiskelevia. Kuitenkin hallituksen esityksessä (s. 11) arvioidaan ruotsinkielisten oppilaiden osallistumisen kokeiluun olevan vähäistä. Ruotsinkielisissä kouluissa noin 90 prosenttia oppilaista valitsee suomen joko A1- tai A2-kieleksi, yleensä jo kolmannelta vuosiluokalta tai sitä aiemmin.

Ehdotetulla kokeilulla on siten käytännössä merkitystä perustuslain 17 §:n 1 momentissa tarkoitettuista kansalliskielistä lähinnä vain ruotsin kielen kannalta. Perustuslain 17 §:n 2 momentissa edellytetään lailla turvattavaksi jokaiselle oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä. Momentti sisältää lisäksi julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Kielelliset perusoikeudet edellyttävät paitsi kielten muodollisesti yhdenvertaista kohtelua myös suomen- ja ruotsinkielisen väestön tosiasiallisen tasa-arvon turvaamista muun muassa yhteiskunnallisten palvelujen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65, ks. myös esim. PeVL 12/2017 vp, s. 3).

Perustuslain säännöksillä kielellisistä oikeuksista on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan merkitystä esimerkiksi koulu- ja muiden sivistysolojen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65). Kouluolojen ja opetuksen järjestämisen näkökulmasta perustuslain 17 §:n 2 momentin säännöksissä on perustusvaliokunnan mukaan keskeisesti kysymys jokaisen oikeudesta saada oman kielen opetusta ja opetusta omalla kielellään (PeVL 12/2004 vp, s. 2/I). Kuitenkin toisen kotimaisen kielen opetus on valiokunnan mielestä myös osa kokonaisuutta, jolla turvataan kielellisten oikeuksien toteutumista.

Hallituksen esityksen (s. 12) mukaan kokeilulla ei arvioida olevan merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia tai vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Myös perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kokeilun välittömät vaikutukset kielellisten oikeuksien toteutumiseen jäävät kokeilun määräaikaisuuden ja rajatun laajuuden vuoksi vähäisiksi. Valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, ettei ehdotettu lainsäädäntö ole hyvin sopusoinnussa niiden valiokunnan aikaisempien kannanottojen kanssa, jotka koskevat valtioneuvoston kielilainsäädännön soveltamista koskevia kertomuksia. Valiokunta on pitänyt tärkeänä selvittää kansalliskielten opetuksen riittävyyttä kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta (PeVM 1/2010 vp, s. 6/II, PeVM 6/2006 vp, s. 4/II). Valiokunnan mukaan kielikertomus osoittaa, että tarvitaan pitkän tähtäimen toimenpiteitä turvaamaan sitä, että viranomaiset kykenevät myös käytännössä tarjoamaan palveluja ruotsin kielellä. Eräs tällainen toimenpide voisi olla ruotsin kielen opetuksen resurssien lisääminen kaikilla koulutusasteilla (PeVM 1/2010 vp, s. 6/II).

Perustuslakivaliokunta pitää lisäksi huolestuttavana sitä hallituksen esityksessäkin (s. 12) mainittua seikkaa, että valinnaisuudessa on olemassa sosiaalisten sekä sukupuoleen että alueisiin liittyvien vinoutumien riski.

Perustuslakivaliokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 51/2016 vp, s. 3, PeVL 19/1997 vp, s. 1/I). Nyt ehdotetun lain tarkoituksena on muun ohella saada

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2017 vp

tietoa kielivalintoihin liittyvistä tekijöistä ja selvittää valinnaisuuden lisääntymisen vaikutusta kielitaidon laajentumiseen sekä osaamisen vahvistumiseen. Kokeilussa on tarkoitus seurata vaikutuksia oppimistuloksiin, kielivalintoihin ja tarjontaan sekä vaikutusta oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintoihin.

Kokeilun seurannasta ja siihen liittyvästä tutkimuksesta on säännöksiä lakiehdotuksen 2 §:ssä. Lisäksi seurantatutkimuksen järjestämisen mahdollistavasta kokeilurekisteristä ehdotetaan säädettäväksi 7 §:ssä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että 2 §:n sääntely jää varsin epämääräiseksi. Samoin jossakin määrin epäselvää on, mahdollistaako nyt perustettavaksi ehdotetun kokeilurekisterin tietosisältö yhdessä muiden 7 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tietojen kanssa seurannan esimerkiksi kaikkien niiden seikkojen suhteen, joita esityksen perusteluissa (s. 6 ja 17) mainitaan. Sivistysvaliokunnan on syytä harkita sääntelyn täsmentämistä.

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3—4). Nyt ehdotettu kokeilu on rajoitettu kohdistumaan vain viidennen tai kuudennen vuosiluokan 1 päivänä elokuuta 2018 alkavana lukuvuonna aloittaviin oppilaisiin. Kyse on siten määräaikaista ja varsin lyhyestä kokeilusta (vrt. PeVL 70/2002 vp, s. 3). Toisaalta kokeilun piiriin kuulumisen oikeusvaikutukset muodostuvat kokeiluun osallistuvien kannalta pysyviksi: kokeiluun osallistuvan oppilaan perusopetuksen oppimäärään sisältyy lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan toisen kotimaisen kielen oppimäärän sijasta vieraan kielen oppimäärä, ja lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa koulutuksen järjestäjän on 8 §:n mukaan hakemuksesta vapautettava kokeiluun osallistunut velvollisuudesta sisällyttää lukion oppimäärään tai ammatilliseen perustutkintoon toista kotimaista kieltä. Toisen kotimaisen kielen taidon puuttuminen saattaa hallituksen esityksessään (s. 10—11) kuvatuilla tavoilla aiheuttaa haitallisia vaikutuksia kokeiluun osallistuvien jatkokoulutus- ja työllistymisvaihtoehtoihin. Erityisesti puuttuvalla toisen kotimaisen kielen taidolla on merkitystä virkojen kelpoisuusvaatimusten kannalta. Lakiehdotuksen mukaiseen kokeiluun osallistuva oppilas saattaa siis joutua merkittävästi eri asemaan kuin kokeilun ulkopuolelle jäävä.

Ehdotetun kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on, että oppilaan osallistuminen kokeiluun perustuu suostumukseen. Opetuksen järjestäjä tekee päätöksen oppilaan osallistumisesta kokeiluun oppilaan huoltajan tai tämän muun laillisen edustajan hakemuksesta. Opetuksen järjestäjän tulee järjestää toisen kotimaisen kielen opetusta kokeiluun osallistumattomalle oppilaalle. Kokeilun osallistumisen perustuminen vapaaehtoisuudelle ja kokeilun rajattu laajuus ja kesto huomioon ottaen ehdotettu sääntely ei muodostu hyväksyttävyyden- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta ongelmalliseksi. Tämän kokeilun yhteydessä perustuslakivaliokunta ei ota kantaa siihen, että toisen kotimaisen kielen opiskelun pakollisuudesta luovuttaisiin kokonaan.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota oppilaan ja hänen huoltajansa tai muun laillisen edustajansa asianmukaiseen ja riittävään informointiin. Opetuksen järjestäjän tulee lain 6 §:n 1 momentin mukaan ennen kokeiluun osallistumista koskevan päätöksen tekemistä oppilasta ja hänen huoltajiaan tai muita laillisia edustajiaan kuulemalla varmistua siitä, että oppilas ja hänen huoltajansa tai muut lailliset edustajansa ovat tietoisia voimassa olevan lainsäädännön mukaisista kielitaitovaatimuksista. Hallituksen esityksessä (s. 10) viitataan informoinnin haasteelli-

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2017 vp

suuteen. Valiokunta painottaa kokeiluun osallistumisen vaikutuksia koskevan riittävän ja selkeän tiedon merkitystä kokeiluun hakeuduttaessa.

Perustuslakivaliokunta pitää lisäksi välttämättömänä, että oppilaalle turvataan mahdollisuus peruuttaa aikaisemmin tekemänsä valinta ja aloittaa toisen kotimaisen kielen opiskelu siitä huolimatta, että hän on osallistunut lain mukaiseen kokeiluun. Asiasta tulisi säätää laissa.

Korkeakouluopintojen osalta toisen kotimaisen kielen opiskelumahdollisuuksien turvaamiseen liittyy lakiehdotuksen 9 §:n sääntely opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämästä avustuksesta. Sääntely avustuksesta on kuitenkin harkinnanvarainen. Ottaen huomioon sääntelyn liittymät yhdenvertaisuuteen ja kielellisiin perusoikeuksiin tällaisten opiskelumahdollisuuksien turvaamisesta tulisi säätää täsmällisesti lailla.

Lailla säätämisen vaatimus

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (ks. esim. PeVL 20/2012 vp, s. 2/II). Vaatimus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilualan määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 19/1997 vp, s. 2).

Nyt ehdotettavan lain soveltamisalaa ei ole rajattu alueellisesti, vaan kokeilulupa myönnetään opetuksen järjestäjän hakemuksen perusteella. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisen lupaharkintaa ohjaavat säännökset lakiehdotuksen 3 §:ssä ovat verrattain väljät, erityisesti 3 §:n 3 momentin sanamuodon vuoksi ("lupaharkinnassa kiinnitetään huomiota"). Valiokunta on samantapaisessa sääntely-yhteydessä kuitenkin todennut sääntelyn väljyyttä koskevaa puutetta lieventävän, että kokeiluluvat myönnetään koulutuksen järjestäjän hakemuksesta (PeVL 70/2002 vp, s. 3/II). Ehdotettu sääntely ei siten muodostu ongelmalliseksi lailla säätämisen vaatimuksen kannalta. Sivistysvaliokunnan tulee kuitenkin vielä harkita 3 §:n sääntelyn täsmentämistä niin, että lupaharkinta on nyt ehdotettua täsmällisemmin sidottua pykälässä mainittuihin edellytyksiin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 10.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas

Valiokunnan lausunto PeVL 44/2017 vp

varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala