

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 12/2004 vp**

Hallituksen esitys laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä huhtikuuta lähettäessään hallituksen esityksen laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta (HE 47/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetusministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- professori Mikael Hidén
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lukiolaikiin sisältyviä säännöksiä ylioppilastutkinnon rakenteesta. Ylioppilastutkintoon kuuluu vähintään neljä koetta, joista vain äidinkiessä ja kirjallisuudessa järjestettävä koe olisi pakollinen. Toisen kotimaisen kielen kokeen suorittaminen tulisi esityksen mukaan valinnaiseksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu, kuitenkin aikaisintaan 1 päivänä kesäkuuta 2004. Lakia sovellet-

taisiin ensimmäisen kerran vuoden 2004 toisella tutkintokerralla suoritettaviin ylioppilastutkintoihin.

Ehdotettua sääntelyä arvioidaan esityksen säätämisyjärjestelyperusteluissa perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevien säännösten kannalta. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt toivottavana, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ylioppilastutkinnon rakenne

Lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan jokaisen ylioppilastutkintoon osallistuvan tulee suorittaa pakollisena koe äidinkielestä ja kirjallisuudesta sekä valintansa mukaan kolme koetta ryhmästä, johon kuuluvat toisen kotimaisen kielen koe, yksi vieraan kielen koe, matematiikan koe ja reaaliaineissa järjestettävä koe. Muutos lisää valinnaisuutta ylioppilastutkinnon suorittamisessa; voimassa olevan lain mukaan valittavina ovat matematiikka ja reaaliaineet. Muutos ei vaikuta tutkintoon kuuluvien pakollisten kokeiden määrään.

Laista ehdotetaan poistettaviksi säännökset, joiden nojalla ylioppilastutkinnosta on toimeenpantu kokeiluja. Perustuslain yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta valiokunta puoltaa esitystä pitkään jatkuneiden ylioppilastutkinnon rakennekokeilujen päättämisestä (PeVL 58/2001 vp, s. 2/II).

Suomi ja ruotsi ovat perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet. Pykälän 2 momentissa edellytetään lailla turvattavaksi jokaiselle oikeus käyttää tuomioistuimissa 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.

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 valiokunnan mielestä keskeisesti kysymys jokaisen oikeudesta saada oman kielen opetusta ja opetusta omalla kielellään. Tätä tukee lukio-opetuksen osalta myös perustuslain 16 §:n säännös muun kuin perusopetuk-

sen saatavuudesta erityisten tarpeiden mukaisesti. Opetuksen päätteeksi toimeenpantavan ylioppilastutkinnon olemassaolo tai tutkinnon yksityiskohtainen rakenne taikka suorittamistapa tai -muoto sen sijaan eivät valiokunnan käsityksen mukaan ole oppilaan kielellisten perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Ehdotetulla sääntelyllä ei puututa kansalliskielten asemaan lukiokoulutuksen opetuskielinä tai oppiaineina. Ehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sääntelyllä voi valiokunnan mielestä olla pitkällä aikavälillä välillisiä vaikutuksia perustuslain 17 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattuun oikeuteen käyttää äidinkieltään tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Tällaisia vaikutuksia saattaa ilmetä, jos lukio-opiskelijat esimerkiksi enenevästi jättäisivät toisen kotimaisen kielen kokeen ylioppilaskirjoituksissa suorittamatta. Tämä taas voi heijastua lukion suorittaneiden edellytyksiin täyttää esimerkiksi virkamiehille säädettyjä kielitaitovaatimuksia. Valiokunta pitää näiden seikkojen vuoksi tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa kansalliskielten opetuksen ja opiskelun yhtä hyvin määrällistä kuin laadullista kehitystä ja ryhtyy tarvittaessa toimiin perustuslaissa taattujen kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi. Valiokunta muistuttaa, että valtioneuvosto antaa kielilain 37 §:n perusteella vaalikausittain eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona käytettäväksi kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kielioloista.

Muita seikkoja

Ylioppilastutkintolautakunta. Opetusministeriö asettaa 18 §:n 3 momentin nojalla ylioppilastutkintolautakunnan. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lautakunnasta ja sen tehtävistä.

Valiokunta on aikaisemmin huomauttanut siitä, että "ylioppilastutkintolautakunnan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi

lautakunnan yleisistä perusteista on perustulain 119 §:n 2 momentin takia säädettävä lailla". Perustuslain esitöiden mukaan "yleisillä perusteilla" tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/II). Ehdotettu sääntely on tältä osin puutteellista, koska ylioppilastutkintolautakunnan pääasialliset tehtävät eivät ilmene laista. Yleisiin perusteisiin kuuluu valiokunnan mielestä myös toimielimen toimikauden mahdollinen määräaikaisuus. Sääntelyä on tältä osin täydennettävä.¹ Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Oikeus osallistua ylioppilastutkintoon. Muun kuin lukiolaissa tarkoitettujen opiskelijan oikeudesta osallistua ylioppilastutkintoon säädetään 18 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Avoin asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Oikeus osallistua ylioppilastutkintoon on yksilön kannalta merkityksellinen, koska tutkinnon suorittaminen tuottaa yleisen kelpoisuuden jatkaa opintoja korkeakoulussa.

¹ Säännös on mahdollista muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "Opetusministeriö asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan ylioppilastutkintolautakunnan, jonka tehtävänä on vastata ylioppilastutkinnon johtamisesta ja järjestämisestä sekä tutkinnon muusta toimeenpanosta. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lautakunnasta ja sen tehtävistä."

Sääntelyä on tarkistettava, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ylioppilastutkinnon sääntelytaso. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että ylioppilastutkintoa koskeva sääntely on lähes kokonaisuudessaan lakia alemmanasteisten säädösten varassa (PeVL 58/2001 vp, s. 3/II). Ylioppilastutkintoasetus sisältää säännöksiä myös sellaisista opiskelijan oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta keskeisistä seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Valiokunta on huomauttanut, että esimerkiksi asetuksella säädettyä muutoksenhakukieltä ei voida perustuslain 21 §:n 1 momentin ja 107 §:n takia soveltaa silloin, kun ylioppilastutkintolautakunnan päätös koskee oppilaan oikeutta tai velvollisuutta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvosto on ryhtynyt toimiin ylioppilastutkintoa koskevan lainsäädännön saattamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Valiokunta kiirehtii näiden toimien loppuun saattamista (PeVL 58/2001 vp, s. 3/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 18 §:n 3 ja 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 12/2004 vp — HE 47/2004 vp

Helsingissä 5 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Reino Ojala /sd
vpj.	Arja Alho /sd	Klaus Pentti /kesk
jäs.	Leena Harkimo /kok	Markku Rossi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Simo Rundgren /kesk
	Roger Jansson /r	Arto Satonen /kok
	Irina Krohn /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Miapetra Kumpula /sd	vjäs. Toimi Kankaanniemi /kd
	Henrik Lax /r	Veijo Puhjo /vas.
	Markus Mustajärvi /vas	

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Wallin
valiokuntaneuvos Sami Manninen.