

Veli-Pekka Viljanen

**HE 114/2017 vp LAIKSI TOISEN KOTIMAISEN KIELEN KOKEILUSTA PERUS-
OPETUKSESSA**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.10.2017

Hallituksen esityksessä ehdotetaan toteutettavaksi kokeilu ”kielivalikoiman laajentamiseksi ilman toisen kotimaisen kielen opiskelua” (1 § 1 mom.). Kokeilu toteutettaisiin koulukohtaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämän kokeiluluvan saaneissa kouluissa (3 §). Kokeilun kohteina olisivat sellaiset oppilaat, jotka aloittavat 5. tai 6. vuosiluokalla 1.8.2018 alkavana lukuvuonna ja jotka eivät ennen lukuvuoden alkua ole aloittaneet toisen kotimaisen kielen alkua (5 §).

Kokeilun piirissä olevat oppilaat ja sen ulkopuolella olevat oppilaat asetetaan lakiehdotuksessa toisen kotimaisen kielen opetuksen osalta eri asemaan. Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn valossa. Perustuslakivaliokunta on useaan otteeseen arvioinut erilaisia alueellisia kokeilulakeja yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta. Valiokunta on pitänyt aikaisemmassa käytännössään jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta. Valiokunta on katsonut, että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Kokeilun sääntelyssä on toisaalta otettava huomioon se, että perusoikeuksien käyttämisestä säädetään lailla, mikä vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (ks. esim. PeVL 70/2002 vp, s. 2, PeVL 58/2001 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että lailla säätämisen vaatimus otetaan huomioon muun ohella kokeilun alueen määrittelyssä. Valiokunta onkin kokeiluhankkeiden yhteydessä edellyttänyt, että kokeilun alueesta säädetään suoraan laissa tai että päätöksenteko kokeilun alueesta sidotaan lailla riittävän täsmällisesti määriteltäviin kriteereihin. Lisäksi kokeilusäännöksille on asetettava voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan

(ks. esim. PeVL 58/2001 vp, s. 2). Edelleen valiokunta on painottanut, että kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp, s. 3).

Käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen tarkoituksena on lisätä kokeiluun osallistuvien opetuksen järjestäjien mahdollisuuksia kielivalikoiman laajentamiseen ja saada tietoa kielivalintoihin liittyvistä tekijöistä ja selvittää valinnaisuuden lisääntymisen vaikutusta kielitaidon laajentumiseen sekä osaamisen vahvistumiseen (1 § 2 mom.). Kokeilulla on siten kielten opetuksen kehittämiseen liittyvä peruste, jota voidaan sinänsä pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä.

Laissa ei itsessään määritellä kokeilualuetta, vaan se jäisi opetus- ja kulttuuriministeriön lupapäätösten varaan. Ministeriön lupaharkintaa rajoittavat säännökset, joiden mukaan lupa voidaan myöntää sellaiselle opetuksen järjestäjälle, jolla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset toteuttaa kokeilu sen tarkoitusta vastaavalla tavalla. Lisäksi opetuksen järjestäjän on sitouduttava myötävaikuttamaan kokeiluun liittyvään seurantatutkimukseen (3 § 4 mom.). Lupaharkinnassa kiinnitetään huomiota alueelliseen ja kieliryhmittäiseen edustavuuteen sekä toista kotimaista kieltä korvaavan kieliopetuksen tarjonnan monipuolisuuteen ja muihin tekijöihin, joilla arvioidaan olevan kieliopetusta monipuolistava vaikutus (3 § 3 mom.). Kokeilun laajuutta rajaa säännös, jonka mukaan kokeilun piiriin voi kuulua enintään 2 200 oppilasta (5 § 3 mom.). Ehdotetut lupaharkinnan kriteerit ovat suhteellisen väljiä, mutta niiden voidaan arvioni mukaan katsoa riittävästi ohjaavan kokeilun piiriin otettavien koulujen valintaa. Kokeilun kohdejoukon rajaaminen kahteen vuosiluokkaan (5 § 1 mom.) täyttää käsitykseni mukaan kokeilusäännöksille perustuslakivaliokunnan käytännössä asetetun voimassaolorajoituksen.

Yhdenvertaisuuden näkökulmasta on merkityksellistä, kuinka suuresta eri asemaan asettamista kokeilussa on kysymys. Tältä osin kysymystä on syytä tarkastella erityisesti kokeilun piiriin valittujen oppilaiden näkökulmasta. Vaikka kyse on kokeilulaista, on sillä pysyviä vaikutuksia kokeilun kohderyhmän piirissä olevien oppilaiden osalta.

Ehdotetulla sääntelyllä on yhteys perustuslain 17 §:ssä turvattuihin kielellisiin oikeuksiin. Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Perustuslain esitöiden mukaan säännös lausuu maan virallisen kaksikielisyyden periaatteen ja sisältää ajatuksen kansalliskielten yhdenvertaisuudesta (HE 309/1993 vp, s. 65). Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain 17 §:stä voidaan johtaa oikeus saada perusopetusta omalla äidinkielellään, suomeksi tai ruotsiksi. Kielellisiin oikeuksiin ei sen sijaan suoranaisesti kuulu oikeutta saada opiskella perusopetuksen piirissä toista kotimaista kieltä.

Toisaalta keskeinen keino toteuttaa perustuslain 17 §:stä johtuvat julkisen vallan velvoitteet ovat lainsäädännössä asetetut kielitaitovaatimukset. Esimerkiksi julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annetun lain (424/2003) 6 §:n mukaan valtion henkilöstöltä, jolta edellytetään säädettynä kelpoisuusvaatimuksena korkeakoulututkintoa, vaaditaan kaksikielissä viranomaisessa viranomaisen virka-alueen väestön enemmistön kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää suullista ja kirjallista taitoa. Yksikielissä viranomaisessa edellytetään viranomaisen kielen erinomaista suullista ja kirjallista taitoa sekä toisen kielen tyydyttävää ymmärtämisen taitoa. Virkamiesten kielitaitovaatimusten johdosta on selvää, että henkilö, joka ei ole perusopetuksessa eikä lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa (vrt. 8 §) osallistunut toisen kotimaisen kielen opetukseen, on myöhemmällä työurallaan tältä osin selvästi heikommassa asemassa kuin toisen kotikielen opetusta saaneet henkilöt. Pahimmassa tapauksessa tämä saattaa olennaisesti vaikeuttaa kielikokeilun piiriin kuuluneiden henkilöiden rekrytoitumista julkisyhteisöjen palvelukseen. Myös yksityisellä sektorilla toisen kotimaisen kielen puutteellinen osaaminen voi rajoittaa työllistymismahdollisuuksia ja uralla etenemistä.

Tämän seikan merkitystä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että kokeiluun osallistuminen on oppilaalle vapaaehtoista (5 § 3 mom.) ja hänellä on aina oikeus saada halutessaan perusopetuslain mukaista toisen kotimaisen kielen opetusta, vaikkakin käytännössä kyse on lasten huoltajien alaikäisten 10-12 -vuotiaiden lastensa puolesta tekemästä valinnasta. Merkityksellistä on myös, että opetuksen järjestäjän tulee ennen päätöksen tekemistä kuulemalla varmistua siitä, että oppilas ja hänen huoltajansa ovat tietoisia lainsäädännön mukaisista kielitaitovaatimuksista (6 § 1 mom.). Ongelman lieventämiseksi lakiin on otettu myös säännös opetus- ja kulttuuriministeriön mahdollisuudesta myöntää avustuksia toisen kotimaisen kielen opiskelumahdollisuuksien turvaamiseksi korkeakouluopintojen aikana (9 §).

Katson myös, että lakiehdotuksessa on riittävällä tavalla huolehdittu kokeilun tulosten selvittämisestä ja arvioinnista (2, 4 ja 7 §).

Perustuslain 17 §:n kielellisten oikeuksien kannalta olisi ongelmallista, jos toisen kotimaisen kielen opiskelusta vapautuminen johtaisi kansalliskielten osaamisen yleiseen heikentymiseen.

Tämä voisi vaarantaa esimerkiksi eri kieliryhmien oikeuden saada omakielisiä palveluja. Ehdotettu kokeilulaki on rajattu koskemaan enintään 2 200 oppilasta (5 § 3 mom.). Kokeilulain rajatussa kontekstissa asia ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Asetelma voi muodostua tässä suhteessa erilaiseksi, jos kokeilun jälkeen päädyttäisiin yleisesti luopumaan toisen kotimaisen kielen pakollisesta opiskelusta perusopetuksessa. Tällöin olisi arvioitava yleisemmin ratkaisun vaikutus perustuslain 17 §:ssä turvattujen suomen- ja ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien toteutumiseen käytännössä.

Johtopäätöksenä edellä esitetyn perusteella katson, että hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus täyttää perustuslakivaliokunnan käytännössä kokeilulainsäädännölle asetetut valtiosääntöoikeudelliset kriteerit, ja se voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.