

Teuvo Pohjolainen
19.10.2017

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa (HE 114/2017 vp)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kokeilulaki, jolla mahdollistettaisiin peruskouluissa alueelliset kokeilut kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua. Ehdotettu kokeilu koskisi poikkeamista perusopetuksen tavoitteista ja lailla säädetyistä vähimmäisvaatimuksista. Ehdotettavan kaltaista kokeilua ei ole aiemmin toteutettu.

Hallituksen esityksen mukaan voimassa oleva perusopetuksen kokeilua koskeva perusopetuslain (628/1998) 20 § ei tässä esitettyyn kokeiluun sovellu. Perusopetuslain 20 §:n mukaan koulutuksen tai opetuksen kehittämiseksi järjestettävässä kokeilussa voidaan poiketa perusopetuslain 14 §:ssä tarkoitettusta tuntijaosta ja opetussuunnitelman perusteista ja säännöksistä, jotka koskevat oppilaalle annettavan opetuksen vuosittaista ja viikoittaista määrää sekä oppilaan päivittäistä työmäärää, koulunkäynnin aloittamisajankohtaa ja vuosiluokalta

toiselle siirtymistä. Toinen kotimainen kieli on perusopetuslain 11 §:n mukaan kaikille yhteinen oppiaine. Koska perusopetuslain 20 §:n mukaan kokeiluluvassa voidaan poiketa vain tuntijaosta ja opetussuunnitelman perusteista, ei opetus- ja kulttuuriministeriöllä tai Opetushallituksella ole voimassa olevan lain nojalla toimivaltaa myöntää sellaista kokeilulupaa, jossa poikettaisiin 11 §:n säännöksestä. Kaikille yhteisten oppiaineiden opettamisesta voidaan 11 §:n mukaan poiketa ainoastaan silloin, jos yksityinen koulutuksen järjestäjä tai valtio on opetuksen järjestämistä koskevassa luvassa saanut erityisen koulutustehtävän.

Hallituksen esityksen mukaan kokeiluun voivat osallistua vain viidennen tai kuudennen luokan oppilaat, jotka eivät ole ennen kokeilun alkamista aloittaneet toisen kotimaisen kielen opintoja. Kokeiluun osallistuvien oppilaiden tulee 1.8.2018 alkavalla viidennellä tai kuudennella vuosiluokalla valita toisen kotimaisen kielen tilalle vieras kieli. Tällöin kokeiluun osallistuvan oppilaan oppimäärään sisältyy oman äidinkielen lisäksi kaksi vierasta kieltä. Kokeiluun osallistuvan koulun kaikille edellä tarkoitetuille oppilaille, jotka ilman kokeiluun osallistumista aloittaisivat toisen kotimaisen kielen opinnot kyseisenä vuonna, on tarjottava mahdollisuutta osallistua kokeiluun. Kokeiluun osallistuminen on oppilaalle vapaaehtoista. Valinnan tehtyään oppilas ja hänen huoltajansa ovat siihen sitoutuneita, kuten muihinkin oppiainevalintoihin.

Kielivalinnan opetuksen järjestäjän tarjoamien vaihtoehtojen pohjalta tekevät käytännössä oppilaan huoltajat kuten nykyisinkin. Opetuksen järjestäjän tulee varmistua siitä, että oppilas ja hänen huoltajansa tai muut lailliset edustajansa ovat tietoisia voimassa olevan lainsäädännön mukaisista kielitaitovaatimuksista, esimerkiksi molempien kotimaisten kielten osaamisen merkityksestä jatko-opintojen ja virkaan valituksi tulemisen kannalta.

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

Hallituksen esitykseen sisältyvät laajahkot säätämisyjärjestysperustelut, joissa on arvioitu ehdotettua kokeilulakia suhteessa oppilaiden yhdenvertaisuuteen ja sivistyksellisiin oikeuksiin sekä kielellisiin oikeuksiin. Lisäksi on arvioitu yleisiä lainsäädännöllisille kokeiluille asetettujen edellytysten toteutumista sekä suhdetta kunnalliseen itsehallintoon. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa.

2 Kokeilulait valtiosäännön kannalta yleensä

Perustuslakivaliokunnan kanta on ollut (PeVL 70/2002 vp), että opetuksen ja koulutuksen kehittäminen on sinänsä hyväksyttävä peruste rajattujen kokeilujen toimeenpanemiseksi maan eri osissa. Kokeilujen tulee kuitenkin olla objektiivisin perustein arvioituna kussakin tapauksessa tarpeen.

Hallituksen esityksen mukaan nyt esitettävän kokeilun yhtenä tavoitteena on kielivalikoiman laajentaminen. Esitys tukee tätä tavoitetta, sillä oppilaan on valittava jokin muu kieli, jos hän ei valitse toista kotimaista kieltä. Kokeilussa saadaan tärkeää tietoa kielten opiskelun kehittämiseksi ja monipuolistamiseksi. Kokeilun tarkoituksena on seurata kokeilun vaikutuksia kielivalintoihin ja tarjontaan sekä vaikutuksia oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintopolkuihin. Kokeilussa pyritään selvittämään, miten esimerkiksi oppilaiden sukupuoli, perhetausta, aikaisempi koulumenestys ja asuinpaikka vaikuttavat kielivalintoihin. Kokeilun yhteydessä voidaan selvittää valinnaisuuden vaikutuksia oppilaiden opiskelumotivaatioon ja oppimistuloksiin. Kokeilu on perusteltu koulutuksen tai opetuksen kehittämiseksi. Kyseessä voidaan katsoa olevan yhteiskunnallisesti merkittävä kokeilu.

3 Kokeilun suhde yhdenvertaisuuteen

Perustuslakivaliokunta on arvioinut laajasti kokeilulainsäädännön suhdetta yhdenvertaisuuden perusoikeussäännökseen viimeksi vuonna 2016 (PeVL 51/2016 vp). Valiokunta lausui tuolloin mm:

”Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee paitsi vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan.

Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia ihmisille, että asetettaessa heille velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I).

Yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, jonka mukaan ketään ei saa asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä lueteltuja erotteluperusteita voidaan pitää syrjintäkiellon ydinalueena. Luetteloa ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen syy voi olla esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, seksuaalinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43—44, ks. myös PeVL 31/2014 vp, s. 3/I)."

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 20/2012 vp, s. 2/I—II ja PeVL 58/2001 vp, s. 2/II sekä niissä viitatu 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). Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemuksien hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 19/1997 vp, s. 1/I).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut kokeiluluonteista lainsäädäntöä monissa muissakin lausunnoissaan. Se on vakiintuneesti korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa *lailla säätämisen vaatimusta* ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (PeVM 4/2006 vp, PeVL 70/2002 vp, PeVL 11/2002 vp ja PeVL 58/2001 vp). Vaatimus tulee ottaa huomioon muun ohella kokeilualueen määrittelyssä. Tältä pohjalta valiokunta on

kokeiluhankkeiden yhteydessä yleensä edellyttänyt, että *kokeilualueesta säädetään suoraan laissa tai -toissijaisesti - päätöksenteko kokeilualueesta sidotaan lailla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin* (PeVL 20/2012, PeVL 2/2011 vp, PeVM 4/2006 vp, PeVL 4/2003 vp, s. 2, PeVL 70/2002 vp, PeVL 39/2002 vp, PeVL 11/2002 vp, PeVL 58/2001 vp ja PeVL 19/1997 vp). *Kokeilusäännöksille tulee valiokunnan kannanottojen mukaan lisäksi asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan ajan* (PeVL 20/2012, PeVM 4/2006 vp, PeVL 8/2003 vp, PeVL 70/2002 vp, PeVL 39/2002 vp ja PeVL 58/2001 vp). *Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on lisäksi, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty* (PeVL 70/2002 vp ja PeVL 39/2002 vp).

Esillä olevassa hallituksen esityksessä kokeilun tarkoituksena on seurata kokeilun vaikutuksia kielivalintoihin ja tarjontaan kokeiluun osallistuvilla alueilla sekä kokeiluun osallistumisen vaikutuksia oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintopolkuihin. Kokeilussa pyritään selvittämään oppilaiden kielivalintoja ja niiden taustalla olevia tekijöitä. Kokeilussa selvitetään, miten laajasti ja minkä kielten osalta kielten tarjonta ja opiskelu mahdollisesti laajenevat tilanteessa, jossa kielivalintoja koskevaa sääntelyä vähennetään. Kokeilussa pyritään selvittämään, miten esimerkiksi oppilaiden sukupuoli, perhetausta, aikaisempi koulumenestys ja asuinpaikka vaikuttavat kielivalintoihin. Kokeilun yhteydessä voidaan selvittää valinnaisuuden vaikutuksia oppilaiden opiskelumotivaatioon ja oppimistuloksiin sekä toisen kotimaisen, että vieraiden kielten oppilasryhmien osalta sekä tehdä asiassa vertailua. Kokeilussa myös seurataan ja tutkitaan siihen osallistuneiden oppilaiden koulutuspolkuja ja kielen opiskelun jatkumoa, ensisijaisesti toiselle asteelle. Kokeilu mahdollistaa seurannan ulottamisen myös lukion tai ammatillisen peruskoulutuksen jälkeisiin opintoihin. Lisäksi kokeilussa selvitetään monipuolisen kielivalikoiman tarjonnan edellytyksiä opetuksen järjestäjän näkökulmasta kokeiluun osallistuneilla alueilla. Kokeilun toimeenpaneva ja sitä valvova Opetushallitus päättää tarkemmin kokeiluasetelman rakentamisesta ja yhteistyöstä alan tutkijoiden kanssa.

Kokeilu täyttää siten perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädännölle aiemmin asettamat ehdot:

-Kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 20/2012 vp, s. 2/I—II ja PeVL 58/2001 vp, s. 2/II sekä niissä viitattut lausunnot).

-Hallituksen esityksen mukaan kokeilulaki ei rajaisi kokeilun piiriin vain tiettyä valtakunnan maantieteellistä osaa, vaan kaikki kunnat ja muut perusopetuksen järjestäjät voivat lähtökohtaisesti hakea kokeilulupaa. Kokeiluun voivat hakea sekä suomen että ruotsinkieliset opetuksen järjestäjät. Näin ollen kokeilua ei ole rajattu vain tietylle alueelle ja tiettyyn kieleen.

-Lakiehdotukseen sisältyy myös täsmällinen voimassaolon rajoitus.

-Esityksen mukaan kokeiluun osallistuminen on oppilaalle aina vapaaehtoista. Opetuksen järjestäjän tulee järjestää toisen kotimaisen kielen opetusta kaikille sitä haluaville ja poissulkeminen on täysin oppilaan vapaassa harkinnassa.

-Esitys edellyttää myös ennen valintaa annettavaa informaatiota siitä, että oppilas ja hänen huoltajansa tai muut lailliset edustajansa ovat tietoisia voimassa olevan lainsäädännön mukaisista kielitaitovaatimuksista, esimerkiksi molempien kotimaisten kielten osaamisen merkityksestä jatko-opintojen ja virkaan valituksi tulemisen kannalta.

Edellä sanotuista syistä en pidä lakiehdotusta ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta.

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä (PeVL 51/2016 vp) kiinnittänyt huomiota myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen (ks. myös esim. PeVL 38/2006 vp, s. 3/II—4/I). Lakiehdotuksen mukaisessa kokeilussa kieliopetuksen valinnanvapauden piiriin kuuluvat oppilaat saavat laajemmat oikeudet valita opiskelemansa kielet kuin muut oppilaat. Toisaalta kyse on määräaikaaisesta kokeilusta, jolle on edellä osoitettu perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä perusteita. Merkitystä on myös sillä (ks. PeVL 51/2016 vp), että kyse ei ole esimerkiksi rikosoikeudellisen rangaistuksen kokeilemisen sääntelystä, joka kajoaisi yksilön oikeusasemaan syvemmin kuin säännökset kieliopetuksen valinnan vapaudesta (ks. myös PeVL 59/2001 vp, s. 2/I). *Kokeilun sääntely ei ole siten oikeasuhtaisuusvaatimuksen vastaista.*

4 Kokeilun suhde kielellisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa

tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Kansalliskielistrategiassa (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2012) painotetaan yksilön oikeutta oppia maan toista kansalliskieltä.

Esillä oleva kokeilulakiehdotus ei vaikuta perustuslain takaamien kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Kokeilu ei vaikuta virkanimityksiin liittyviin kielitaitovaatimuksiin, eikä siten yksilön oikeuteen saada julkiset palvelut omalla äidinkielellään.

Esitys ei ole myöskään ristiriidassa sivistyksellisten oikeuksien kanssa, kuten perustuslaissa taatun oikeuden saada maksutta perusopetusta omalla äidinkielellään. Näin ollen en pidä lakiehdotusta myöskään tässä suhteessa perustuslain kannalta ongelmallisena. Kansalliskielistrategialla, jossa painotetaan yksilön oikeutta oppia maan toista kansalliskieltä, on merkitystä vain esityksen poliittisessa harkinnassa, ei valtiosääntöisessä.