

Olli Mäenpää

19.10.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa (HE 114/2017 vp)

Kokeilulainsäädännön yleisiä edellytyksiä

Perustuslakivaliokunnan käytännössä kokeilulainsäädäntöä arvioidaan yleisesti etenkin perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden kannalta, sillä kokeilu asettaa luonteensa vuoksi siinä tarkoitettuun kokeiluryhmään kuuluvat yleensä eri asemaan muihin samassa tilanteessa oleviin henkilöihin verrattuina. Tämä arviointi tavallisesti korostaa – sinänsä perustelulla tavalla – kokeilulainsäädännön rajoituksia sekä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta etenkin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten huomioon ottamiseksi.

Kokeilulainsäädännöllä voidaan toisaalta myös tukea lainvalmistelun ja lainsäädännön laatua selvittämällä etukäteen erilaisten sääntelyvaihtoehtojen vaikutuksia. Tältä kannalta kokeilu tukee eduskunnan toimivaltaa lainsäädäntövallan käyttöön (PL 3.1 §). Lisäksi sillä voidaan saada hyödyllistä tietoa siitä, miten yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista olisi perusteltua ja asianmukaista säätää yleisesti sitovalla tavalla (PL 80.1 §). Kokeilulla voidaan niin ikään selvittää parhaita toteuttamisvaihtoehtoja perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden (PL 22 §) toteuttamiseksi. Nämä näkökulmat puoltavat objektiivisin perustein arvioiden tarpeellisen kokeilun järjestämistä lakiin perustuen edellyttäen, että kokeilu toteutetaan asianmukaisesti.

Arvioitaessa ehdotettua kokeilua perustuslain kannalta on paikallaan ottaa huomioon sekä sitä rajoittavat että puoltavat tekijät.

Kielivalintakokeilun vaikutukset yhdenvertaisuuteen

Lainsäädännön määrittelemää mahdollisuutta erilaisten kielivalintojen tekemiseen perusopetuksessa ei sinänsä voida pitää ongelmallisena yhdenvertaisuuden kannalta. Tilanne on kuitenkin jossain määrin toinen kotimaisten kielten opiskelun kannalta. Käytännössä toisen kotimaisen kielen opiskelun puutteesta saattaa ai-

heutua ongelmia työn tai viran kelpoisuusvaatimusten tai esimerkiksi jatko-opintojen suorittamisen kannalta. Sillä voi myös olla vaikutusta suomen- ja ruotsinkielisen väestön oikeuteen saada julkisia palveluja samanlaisten perusteiden mukaan (PI 17.2 §).

Arvioitaessa näitä yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökohtia, on merkitystä ensinnäkin sillä, että kokeiluun osallistuminen ei lakiehdotuksen 6 §:n mukaan olisi pakollista, vaan se perustuisi oppilaan huoltajan tekemään hakemukseen. Vaikka yksinomaan tällaiseen hakemukseen sisältyvälle suostumukselle ei voida antaa ratkaisevaa merkitystä, se lieventää mainittujen yhdenvertaisuusongelmien merkitystä etenkin oppilaan oikeuksien ja oikeusturvan näkökulmasta. Tältä osin on lisäksi merkitystä sillä, että opetuksen järjestäjän tulee lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan informoida oppilasta ja tämän huoltajaa voimassa olevista kielitaitovaatimuksista.

Toiseksi esityksen perustelujen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö turvaisi riittävät resurssit toisen kotimaisen kielen opetukseen kokeiluun osallistuneille heidän suorittaessaan korkeakouluopintoja, jotta opiskelijalla on mahdollisuus saavuttaa korkeakoulututkintoon sisältyvä riittävä kielitaito ja kelpoisuus hakea valtion virkoihin (s. 18). Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly tämän turvalausekkeen toteuttamiseen velvoittavaa säännöstä. Koska kysymys on paitsi yhdenvertaisuudesta myös kielellisten perusoikeuksien turvaamisesta, turvaamisvelvollisuudesta olisi välttämätöntä säätää nimenomaisesti lain tasolla.

Kielelliset perusoikeudet

Kielellisten perusoikeuksien kannalta on lakiehdotuksen arvioinnissa keskeinen perustuslain 17 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Lisäksi julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Kokeilu vaikuttaa lähinnä välillisesti kielellisiin perusoikeuksiin siten, että edellytykset turvata niiden toteutuminen voi heikentyä, jos kansalliskielten riittävä taito kokeilun johdosta olennaisesti heikkenee. Kokeilu on kuitenkin alaltaan verraten suppea ja koskisi vain pienehköä osaa oppilaita. Kokeilu ei siten ilmeisesti aiheuttaisi kielellisten perusoikeuksien kannalta merkittävää tai pysyvää ongelmaa suomeksi ja ruotsiksi annettavan palvelun tason säilymisen kannalta.

Myös kokeilun vaikutuksia kielellisiin perusoikeuksiin ja erityisesti oikeuteen saada julkisia palveluja omalla äidinkielellään olisi joka tapauksessa paikallaan arvioida kokeilun tuloksia analysoitaessa. Tämä kokeilun kannalta olennaisena pidettävä näkökohta olisi perusoikeuksien turvaamisveloitteen vuoksi perusteltua lisätä lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin säännökseen, jossa määritellään kokeilun tarkoitusta.

Kokeilun järjestäminen

Kokeilun tavoitteet

Lakiehdotuksen mukainen kokeilu koski poikkeamista perusopetuksen tavoitteista ja lailla säädetyistä vähimmäisvaatimuksista. Kokeilun tarkoituksena on sen 1 §:n 2 momentin ja esityksen perustelujen mukaan 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 (s. 17). Yhtenä tavoitteena on myös kielivalikoiman laajentaminen (s. 16).

Tavoitteet perustuvat pääosin eduskunnan edellyttämään selvitykseen lainsäädännöllisistä edellytyksistä kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua. Kokeilun tavoitteita voidaan pitää hyväksyttävinä sekä yhdenvertaisuuden näkökulmasta että mahdollisesti säädettävän lain eri vaihtoehtojen selvittämisen kannalta.

Kokeilun alueellinen määrittely

Kokeilua ei olisi rajattu alueellisesti. Sen sijaan kaikilla kunnilla ja muilla perusopetuksen järjestäjillä olisi yleensä oikeus hakea kokeilulupaa. Luvan myöntämiseen lakiehdotuksen 3 §:n 3 ja 4 momentin mukaan liittyvää harkintavaltaa voidaan pitää riittävän täsmällisesti säänneltynä. Alueellisten rajoitusten puute tukee kokeilulla saatavan tiedon kattavuutta ja edustavuutta – edellyttäen että lupahakemukset edustavat eri alueita ja opetuksen järjestäjiä.

Kokeilun rajaukset ja kesto

Kyseessä on määräaikainen kokeilu, jonka kesto on arviolta 4-5 vuotta. Sen kohteena olisivat ikäluokat, jotka aloittavat 5. tai 6. vuosiluokalla vuonna 2018. Lisäksi kokeilussa seurataan siihen osallistuneiden siirtymistä toiselle asteelle sekä ainakin osaa oppilaista riittävällä otannalla tämän jälkeisiin opintoihin ja työelämään. Kokeilua voidaan pitää kohteeltaan ja kestoaltaan riittävästi ja asianmukaisesti rajattuna.

Kokeilun tulosten arviointi

Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp; PeVL 39/2002 vp). Lakiehdotuksen 2 §:ään sisältyy tältä osin varsin pääpiirteinen säännös, jonka mukaan Opetushallitus vastaa kokeilun toimeenpanosta ja raportoi sen etenemisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle. Sisällöllisiä säännöksiä kokeilun tulosten selvittä-

misestä ja arvioinnista lakiehdotukseen ei sen sijaan sisälly. Pelkästään Opetushallituksen vastuun toteaminen laissa vaikuttaa tältä kannalta liian ylimalkaiselta määrittelyltä.

Henkilötietojen suoja

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 11/2016 vp; PeVL 21/2012 vp). Lakiehdotuksen 7 §:n säännöstä kokeilurekisteristä olisi tämän vuoksi paikallaan täydentää henkilötietojen säilytysajan määrittelyllä.