Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 11.10.2017 KELLO 9.30
HE 114/17 vp laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa

Esityksen perustelujen alun mukaan esityksellä mahdollistettaisiin kielikokeilu, johon osallistuvien perusopetuksen oppimäärään ei kuuluisi toisen kotimaisen kielen oppimäärää. Kohdassa viitataan myös siihen, että eduskunta on vuonna 2014 hylätessään kansalaisaloitteen ruotsin kielen valinnaiseksi tekemisestä kaikilla kouluasteilla edellyttänyt, että hallitus selvittää lainsäädännölliset edellytykset alueellisiin kokeiluihin kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kotimaisen kansalliskielen opiskelua. Lakiehdotus on perustuslakivaliokunnassa lausunnolla. Valiokunnan tehtävänä on siten ensi sijassa lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointi. Esityksen perusteluihin sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. - Tarkastelen seuraavassa vain ehdotuksen valtiosäännönmukaisuuteen liittyviä kysymyksiä. Mainitsen kuitenkin aluksi erään epätavallisen piirteen perusteluissa.

- - - - - - -

Hallituksen esityksissä yleensä esitetään erillisenä jaksona tehtyjen lakiehdotusten yksityiskohtaiset (pykäläkohtaiset) perustelut. Säännöskohtaiset perustelut ovat tärkeä elementti ehdotettujen säännösten eduskuntakäsittelyssä ja säännösten myöhemmässä soveltamisessa viranomaisten toiminnassa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa ei ole kyse lakiehdotuksen yleisten tavoitteiden tai soveltamismahdollisuuksien kuvailusta, vaan niillä annetaan konkretisoivaa tietoa siitä, miten kunkin säännöksen sanamuoto on tarkoitettu ymmärrettäväksi ja sovellettavaksi. Nyt käsiteltävässä esityksessä ei ole Yksityiskohtaiset perustelut – jaksoa, mutta on kyllä Ehdotetut muutokset- jakso (s. 6-9), jossa muutokset kuvataan pykälä pykälältä. Minusta tämä ei vastaa hyvään lainvalmisteluun kuuluvaa – ja

hallituksen esityksissä tavanomaista - säännösten yksityiskohtaisten perustelujen laatimistapaa. Kyse ei ole vain jaksojen otsikoinneista tai esim. siitä, miten lainsoveltajat ovat tottuneet löytämään sovellettavien säännösten perustelut. Kysymys on myös siitä, että nyt käytetty ”...§:ssä säädettäisiin...” - kuvaustapa näyttää merkitsevän yksityiskohtaisten perustelujen tavanomaista esittämistä väljempää, kuvailevampaa otetta siihen, mitä säännnöstekstillä tarkoitetaan. - Valiokunta voisi ehkä lausunnossaan kiinnittää huomiota huolella laadittujen ja tavanomaiseen tapaan esitettyjen yksityiskohtaisten perustelujen merkitykseen.

- - - - - - -

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on lyhyesti tarkasteltu perustuslakivaliokunnan linjauksia, jotka koskevat erilaisia kokeilujärjestelyjä ja niiden suhdetta perustuslain yhdenvertaisuusnormiin. Minusta ehdotetun kaltainen kokeilujärjestely ehdotetun kaltaisin (vaikkakin nyt ehkä kaunistelevasti esitetyin) perustein on lähtökohtaisesti mahdollista toteuttaa tavallisella lailla. Palaan joidenkin yksittäisten perustuslainkohtien mahdolliseen merkitykseen edempänä, mutta tarkastelen ensin , vastaako tässä esitetty kokeilun toteutuksen säätely tarkkuudeltaan niitä vaatimuksia, joita valiokunta näyttää käytännössään omaksuneen. Lainaan taustaksi joitakin kohtia valiokunnan lausunnosta pevl 58/01 vp, joka koski lukiolain muuttamista. Valiokunta totesi lausunnossa mm.:

> ” Lain 18 §:n 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi lukiokoulutuksen päätteeksi toimeenpantavan ylioppilastutkinnon tarkoituksesta ja yleispiirteisestä sisällöstä..... Opetusministeriö voi ehdotuksen mukaan panna tutkinnon kokeilutarkoituksessa toimeen muutoin noudatettavana olevista säännöksistä ja määräyksistä osittain poikkeavasti. Ministeriön tällaista toimivaltaa on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.
> Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädäntöehdotuksia aikaisemmin arvioidessaan korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Kokeilu, jolla hankitaan tietoja ja kokemuksia tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista, saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Toisaalta kokeilun sääntelyssä on otettava huomioon se perusoikeusuudistuksen yhteydessä korostettu seikka, että perusoikeuksien käyttämisestä säädetään lailla. Tämä perusoikeuskysymyksissä tärkeä lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (PeVL 19/1997 vp). Ylioppilastutkinnon kehittäminen lukio-opintojen ja yhteiskunnan tarpeita vastaavaksi on sinänsä hyväksyttävä peruste panna toimeen rajattuja kokeiluja maan eri osissa. Säännösehdotus perustuu kuitenkin siinä määrin avoimeen lainsäädäntövallan delegointiin, että se ei täytä lailla säätämisen vaatimusta. Edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on, että lakiin sisältyy sääntely ylioppilastutkinnon rakenteesta ja tutkinnon sisältöä koskevista seikoista sekä täsmälliset säännökset siitä, miltä osin tutkinto voidaan
> panna toimeen lain yleisistä säännöksistä poiketen. Lakiin tulee myös ottaa

> viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat säännökset kokeilukoulujen tai -paikkakuntien valinnasta. Kokeilusäännöksille on lisäksi asetettava voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan."

Nyt käsiteltävään lakiehdotukseen epäilemättä sisältyy kokeilukoulujen valinnasta "viranomaisen harkintavaltaa ohjaavia" säännöksiä. Tällaisena säännöksenä voidaan erikseen mainita 3 §:n 3 momentti. Kohdan muotoilu on kuitenkin verraten väljä, kun sen mukaan lupaharkinnassa "kiinnitetään huomiota" eräisiin nimettyihin seikkoihin "ja muihin tekijöihin, joilla arvioidaan olevan kieltenopetusta monipuolistava vaikutus". Valiokunnan em. lausunnon mukaan lakiin tulee ottaa viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat säännökset "kokeilukoulujen tai -paikkakuntien valinnasta." Valiokunnan lausumien muotoiluihin ei tietysti kuulu suhtautua kuin normien teksteihin. Silti on perusteltua kysyä, kuinka tarkan lakisääteisesti nyt tarkoitettuun kokeiluun osallistuvat koulut tulevat valituiksi, jos valintaa "valintakelpoisten" koulujen ja oppilaiden välillä laissa ohjaa vain 3,3 §:n "kiinnitetään huomiota...."- kriteeri ja 5,3 §:n määräys, jonka mukaan mahdollisuutta osallistua kokeiluun tarjotaan "yhteensä enintään 2200 oppilaalle". Jos lähdetään siitä, että myös kokeilun laajuus on ainakin suuruusluokaltaan lakisääteisyysvaatimuksen piiriin kuuluva asia, voidaan myös kysyä, kuinka tarkkaan lainsäätäjä on päättämässä kokeilun laajuudesta, jos laissa ei ole kokeilun laajuudesta muuta kuin edellä viitattu "yhteensä enintään"- toteamus. - Jos seurataan edes pääpiirtein samanlaisia kriteerejä kuin valiokunta näyttää seuranneen em. lausunnossaan vuodelta 2001, olisi lakia – lähinnä 3 ja 5 § - tarkennettava.

Jos kokeilu toteutetaan riittävän tarkasti lakisääteisesti (laissa säätäen) ja kokeilu on sekä laajuudeltaan että kestoltaan riittävän rajattu, voidaan perustuslakivaliokunnan erilaisia kokeiluja koskevan käytännön valossa ilmeisesti hyväksyä epäyhdenvertaisuus, joka sisältyy siihen, että tietyt koululaiset pääsevät halutessaan mukaan kokeiluun, mutta muut, relevantisti samassa asemassa olevat koululaiset, eivät pääse , vaikka haluaisivat. Tämän koulunkäyntivaihetta koskevan epäyhdenvertaisuuden lisäksi voidaan kysyä, voiko kokeiluun osallistumisesta seurata sellaisia myöhempiin opiskelumahdollisuuksiin tai myöhempiin työllistymis- tai uramahdollisuuksiin liittyviä eriarvoisuuksia (erilaiseen asemaan joutumisia), jotka olisivat ongelmallisia perustuslain yhdenvertaisuusnormin kannalta. Kysymys voisi kai lähinnä olla siitä, että tämän lakiehdotuksen mukaisen valinnan tehnyt voi joutua myöhemmissä opiskelu-ja työllistymistilanteissa muita alunperin relevantisti samassa asemassa olleita heikompaan asemaan. Tähän erilaiseen asemaan joutumiseen liittyvät näkökohdat voivat ansaita huomiota lakiehdotuksen yleisessä

arvioinnissa. Perustuslakivaliokunnan perustuslain yhdenvertaisuusnormia koskevan tulkintakäytännön valossa tällaisia erilaiseen asemaan joutumisia ei kuitenkaan voida pitää sillä tavoin konkreettisina ja tehdyistä valinnnoista suoraan johtuvina eroina, että ne olisivat ongelmallisia yhdenvertaisuusnormin kannalta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan kielellisistä oikeuksista (s.17):

> ”Koska kokeilu on määräaikainen koskien vain tiettyjä ikäluokkia ja se toteutetaan oppilasmääräiseltä laajuudeltaan rajatusti, sillä ei voida arvioida olevan koko yhteiskunnan laajuisesti merkittävää haittaa kielellisten oikeuksien ja toisen kotimaisen kielen osaamisen kannalta.”

Kansalliskieliä koskevan PL 17 §:n, yhdenvertaisuutta koskevan PL 6 §:n ja perusoikeuksien turvaamisvelvoitetta koskevan PL 22 §:n nojalla on julkisen vallan, siis viime kädessä valtion, turvattava yhdenvertaisesti jokaiselle kansalliskieliin, suomeen ja ruotsiin, liittyvät oikeudet. Velvoite koskee - myös perustuslakivaliokunnan lausumien valossa - myös oikeuksien tosiasiallista toteutumista. Perustuslain säännökset eivät lausu siitä, millä tavoin julkisen vallan on turvattava tai se voi turvata PL 17 §:n edellyttämät yhdenvertaiset palvelut suomen ja ruotsin kielellä. Perustuslaki edellyttää kouluopetuksen saamista omalla kielellä, suomeksi tai ruotsiksi, mutta perustuslaissa ei lausuta suomen kielen ja ruotsin kielen opetuksesta kouluissa. Perustuslain 17 §:n vaatimukset saattavat toisaalta käytännössä merkitä tarvetta huolehtia siitä, että säännöksessä tarkoitetuista palveluista vastaaviin tehtäviin on riittävästi saatavilla suomea taitavia ja ruotsia taitavia henkilöitä ja tämä puolestaan saattaa käytännössä merkitä tarvetta huolehtia riittävästä suomen kielen ja ruotsin kielen opetuksesta kouluissa. Tilannetta voidaan kuvata niinkin, että perustuslaki ei aseta mitään vaatimuksia suomen kielen opetukselle ja ruotsin kielen opetukselle kouluissa, jos PL 17 §:ssä edellytetyt yhdenvertaiset palvelut suomen kielellä ja ruotsin kielellä voidaan turvata kouluissa annetusta näiden kielten opetuksesta riippumatta. Kysymys siitä, miten suomen kielen opetus ja ruotsin kielen opetus kouluissa järjestetään, ei siten periaatteessa välttämättä koske perustuslakia, mutta PL 17 §:n velvoitteiden toteutumiseen vaikuttavista muista tekijöistä riippuen se saattaa käytännössä muodostua perustuslain asettamien velvoitteiden toteuttamisessa merkittäväksi kysymykseksi.

Nyt sanottu koskee kuitenkin pysyvien järjestelyjen merkitystä ja pysyviin järjestelyihin ehkä tehtävien muutosten nopeasti tai ajan kanssa ilmeneviä vaikutuksia. Nyt tarkasteltavana olevassa ehdotuksessa tarkoitettu lyhytaikainen ja rajattu kokeilu on kielellisten oikeuksien kannalta eri asemassa ja selvästi toteutettaviss tavallisessa laissa.

Suhtautuminen asetuksenantovaltaa ja lainsäädääntövallan siirtämistä koskevaan PL 80 §:ään jää esityksessä jotenkin epäselväksi. Perustuslainkohdassa lähdetään siitä, että lakia tarkentavia normeja annetaan asetuksin, että asetusten antaminen vaatii valtuutusta laissa, että valtuuttaminen edellyttää tiettyjen rajoitusten huomioon ottamista ja että muille viranomaisille (kuin asetuksenanntajille) voidaan antaa vain hyvin rajatusti mahdollisuus oikeussääntöjen antamiseen (HE 1/98 vp, s. 131-133, ja pevm 10/98 vp, s. 23, jossa valiokunta mm. korosti sitä, että lainsäädäntövaltaa ei yleensä tule osoittaa ministeriötä alemmalle viranomaiselle). Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa kuvataan PL 80 §:n merkitystä varsin yleispiirteisesti, viitataan siihen, että viranomaiselle kuuluvien velvoitteiden keskeiset perusteet tulee määritellä laissa yksiselitteisesti, ja jatketaan tarkoitukseltaan hämäräksi jäävällä toteamuksella, jonka mukaan laissa määriteltyjä perusteita ja niiden toteuttamista koskevia käytännön seikkoja on sen sijaan mahdollista täsmentää ”muilla sitovaa normiohjausta kevyemmillä keinoilla”(s. 16). Säätämisjärjestysperusteluissa myös katsotaan (s. 18) lakiehdotukseen sisältyvän ministeriön asetuksenantovaltuuden (tarkoittanee valtuutusta 9 §:ssä) olevan perustuslain mukainen.

Säätämisjärjestysperusteluissa esitettyä merkittävämpää on kuitenkin se, miten lakiehdotus on laadittu. Tässä kohden kiinnittää huomiota se, että lakiehdotuksessa näyttää olevan vain yksi asetuksenantovaltuus – 9 §:ssä säädetty ministeriön valtuus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä pykälässä tarkoitetun valtionavustuksen myöntämisen edellytyksistä - mutta Opetushallituksen todetaan 2 §:n 1 momentissa vastaavan ”kokeilun toimeenpanosta, seurannasta ja ohjeistuksesta” ja saman pykälän 3 momentin mukaan Opetushallitus mm. ”antaa määräyksiä kokeilun toteuttamiseen, ohjeistamiseen ja kokeiluun liittyvään seurantaan ja tutkimukseen liittyvistä seikoista”. Ehdotuksen 2 §:ään liittyvissa perusteluissa (s. 7) todetaan mm.:

> ”...Opetushallitus myös valvoo ja ohjaa kokeilua ja siihen liittyvän tutkimuksen ja selvitysten etenemistä. Opetushallitus voi antaa sitovia määräyksiä kokeilun toteuttamiseen, ohjeistamiseen ja siihen liittyvään seurantaan liittyen. Opetushallitus voi antaa määräyksiä siitä, miten opetuksen järjestäjän velvollisuus varmistaa oppilaiden ja heidän huoltajiensa tietopohja valinnan mahdollisista seurauksista tulee varmistaa.....”

En tunne sektorin kenttää, mutta minun on vaikea uskoa, että ehdotettu laki todella koskee tilannetta, jossa ei ole mitään tarvetta sellaisiin tarkentaviin säännöksiin, jotka PL 80 §:n soveltamiskäytännön mukaisesti tulisi antaa asetuksin ja jossa mahdollisesti tarvittavat

tarkemmat oikeussäännöt olisivat kaikki sillä tavoin merkitykseltään rajattuja ja laadultaan teknisluontoisia, että ne voidaan PL 80 §:n soveltamiskäytännön mukaisesti antaa muun viranomaisen – esim. Opetushallituksen - päätöksin. Kun laissa ei ole mitään kokeilutoimintaa yleensä koskevaa asetuksenantovaltuutta, voi Opetushallitukselle nyt ajateltu valta antaa ”sitovia määräyksiä” käytännössä ehkä saada alunperin ajateltua laajempaakin merkitystä ainoana ”laissa osoitettuna” väylänä tarkempien oikeussääntöjen antamiseen. - Kokeilussa on kysymys yksilön oikeuksien kannalta merkittävistä järjestelyistä. Tähän nähden ei tapaa, jolla esityksessä on järjestetty lain toimeenpanossa tarpeellisten tarkempien oikeussääntöjen (”sitovien määräysten”) antaminen, mielestäni voida pitää PL 80 §:n soveltamisessa noudatetun käytännön mukaisena. Mietintövaliokuntaa olisi tämän mukaisesti syytä ohjeistaa tarkentamaan asetuksenantovaltuuksien ja muun viranomaisen määräysvaltuuksien järjestelyä laissa.

- - - - - - -

(Asian ulkopuolelta: substanssivaliokunta kai huomaa korjata 5 §:n 1 momentin toiseksi viimeisen rivin lopulla olevan pikkuvirheen (p.o. ”...oppimäärä on...”)).