Markku Suksi

Åbo Akademi/oikeustieteen laitos

Gezeliuksenkatu 2

20500 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

00002 Eduskunta

Viite: lausuntopyyntönne 28.9.2017

Turku 10.10.2017

Lausunto hallituksen esityksestä HE 114/2017 vp laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä antamaan lausunto yllä mainitusta hallituksen esityksestä HE 114/2017 vp, esitän kunnioittavimmin perustuslain näkökulmasta seuraavaa:

1. Esitys mahdollistaisi niin kutsutun kielikokeilun, joka käsittäisi korkeintaan 2200:n lapsen kokoisen osan noin 60000 lapsen vuosikurssista manner-Suomessa (3,66 %), joiden perusopetuksen oppimäärään ei kuuluisi toisen kotimaisen kielen oppimäärää, mutta sen sijaan jokin muu kieli B1 -tasolla. Kielikokeilu olisi ajallisesti rajattu siten, että sen piiriin voisi kuulua ainoastaan oppilaita, jotka aloittavat 5. tai 6. vuosiluokalla syksyllä 2018 alkavana lukuvuonna ja jotka eivät sitä ennen ole aloittaneet toisen kotimaisen kielen opiskelua. Kokeilun piiriin ei tämän jälkeen otettaisi uusia oppilaita, mutta kokeiluun otetun ryhmän kohdalla kokeilu jatkuisi tavallaan koko elämän ajan, jos he eivät myöhemmin suorita toisen kotimaisen oppimääriä muilla esityksessä hahmotelluin tavoin. Hallinnollisesti kokeilu käsittäisi 4-5 vuotta ensi asteen opetusta ja useimmissa tapauksissa lisäksi toisen asteen opetusta 2-3 vuotta, jolloin heidät pääsääntöisesti tulee vapauttaa toisen kotimaisen kielen opiskelusta. Lisäksi kokeilusta aiheutuisi seurauksia kolmannen asteen tasolla sekä kokeilun piiriin kuuluville

opiskelijoille että korkeakouluille noin 5 vuoden ajan. Hallinnollisesti lailla olisi peruskouluun kohdistuvia vaikutuksia lakiehdotuksen 1 §:n – 6 §:n voimassaoloaikana vuoden 2024 loppuun, mutta sen jälkeen vielä opetushallitukseen sekä toisen ja kolmannen asteen oppilaitoksiin 7 §:n – 9 §:n kaavailemin tavoin kauan varsinaisten peruskouluvaikutusten jälkeen. Lakiehdotuksen käytännön vaikutukset esimerkiksi työllistymiseen alkaisivat näkyä vasta paljon myöhemmin, ehkä n. 20 vuoden kuluttua siitä, kun kokeilun piiriin kuuluvat lapset ovat sen aloittaneet, eli kun he ovat n. 30-vuotiaita. Siksi hallituksen esitykseen sisältyvä arvio siitä, että kokeiluun osallistuneiden oppilaiden seuraaminen jatkuu pisimmillään jopa 5-10 vuotta, vaikuttaa alimitoitetulta.

2. Toisen kansalliskielen opinnot säädettiin kaikille oppilaille pakollisiksi peruskoulu-uudistuksen yhteydessä vuonna 1968. Siihen saakka toisen kotimaisen opiskelu oli ollut pakollista rinnakkaiskoulujärjestelmässä siinä koulumuodossa, jonka kautta yksilölle oli mahdollista myöhemmässä elämässään suuntautua erityisesti julkishallinnon virkoihin, joissa edellytettiin kummankin kansalliskielen taitoa. Merkittävä osa oppilaista oli 1960-luvulla tämän koulutusjärjestelmähaaran piirissä. Niin kutsuttuja käden taitoja harjoittavaan koulutukseen ei toista kotimaista tarvinnut sisällyttää. Peruskoulu-uudistuksen yhteydessä korostettiin kuitenkin voimakkaasti koulutuksellista tasa-arvoa, ja ulkopoliittisten syiden ja kansalliskieliasetelman lisäksi tasa-arvoaspekti oli tärkeä argumentti kun toisen kotimaisen kielen pakollisesta opiskelusta peruskoulussa päätettiin, sillä mahdollisuus tasa-arvoiseen lähtökohtaan elämänuralla etenemiseen haluttiin taata kaikille, myös syrjäseutujen lapsille (ks. Janne Väistö, *Toinen kotimainen toisen tasavallan Suomessa – Ruotsin kieli pakolliseksi aineeksi peruskouluun vuonna 1968*. Åbo: Åbo Akademis förlag, 2017). Hallituksen ehdotuksella on siten yhteys perustuslain 6 §:ään. Lailla säätäminen kytki kansalliskielten opetuksen myös hallitusmuodon kansalliskielisäännökseen, lähinnä 14 §:n 2 ja 3 momenttiin, sillä se liittyi toimituskirjojen kummallakin kielellä saannin turvaamiseen ja väestöryhmien sivistyksellisten tarpeiden järjestämiseen samanlaisten perusteiden mukaan, jolloin yhteys samankaltaisesti muotoiltuun perustuslain 17 §:ään on olemassa. Peruskoululakia säädettäessä erityisesti ruotsin kielen opiskelua peruskoulussa perusteltiin Suomen asemalla Pohjoismaana, kun taas pakolliseksi vieraaksi kieleksi valikoitunutta englantia perusteltiin ko. kielen tärkeällä asemalla muussa kansainvälisessä kanssakäymisessä.
3. Esitys koskettaa mielestäni seuraavia perustuslain säännöksiä: 6 §, 9 §, 10 §, 16 §, 17 §, 18 §, 21 §, 121 § ja 125 §.

Perustuslain 6 §: yhdenvertaisuus

4. Mitä tulee perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen, näyttäisi siltä, että lakiehdotus sisältää täsmällisiä säännöksiä kokeilusta ja sen kohdistamisesta tiettyyn henkilöryhmään ja että se on voimassa vain tietyn ajan, lukuun ottamatta 7 §:n – 9 §:n säännöksiä, jotka jäisivät voimaan ja

joiden nojalla pyrittäisiin yhtäältä luomaan edellytykset kokeilun arvioinnille, toisaalta järjestämään kokeiluun osallistuneiden lasten asema toisen ja kolmannen asteen opinnoissa. Kokeilu kohdennettaisiin myös kumpaankin kieliryhmään, eli sekä suomen- että ruotsinkielisiin oppilaisiin. Näiltä osin esitys on hyväksyttävä, mutta näyttäisi siltä, että ainakin peruskoululainsäädännön alkuperäisten tavoitteiden valossa käsillä on poikkeus opetuksen tavoitteista ja sen sisällöstä, minkä myös hallitus näyttää tunnustavan esityksen sivulla 18 (”kokeilu koskisi poikkeamista opetuksen tavoitteista tai lailla säädetyistä vähimmäisvaatimuksista”). Hallituksen käsitykseen tavallista tarkempaan perusteharkintaan voidaan siksi yhtyä.

5. Suuri puute on mielestäni se, että hallituksen esitys ei sisällä täsmällisiä säännöksiä siitä, miten kokeiluun osallistuneiden henkilöiden asema määrittyy silloin, kun he mahdollisesti hakevat työpaikkaa kaksikielisissä viranomaisissa ja julkisyhteisöissä ilman että he ovat opintojensa kautta osoittaneet toisen kansalliskielen riittävää hallintaa. Perusteluosassa on tähän liittyvää pohdintaa ja kohdassa 4.2. (vaikutukset oppilaisiin ja lapsivaikutukset) ja s. 17 (säätämisjärjestyksen arviointia) todetaan, että toisen kotimaisen kielen taidon puuttuminen saattaa tulevaisuudessa haitata viransaantia tai muutoin aiheuttaa sellaisia tilanteita, joissa toista kotimaista kieltä osaamattomat joutuvat muita huonompaan asemaan, mutta pykäläehdotuksesta ei löydy säännösehdotusta, jolla tällaista ongelmallista tilannetta pyrittäisiin sääntelemään.
6. Lailla voidaan säätää hyväksyttävästä perusteesta, jolla tehdään poikkeus perustuslain 6 §:n yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen, mutta lakiehdotuksesta tai pykäläehdotuksesta ei riittävän selvästi ilmene, että kokeiluun osallistuneen hakijan syrjäyttäminen hakuprosessista kelpoisuusehtojen vajavaisuuden vuoksi ei ole tulkittava yhdenvertaisuuden loukkaamiseksi. Siitä ei myöskään ilmene, että viran- tai työnhakuprosessista syrjäyttäminen tämän syyn takia ei olisi yhdenvertaisuuslain (1325/2014) syrjintäkiellon vastainen eikä perustaisi syrjintäolettamaa. Tämän selventäminen laissa olisi välittömästi keskeistä erityisesti kokeiluun potentiaalisesti osallistuvien lasten vanhemmille ja sille kouluhallinnon henkilökunnalle, joka velvoitettaisiin selittämään asia lasten vanhemmille, mutta pitkällä aikavälillä myös niille kaksikielisille viranomaisille ja yleensä julkisyhteisöille, jotka tulevaisuudessa joutuisivat rekrytointitilanteissa ottamaan kantaa hakijan kelpoisuuteen. Tältä osin hallituksen esitys vaikuttaa myös perustuslain 18 § 1 momentin oikeuteen lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, sillä lakiehdotus johtaisi tiettyjen työtehtävien ja ammattien rajautumiseen kokeeseen osallistuneen henkilön mahdollisuuksien ulkopuolelle. Näin kävisi ehkä esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jossa kokeeseen osallistuvan lapsen vanhemmat ohjaavat lastaan talonrakennusalalle, mutta lapsi toteaakin toisen asteen koulutuksen jälkeen, että haluaisi suorittaa kolmannen asteen rakennusalan tutkinnon päästäkseen kaksikielisen kunnan rakennustarkastajaksi. Tällaisessa tilanteessa ko. henkilö ei myöskään täyttäisi perustuslain 125 §:ssä mainittua taitoedellytystä yleisenä nimitysperusteena julkisiin virkoihin.

7. Tästä syystä lakiehdotuksen siihen osaan, joka jää voimaan vuoden 2024 jälkeen, tulisi muotoilla selkeä säännös, joka luo perustuslain 6 §:n mukaisen hyväksyttävän perusteen ja yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin lakiperusteen. Ehdotettu laki ei siis mielestäni ole sillä tavalla täsmällinen, että sen seuraus viran- tai työnhakutilanteessa olisi hahmotettavissa yksilölle taikka julkisyhteisölle. Siksi lakiehdotusta ei ilman täsmentäviä säännöksiä mielestäni voida säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslain 17 §:n kielelliset oikeudet

8. Edellä esittämäni yhdenvertaisuusaspektia koskevat huomiot ovat relevantteja myös perustuslain 17 §:n 2 momentin kannalta. Säännöksen ensimmäisen virkkeen nojalla lailla on turvattava jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä, mutta hallituksen esityksestä ei ilmene, miten sellaisen henkilön ottaminen julkisyhteisön palvelukseen estetään, joka ei täytä säädettyjä kielitaitovaatimuksia. Siksi pykäläehdotus ei nykymuodossaan täytä perustuslain 17 §:n 2 momentin turvaamisvaatimusta, sillä lakiehdotus ei täsmällisesti määrittele kokeiluun osallistuvan henkilöryhmän asemaa suhteessa siihen henkilöryhmään, joka ei osallistu kokeiluun ja jonka koulutuksen voidaan lähtökohtaisesti olettaa johtavan perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisen tilan jatkumiseen.
9. Tästä syystä lakiehdotuksen siihen osaan, joka jää voimaan vuoden 2024 jälkeen, tulisi muotoilla selkeä säännös, joka luo perustuslain 17 §:n 2 momentin ensimmäiseen virkkeeseen kohdistuvan selkeän, tarkkarajaisen ja rajoitetun poikkeuksen, joka muiltakin osin täyttää perustuslain yleisten rajoitusperiaatteiden vaatimukset. Ilman tällaisen poikkeuksen muotoilemista ei ehdotusta nähdäkseni voida säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, sillä se ei turvaa perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisia järjestelyjä.

Muita huomioita

10. Hallituksen esityksen 8 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että jos kokeiluun osallistuva oppilas vaihtaa kesken oppivelvollisuuden sellaiseen kouluun, joka ei kuulu kokeilun piiriin, voidaan harkita oppilaan vapauttamista toisen kotimaisen kielen opiskelusta. Jos siis perhe esimerkiksi käyttää perustuslain 9 §:n mukaista liikkumisvapauttaan ja muuttaa sellaiseen kuntaan, jossa ei ole kokeiluun osallistuvaa koulua, tai jos oppilas vaihtaa kotikunnassaan sellaiseen kouluun, joka ei kuulu kokeilun piiriin, voidaan hänet perusopetuslain 18 §:n nojalla vapauttaa toisen kotimaisen kielen oppimäärän suorittamisesta, jos se olisi oppilaalle kokeiluun osallistumisen vuoksi kohtuutonta. Paikkakunnan vaihto tai koulun vaihto ei kuitenkaan ole asia, jonka pitäisi vaikuttaa sen muun

vieraan kielen opiskeluun, johon oppilas on kokeiluun osallistumalla sitoutunut. Näyttää kuitenkin siltä, että paikkakuntaa tai koulua vaihtamalla oppilas voisi kokonaan vapautua kokeilukielen opiskelusta. Seuraus voisi siis olla se, että kokeiluun osallistuvan 2200 oppilaan ryhmän sisälle syntyy ajan myötä pienempi ryhmä oppilaita, joiden peruskoulun päättötutkintoon sisältyy ainoastaan äidinkieli ja englannin kieli. Sellaisten opiskelijoiden kohdalla kielten opiskelu peruskoulussa ei siis monipuolistu kokeilun kaavailemalla tavalla, vaan yksipuolistuu. Hallituksen esitys on tältä osin epäselvä ja sitä tulee täsmentää, sillä tällainen mahdollisuus saattaa aiheuttaa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta ongelmallisen tilanteen, sillä muilla peruskoulunsa päättäneillä olisi todistus kolmen kielen opiskelusta (äidinkieli, toinen kotimainen ja englanti).

11. Hallituksen esityksen kohdassa 4.2. todetaan, että ”[m]yöhemmin toisen asteen tai korkea-asteen opinnoissa ruotsin kielen osaamisen hankkiminen jää oppilaan vastuulle ja mahdollisesti hänen itsensä kustannettavaksi” (myös s. 18. Kyseessä on kuitenkin toisen kansalliskielen oppimäärä, joka perustuslain 16 §:n 1 momentin nojalla on maksuttoman perusopetuksen piirissä. Hallituksen esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että kokeilun piirissä olevan oppilaan kustannuksia normaalisti perusopetuksen sisältöön kuuluvassa oppiaineessa voidaan jossain määrin ja joissain tilanteissa siirtää hänen itsensä tai hänen vanhempiensa maksettavaksi. Järjestely vaikuttaisi olevan koulutuksellisen yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen.
12. Opetuksen järjestäjänä toimii kunta, ja siksi ehdotettu lainsäädäntö osuu myös perustuslain 121 §:n suojaaman kunnallisen itsehallinnon alueelle. Hallituksen ehdotuksen mukaan säädettäisiin kokeilulaki, joten lailla säätämisen vaatimus toteutuu, mutta yksittäistä kuntaa ei sinänsä velvoiteta mihinkään pelkästään lain nojalla, vaan kokeiluun osallistuminen on jokaiselle kunnalle vapaaehtoista ja edellyttää hakemusta, jonka kunta jättää. Jokainen kunta voi siten itsehallintonsa puitteissa määritellä, haluaako se laissa määritellyin ehdoin osallistua kokeiluun vai ei (ja ottaa samalla riskin sen suhteen, että kokeiluun osallistumattomien oppilaiden oikeus toisen kansalliskielen opiskeluun tulee toteuttaa täysimääräisesti samassa koulussa). Ehdotetun lain säännöksistä, mukaan lukien siitä oikeussuojasta, joka kunnalle tarjotaan pykäläehdotuksen 3 §:n nojalla kokeilulupaa haettaessa, ei mielestäni aiheudu perustuslain 121 §:n kohdalla ongelmaa, ei myöskään perustuslain 21 §:n kohdalla siitä oikeussuojasta, joka oppilaalle (oppilaan huoltajalle) tarjotaan pykäläehdotuksen 6 §:n nojalla.
13. Hallituksen esityksen mukaan ”[k]okeilussa pyritään selvittämään, miten esimerkiksi oppilaiden sukupuoli, perhetausta, aikaisempi koulumenestys ja asuinpaikka vaikuttavat kielivalintoihin” (ss. 6, 17). Vaikuttaa siltä, että perhetausta ei välttämättä olisi sellainen asia, joka sisältyisi pykäläehdotuksen 7 §:n mukaiseen kokeilurekisteriin tai niihin muihin rekisteritietoihin, joita pykäläehdotuksessa luetellaan. Joka tapauksessa perhetausta on käsitteenä hyvin laaja ja sen vuoksi mahdollisesti ongelmallinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja ehkä myös kunnian kannalta. Pykäläehdotukseen ei ole kirjattu mitään perhetaustan sisällyttämisestä kokeilussa arvioituihin ulottuvuuksiin, mutta koska se

tuodaan esille esityksen tekstiosiossa ja koska 7 §:n mukainen kokeilurekisteri on tietojenkäsittelyn kautta mahdollista yhdistää muihin rekistereihin, voisi olla paikallaan tarkastella perhetaustan tutkimista yksityisyydensuojan kannalta ja kysyä hallitukselta, mitä se perhetaustan tutkimisella haluaa saavuttaa ja sen jälkeen mahdollisesti sisällyttää tarpeelliset säännökset valmisteilla olevaan lakiin.

14. Hallituksen esityksen sivulla 2 on viittaus siihen, miten korkeakouluopiskelijan tulee tutkintoon sisältyvissä opinnoissa osoittaa saavuttaneensa sellaisen suomen ja ruotsin kielen taidon, joka kielitaitolain mukaan vaaditaan valtion henkilöstöltä kaksikielisessä viranomaisessa. Samalla hallitus esittää pykäläehdotuksen 9 §:ssä, että korkeakouluille voitaisiin myöntää valtionavustuksia kokeiluun osallistuneiden toisen kotimaisen kielen opiskelumahdollisuuksien turvaamiseksi heidän suorittaessaan korkeakouluopintoja. Hallituksen esityksessä hahmotellaan nähtävästi sellaista tulevaisuuden tilannetta, jossa kokeiluun osallistuvat jatkavat opintojaan kolmannelle asteelle saakka, mutta siten, että osa heistä päättää yrittää sisällyttää korkeakouluopintoihinsa n.k. virkakielten (suomi ja ruotsi tasoilla, jotka laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta [424/2003] määrittää). Jos kokeiluun osallistuva opiskelija onnistuu pyrkimyksessään, tehdään asiaa koskeva kirjaus tutkintotodistukseen. Nähtävästi korkeakouluopintoja suorittaisi myös sellaisia kokeiluun osallistuneita opiskelijoita, jotka eivät yrittäisi suorittaa n.k. virkakieliä tai joiden suoritukset eivät tulisi hyväksytyiksi. Kyseisten henkilöiden tutkintotodistuksiin ei näin ollen tulisi merkitä virkakielitietoa ainakaan toisen kotimaisen kielen suhteen. Tätä koskeva säännös tulisi samoista syistä kuin edellä (kohdat 4-9) perustuslain 6 § ja 17 § koskevat huomiot sisällyttää hallituksen esityksen s. 2 mainittuihin tutkintoasetuksiin.

Onko muita vaihtoehtoja?

15. Hallituksen esityksestä ei ilmene, että peruskoulun kielivalikoiman monipuolistamiseksi olisi pohdittu muita vaihtoehtoja. Voidaan kuitenkin kysyä, onko perustuslaissa säädellyn kansalliskieliasetelman ja siten perusoikeusherkän asian tuominen kokeilun piiriin ainoa mahdollisuus avata oppiaineiden pakollisuutta ja siten lisätä mahdollisuuksia muiden kielten opiskeluun. Hallituksen esitykseen ei sisälly arviota siitä, olisiko vastaavanlainen pakollisuuden avaaminen esimerkiksi suhteessa matematiikkaan taikka johonkin muuhun opetussuunnitelman mukaisesti pakolliseen oppiaineeseen ollut mahdollinen. Hallituksen esitykseen ei myöskään sisälly arviota siitä, olisiko kielivalikoiman monipuolistamiseksi ollut mahdollista harkita äidinkielen, toisen kotimaisen kielen ja englannin lisäksi vielä yhden pakollisen kielen sisällyttämistä peruskoulun kielitarjontaan.
16. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kokeilun avulla pyritään selvittämään, miten laajasti ja minkä kielien osalta kielten tarjonta ja opiskelu mahdollisesti laajenevat tilanteessa, jossa kielivalintoja koskevaa

sääntelyä vähennetään. Hallituksen esityksen perusteella ei kuitenkaan näytä siltä, että kielivalintoja koskevaa sääntelyä mitenkään vähennettäisiin, vaan velvollisuus opiskella äidinkielen lisäksi kahta muuta kieltä säilyisi. Tämä puolestaan tarkoittaa, että velvollisuuden toteuttamista koskeva sääntely pysyisi ainakin samantasoisena sekä määrällisesti että sisällöllisesti ja todennäköisesti lisääntyisi ja laajenisi. Mikäli sääntelyä haluttaisiin vähentää, tulisi samalla hyväksyä se, että niin kutsuttu kielivaranto supistuisi velvollisuuden rajoittumisen seurauksena, sillä monet oppilaat varmaan mielellään opiskelisivat vähemmän, jos voisivat tehdä sellaisen valinnan.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi

Julkisoikeuden professori