Perustuslakivaliokunta **OKM/10.10.2017**

Viite: **Asiantuntijakuuleminen 11.10.2017 klo 9.30**

Asia: **Opetus- ja kulttuuriministeriön edustajan lausunto Hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa (HE 114/2017)**

Esityksen perustuslainmukaisuutta selvittäessä tulee selvittää, miten esitys vaikuttaa oppilaiden yhdenvertaisiin mahdollisuuksiin päästä sivistyksellisiin oikeuksiin. Lisäksi tule selvittää esityksen vaikutus kielellisiin oikeuksiin. Lisäksi kokeilulain tulee täyttää yleiset lainsäädännöllisille kokeiluille asetetut edellytykset. Hallituksen esityksessä on laajemmin selostettu asiaan liittyviä säädöksiä ja perustuslakivaliokunnan linjauksia.

Perustuslakivaliokunta on antanut useita mietintöjä ja lausuntoja kokeilulakeihin liittyen, joista kaksi koskee opetuslainsäädännön kokeiluja.

Lausunto PeVL 58/2001 vp koskee ylioppilastutkinnon toimeenpanoa ja siihen sisältyvää kokeilusäännöstä ja lausunto PeVL 70/2002 vp perusopetuslaissa ja lukiolaissa säädettyjä kokeilusäännöksiä. Edellisessä lausunnossa todettiin, että ylioppilastutkinnon kehittäminen lukio-opintojen ja yhteiskunnan tarpeita vastaavaksi on sinänsä hyväksyttävä peruste panna toimeen rajattuja kokeiluja maan eri osissa. Lausunnossa kuitenkin edellytettiin täsmällisiä säännöksiä siitä, miltä osin tutkinto voidaan panna toimeen lain yleisistä säännöksistä poiketen. Lakiin tuli 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. Jälkimmäisessä lausunnossa valiokunta totesi, että opetuksen ja koulutuksen kehittäminen on hyväksyttävä peruste rajattujen kokeilujen toimeenpanemiseksi maan eri osissa. Kokeilujen tulee kuitenkin olla objektiivisin perustein arvioituna kussakin tapauksessa tarpeen. Esitettyjä kokeilupykäliä pidettiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta hyväksyttävänä, sillä kokeilumahdollisuus kohdistuu ennen muuta opetuksen muotoja ja määrää koskevaan sääntelyyn, eikä kokeilun yhteydessä ole mahdollista poiketa esimerkiksi opetuksen tavoitteista tai lailla säädetyistä opetuksen laajuutta ja sisältöä koskevista vähimmäisvaatimuksista. Kokeiluun osallistuvia oppilaita ei siten aseteta perusopetukseen liittyvien olennaisten seikkojen osalta erilaiseen asemaan muihin oppilaisiin verrattuna.

Tässä kokeilussa poiketaan osittain opetuksen tavoitteista tai lailla säädetyistä vähimmäisvaatimuksista opetuksen laajuudesta ja sisällöstä ja siksi käsittely perustuslakivaliokunnassa on tarpeen. Ministeriön käsityksen mukaan linjattava on, onko toisen kotimaisen kielen velvoittavuudesta vapauttaminen niin oleellinen seikka, että oppilaiden yhdenvertaisuus perusoikeuksien näkökulmasta vaarantuu.

Säätämisjärjestyksen arviointia

Perustuslakivaliokunnan aiempien linjausten mukaan kokeilun päämäärän ja tavoitteen tulee olla tärkeä ja hyväksyttävä. Kokeilun 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. Kokeilussa on tarkoitus seurata vaikutuksia oppimistuloksiin, kielivalintoihin ja tarjontaan sekä vaikutusta oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Ministeriön käsityksen mukaan kyseessä voidaan katsoa olevan siinä määrin yhteiskunnallisesti merkittävä ja tarpeellinen kokeilu, että se muodostaa hyväksyttävän perusteen ajallisesti ja määrällisesti rajatusti poiketa perusopetuslaissa säädetystä kaikille yhteisistä oppiaineista.

Kokeiluja koskevien perustuslaillisten linjausten mukaan kokeilun tulee olla tarkasti rajattu ja kokeilun keston tulee olla sellainen, että se vastaa kokeilun tarkoitusta. Perustuslakivaliokunta on linjannut, että kokeilusäännöksille tulee asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan ajan. Kokeilu koskisi vain ikäluokkia, jotka v. 2018 aloittavat 5. tai 6. vuosiluokalla. Näin ollen kokeilu kestäisi tosiasiallisesti heidän oppivelvollisuutensa loppuun eli 4—5 vuotta. Tämän jälkeen seurataan vielä kokeiluun osallistuneiden siirtymistä toiselle asteelle sekä ainakin osaa oppilaista riittävällä otannalla tämän jälkeisiin opintoihin ja työelämään. Mahdollisuutta osallistua kokeiluun tarjotaan 2200 oppilaalle. Kokeilun

mukaisen opetuksen valitsevien määrä on tätä pienempi. Ministeriön käsityksen mukaan laissa säädetyt rajaukset ovat riittäviä ja selkeitä ja toteuttavat edellytykset, joita perustuslakivaliokunta on aiempien kokeilujen osalta linjannut.

Laissa ei säädettäisi kokeiluun osallistuvia kuntia tai koulutuksen järjestäjiä. Kokeilussa selvitetään kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien halukkuutta järjestää kielten opetusta kokeilussa edellytetyllä tavalla. Ennakolta laissa määrääminen ei mahdollistaisi vastaavaa koeasetelmaa. Laissa on säädetty perusteista, jotka kokeiluun osallistuvien kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien valinnassa otetaan huomioon.

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. Mitä rajatumpi kokeilu on, sitä vähemmän ongelmallinen se on suhteessa julkisen vallan velvollisuuteen tarjota palvelua molemmilla kotimaisilla kielillä. Koko valtakunnan oppilasmääriin nähden suppean kokeilun ei itsessään voida arvioida muodostavan kielellisten perusoikeuksien kannalta merkittävää ongelmaa. Kokeilu ei laajuudeltaan aiheuta ongelmaa suomeksi ja ruotsiksi annettavan palvelun tason säilymiselle myös tulevaisuudessa perustuslain tarkoittamassa tasossa.

Kokeiluun osallistuvien oppilaiden oikeuksien kannalta merkityksellistä on, aiheutuuko toisen kotimaisen kielen opiskelun puutteesta yhdenvertaisuusongelma jatko-opintojen ja työn- tai viranhaun näkökulmasta. Ottaen huomioon perustuslaissa ja kielilaissa säädetyt oikeudet ja kielitaitolain vaatimukset, olisi vaikeaa välttää sellaista tilannetta, että ruotsia osaamattomat eivät voisi jossain vaiheessa elämäänsä joutua muita huonompaan asemaan puuttuvan toisen kotimaisen kielen taitonsa vuoksi. Tämä saattaa erityisesti aiheuttaa ongelmia niiden oppilaiden osalta, jotka pyrkivät ammatteihin, joissa molempien kielten osaamista edellytetään. Toisaalta valinnanvapauden mahdollistaman toisen vieraan kielen opinnot voivat olla eduksi kansainvälisessä yhteistyössä ja saattavat luoda uusia mahdollisuuksia edetä työuralla. Kokeiluun osallistuvien kieltenopetus ei vähene, vaan toisen kotimaisen sijasta opetuksen järjestäjän on tarjottava ja oppilaan on opiskeltava toista vierasta kieltä.

Kokeiluun osallistuminen on oppilaalle vapaaehtoista. Opetuksen järjestäjän tulee järjestää toisen kotimaisen kielen opetusta kaikille sitä haluaville ja poissulkeminen on oppilaan, käytännössä heidän huoltajiensa, harkinnassa. Oppilasta, joka ei osallistu kokeiluun, ei voida tämän valinnan vuoksi siirtää toiseen kouluun ja toisen kotimaisen kielen opetuksen saannille ei voida asettaa muitakaan esteitä. Esityksessä säädetään oppilaan ja hänen huoltajiensa harkintaa tukemaan opetuksen järjestäjän velvollisuus varmistaa oppilaiden ja heidän huoltajiensa tietopohja valinnan mahdollisista seurauksista ennen kielivalintojen tekemistä.

Lupaa myönnettäessä selvitetään, onko opetuksen tai koulutuksen järjestäjällä edellytykset toteuttaa kokeilu tarkoitusta vastaavalla tavalla. Tämä edellyttää riittävän laajaa kielitarjontaa, tosiasiallista mahdollisuutta saada toisen kotimaisen kielen opetusta sekä riittävää opintojen ohjausta. Ministeriö myöntää luvat ja Opetushallitus vahvistaa opetuksen järjestäjäkohtaiset kokeilusuunnitelmat ja antaa määräyksiä kokeilun toteuttamiseen, ohjeistamiseen ja kokeiluun liittyvään seurantaan ja tutkimukseen liittyvistä seikoista. Opetushallitus muun muassa ohjeistuksella varmistaa, että oppilaat ja heidän huoltajansa saa oikean ja riittävän tietopohjan toisen kotimaisen kielen poisvalinnan mahdollisista seurauksista.

Toisen kotimaisen kielen taidon puuttuminen ei ole este jatko-opintoihin pääsemiselle eikä etenemiselle korkeakouluopinnoissa. Korkeakouluopinnoissa toista kotimaista kieltä osaamaton useassa tapauksessa vapautetaan. Opiskelija voi kuitenkin halutessaan joutua itse vastaamaan riittävän kielitaidon hankkimisesta ja osoittamisesta. Esityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö turvaa avustuksin 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. Kielitaidon hankkiminen myöhemmin julkisesti tuetussa koulutuksessa on muidenkin osalta mahdollista esimerkiksi vapaan sivistystyön opintoina. Omaehtoisen opiskelun kautta käytettävissä on esimerkiksi valtionhallinnon kielitutkintojärjestelmä (valtioneuvoston asetus suomen ja ruotsin kielen taidon osoittamisesta valtionhallinnossa), joka on tarkoitettu julkishallinnon henkilöstön toisen kotimaisen kielen hallinnan osoittamiseen. Lisäksi Opetushallituksen yleisiä kielitutkintoja voi rinnastaa tietyin edellytyksin valtionhallinnon kielitutkintoihin.

Esitykseen sisältyvä ministeriön asetuksen antamisvaltuus koskee avustuksen myöntämisen teknisiä ratkaisuja ja sen voi ministeriön käsityksen mukaan katsoa olevan perustuslain mukainen.

Ministeriön käsityksen mukaan esitys voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.