



5.6.2017

Opetus- ja kulttuuriministeriö
kirjaamo@minedu.fi

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 24.4.2017, OKM/13/010/2017

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE LAIKSI PERUSOPETUSLAIN VÄLIAIKAI- SESTA MUUTTAMISESTA – TOISEN KOTIMAISEN KIELEN KOKEILU

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt muun muassa Opetushallituksen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi perusopetuslain (628/1998) väliaikaisesta muuttamisesta (toisen kotimaisen kielen kokeilu).

Opetushallitus esittää lausuntonaan seuraavaa.

Kokeilun tavoitteet sekä vaikutukset oppilaiden yhdenvertaisuuteen ja sivistyksellisiin oikeuksiin

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kokeilun tavoitteena on mahdollistaa alueelliset kokeilut kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua. Kokeilu on osa pääministeri Juha Sipilän hallituksen ohjelman mukaista kärkihanketta, jossa tavoitteena on kielenopetuksen lisääminen ja monipuolistaminen.

Kuten hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, perusopetuksen kielivalikoima on supistunut viime vuosikymmenien aikana. Vuonna 2014 pitkänä A1 -kielenä opiskeli englantia noin 90 prosenttia perusopetuksen oppilaista. Muina A1 -kielinä opiskeltiin suomea (5,3%), saksaa (1,2%), ruotsia (1%), ranskaa (0,9%) ja venäjää (0,3%). Suomenkielisissä peruskouluissa A2 -kieltä opiskeli runsaat 22 prosenttia oppilaista. Ruotsinkielisissä kouluissa yleisin A1 -kieli oli suomi. Noin 90 prosenttia ruotsinkielisten koulujen oppilaista valitsee suomen joko A1- tai A2 -kieleksi.

Opetushallitus kannattaa perusopetuksen kielenopetuksen monipuolistamista. Esitysluonnoksen mukainen kokeilu voi jossain määrin lisätä ja monipuolistaa valintoja opetuksen järjestäjätasolla, mutta yksilötasolla se ainoastaan muuttaa toisen kotimaisen kielen valinnan muun kielen valinnaksi. Huomattava on, ettei ylioppilastutkinnossa toisen kotimaisen kielen kokeen muuttaminen valinnaiseksi kokeeksi lisännyt muiden kielten kirjoittamista. Kielivalikoiman merkittävämpi laajentaminen edellyttäisi esitysluonnoksen mukaista kokeilua monipuolisempaa selvitystyötä ja toimenpiteitä.

Hallituksen esitysluonnoksessa on pyritty huomioimaan, miten kokeiluun osallistuminen vaikuttaa oppilaiden yhdenvertaisuuteen tai sivistyksellisiin oikeuksiin. Kaikilla oppilailla pitäisi olla samanlaiset sivistykselliset lähtökohdat. Kokeiluun osallistuvien osalta väliaikaisen kokeilulain säätäminen ei poista sitä tosiasiaa, että Suomi on kaksikielinen maa ja perustuslain 17 §:n mukaan kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi ja joiden osaamista vaaditaan osassa julkisia virkoja. Toisen kotimaisen kielen opiskelusta pakollisena oppiaineena luopuvat lapset ja nuoret voivat joutua erilaisten poikkeusjärjestelyjen kohteeksi elämänsä eri vaiheissa.

Toisaalta kokeilu antaa maahanmuuton myötä kasvaneelle monikielisyydelle tilaa ja monikieliselle väestölle suuremman valinnanvapauden kielivalintojen suhteen. Tällä hetkellä vapautus toisen kotimaisen kielen opiskelusta voidaan tehdä laeissa säädetyillä erityisillä perusteilla yksilökohtaisesti.

Suomen ja ruotsin nimeämisestä perustuslaissa kansalliskieliksi voidaan katsoa seuraavan, että kummankin kielen osaaminen kuuluu yleissivistykseen, josta koululaitoksen tulee huolehtia. Koko ikäluokan koulutusmuotona perusopetuksen vastuulle voidaan katsoa kuuluvan tämän yleissivistyksen antaminen. Perustuslain 17 §:n säännöksistä ei voida suoraan johtaa, millaista kansalliskieltemme opetuksen tulisi maamme kouluissa ja oppilaitoksissa olla ja mikä on riittävä osaamisen taso kielellisten oikeuksien toteutumisen kannalta. Selvää on kuitenkin muun muassa perustuslain esitöiden ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella, että kielellisiä oikeuksia koskevilla säännöksillä on merkitystä koulu- ja sivistysalojen järjestämisessä. Esimerkiksi ylioppilastutkinnon rakenteen muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (12/2004) perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa kansalliskielten opetuksen ja opiskelun määrällistä ja laadullista kehitystä ja ryhtyy tarvittaessa toimiin perustuslaissa taattujen kielellisten oikeuksien toteuttamisen turvaamiseksi. Lausunnolla olevassa hallituksen esitysluonnoksessa ei ole lainkaan arvioitu, mahdollistaisiko nykyinen perustuslaki ja sen kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset kokeiltavana olevan mallin, jossa toinen kotimainen kieli ei ole perusopetuksessa kaikille yhteinen oppiaine, käyttöön oton yleiseksi säännösten mukaiseksi ratkaisuksi. Opetushallitus katsoo, että tätä kokeilun mahdollista seurausta tulee arvioida esityksessä perustuslain näkökulmasta.

Kuten edellä todetaan, ruotsinkielisissä kouluissa suomen kielen opetus aloitetaan yleensä jo kolmannelta vuosiluokalta tai jopa sitä aikaisemmin. Kun kokeilu edellyttää, että oppilas ei ole ennen 5. ja 6. vuosiluokkaa opiskellut toista kotimaista kieltä, ei kokeilun toteutus ole käytännössä yhdenvertainen suomen- ja ruotsinkielisten oppilaiden kannalta.

Kokeilun vaikutuksia yhdenvertaisuuteen ei ole arvioitu myöskään siltä kannalta, että pienillä kunnilla ei ole samanlaisia mahdollisuuksia suurten kuntien kanssa lähteä mukaan kokeiluun ja laajentaa kielitarjontaansa.

Opetuksen järjestäjien kokeiluun osallistuminen

Opetuksen järjestäjien osallistuminen kokeiluun tapahtuu luonnoksen mukaan haku- ja lupamenettelyllä. Opetuksen järjestäjien saaminen kokeiluun hallituksen esitysluonnoksen edellyttämällä tavalla alueellisesti ja kieliryhmittäin mahdollisimman edustavasti voi osoittautua käytännössä vaikeaksi. On vaikea ennakoida, kuinka yleistettäviä tuloksia saadaan, jos kokeiluun osallistuvat vain pääsääntöisesti suuremmat kaupungit tai koulut, jotka muutenkin tarjoavat keskimääräisesti runsaammin kieliä. Mikäli kokeiluun ei saada riittävän kattavaa otosta alueellisesti tai kieliryhmittäin, tulosten yleistettävyys voi olla vaikeaa.

Kokeilun toteuttaminen erityisesti oppilasmäärältään pienemmissä kunnissa on haasteellista. Kokeiluun osallistuvan opetuksen järjestäjän on järjestettävä toisen kotimaisen kielen opetuksen lisäksi vähintään kahden vieraan kielen opetusta, jotta kokeiluun osallistuvat voivat korvata poisvalitseman toisen kotimaisen

kielen vieraalla kielellä. Oppilasmäärät kielivalinnoissa saattavat jäädä hyvin pieniksi, ja joka tapauksessa kokeilusta aiheutuu opetuksen järjestäjälle lisäkustannuksia. Jos kokeiluun osallistuvia oppilaita kootaan yhteen, se voi merkitä koulu-
kuljetuksia kustannuksineen. Kokeiluun liittyvän vieraan kielen opetustuntien hoitajaksi tarvitaan muodollisesti kelpoinen opettaja, mikä voi rajoittaa kokeilussa tarjottavan vieraan kielen valintaa ainakin pienemmällä paikkakunnilla.

Opetuksen järjestäjille voi aiheuttaa lisäkustannuksia myös opetukseen liittyvät järjestelyt tai tukitoimet, joita voi aiheutua kokeiluun osallistuneen oppilaan muuttaessa koulusta tai paikkakunnalta toiselle, mistä johtuen oppilas joutuu luopumaan kokeilusta. Hallituksen esitysluonnoksessa ei oteta kantaa, kenen vastuulle kustannukset tällöin lankeaisivat. Siinä ei myöskään tuoda selkeästi esille kokeilun koskiessa vain yhtä ikäluokkaa, mitä tehdään niissä tapauksissa, kun oppilas jää luokalle.

Opetuksen järjestäjälle tulee kokeilusta lisäkustannusten ohella erilaisia lisätehtäviä itse opetuksen järjestämisen lisäksi. Haasteellinen tehtävä on tiedottaa riittävän selkeästi huoltajille, mitä kokeiluun osallistuminen ja toisen kotimaisen kielen opiskelun poisvalinta tulee merkitsemään oppilaalle jatkossa. Opetuksen järjestäjän tulee muun muassa sitoutua pitkäkestoiseen seurantaan ja tutkimukseen oppilaiden opinnoista ja jatkokoulutuksen poluista sekä sitouttaa siihen myös oppilaiden huoltajat ja oppilaat.

Esitysluonnoksessa ei ole luvattu opetuksen järjestäjille lisäresursseja muiden kielten tarjoamisen ja mahdollisesti muiden kokeilun aiheuttamien kustannusten kattamiseen.

Oppilaiden osallistuminen kokeiluun

Kokeiluun osallistuminen olisi oppilaalle vapaaehtoista. Epäselväksi jää, missä määrin kokeiluun osallistumisen valitseva oppilas on sidottu ratkaisuunsa. Tämä herättää monia kysymyksiä kuten

- voisiko oppilas siirtyä kokeilukoulussa opiskelemaan normaalin tuntijaon mukaisesti vielä kokeilun alettua ja milloin mahdollinen siirtyminen olisi viimeistään tehtävä
- voitaisiinko kokeiluun ilmoittautuneelta oppilaalta evätä siirtyminen normaalin tuntijaon mukaiseen opiskeluun, mitkä ovat oppilaan oikeudet ja velvollisuudet tässä
- voisiko oppilaiden siirtyminen pois kokeilusta lopettaa kokeilun myös muilta siihen osallistuvilta oppilailta, jos opetusryhmän koko pienenee merkittävästi eikä opetuksen järjestäjä olisikaan halukas enää järjestämään tarvittavaa opetusta.

Hallituksen esityksessä olisi hyvä tarkentaa näitä kokeilussa esille tulevia asioita.

Toisen kotimaisen kielen opiskelun poisvalinnalla on vaikutuksia oppilaan opiskeluun lukiokoulutuksessa ja siihen, mitä ylioppilastutkinnon kokeita kokelas suorittaa ylioppilastutkinnon pakollisina kokeina. Lukiolain (629/1998) 18 §:n 2 momentin (muutettu lailla 766/2004) säännökset huomioon ottaen toisen kotimaisen kielen poisvalinta tuo kokelaalle käytännössä pakolliseksi osallistua matemaatiikan ylioppilastutkinnon kokeeseen. Tämä on oppilaiden ja heidän huoltajiensa

hyvä tiedostaa jo kokeiluun hakeuduttaessa. Toisen kotimaisen kielen poisvalinta voi lukion koosta ja kurssitarjonnasta riippuen myös käytännössä vaikeuttaa opiskelijan kurssivalintoja. Vieraiden kielten muiden oppimäärien kuin A-englannin tarjonta lukioissa on suhteellisen suppea. Lukion on mahdollista rakentaa kurssitarjotin, joka tukee toisen kotimaisen kielen poisvalinneiden opiskelijoiden kieli- valintoja, mutta pakollisen oppiaineen ollessa kyse, vaihtoehtoisten kurssivalintojen tekeminen ei välttämättä helpota opiskelijan opintoja.

Toisen kotimaisen kielen taitoa vaaditaan yhteiskunnassa eri tilanteissa. Hallituksen esitysluonnoksen (sivu 7) mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö turvaa riittävät resurssit toisen kotimaisen kielen opetukseen kokeiluun osallistuneille heidän suorittaessaan korkeakouluopintoja. Oppilaiden oikeusturvan kannalta olisi tarpeellista olla tarkempi tieto, miten tätä asiaa on tarkoitus käytännössä hoitaa ja miten on tarkoitus turvata näitä resursseja. Kokeiluun osallistuvista oppilaista ensimmäisetkin ovat korkeakouluopinnoissa vasta vuosien kuluttua, ja osa saattaa aloittaa korkeakouluopinnot vielä paljon myöhemminkin. Etenkin siinä tapauksessa, että kokeiluun osallistuvien oppilaiden määrä jää vähäiseksi, on todennäköistä, että he tulevat tulevaisuudessa olemaan yksittäistapauksia eri korkeakoulujen kielikeskusten asiakkaina. Herää kysymys, kuinka pitkälle tulevaisuuteen opetus- ja kulttuuriministeriö voi turvata näitä resursseja.

Eräitä yksityiskohtaisia kommentteja

Lakiehdotuksessa 20 a §:n 1 momentin mukaan on tarkoitus seurata vaikutuksia oppimistuloksiin. Tämä merkinnee pitkäkestoista tutkimusta, johon tarvitaan tutkijoita ja erillisiä resursseja.

Lakiluonnoksen 20 a §:n 1 momentin mukaan kokeilun tarkoituksena on selvittää valinnaisuuden lisääntymisen vaikutusta kielitaidon laajentumiseen sekä osaamisen vahvistamiseen. On epäselvää, miten yhden kielen oppimäärän korvaaminen toisella voi antaa tietoa kielitaidon laajentumisesta. Mikäli kielitaitoa on mahdollista käsittää kokonaisuutena, samalla tuntimäärällä ei kielitaito oletettavasti laajene, vaan se koostuu eri kielistä kuin aikaisemmin. Myös oletus osaamisen vahvistumisesta on ongelmallinen, koska samalla kun jotain vierasta kieltä etukäteis- oletuksen mukaan opitaan määrällisesti enemmän kuin ennen, toisen kotimaisen kielen osaamisen taso alenee. Kaksikielisessä maassa seuraukset eivät jääne pelkästään toisen kotimaisen kielen taidon määrälliseen vähentymiseen.

Lakiluonnokseen sisältyy myös lukiokoulutusta ja ammatillista koulutusta koskeva säännös (20 a §:n 6 mom.) kokeiluun osallistuneiden vapauttamisesta sisällyttää toinen kotimainen kieli lukion oppimäärään tai ammatilliseen perustutkintoon. Kysymyksessä on perusopetuslain väliaikainen muuttaminen, eikä perusopetusla- kiin tulisi sisällyttää toisia koulutusmuotoja koskevia säännösmuutoksia. Lukio- koulutusta ja ammatillista peruskoulutusta koskevat kokeiluun liittyvät muutok- set tulisi tehdä muuttamalla erikseen kyseisiä koulutuksia koskevia säädöksiä.

Ehdotetun 20 a §:n 2 momentin mukaan kokeiluun osallistuvan oppilaan oppi- määrään sisältyy toisen kotimaisen kielen sijasta vieraan kielen opetusta. Virk- keen muotoilu on epätarkka. Opetushallitus ehdottaa seuraavaa uutta muotoilua: Kokeiluun osallistuvan oppilaan oppimäärään sisältyy toisen kotimaisen kielen oppimäärän sijasta jonkin vieraan kielen oppimäärä.

Ehdotetun 20 a §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä oleva säännös voi merkitä, että kokeiluun ei osallistu sen tulosten kannalta kohtuullista määrää oppilaita, jos tarjonnan kohteena olevista enintään 2 200 oppilaasta ei löydy kokeiluun haluavia oppilaita riittävästi. Jos tarkoituksena on rajata kokeiluun otettavien oppilaiden määrä enintään 2 200 oppilaaseen, ilmaisua voisi tässä tapauksessa tarkentaa seuraavasti: ”Kokeiluun otetaan enintään 2 200 oppilasta”.

Kokeilun vaikutuksista

Perusopetuslain (628/1998) 20 §:n mukaan kokeiluluvan, johon sisältyy laista tai tuntijaosta poikkeaminen, myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö. Tämä nykyinen perusopetuslain toimivaltasäännös huomioon ottaen myöskään tässä tarkoitettun kokeiluluvan myöntämistä ei tulisi säätää Opetushallituksen tehtäväksi, vaan kokeiluluvan myöntäisi opetus- ja kulttuuriministeriö.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan kokeilusta olisi tulossa Opetushallituksen hoidettavaksi myös monia muita tehtäviä. Näihin tehtäviin on osoitettava Opetushallitukselle riittävät resurssit. Toisen kotimaisen kielen ollessa kyseessä käsitelyyn on syytä nostaa myös laajemmat yhteiskunnalliset vaikutukset, johon tarvitaan laajaa poikkiteieteellistä tietämystä ja tutkimusta.

Esityksen todellisia taloudellisia vaikutuksia sivutaan esitysluonnoksessa niukasti. Niitä olisi tarpeen tarkentaa. Lisäkustannuksia tulee ainakin vieraan kielen opetuksesta ja siihen liittyvistä järjestelyistä, kokeiluun osallistuneiden oppilaiden toisen kotimaisen kielen opintojen turvaamisesta myöhemmin sekä kokeiluun liittyvistä hallinnollisista ja tutkimuksellisista tehtävistä.

Esityksessä esitetään, että kokeilussa on tarkoitus seurata vaikutuksia oppimistuloksiin, kielivalintoihin ja tarjontaan sekä vaikutusta oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Toisen kotimaisen kielen kohdalla on syytä miettiä myös pidemmän aikavälin vaikutuksia kuin yksilön perusopetuksen jälkeisiin opintoihin liittyviä, koska toisen kotimaisen kielen opiskelun puute aiheuttaa ongelmia korkeakouluopinnoissa ja vielä myöhemminkin valtion tai kuntien virkoja haettaessa.

Muuta

Perusteluosuuden luvussa yksi yliopistojen tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004, nimi muutettu valtioneuvoston asetuksella 1439/2014) nimi ei ole voimassa olevassa ajantasaisessa muodossaan.

Valtakunnallisen ja paikallisen kokeilun toimeenpanon aikataulu on tiukka. Kokeilun toteuttamisen aikataulullisesta näkökulmasta haasteita asettavat opetuksen järjestäjien päätös mahdollisesta osallistumisesta kokeiluun, kokeiluun valittavien opetuksen järjestäjien valinta sekä valituksi tuleminen tiedon saannin jälkeen paikalliset järjestelyt mukaan lukien vanhempien tiedottaminen.

Pääjohtaja


Olli-Pekka Heinonen

Kouluneuvos


Ulla Vanttaja



KESKEINEN SISÄLTÖ LAUSUNNOSTA HALLITUKSEN ESITYSLUONNOKSESTA EDUSKUNNALLE LAIKSI PERUS- OPETUSLAIN VÄLIAIKAIKAIKSESTA MUUTTAMISESTA – TOISEN KOTIMAISEN KIELEN KOKEILU

Opetushallitus sinänsä kannattaa kielenopetuksen monipuolistamista.

Kaikilla oppilailla tulee olla samanlaiset sivistykselliset oikeudet. Kummankin kansalliskielen osaaminen kuuluu koulusivistykseen, josta koululaitoksen tulee huolehtia. Esitystä tulisi kokeilun mahdollisia seurauksia arvioida perustuslain 17 §:n näkökulmasta.

Haastavaa saada kokeiluun osallistumaan alueellisesti ja kieliryhmittäin edustava otos.

Esityksessä ei ole luvattu kokeiluun osallistuville lisäresursseja muiden kielten tarjoamiseen ja mahdollisesti muiden kokeilun aiheuttamiin kustannusten kattamiseen.

Esityksessä tulisi tarkentaa, onko oppilaalla mahdollisuus luopua kokeilusta ja siirtyä tuntijaon mukaiseen opetukseen.

Esityksessä tulee ottaa huomioon, mitä vaikutuksia kokeiluun osallistuneelle oppilaalle on ylioppilastutkinnon pakollisiin kokeisiin (kts. LukioL 18 §:n 2 mom.).

Epäselväksi jää, miten pitkälle opetus- ja kulttuuriministeriö voi turvata resursseja kokeiluun osallistuneille toisen kotimaisen kielen opiskeluun korkeakoulussa.

Lakiesityksen 20 a §:n 2 ja 3 momentin muotoiluja on syytä täsmentää (kts. lausunnon sivut 4-5).

Ottaen huomioon perusopetuslain 20 § kokeiluvan myöntäminen tulisi säätää opetus- ja kulttuuriministeriön eikä Opetushallituksen tehtäväksi.

Esitykseen sisältyvien muiden Opetushallitukselle säädettävien tehtävien hoitoa varten tulisi osoittaa riittävät resurssit. Kokeilun vaikutusten seuranta vaatii laajaa poikkitieteellistä tietämystä ja tutkimusta.

Sekä valtakunnallisesti että paikallisesti kokeilun toimeenpanon aikataulu on liian tiukka.

