

30.6.2017

opetus- ja kulttuuriministeriölle

Lausuntopyyntönne 24.04.2017
OKM/13/010/2017

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI PERUSOPETUSLAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esitysluonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia väliaikaisesti siten, että kokeilulla mahdollistettaisiin alueelliset kokeilut kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua. Kokeilun tarkoituksena on lisätä kokeiluun osallistuvien opetuksen järjestäjien mahdollisuuksia kielivalikoiman laajentamiseen, saada tietoa kielivalintoihin liittyvistä tekijöistä, selvittää valinnaisuuden lisääntymisen vaikutusta kielitaidon laajentamiseen sekä osaamisen vahvistumiseen sekä seurata vaikutuksia oppimistuloksiin, kielivalintoihin ja -tarjontaan sekä vaikutusta oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintoihin.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu ja erityisesti kokeilun tavoite ja tarkoitus

Esitysluonnoksen mukainen kokeilu merkitsee, että kokeiluun osallistuvien ja sen ulkopuolelle jäävien perusopetuslaissa säädetty oppivelvollisuus määräytyisi erilaisin perustein. Sääntelyn arvioinnissa on siten huomioitava erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momenttiin sisältyvä säännös yhdenvertaisuudesta. Perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuva lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Kuten esitysluonnokseen on kirjattu, kokeilulainsäädäntöön liittyviä rajoituksia, jotka on linjattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädäntöön liittyvissä lausunnoissaan johdonmukaisesti todennut, että jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä on pidettävä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite. Valiokunta on tällöin korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista. (esimerkiksi PeVL 51/2016 vp, PeVL 20/2012 vp, PeVL 42/2010 vp, PeVL 2/2011 vp, PeVL 4/2006 v, PeVL 8/2003 vp, PeVL 4/2003 vp).

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädäntöä arvioidessaan pitänyt kokeilua sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite. Kokeilun on oltava objektiivisin perustein arviotuna kussakin tapauksessa tarpeen sekä oikeasuhtaista tavoitteisiin nähden huomioiden kokeiluun osallistuvien henkilöiden asettaminen eri asemaan kuin muut.

Aikaisempaa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä ei ole vastaavanlaisesta kokeilusta. Esitysluonnoksessakin viitatus koulutusta koskevaa kokeilulakia (PeVL 58/2001 vp ja PeVL 70/2002 vp) koskivat koulutuksen toteuttamistapaa. Kielikokeilua koskeva esitysluonnos sen sijaan koskee perusopetuslaissa säädettyä kansalliskielen kohdistuvaa koulutuksen sisältöä.

Kokeilun tarkoituksena on lisätä kokeiluun osallistuvien opetuksen järjestäjien mahdollisuuksia kielivalikoiman laajentamiseen, saada tietoa kielivalintoihin liittyvistä tekijöistä, selvittää valinnaisuuden lisääntymisen vaikutusta kielitaidon laajentumiseen sekä osaamisen vahvistumiseen sekä seurata vaikutuksia oppimistuloksiin, kielivalintoihin ja -tarjontaan sekä vaikutusta oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintoihin. Esityksellä mahdollistettaisiin "alueelliset kokeilut kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua" (s. 5).

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään, että kokeilulainsäädännön merkitystä perustuslain kannalta vähentää se, että hakeutuminen kokeiluun on vapaaehtoista (PeVL 4/2003 vp). Esitysluonnoksen mukaan sekä koulutuksen järjestäjän hakeutuminen kokeiluun että oppilaan itsensä hakeutuminen kokeiluun perustuisi vapaaehtoisuudelle.

Toisaalta kokeilulla puututaan perusopetuksen lailla säädettyyn oppivelvollisuuden vähimmäissisältöön kansalliskielten osalta, ja kokeiluun valikoituvat ovat noin 11–12-vuotiaita lapsia. Toisin kuin aikaisemmissa opetus- ja kulttuuriministeriön kokeiluissa, kokeiluun osallistuvat oppilaat asetetaan perusopetukseen liittyvien olennaisten seikkojen osalta erilaiseen asemaan muihin oppilaisiin verrattuna (vrt. PeVL 70/2002 vp).

Jatkovalmistelussa esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi syytä arvioida tarkemmin ja laajemmin kokeilun valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä ja

oikeasuhtaisuutta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön linjausten mukaisesti. Eli, on tarkemmin arvioitava tavoitellaanko kokeilulla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä päämääriä eli onko kokeilulle hyväksyttävä peruste.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Sääntämisyjärjestystä koskevassa kappaleessa kyseinen pykälä on mainittu. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin perusteellisemmin käsitellä ruotsin kielen osaamisen nykytilaa, ja sen vaikutusta kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Esimerkiksi Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota kielitaitoisen henkilökunnan puutteeseen (PeVM 1/2014 vp). Euroopan neuvoston ministerikomitea on muun muassa todennut että kielilain ja saamen kielilain täytäntöönpano on edelleen vakavasti puutteellista, koska liian harvojen virkamiesten kielitaito riittää takaamaan ruotsinkielisille ja saamelaisien kotiseutualueella asuville saamenkielisille mahdollisuuden käyttää äidinkieltään asioidessaan paikallishallinnon viranomaisten kanssa (Päätöslauselma CM/ResCMN(2012)3). Henkilökunnan ruotsin kielen taidon puutteellisuus on myös noussut esiin valtioneuvoston kertomuksissa kielilainsäädännön soveltamisesta vuosina 2006, 2009 ja 2013.

Ehdotuksessa ei myöskään mainita maakunta- ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusta, jota parhaillaan käsitellään eduskunnassa. Uudistus merkitsisi laajaa julkisten palvelujen yksityistämistä, ja muun muassa käytännön kielitaitovaatimusten ulottamista uusiin työntekijäyhteisöihin.

Ottaen huomioon kokeilun rajoittuneisuus, sillä ei kuitenkaan oikeusministeriön käsityksen mukaan ole suoranaista vaikutusta ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien toteutumiseen.

Kokeilun muut reunaehdot

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussäätelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteen (ks. esim. PeVL 20/2012 vp).

Kokeilun valtiosääntöoikeudellisen hyväksyttävyyden lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa kokeilulainsäädännöltä on edellytetty, että kokeilualueesta säädetään suoraan laissa tai päätöksenteko sidotaan lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Kokeiluun valikoitumista käsitellään lausunnonssa jäljempänä. Lisäksi kokeiluun tulee sisältyä voimassaolorajoitus siten, että säännökset ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan. Lisäksi kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (esim. PeVL 70/2002 vp).

Kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi

Esitysluonnoksen mukaan "kokeiluun liitetään seurantatutkimus, joka saattaa edellyttää kokeiluun osallistuvien ryhmien vertaamista vertailukunnissa asuviin oppilaisiin." (s.6). Kokeilun toimeenpaneva Opetushallitus päättäisi tarkemmin

kokeiluasetelman rakentamisesta mahdollisesti yhteistyössä alan tutkijoiden kanssa (s. 6). Kokeilulainsäädännöltä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan edellytetty asianmukaista tulosten selvittämistä ja arviointia. Vaikuttaa siltä, että tapa, miten kokeilun tuloksia seurataan ja tutkitaan, on tässä vaiheessa valmistelua vielä hyvin auki.

Kokeilulaissa ei esitetä säädettäväksi tietojenantovelvollisuuksia tai ilmoitus- tai raportointivelvollisuutta. Raportointi- ja seurantavelvollisuus perustuisi ainoastaan kokeilusuunnitelmaan, jonka luonne ja asema jäävät epäselväksi. Edelleen perusteluiden mukaan ”kokeilu mahdollistaa seurannan ulottamisen myös lukion tai ammatillisen peruskoulutuksen jälkeisiin opintoihin.” (s. 5) Kokeiluun osallistuneiden oppilaiden seuraaminen jatkuu pisimmillään jopa 5-10 vuotta (s. 6). Tätä ei ole kuitenkaan perusteltu, ja lisäksi jää epäselväksi, mistä seurannan tiedot saadaan.

Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan ”Kokeiluun liitetään seurantatutkimus, joka *saattaa* edellyttää kokeiluun osallistuvien ryhmien vertaamista vertailukunnissa asuviin oppilaisiin” (s. 6). Ottaen huomioon, että kokeilun tarkoituksena ja tavoitteena on saada tietoa kielivalintoihin liittyvistä tekijöistä, selvittää valinnaisuuden lisääntymisen vaikutusta kielitaidon laajentumiseen sekä osaamisen vahvistumiseen sekä seurata vaikutuksia oppimistuloksiin, kielivalintoihin ja -tarjontaan sekä vaikutusta oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintoihin, tulisi kokeilulainsäädännön valmisteluvaiheessa olla tiedossa, miten kokeilun tarkoitus ja tavoite aiotaan toteuttaa.

Vertailuryhmän muodostaisivat ilmeisesti muut samanikäiset oppilaat, jotka ovat noudattaneet perusopetuslain mukaista perusopetuksen sisältöä. Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty sitä, miten muiden kuin kokeiluun osallistuneiden osalta tarvittavia tietoja aiotaan kerätä. Kokeiluun osallistuvien osalta esitysluonnoksessa tunnustetaan tarve henkilörekisterille (ks. myöhemmin lausunnossa tästä esitetyt kommentit).

Esitysluonnoksen mukaan Opetushallitus vastaa kokeilun seurannasta. Jatkovalmistelussa voisi pohtia, olisiko tarpeen säätää siitä, kuka kokeilua valvoo ja ohjaa (opetus- ja kulttuuriministeriö, vrt. perustulokokeilulaki).

Voimassaolorajoitus

Kokeilun keston tulee olla rajattu vain kokeiluun tarvittavan ajan. Esitysluonnokseen omaksuttu rajaus, eli kokeilun kesto arvioituun kokeiluun valittavien oppivelvollisuuden loppuun asti, vaikuttaa perustellulta.

Kokeiluun hakeminen

Kokeiluun hakeutuminen ja valikoituminen tapahtuisivat esitysluonnoksen perusteella ikään kuin kaksivaiheisesti: opetuksen järjestäjä hakisi kokeilulupaa Opetushallitukselta ja luvan saanut opetuksen järjestäjä päättäisi oppilaan osallistumisesta kokeiluun. Tätä kaksivaiheista kokeiluun valikoitumista olisi syytä käsitellä esityksessä tarkemmin.

Esitysluonnoksen 3 momentin mukaan kokeilulupa myönnetään opetuksen järjestäjän hakemuksesta. Opetuksen järjestäjä on perusopetuslain mukaan kunta, luvan saanut rekisteröity yhteisö tai säätiö tai valtio. Esimerkiksi ylioppilastutkinnon kokeilusäännöstä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytettiin, että lakiin tulee ottaa viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat säännökset kokeilukoulujen tai -paikkakuntien valinnasta. Mainitussa laissa (478/2002) kokeiluun valittiin tietyt oppilaitokset. Ehdotetussa säännöksessä lupa myönnettäisiin opetuksen järjestäjän hakemuksesta ilmeisesti opetuksen järjestäjälle eli kunnalle, valtiolle tai luvan saaneelle yhteisölle tai säätiölle. Tätä olisi jatkovalmistelussa syytä tarkentaa esityksen perusteluissa.

Kokeilulupahakemuksen on 3 momentin mukaan sisällettävä riittävät tiedot sen arvioimiseksi, onko kokeilu mahdollista toteuttaa laissa säädetyn mukaisesti. Mainittu vaatimus jää hieman epäselväksi, sillä säännöksessä ei ole säädetty erityistä tapaa kokeilun toteuttamiseksi. Esitysluonnoksen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -osiossa on todettu, että "Opetushallitus selvittää, onko opetuksen tai koulutuksen järjestäjällä edellytykset toteuttaa kokeilu tarkoitusta vastaavalla tavalla ja toteuttaa se oppilaan tai opiskelijan oikeuksia vaarantamatta. Tämä edellyttää riittävän laajaa kielitarjontaa, tosiasiallista mahdollisuutta saada toisen kotimaisen opetusta sekä riittävää opintojen ohjausta." (s.12). Näiltä osin oikeusministeriö muistuttaa, että perusteluilla ei ole mahdollista säätää ja kehoittaa tarkastelemaan, tulisiko näitä luvan saannin edellytyksiä koskevia seikkoja nostaa lakiin.

Esitysluonnoksen 3 momentin mukaan "lupa tarpeelliseen kokeiluun voidaan myöntää sellaiselle opetuksen järjestäjälle, jolla on edellytykset toteuttaa kokeilu sen tarkoitusta vastaavalla tavalla ja opetukseen liittyviä oppilaiden oikeuksia vaarantamatta. Kokeiluun valittavat opetuksen järjestäjät valitaan alueellisesti ja kieliryhmittäin mahdollisimman edustavasti." Momenttiin omaksuttu muotoilu vastaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä lakia (PeVL 70/2002 vp, laki perusopetuslain muuttamisesta 477/2003 ja laki lukiolain muuttamisesta 478/2003).

Esitysluonnoksessa ei ole käsitelty kokeilulupaa muutoksenhaun näkökulmasta.

Kokeiluun osallistuvat oppilaat

Esitysluonnoksen 5 momentin mukaan kokeiluun osallistuminen on vapaaehtoista. Säännöksen mukaan "opetuksen järjestäjä tekee päätöksen oppilaan osallistumisesta kokeiluun oppilasta ja tämän huoltajia tai muita laillisia edustajia kuultaan."

Säännös on muotoiltu hieman erikoisesti. Kuuleminen viittaa hallintolain 34 §:n tarkoittamaan kuulemiseen: asianosaiselle on ennen asian ratkaisemista varattava tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta sekä antaa selityksensä sellaisista vaatimuksista ja selvityksistä, jotka saattavat vaikuttaa asian ratkaisuun.

Säännöksen muotoilusta voi saada sen kuvan, että opetuksen järjestäjä kuulee oppilasta ja tämän huoltajia tai muita laillisia edustajia, ja tämän jälkeen päättää kokeiluun osallistumisesta. Tarkoituksena lienee kuitenkin se että oppilas hakeutuu kokeiluun, mutta että koulutuksen järjestäjälle jää jonkinasteista harkintaval-

taa. Säännöksestä ei saisi tulla sellaista kuvaa, että opetuksen järjestäjä vain kuulee hakijaa, mutta päättää tämän jälkeen asiasta muilla perusteilla.

Esitysluonnoksessa jää epäselväksi, onko mahdollista, että kokeiluun halukkaita on enemmän kuin opetuksen järjestäjällä on kokeiluluvan perusteella oikeus ottaa. Mikäli tämä on mahdollista, epäselvää on myös se, millä kriteereillä oppilaat valitaan kokeiluun ja onko kyseisestä päätöksestä muutoksenhakuoikeutta. Säännös ei sisällä harkintavaltaa ohjaavia säännöksiä oppilaiden valitsemisesta.

Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin oppilaan valikoitumista kokeiluun. Esimerkiksi ylioppilastutkinnon kokeilulainsäädännön yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut, että kokeilulakiin tulee ottaa viranomaisen harkintavaltaa ohjaavat säännökset kokeilukoulujen tai -paikkakuntien valinnasta. Mainituksa kokeilusäännöksessä (lukiolain 18 §) ei kuitenkaan valittu kokeiluun osallistuvia oppilaita, vaan ainoastaan kokeiluun tulevat oppilaitokset.

Momentissa ehdotetaan lisäksi, että opetuksen järjestäjän tulee varmistua siitä, että oppilas ja hänen huoltajansa tai muut lailliset edustajansa ovat tietoisia voimassa olevan lainsäädännön mukaisista kielitaitovaatimuksista. Menettelyä olisi syytä tarkastella tarkemmin perusteluissa esimerkiksi informoidun suostumuksen näkökulmasta.

Kokeilusuunnitelma

Kokeilussa tulee esitysluonnoksen 4 momentin mukaan noudattaa Opetushallituksen vahvistamaa kokeilusuunnitelmaa. Säännöksestä ja esitysluonnoksesta ei ilmene, mikä taho laatii kokeilusuunnitelman tai minkä tahon sitä tulee noudattaa. Kokeilusuunnitelman luonne jää esitysluonnoksessa epäselväksi.

Kokeilusuunnitelman tulee säännöksen mukaan sisältää riittävät tiedot muun muassa kokeilun tulosten raportoinnista ja seurannasta. Kokeilulain osalta merkityksellinen raportointi- ja seurantavelvollisuus perustuisi siten ainoastaan kokeilusuunnitelmaan.

Toisen kotimaisen kielen opiskelusta vapauttaminen toisen asteen tutkinnossa

Esitysluonnoksen 6 momentin mukaan oppilas, jonka perusopetuksen oppimäärään ei kokeiluun osallistumisen vuoksi ole sisällynyt toista kotimaista kieltä, tulee hakemuksesta vapauttaa velvollisuudesta sisällyttää lukiolaissa tarkoitettuun oppimäärään tai ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitettuun ammatilliseen perustutkintoon toista kotimaista kieltä. Säännöksestä ei käy ilmi, mille taholle ja milloin hakemus tulee tehdä. Myöskään muutoksenhausta hakemuksesta annettuun päätökseen ei ole säädetty.

Henkilötietorekisteri

Esitysluonnoksen Esityksen vaikutukset -osiossa (s. 7) on todettu, että koska kokeiluun osallistuneiden oppilaiden seuraaminen jatkuu pisimmillään 5-10 vuotta, Opetushallitukselle syntyy henkilötietorekisteri kokeiluun osallistuvista henkilöistä.

Jatkovalmistelussa tulisi selvittää muun muassa sitä, onko henkilörekisteriin tarkoitus tallettaa henkilötietolain 11 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia henkilötietoja, sisältäisikö rekisteri salassa pidettäviä henkilötietoja, joiden luovuttaminen olisi tarkoitus sallia, ja onko tarkoituksena, että henkilörekisteriin talletettuja tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla? Mikäli näin on, jatkovalmistelussa on syytä pohtia edellä mainittuja seikkoja sekä tarvetta henkilörekisteriä koskevalle sääntelylle (ks. tarkemmin Lainkirjoittajan opas, osio 12.5). Muussa tapauksessa sääntely tulee jättää henkilötietolain varaan.

Kielitaito lainsäädännössä

Ehdotuksessa on kuvattu puutteellisesti tai virheellisesti kielitaitovaatimuksia. Kokeiluun osallistuvan kannalta asiaa on lähinnä tarkasteltu korkeakoulujen opintovaatimusten sekä virkojen kelpoisuusvaatimusten osalta. Mahdollisia vaikutuksia on myös tarkasteltu ainoastaan suomenkielisten oppilaiden näkökulmasta, vaikka tarkoituksena on, että kokeiluun valittavat opetuksen järjestäjät valitaan alueellisesti ja kieliryhmittäin mahdollisimman edustavasti, eli että myös ruotsinkieliset oppilaat voisivat osallistua kokeiluun. Ehdotuksessa olisi syytä huomioida eduskunnan sivistysvaliokunnan esiin tuomat huomioiden toisen kotimaisen kielen merkityksestä yhteiskunnassa ja työelämässä (SiVM 24/2014 vp).

Perustuslain 125 §:ssä säädetään virkojen kelpoisuusvaatimuksista ja nimityspe-
rusteista. Julkiseen virkaan voidaan nimittää vain henkilö, jolla on myös kielitai-
don osalta riittävät edellytykset virkatehtävien asianmukaiseen hoitamiseen (HE
92/2002 vp, s. 102).

Laissa julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään siitä
kielitaidosta, jota vaaditaan viranomaisten henkilöstöltä. Laissa on säännökset
muun muassa henkilöstön kielitaidosta huolehtimisesta ja kielitaidon varmistam-
isesta palvelukseen otettaessa. Kielitaito kelpoisuusvaatimuksena koskee vain
sellaisia virkoja, joihin edellytyksenä on myös korkeakoulututkinto tai virkoja,
joissa käytetään merkittävää julkista valtaa ja joissa kielitaidosta säädetään erik-
seen. Kunnat ja kuntayhtymät päättävät itse kielitaitovaatimusten asettamisesta.
Kielitaitolain tarkoituksena on varmistaa, että todellista kielitaitoa on siellä, mis-
sä sitä käytännössä tarvitaan. Laki koskee sekä virkamiehiä että työsuhteessa
olevia, mikä tarkoittaa, että tosiasiallista kielitaitoa vaaditaan myös sellaisilta
henkilöiltä, jotka eivät tee niin sanottua "virkamiesuraa", vaan jotka ovat tekemi-
sissä viranomaisissa asioivien ihmisten kanssa.

Vaikutusten arviointi

Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi -osio on hyvin suppea. Siinä ei ole erityi-
sesti tarkasteltu esityksen vaikutusta esimerkiksi lapsiin. Aiemmin todetun mu-
kaan ehdotuksessa ei ole lainkaan käsitelty vaikutuksia sellaisten ruotsinkielisten
lasten osalta, jotka mahdollisesti osallistuvat kokeiluun. Ehdotuksen kielellisiä
vaikutuksia ei myöskään ole arvioitu.

Edelleen kokeiluun osallistuvien kuntien on tarjottava kokeiluun osallistumatto-
mille oppilaille ruotsia tai suomea. Esityksen taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi
kuntien talouteen ei ole arvioitu.

Säädösteknisiä huomioita

Esitysluonnoksessa kaikki kielikokeilua koskevat säännökset on sijoitettu yhteen pykälään, jossa on 6 momenttia. Oikeusministeriö ei pidä omaksuttua sääntelyä selkeänä eikä asianmukaisena. Yhdessä pykälässä tulisi säätää vain yhdestä asiasta. Jatkovalmistelussa tulee arvioida, tehdäänkö kielikokeilusta oma lukunsa perusopetuslakiin vai oma lakinsa.

Luonnos on lisäksi lakiteknisesti keskeneräinen eikä sitä ole laadittu lainkirjoittajan ohjeiden ja täsmällisen lakikielen mukaisesti. Oikeusministeriö muistuttaa opetus- ja kulttuuriministeriötä toimittamaan lakiesityksen hyvissä ajoin laintarkastukseen.

Suhde perustuslakiin -osioon on sisällytetty asetuksenantovaltuuksia koskeva perustuslain 80 § 1 momentin tarkastelu, vaikka esitysluonnos ei sisällä asetustenantovaltuuksia.

Lopuksi

Oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös opetus- ja kulttuuriministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

kieliasianneuvos
johtajan sijaisena



Corinna Tammenmaa

ylitarkastaja



Anna Saarela

Lausunnon yhteenveto

Esitysluonnoksen mukainen kokeilu merkitsee, että kokeiluun osallistuvien ja sen ulkopuolelle jäävien perusopetuslaissa säädetty oppivelvollisuus määräytyisi erilaisin perustein, minkä vuoksi arvioinnissa on huomioitava erityisesti perustuslain 6 §:n 2 momentin säännös yhdenvertaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt kokeiluja yhdenvertaisuuden kannalta hyväksyttävänä, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite ja kokeilu on tarpeen sekä oikeasuhtaista sen tavoitteisiin nähden. Jatkovalmistelussa kokeilun hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava tarkemmin ja laajemmin. Myös kokeilun tarkoitusta ja tavoitetta tulisi selkeyttää.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan kokeilualueesta tulee sääntään suoraan laissa tai päätöksenteko sitoa laissa riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Ehdotusta on täsmennettävä opetuksen järjestäjien ja oppilaiden valikoitumisen osalta. Kokeilulainsäädännöltä edellytetty kokeilun rajattu voimassaoloajan pituus vaikuttaa perustellulta. Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on lisäksi, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty. Tapa, miten kokeilun tuloksia seurataan ja tutkitaan, vaikuttaa jäävän auki. Oppilaita koskeva raportointi- ja seurantavelvollisuus jää ehdotuksessa epäselväksi, eikä ehdotuksessa käsitellä henkilötietorekisteriä koskevia kysymyksiä.

Perusteluissa tulisi, perustuslain 17 § huomioiden, avata laajemmin ruotsinkielentaitoisen henkilökunnan saatavuuden nykytilaa, ja sen vaikutusta kielellisten perusoikeuksien toteutumiseen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan kokeilulla ei ole vaikutusta ruotsinkielisen väestön kielellisten oikeuksien toteutumiseen kokeilualueen ja -joukon rajausta huomioiden. Kielitaitovaatimuksia koskevaa lainsäädäntöä on selostettu virheellisesti ja puutteellisesti.

Kokeiluluvan hakemista koskevaa sääntelyä on tarkennettava. Kokeiluun osallistuvia oppilaita koskevan säännöksen muotoilu ei ole onnistunut, vaan siitä saa sen kuvan, että opiskelija ei hakeutuisi kokeiluun, vaan että hänet valittaisiin kuulemisen jälkeen. Epäselväksi jää myös, millä kriteereillä oppilaat valikoituvat kokeiluun, mikäli halukkaita oppilaita on enemmän kuin kokeiluluvan perusteella on oikeus ottaa. Myös muutoksenhakuoikeus jää epäselväksi.

Kokeilusuunnitelman luonne jää epäselväksi, eikä ehdotuksesta ilmene selkeästi, mikä taho laatii kokeilusuunnitelman ja minkä tahon on sitä noudatettava.

Esitysluonnoksen mukaan kokeiluun osallistunut oppilas tulee hakemuksesta vapauttaa velvollisuudesta sisällyttää toisen asteen koulutuksessa toisen kotimaisen kielen opiskelusta. Säännöksestä ei käy ilmi, mille taholle ja milloin hakemus tulee tehdä. Myöskään muutoksenhausta hakemuksesta annettuun päätökseen ei ole säädetty.

Jatkovalmistelussa tulisi arvioida kokeilun vaikutuksia esimerkiksi lapsiin sekä kuntien talouteen. Myös kielellisiä vaikutuksia on jatkovalmistelussa arvioitava.

Kokeilua koskevat säännökset on luonnoksessa sijoitettu yhteen pykälään, mitä ei voida pitää asianmukaisena. Esitysluonnos on myös lakiteknisesti keskeneräinen sekä epäselvä.