

Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Viite: OKM/13/010/2017

Asia: Lapsiasiavaltuutetun lausunto hallituksen esitysluonnoksesta perusopetuslain väliaikaisesta muuttamisesta

Lapsiasiavaltuutetun tehtävänä on arvioida ja edistää lapsen oikeuksien toteutumista Suomessa. Työn perustana on YK:n lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), joka on lailla voimaan saatettu ihmisoikeussopimus. Lapsiasiavaltuutettu arvioi hallituksen esitysluonnosta lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksellä ehdotetaan väliaikaisesti muutettavaksi perusopetuslakia. Esityksellä mahdollistettaisiin alueelliset kokeilut kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua. Kokeiluun voisi osallistua enintään 2200 perusopetuksen oppilasta 5. tai 6. luokalta alkaen. Kokeilulupa opetuksen järjestäjille myönnettäisiin hakemuksesta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1.8.2018 ja olemaan voimassa vuoden 2023 loppuun.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Esitysluonnos vaikuttaa YK:n lapsen oikeuksien sopimuksessa taattuun lapsen oikeuteen saada opetusta (28 art), jonka tulee muun muassa pyrkiä kunnioituksen edistämiseen lapsen sivistyksellistä identiteettiä ja kieltä kohtaan (29 art). Lisäksi luonnoksessa ehdotetulla kokeilulla on vaikutuksia muun muassa lapsen täysimääräiseen kasvuun ja kehitykseen (6 art) sekä lasten yhdenvertaisuuteen (2 art). Kaiken lapsiin kohdistuvan päätöksen teon tulee perustua ensisijaisesti lapsen edun mukaiseen harkintaan (3(1) art). Näin ollen lapsiasiavaltuutettu käyttää oikeuttaan antaa lausunto omasta aloitteestaan.

Lapsiasiavaltuutetun kommentit hallituksen esitysluonnoksesta

Esityksen tavoitteet

Esitysluonnos perustuu pääministeri Sipilän hallituksen toimintasuunnitelmaan strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. Toimintasuunnitelmaan sisältyy toimenpide, jonka mukaan *kieltenopiskelua lisätään ja monipuolistetaan ja käynnistetään alueellinen kokeilu kielivalikoiman laajentamiseksi*. Toimenpide sisältää lisäyksen siitä, että kokeilu toteutetaan ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua.¹

Lapsiasiavaltuutettu pitää tavoitteellista toimenpidettä kielenopetuksen lisäämisestä ja kielivalikoiman laajentamisesta tärkeänä ja kannatettavana. Epäselväksi kuitenkin jää, miten hallituksen esitysluonnoksen mukainen kielikokeilu, jossa ei ole velvoitetta opiskella toista kotimaista kieltä, edistää tätä tavoitetta.



Tutkimusten mukaan kielten opiskelu on vähentynyt ja yksipuolistunut. Yhä useampi opiskelee perusopetuksessa vain kaikille yhteisiä kieliä A1 ja B1. Kokeilu tukee tätä suuntausta, kun velvoitetta toisen kotimaisen kielen opiskeluun ei ole, jos oppilas valitsee muun kielen opiskelun.²

Kokeilun toteuttamista ja 20 a §:ää koskevat kommentit

Lapsiasiavaltuutettu toistaa arviolausunnossaan pääministeri Sipilän strategisesta hallitusohjelmasta kesäkuussa 2015 toteamansa kannanoton: ”...toisen kotimaisen kielen aseman kansallisena kielenä perustuvan Suomen perustuslakiin. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan hallituksen ei tulisi luoda kokeilukulttuuria, jossa kansalaisten yhdenvertaisuudesta sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta voidaan tinkiä alueellisina kokeiluina.”³

Esitysluonnoksen mukainen kokeilu puuttuu perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin, joten kokeilusta on säädettävä lailla, joka on muun muassa riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Asiaa on avattu hallituksen esitysluonnoksessa muun muassa sivistyksellisten oikeuksien sekä kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta. Lapsiasiavaltuutettu pitää välttämättömänä, että hallituksen esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

Esitysluonnoksessa kokeilua koskeva sääntely on lakiteknisesti ratkaistu siten, että kaikki sääntely on sijoitettu yhteen pykälään. Samassa pykälässä on sekä opetuksen järjestäjää koskevat momentit että oppilasta koskevat momentit. Pykäläteksti on sinänsä melko selkeä, mutta jossain määrin lähempänä yksityiskohtaisia perusteluita kuin tavanomaista pykälätekstiä. Otsikkoa ”yksityiskohtaiset perustelut” ei esitysluonnoksessa ole lainkaan, joten perustelut on luettavissa sekä ”ehdotetut muutokset” että ”esityksen vaikutukset” kohdista. Ainakin näistä seikoista johtuen esitysluonnos on hieman sekava ja siinä jää avoimeksi tai epäselväksi muun muassa oppilaan oikeusturvan kannalta keskeisiä kysymyksiä.

Lapsiasiavaltuutettu pitää tärkeänä, että kokeilua koskevassa sääntelyssä korostetaan sen vapaaehtoisuutta. Erityisen keskeistä on, että oppilas sekä huoltajat ovat tietoisia kokeiluun osallistumisen vaikutuksista oppilaan jatko-opintoihin sekä tulevaisuudessa työelämään sijoittumiselle. Kokeiluun osallistumisella voi olla pitkäaikaisia vaikutuksia lapsen elämään. Osallistumisen tai kokeilun ulkopuolelle jäämisen tulee perustua tietoiseen päätökseen, joka ensisijaisesti on oppilaan päätös. Oppilaalle on annettava kattavasti tietoa kokeilusta ja sen vaikutuksista lyhyellä ja pitkällä tähtäimellä selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla. On tärkeää, että myös huoltajan suostumus vaaditaan, mutta opiskelumotivaation ja oppilaan opiskeluun ja työelämään liittyvien toiveiden, odotusten ja suunnitelmien näkökulmasta päätöstä osallistumisesta ei tulisi tehdä vastoin oppilaan omaa mielipidettä.⁴

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että oppilaan oman mielipiteen merkitystä päätöksen teossa tulisi tarkentaa hallitukseen esitykseen. Kaikessa päätöksen teossa on ensisijaisena harkintaperusteena oltava lapsen etu (lapsen oikeuksien sopimuksen 3(1) art). Lapsen etua ei ole otettu asianmukaisesti huomioon, jos lapsen mielipidettä ei ole selvitetty ja otettu lapsen iän ja kehitystason edellyttämällä tavalla huomioon.⁵

Ehdotettavan 20 a § 5 momentin mukaan opetuksen järjestäjä tekee päätöksen oppilaan osallistumisesta kokeiluun. Esitysluonnoksesta ei käy yksiselitteisesti ilmi, millä perustein kokeiluluvan saanut opetuksen järjestäjä tekee päätöksen oppilaan pääsystä kokeilun piiriin. Kun kokeiluun osallistujien määrää on sääntönsessä rajoitettu 2200 oppilaaseen, lienee mahdollista, että kaikki halukkaat eivät pääse mukaan. Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa lisäksi, että esitysluonnoksesta ei käy ilmi, onko kyseessä muutoksenhakuelpöinen päätös.

Esitysluonnoksen mukaan kokeiluun osallistunut oppilas voidaan hakemuksesta vapauttaa velvollisuudesta sisällyttää toinen kotimainen kieli lukiolain mukaiseen oppimäärään tai ammatilliseen perustutkintoon.

Esitysluonnoksessa todetaan, että opetus- ja kulttuuriministeriö turvaa riittävät resurssit toisen kotimaisen kielen opiskeluun kokeiluun osallistuneille heidän suorittaessa korkeakouluopintoja.

Lukiokoulutuksesta hakeudutaan ammattikoulutusta useammin korkeakouluopintoihin, joten ilman vastaväkeä myöhemmin hankittavalle toisen kotimaisen kielen taidolle jäävät erityisesti ne kokeiluun osallistuneet nuoret, jotka suorittavat ammatillisen perustutkinnon ja eivät jatka sen jälkeen korkeakouluopintoihin. Ilman toisen kotimaisen kielen taitoa voivat jäädä nekin kokeiluun osallistuneet oppilaat, jotka eivät ole lukiossa kyseistä kieltä opiskelleet eivät jatka korkeakouluopintoihin. On myös huomattava, että lukiossa alkavan toisen kotimaisen kielen oppimäärän tarjoaminen on opetuksen järjestäjälle vapaaehtoista. Kun kokeilun aikana pääosa oppilaista on aloittanut kielen opiskelun jo perusopetuksessa, on todennäköistä, että lukiokoulutuksessa ei ole juuri mahdollisuutta aloittaa enää sen opiskelua. Toisen asteen koulutukseenkin kohdistuneet säästötoimet eivät anna kuvaa, että tällaisia vaihtoehtoja lukiokoulutuksessa oltaisiin laajentamassa, päinvastoin.

Lapsiasiavaltuutettu huomauttaa, että edellä mainittu lupaus riittävien resurssien turvaamisesta korkeakouluopintojen yhteydessä on todettu ainoastaan esitysluonnoksen kohdassa ”esityksen vaikutukset” avaamalla sen tarkemmin, miten tämä toteutetaan. Kyse on tärkeästä kysymyksestä opiskelijan oikeusturvan kannalta ottaen huomioon esimerkiksi sen, että toisen kotimaisen kielen taito on kelpoisuusvaatimus valtion virkoihin. Tämän vuoksi ministeriön tulisi harkita kyseisen lupauksen sisällyttämistä kokeilua koskevaan pykäläehdotukseen.

Lapsiasiavaltuutettu kiinnittää huomiota siihen, että kokeilua koskeva sääntely on sidottu oppivelvollisuuteen. Esitysluonnos ei ota kantaa siihen, että miten toimitaan niiden kokeiluun osallistuvien oppilaiden kohdalla, joiden perusopetuksen päättötodistuksen saaminen viivästyy esimerkiksi pitkäaikaisen sairauden vuoksi siten, että oppivelvollisuusikä ylittyy.

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu toteaa, että kaikki toimet, jotka lisäävät kiinnostusta kieliopeutukseen ja laajentavat oppilaiden valinnanmahdollisuuksia omien kiinnostusten mukaisesti ovat erittäin tervetulleita. Tällaisilla toimilla ei kuitenkaan saisi heikentää samaan aikaan toisen kotimaisen kielimme asemaa, joka on vahvistettu perustuslaissa perusoikeutena. Asemamme esimerkiksi osana Pohjoismaita ja pohjoismaista kieliperintöä määrittänyt vahvasti muun muassa kahteen kansalliskieleen, suomeen ja ruotsiin, perustuen.

Jyväskylässä 5.6.2017

Tuomas Kurttila
Lapsiasiavaltuutettu

Merike Helander
Lakimies

1

[http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rkiha
nkkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi.pdf/92b90c0e-9154-487f-bbf8-543cb6433dd6](http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/321857/Toimintasuunnitelma+strategisen+hallitusohjelman+k%C3%A4rkiha
nkkeiden+ja+reformien+toimeenpanemiseksi.pdf/92b90c0e-9154-487f-bbf8-543cb6433dd6) , s. 29

² Ks. esim. Kielten opettajien liiton tilastotietoja, jotka perustuvat OPH koulutuksen tilastolliseen vuosikirjaan 2014.

https://www.sukol.fi/ajankohtaista/tilastotieto/tilastotieto_kielivalinnoista

³ http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/06/LAPS_arvio_HOSipila.pdf

⁴ Laki lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta (361/1983) 4 §.

⁵ CRC/C/GC/14, kohta 43. Verkossa http://lapsiasia.fi/wp-content/uploads/2015/03/CRC_C_GC_14_julkaisu.pdf .