

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kokeilulaki. Esityksellä mahdollistettaisiin alueelliset kokeilut kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1 päivänä elokuuta 2018 ja olemaan pääosiltaan voimassa vuoden 2024 loppuun.

PERUSTELUT

1 Johdanto

Esityksellä mahdollistettaisiin kielikokeilu, johon osallistuvien perusopetuksen oppimäärään ei kuuluisi toisen kotimaisen kielen oppimäärää. Esitys toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallituksen toimintasuunnitelman osaamisen ja koulutuksen kärkihanketta, jonka mukaan kieltenopiskelua lisätään ja monipuolistetaan ja käynnistetään alueellinen kokeilu kielivalikoiman laajentamisesta eduskunnan hyväksymän ponnien mukaisesti. Hylätessään kansalaisaloitteen ruotsin kielen valinnaiseksi oppiaineeksi tekemisestä kaikilla kouluasteilla vuonna 2014 eduskunta edellytti, että hallitus selvittää lainsäädännölliset edellytykset alueellisiin kokeiluihin kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua.

2 Nykytila

Säädökset ja määräykset

Ehdotettu kokeilu koskisi poikkeamista perusopetuksen tavoitteista ja lailla säädetyistä vähimmäisvaatimuksista. Ehdotettavan kaltaista kokeilua ei ole aiemmin toteutettu. Voimassa oleva perusopetuksen kokeilua koskeva perusopetuslain (628/1998) 20 § ei esitettyyn kokeiluun sovellu.

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Säännöksen 2 momentissa säädetään myös siitä, että julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslaissa määritellään kielilainsäädännön yleiset puitteet, joita lait ja asetukset tämentävät. Suomen ja ruotsin osalta keskeisimmät näistä ovat kielilaki (423/2003) ja laki julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta (424/2003). Kielilailla turvataan suomen- ja ruotsinkielisen väestön kielelliset oikeudet perustuslaissa edellytetyllä tavalla. Kielitaitolain mukaan korkeakoulututkintoa edellyttävissä valtion ja kaksikielisten kuntien viroissa viranhaltijalta vaaditaan vähemmistökielen tyydyttävä taito. Yksikielisissä kunnissa edellytetään tyy-

dyttävää ymmärtämisen taitoa. Yliopistojen tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista annetun valtioneuvoston asetuksen (794/2004) ja ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen (352/2003) mukaan korkeakouluopiskelijan tulee tutkintoon sisältyvissä opinnoissa tai muulla tavoin osoittaa saavuttaneensa sellaisen suomen ja ruotsin kielen taidon, joka kieli-taitolain mukaan vaaditaan valtion henkilöstöltä kaksikielisessä viranomaisessa.

Perustuslain 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvol-lisuudesta säädetään lailla. Perusopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998) ja perus-opetusasetuksessa (852/1998) sekä valtioneuvoston asetuksessa perusopetuksen valtakunnalli-sista tavoitteista ja tuntijaosta (422/2012).

Perusopetuslain 3 §:n mukaan opetuksessa noudatetaan valtakunnallisesti yhtenäisiä perusteita sen mukaan kuin laissa säädetään. Opetus järjestetään oppilaiden ikäkauden ja edellytysten mukaisesti ja siten, että se edistää oppilaiden tervettä kasvua ja kehitystä. Opetuksessa tulee olla yhteistyössä kotien kanssa.

Jokaisen on opiskeltava oman äidinkielen lisäksi toista kotimaista kieltä ja vähintään yhtä vierasta kieltä. Perusopetuksessa opetettavista aineista säädetään perusopetuslain 11 §:ssä. Py-kälän 1 momentin mukaan perusopetuksen oppimäärä sisältää kaikille yhteisinä aineina äidin-kieltä ja kirjallisuutta, toista kotimaista kieltä, vieraita kieliä, ympäristöoppia, terveystietoa, uskontoa tai elämäntutkimustietoa, historiaa, yhteiskuntaoppia, matematiikkaa, fysiikkaa, kemiaa, biologiaa, maantietoa, liikuntaa, musiikkia, kuvataidetta, käsityötä ja kotitaloutta. Momentin mukaan opetus voi perustua, sen mukaan kuin perusopetuslain 14 §:n nojalla sää-detään tai määrätään, erilaajuisiin oppimääriin. Momentin mukaan perusopetuksen järjestäjä voi kuitenkin perusopetuslain 7 tai 8 §:n nojalla määrätyn erityisen koulutustehtävän mukai-sesti poiketa momentin säännöksistä. Mainituissa 7 ja 8 pykälissä säädetään yksityiselle yhtei-sölle tai säätiölle ja valtiolle myönnettävistä perusopetuksen järjestämisluvista.

Perusopetuslain 14 § sisältää perusopetuksen oppimäärää koskevan asetuksenantovaltuutuk-sen, jonka mukaan valtioneuvosto päättää perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista sekä perusopetukseen käytettävän ajan jakamisesta eri oppiai-neiden ja aineryhmien opetukseen sekä oppilaanohjaukseen (tuntijako). Valtioneuvosto on 28 päivänä kesäkuuta 2012 antanut asetuksen perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakun-nallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta (422/2012), jota yleisesti kutsutaan nimellä tuntijakoasetus.

Oppilaan opinto-ohjelmaan kuuluu vähintään yksi pitkä ja yksi keskipitkä kielen oppimäärä. Näistä toinen on toinen kotimainen kieli (ruotsi tai suomi) ja toinen jokin vieras kieli tai saa-men kieli. Tuntijakoasetuksen 6 §:n mukaan oppivelvollisille annettavassa perusopetuksessa oppilaan tulee opiskella vähintään yhtä kieltä A1-kielen oppimäärän mukaisesti ja vähintään yhtä kieltä B1-kielen oppimäärän mukaisesti. A-kieli on perusopetuksen vuosiluokalla 1—6 aloitettava kieli, jonka tulee olla laajuudeltaan vähintään 16 vuosiviikkotuntia. B-kieli on pe-rusopetuksen vuosiluokalla 6 aloitettava kieli, jonka tulee olla laajuudeltaan vähintään 6 vuo-siviikkotuntia. Lisäksi opetuksen järjestäjä voi tarjota oppilaille valinnaisina ja vapaaehtoisina kieliopintoina eripituisia kielten oppimääriä. Vapaaehtoinen A-kieli (A2) alkaa neljänneltä tai viidenneltä vuosiluokalta. Kielestä riippuen A2-kielen opinnoilla voidaan korvata B1-kielen opinnot. Jos oppilas valitsee toisen kotimaisen kielen (ruotsi/suomi) A2- kieleksi, hänen ei tarvitse opiskella enää kolmatta kieltä B1-kielen oppimäärän mukaisesti.

Tuntijakoasetuksessa säädetään tarkemmin myös perusopetuksen valtakunnallisista tavoitteista. Asetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan perusopetuksen tavoitteena on, että oppilaille kehittyy äidinkielen monipuolinen kirjallinen ja suullinen hallinta sekä valmiudet vuorovaikutukseen myös toisella kotimaisella kielellä ja muilla kielillä.

Tuntijakoasetuksen 8 §:n 3 momentissa säädetään poikkeamismahdollisuudesta kieltenopetuksen osalta tilanteissa, jossa saamenkieliselle, romanikieliselle tai vieraskieliselle oppilaalle opetetaan perusopetuslain 12 §:n mukaan äidinkielenä oppilaan omaa äidinkieltä. Tällöin oppilaan äidinkielen ja kirjallisuuden sekä muiden kielten opettamiseen käytettävä tuntimäärä voidaan jakaa tuntiajasta poiketen kielten opettamiseen opetuksen järjestäjän päättämällä tavalla. Tässä momentissa tarkoitettulle oppilaalle opetetaan toisen kotimaisen kielen sijasta suomen kieltä tai ruotsin kieltä erityisen oppimäärän mukaisesti.

Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiaineiden ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet). Opetussuunnitelman perusteissa (Opetushallituksen määräys 22.12.2014) toinen kotimainen kieli -oppiaineeseen on määritelty kuusi oppimäärää: ruotsin ja suomen pitkä eli A-oppimäärä, ruotsin ja suomen keskipitkä eli B1-oppimäärä sekä äidinkielenomainen ruotsi ja suomi. Vieras kieli -oppiaineeseen on määritelty seitsemän eri oppimäärää: englannin, muun vieraan kielen ja saamen pitkät eli A-oppimäärät, vieraan kielen keskipitkä eli B1-oppimäärä sekä vieraan kielen, saamen ja latinan lyhyet eli B2-oppimäärät. Opetussuunnitelman perusteiden mukaan vieraan kielen oppimääräkuvaukset soveltuvat kaikille niille kielille, joille ei ole kielikohtaista oppimääräkuvausta. Opetuksen järjestäjä huolehtii tällöin kielikohtaisen sovelluksen laatimisesta paikalliseen opetussuunnitelmaan näiden perusteiden pohjalta. Opetussuunnitelman perusteissa kuvattu kehittyvän kielitaidon taso 6.vuosiluokan lopussa ja perusopetuksen päättövaiheessa soveltuu parhaiten indoeurooppalaisiin kieliin sekä eurooppalaisiin kieliin, joissa käytetään aakkosiin pohjautuvaa kirjoitusjärjestelmää. Muihin opetuksen järjestäjän kieliohjelmaan sisältyviin kieliin opetuksen järjestäjä laatii opetussuunnitelman noudattaen opetussuunnitelman perusteita soveltuvin osin. Kansainvälisesti hyväksyttyjä kielikohtaisia viitekehyksiä noudatetaan soveltuvin osin ei-eurooppalaisten kielten opetuksessa ottaen huomioon esimerkiksi erilaisten kirjoitusmerkkien vaikutus kielen oppimisnopeuteen.

Perusopetuslain 20 §:n mukaan koulutuksen tai opetuksen kehittämiseksi järjestettävässä kokeilussa voidaan poiketa perusopetuslain 14 §:ssä tarkoitetusta tuntijaosta ja opetussuunnitelman perusteista ja säännöksistä, jotka koskevat oppilaalle annettavan opetuksen vuosittaista ja viikoittaista määrää sekä oppilaan päivittäistä työmäärää, koulunkäynnin aloittamisajankohtaa ja vuosiluokalta toiselle siirtymistä. Toinen kotimainen kieli on perusopetuslain 11 §:n mukaan kaikille yhteinen oppiaine. Koska perusopetuslain 20 §:n mukaan kokeiluluvassa voidaan poiketa vain tuntijaosta ja opetussuunnitelman perusteista, ei opetus- ja kulttuuriministeriöillä tai Opetushallituksella ole voimassa olevan lain nojalla toimivaltaa myöntää sellaista kokeilulupaa, jossa poikettaisiin 11 §:n säännöksestä. Kaikille yhteisten oppiaineiden opettamisesta voidaan 11 §:n mukaan poiketa ainoastaan silloin, jos yksityinen koulutuksen järjestäjä tai valtio on opetuksen järjestämistä koskevassa luvassa saanut erityisen koulutustehtävän.

Oppilas opiskelee äidinkieli ja kirjallisuus -oppiaineessa ja toisessa kotimaisessa kielessä seuraavassa taulukossa mainittuja oppimääriä sen mukaan kuin opetuksen järjestäjä tarjoaa ja op-

pilaan huoltaja valitsee. Taulukossa oppilaan äidinkiellellä tarkoitetaan koulun opetuskieltä (suomi, ruotsi ja saame) tai muuta huoltajan ilmoittamaa kieltä.

Oppilaan äidinkieli	Äidinkielen ja kirjallisuuden op- pimäärä	Toinen kotimainen kieli	
		yhteinen	valinnainen
suomi	suomen kieli ja kirjallisuus	ruotsi	-
ruotsi	ruotsin kieli ja kirjallisuus	suomi	-
saame	saamen kieli ja kirjallisuus sekä suomi tai ruotsi saamenkielisille	-	suomi tai ruotsi
saame	suomen tai ruotsin kieli ja kirjallisuus sekä saamen kieli ja kirjallisuus	ruotsi tai suomi	
romani	suomen tai ruotsin kieli ja kirjallisuus sekä romanikieli ja kirjallisuus	ruotsi tai suomi	-
viittomakieli	viittomakieli ja kirjallisuus sekä suomi tai ruotsi viittomakielisille	-	ruotsi tai suomi
muu äidin- kieli	muu äidinkieli koko äidinkielen ja kirjallisuuden tuntimäärällä tai VNA 422/2012 8 §:n mukaisesti järjestettynä sekä suomi tai ruotsi toisena kielenä	-	ruotsi tai suomi

Käytäntö

Suomi on kielellisesti moninaistunut. Silti vain harvat suomenkieliset kunnat tarjoavat muita A1-kieliä kuin englantia. Muiden A1-kielten opetus keskittyy pääsääntöisesti suurten kaupunkien muutamiin suuriin kouluihin ja kielikouluihin.

Ruotsinkielisissä kouluissa yleisin A1-kieli on suomi, ja se alkaa useimmiten 3. vuosiluokalla. Osa oppilaista opiskelee 3. vuosiluokalta alkavana kielenä äidinkielenomaista suomea A1-kielen tuntimäärän. Ruotsinkielisissä kouluissa vapaaehtoinen A2-kieli on pääsääntöisesti englanti.

Englantia opiskelee A1-kielenä noin 90 % peruskoululaisista (Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2014). Muita kieliä opiskelleiden osuudet jäävät 5 prosenttiin tai sen alle. Tilastojen mukaan suomea opiskeli noin 5,3 %, saksaa 1,2 %, ruotsia 1 %, ranskaa 0,9 % ja venäjää 0,3 % perusopetuksen kolmannen vuosiluokan oppilaista.

Koulutuksen määrälliset indikaattorit 2014 tilastojulkaisun mukaan vuonna 2012 oppilaalle vapaaehtoista A2-kieltä opiskeli viidennellä luokalla kaikista oppilaista 26,6 prosenttia. Suosituimmat A2-kielet ovat englanti (7,9 %), ruotsi (7,4 %), saksa (6,2 %) ja ranska (2,8 %). Koulut, joissa opiskellaan A1-kielänä muitakin kieliä kuin englantia, pääsääntöisesti ohjaavat nämä oppilaat valitsemaan englannin A2-kieleksi. Vähemmän kuin joka toisessa kunnassa järjestetään A2-kielen opetusta. Vuonna 2014 vuosiluokilla 1—6 A2-kielen opetusta oli 145 kunnassa. A2-kielen opetusta ei ollut 179 kunnassa. Vuosiluokilla 7—9 A2-kieltä opiskeltiin 123 kunnassa eli A2-kieltä ei opiskeltu 192 kunnassa.

Suomenkielisissä kouluissa A2 -kieltä opiskelevien 5. vuosiluokan oppilaiden A2 -kielten opiskelu jakautuu seuraavasti:	2014
- ruotsi	8 %
- saksa	5,9 %
- englanti	3 %
- ranska	2,8 %
- venäjä	1,7 %
- A-2 kielten opiskelijoita yhteensä	22,4 % oppilaista

Kaikille yhteinen B1-kieli on toinen kotimainen kieli, ellei oppilas opiskele sitä jo A-kielenä. B-kielen opiskelu alkaa 1.8.2016 lukien 6. vuosiluokalta, ellei opetussuunnitelmassa määrätä aikaisemmasta aloittamisesta. B1-kielenä opiskellaan suomenkielisissä kouluissa lähes yksinomaan ruotsia. Ruotsinkielisissä kouluissa B1-kieltä ei juuri opiskella, koska suomen opiskelu aloitetaan tyypillisesti A1-kielenä viimeistään 3. vuosiluokalta, ja käytännössä lähes kaikki opiskelevat englantia A2-kielenä.

Eräät Itä-Suomessa sijaitsevat kunnat (Tohmajärvi, Imatra, Lappeenranta, Mikkeli, Savonlinna, Puumala, Varkaus ja Pieksämäki) hakivat 31.3.2011 kokeilulupaa B1-kielen oppimäärän valinnaisuuden lisäämiseksi. Hakemuksen mukaan kunnat olisivat laatineet opetussuunnitelmat lukuvuoden 2011—2012 aikana ja opetustoiminta olisi alkanut syksyllä 2012. Kunnat esittivät, että kokeilu kestäisi 5 vuotta. Lupaa ei voitu myöntää, eikä hakemusta muutoin tutkia, sillä haettu kokeilu ei ollut voimassa olevan lain mukaan mahdollinen. Kuntien tekemästä hakemuksesta voidaan kuitenkin päätellä, että halukkaita kokeilukuntia on olemassa.

Lainsäädännön mukaan kaikille yhteisten oppiaineiden opettamisesta voidaan poiketa ainoastaan silloin, jos yksityinen koulutuksen järjestäjä tai valtio on opetuksen järjestämistä koske-

vassa luvassa saanut erityisen koulutustehtävän. Imatralla, Lappeenrannassa ja Joensuussa toimii kaksikielinen Itä-Suomen suomalais-venäläinen koulu, joka järjestää esi- ja perusopetusta. Opetuslupansa perusteella koulun erityistehtävänä on lisätä venäjän kielen taitoa ja kulttuurin tuntemusta sekä edistää valmiuksia yrittäjyyteen. Opetuksen järjestämisluvan mukaan toista kotimaista kieltä tarjotaan valinnaisena aineena. Koulun oppilaista 75 % puhuu äidinkielenään suomea ja 25 % venäjää. Koulun vuosiluokilla 7—9 on 215 oppilasta, joista koulun lausunnon mukaan 87,4 % opiskelee ruotsin kieltä valtakunnallisten opetussuunnitelmien mukaisesti. Äidinkieleltään suomalaisista oppilaista ruotsia opiskelee 96,5 %. Koulu järjestää myös lukiokoulutusta. Itä-Suomen suomalais-venäläisen koulun lukiossa kaikki opiskelevat ruotsin kieltä joko B1-oppimäärän tai B3-oppimäärän mukaisesti.

3 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi kokeilulaki, joka olisi pääosiltaan määräaikainen. Esityksellä mahdollistettaisiin alueelliset kokeilut kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoitettavaa toisen kansalliskielen opiskelua. Esitys toteuttaa pääministeri Juha Sipilän hallituksen toimintasuunnitelmaa strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi. Toimintasuunnitelmaan sisältyvään osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeeseen sisältyy toimenpide, jonka mukaan kieltenopiskelua lisätään ja monipuolistetaan ja käynnistetään alueellinen kokeilu kielivalikoiman laajentamisesta eduskunnan hyväksymän ponnien mukaisesti.

Lain 1 §:ssä säädettäisiin kokeilun tarkoituksesta. Kokeilun tarkoituksena on seurata kokeilun vaikutuksia kielivalintoihin ja tarjontaan kokeiluun osallistuvilla alueilla sekä kokeiluun osallistumisen vaikutuksia oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintopolkuihin. Kokeilussa pyritään selvittämään oppilaiden kielivalintoja ja niiden taustalla olevia tekijöitä. Kokeilussa selvitetään, miten laajasti ja minkä kielten osalta kielten tarjonta ja opiskelu mahdollisesti laajenevat tilanteessa, jossa kielivalintoja koskevaa sääntelyä vähennetään. Kokeilussa pyritään selvittämään, miten esimerkiksi oppilaiden sukupuoli, perhetausta, aikaisempi koulumenestys ja asuinpaikka vaikuttavat kielivalintoihin. Kokeilun yhteydessä voidaan selvittää valinnaisuuden vaikutuksia oppilaiden opiskelumotivaatioon ja oppimistuloksiin sekä toisen kotimaisen että vieraiden kielten oppilasryhmien osalta sekä tehdä asiassa vertailua. Kokeilussa myös seurataan ja tutkitaan siihen osallistuneiden oppilaiden koulutuspoltuja ja kielen opiskelun jatkumoa, ensisijaisesti toiselle asteelle. Kokeilu mahdollistaa seurannan ulottamisen myös lukioon tai ammatillisen peruskoulutuksen jälkeisiin opintoihin. Lisäksi kokeilussa selvitetään monipuolisen kielivalikoiman tarjonnan edellytyksiä opetuksen järjestäjän näkökulmasta kokeiluun osallistuneilla alueilla. Kokeilun toimeenpaneva ja sitä valvova Opetushallitus päättää tarkemmin kokeiluasetelman rakentamisesta ja yhteistyöstä alan tutkijoiden kanssa.

Tärkeitä osioita kokeilun tuloksista, kuten kielten opetuksen monipuolistaminen, voidaan selvittää virkatyönä. Kokeiluun liitetään seurantatutkimus, joka saattaa edellyttää kokeiluun osallistuvien ryhmien vertaamista vertailukunnissa asuviin oppilaisiin. Lisäksi tarvitaan myös henkilökohtaisia haastatteluita. Kokeiluun osallistuminen edellyttää siihen osallistuvien kuntien ja heidän henkilöstönsä, mutta myös kokeiluun osallistuvien oppilaiden ja heidän perheidensä sitoutumista seurantatutkimuksen tekemiseen ainakin perusopetuksen keston ajaksi.

Kokeiluun osallistuvan oppilaan oppimäärään sisältyisi toisen kotimaisen kielen oppimäärän sijasta vieraan kielen oppimäärä. Kokeiluun osallistuvien oppilaiden tulee viidennellä tai kuudennella vuosiluokalla valita toisen kotimaisen kielen tilalle vieras kieli. Tällöin kokeiluun

osallistuvan oppilaan oppimäärään sisältyy oman äidinkielen lisäksi vähintään kaksi vierasta kieltä, joita opiskellaan A1-oppimäärän ja A2- tai B1-oppimäärän mukaan. Jos oppilas jo opiskelee kahta vierasta kieltä, toisen kotimaisen kielen oppimäärän sijaan hänen tulee valita kolmas vieras kieli, jonka laajuus on kyseisessä tapauksessa vähintään viimeistään kuudennella luokalla alkava B1-kieli.

Kokeilun toimeenpanosta säädettäisiin lain 2 §:ssä. Kokeilun toimeenpanosta, seurannasta ja ohjeistuksesta vastaa Opetushallitus. Opetushallitus raportoi kokeilun etenemisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle. Opetushallitus myös valvoo ja ohjaa kokeilua ja siihen liittyvän tutkimuksen ja selvitysten etenemistä. Opetushallitus voi antaa sitovia määräyksiä kokeilun toteuttamiseen, ohjeistamiseen ja siihen liittyvään seurantaan liittyen. Opetushallitus voi antaa määräyksiä siitä, miten opetuksen järjestäjän velvollisuus varmistaa oppilaiden ja heidän huoltajiensa tietopohja valinnan mahdollisista seurauksista tulee varmistaa. Kokeiluluvan myöntää kuitenkin opetus- ja kulttuuriministeriö.

Kokeiluluvasta säädettäisiin 3 §:ssä. Kokeilulupa myönnetään opetuksen järjestäjän hakemuksesta. Kokeilulupaa haetaan koulukohtaisesti. Hakemuksen tulee sisältää riittävät tiedot kokeilun laajuudesta ja kokeiluun liittyvistä opetusjärjestelyistä sekä muista seikoista sen arvioimiseksi, onko kokeilu mahdollista toteuttaa laissa säädetyn mukaisesti. Käytännössä lupahakemuksen yhteyteen liitetään alustava kokeilusuunnitelma, jonka Opetushallitus myöhemmin paikallisesti täsmennettynä vahvistaa. 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 hakemusten perusteella alueellisesti ja kieliryhmittäin mahdollisimman edustavasti. Näin ollen kokeiluun pyritään saamaan mukaan sekä suomen- että ruotsinkielisiä kouluja. Samoin kiinnitetään huomiota toista kotimaista kieltä korvaavan kieltenopetuksen tarjonnan monipuolisuuteen. Lupapäätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen.

Kokeilusuunnitelmasta säädettäisiin 4 §:ssä. Opetuksen järjestäjät laativat kokeilusuunnitelmat, jotka Opetushallitus vahvistaa. Kokeilusuunnitelman tulee sisältää riittävät tiedot kokeiluun osallistuvien opetusjärjestelyistä, opetussuunnitelmista, kokeiluun kuuluvan opetuksen järjestämispaikoista ja kokeilun tulosten raportoinnista ja seurannasta. Kokeiluun valittavat opetuksen järjestäjät ja ohjaava viranomainen Opetushallitus voivat kokeilusuunnitelmien laadinnassa hyödyntää kielikoulujen, esimerkiksi Itä-Suomen suomalais-venäläisen koulun osaamista ja kokemusta kielten opetuksen suunnittelusta.

Kokeilun kohdejoukosta säädettäisiin 5 §:ssä. Kokeiluun voivat osallistua vain viidennen tai kuudennen luokan oppilaat, jotka eivät ole ennen kokeilun alkamista aloittaneet toisen kotimaisen kielen opintoja. Kokeiluun osallistuvien oppilaiden tulee 1.8.2018 alkavalla viidennellä tai kuudennella vuosiluokalla valita toisen kotimaisen kielen tilalle vieras kieli. Tällöin kokeiluun osallistuvan oppilaan oppimäärään sisältyy oman äidinkielen lisäksi kaksi vierasta kieltä, joita opiskellaan A1-oppimäärän ja A2- tai B1-oppimäärän mukaan. B2-kielen oppimäärä ei ole kyseisen säännöksen kannalta riittävän laaja oppimäärä. Kokeiluun ei kuitenkaan voi osallistua oppilas, joka jo opiskelee sellaista vieraan kielen oppimäärää, jolla toisen kotimaisen kielen oppimäärä on tarkoitus korvata, eikä muita korvaavia kieliä ole tarjolla. Opetuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää kielten opetusta on näin ollen rajattu myös kokeilun osalta.

Kokeiluun osallistuvan koulun kaikille edellä tarkoitetuille oppilaille, jotka ilman kokeiluun osallistumista aloittaisivat toisen kotimaisen kielen opinnot kyseisenä vuonna, on tarjottava mahdollisuutta osallistua kokeiluun.

Mahdollisuutta osallistua kokeiluun tarjotaan enintään 2 200 oppilaalle. Kiintiö jaetaan opetuksen järjestäjien kesken kokeiluluvissa. Kokeiluun osallistuminen on oppilaalle vapaaehtoista. Valinnan tehtyään oppilas ja hänen huoltajansa ovat siihen sitoutuneita, kuten muihinkin oppiainevalintoihin.

Oppilaan osallistumisesta kokeiluun säädetään 6 §:ssä. Kielivalinnan opetuksen järjestäjän tarjoamien vaihtoehtojen pohjalta tekevät käytännössä oppilaan huoltajat. Koska oppilaalla on perusopetuslain 28 §:n nojalla oikeus käydä hänelle osoitettua koulua, kunta voi vain perustelusta opetuksen järjestämiseen liittyvästä syystä vaihtaa opetuksen järjestämispaikkaa. Koulun kielitarjonnan muuttuminen määräaikaiseen kielikokeiluun osallistumisen vuoksi ei ole laissa tarkoitettu peruste sille, että oppilaaksi ottamispäätös voitaisiin oppilaan tahdon vastaisesti muuttaa. Oppilaalle osoitettua koulua ei voida muuttaa sen vuoksi, että oppilas päättää olla osallistumatta kokeiluun. Kokeiluun osallistuvan oppilaan osalta koulun vaihtaminen on mahdollista. Tällöin uudesta koulusta tulee oppilaalle niin sanottu toissijainen koulu ja oppilaaksi ottamisen edellytykseksi voidaan perusopetuslain 32 §:n mukaan asettaa, että huoltaja vastaa oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvista kustannuksista.

Opetuksen järjestäjän tulee varmistua siitä, että oppilas ja hänen huoltajansa tai muut lailliset edustajansa ovat tietoisia voimassa olevan lainsäädännön mukaisista kielitaitovaatimuksista, esimerkiksi molempien kotimaisten kielten osaamisen merkityksestä jatko-opintojen ja virkaan valituksi tulemisen kannalta. Näitä säännöksiä sisältyy mm. lakiin julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta ja yliopistojen tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista annettuun sekä ammattikorkeakouluista annettuun valtioneuvoston asetukseen. Opetushallitus voi esitetyn 2 §:n nojalla antaa asiaa koskevaa tarkempaa ohjeistusta. Kokeiluun osallistuminen, kuten muutkin kielivalinnat tehdään lähtökohtaisesti pysyvästi. Opetuksen järjestäjä päättää ja arvioi, onko tehtyä kielivalintaa mahdollista kesken oppivelvollisuuden suorittamisen muuttaa. Muutoksenhakuun opetuksen järjestäjän päätöksestä oppilaan osallistumisesta kokeiluun sovelletaan samoja perusopetuslain säännöksiä, joita sovelletaan oppilaaksi ottamiseen. Ensivaiheessa vaaditaan oikaisua aluehallintoviranomaiselta. Oikaisuvaatimuksesta annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Asia tulee käsitellä kiireellisenä.

Lain 7 §:ssä säädettäisiin kokeilurekisteristä. Koska kokeiluun osallistuneiden oppilaiden seuraaminen jatkuu pisimillään jopa 5—10 vuotta, tulee Opetushallituksella olla valmius pitää henkilötietorekisteriä kokeiluun osallistuvista henkilöistä ja huolehtia myös perusopetusvaiheen jälkeisestä seurantatutkimuksesta. Rekisterin tietoja saisi yhdistää valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettuihin ns. Koski-tietovarannon tietoihin ja opetuksen- ja koulutuksen järjestäjien vastaaviin rekisteritietoihin kokeilun vaikutuksia tutkittaessa. Hallituksen esitys laiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Ns. Koski-tietovarantoon kerätään yhteen tiedot kunkin oppijan koulutuksesta yksittäisestä opintosuorituksesta suoritettuihin tutkintoihin. Palvelu sisältää myös tiedot opinto-oikeuksista sekä suoritettujen tutkintojen keskeisistä sisällöistä ja osaamisvaatimuksista. Näin ollen kokeilurekisteriin ei olisi tarvetta sisällyttää muita tunnistetietoja, kuin tiedot kokeiluun osallistuneiden nimistä ja heidän oppijanumeronsa. Henkilötieto-

jen säilytysaika ja rekisteröityjen oikeusturva määräytyvät toistaiseksi henkilötietolain (523/1999) ja arkistolain (831/1994) nojalla.

Lain 8 §:ssä säädettäisiin selkeyden ja yhdenvertaisen kohtelun vuoksi, että 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. Vapauttamisessa ei ole koulutuksen järjestäjällä harkintavaltaa. Säännös koskeetoinen asteen opintojen suorittamista. Jos oppilas vaihtaa kesken oppivelvollisuuden sellaiseen kouluun, joka ei kuulu kokeilun piiriin, vapautusta voidaan harkita perusopetuslain 18 §:n nojalla suhteessa siihen, onko toisen kotimaisen kielen oppimäärän suorittaminen oppilaalle kokeiluun osallistumisen vuoksi kohtuutonta. Mikäli kokeiluun osallistumisen vuoksi oppilas vapautetaan toisen kotimaisen kielen opiskelusta myös kokeiluun osallistumattomassa koulussa, 8 § soveltuu toisen asteen opinnoissa myös tällaiseen oppilaaseen.

Toisen kotimaisen kielen opinnoista voidaan yliopistojen tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:n ja ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen 7 §:n mukaan erityisestä syystä vapauttaa. Vapautuksia on mm. myönnetty tilanteissa, joissa toisen kotimaisen kielen alkeet ovat puuttuneet kouluopinnoista. Päätoisvalta asiassa on korkeakouluilla, mutta lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että kokeiluun osallistuneet, jotka eivät hallitse toisen kotimaisen kielen alkeita, tullaan tarpeellisessa laajuudessa vapauttamaan. Vapauttamista koskevia säännöksiä voidaan myöhemmin tarpeen mukaan tarkentaa. Edellä mainitusta vapauttamismahdollisuudesta huolimatta lain 9 §:ssä säädettäisiin, että opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää avustuksia kokeiluun osallistuneiden toisen kotimaisen kielen opiskelumahdollisuuksien turvaamiseksi heidän suorittaessaan korkeakouluopintoja. Tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista valtionavustusten myöntämisen edellytyksistä voidaan antaa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Avustuksia voi suunnata joko opetuksen järjestäjille opetusryhmien perustamisen tukemiseen tai suoraan opiskelijoille, esimerkiksi palvelusetelien muodossa.

4 Esityksen vaikutukset

Kokeilussa saadaan tietoa kielten opiskelun kehittämiseksi ja monipuolistamiseksi. Kokeilun toteuttaminen laajentaa jossain määrin opiskeltavien kielten tarjontaa kokeiluun osallistuvissa kunnissa ja lisää Suomessa vähänopiskeltujen kielten osaamista. Koska kokeilu on määräaikainen koskien vain tiettyjä ikäluokkia ja se toteutetaan laajuudeltaan rajatusti, sillä ei voida arvioida olevan koko yhteiskunnan laajuisesti vaikutuksia kielellisten oikeuksien ja toisen kotimaisen kielen osaamisen kannalta. Kokeiluhankkeiden vaikutusten tarkka ennakollinen arviointi on haasteellista. Mikäli tulokset olisivat ennen kokeilua tarkasti arvioitavissa, ei kokeilulle olisi tarvetta.

4.1 Vaikutukset opetuksen järjestäjien kannalta

Kokeiluun osallistuvan opetuksen järjestäjän kannalta velvollisuus tarjota laajempaa kielivalikoimaa kasvaa. Koska oppilaan koulupaikkaa ei saa vaihtaa tilanteessa, jossa oppilas ei osallistu kokeiluun, käytännössä kokeiluun osallistuvan opetuksen järjestäjän tulee edelleen useassa tapauksessa tarjota kokeiluun osallistuvissa kouluissa mahdollisuutta myös toisen kotimaisen kielen opiskeluun. Riippuen opetuksen järjestäjän jo olemassa olevan kielivalikoiman laa-

juudesta, kokeiluun osallistuvien opetuksen järjestäjien kustannukset saattavat hieman kasvaa. Kokeiluun osallistuminen on opetuksen järjestäjälle vapaaehtoista. Kysyntä järjestää harkinnanvaraisesti tarjottavaa lukiossa alkavaa toisen kotimaisen kielen opetusta saattaa kasvaa.

Opetuksen järjestäjien tulee laatia opetussuunnitelmat niille uusille kielten oppimäärille, joita heillä kokeilun vuoksi tullaan tarjoamaan. Merkittävin kustannus kokeiluun osallistuville opetuksen järjestäjille syntyy uusien kieltenopetusryhmien perustamisesta. Kielten opetuksen yhden vuosiviikkotunnin kustannus vuodessa on 2 521,52 €. Laskelmassa lähteenä on käytetty Kuntatyönantajien tietoja vuosiviikkotunnin kustannuksista vuonna 2016. Koska B1-kieltä opetetaan vuosiluokilla 6–9 yhteensä vähintään 6 vuosiviikkotuntia, ei opetusta pääsääntöisesti järjestetä kahta vuosiviikkotuntia enempää vuodessa. Kahden vuosiviikkotunnin kustannus per opetusryhmä on noin 5 000 euroa vuodessa. Kokeilun edellyttämät kustannukset riippuvat siitä, kuinka moni oppilas hakee kokeiluun ja kuinka suuria ja kuinka monta uutta kieltenopetusryhmää perustetaan. Teoreettinen enimmäisoppilasmäärä on 2 200. Jaettuna pienehköksi arvioituihin 15 oppilaan opetusryhmiin vuosikustannukset voisivat vuositasolla olla enintään 750 000 euroa. Käytännössä järjestetty opetus ja näin myös kustannukset jäänevät tätä vähäisemmiksi.

Koulutuksen järjestäjille, jotka hakevat ja saavat luvan osallistua kokeiluun, on varattu niukasti aikaa kokeiluluvan hakemiseen ja kokeilusuunnitelman laatimiseen ja sen hyväksyttämiseen. Kokeiluun osallistuminen edellyttää muutoksien tekemistä paikallisen opetussuunnitelman valmisteluun. Vieraiden kielten tarjonnan laajentaminen edellyttää paikallista kehittämistä ja suunnittelua sekä opettajien rekrytointia. Haasteena tulee olemaan myös huoltajien informointi kielenvalintaan liittyen. Kokeiluun osallistuvan ikäluokan huoltajien on tehtävä valinta kokeiluun osallistumisesta ja kielivalinnasta pääsääntöisesti jo kielen opetuksen aloittamisvuotta edeltävän vuoden aikana. Kielivalintojen vahvistamisen jälkeen opetuksen järjestäjien tulee vielä suunnitella koulujen vuosisuunnitelmat, opetusryhmät ja lukujärjestykset. Haasteellisen aikataulun arvioidaan vähentävän halukkuutta hakea kokeiluun.

4.2 Vaikutukset oppilaisiin ja lapsivaikutukset

Esityksellä on vaikutuksia siihen osallistuville oppilaille. Oppilaiden ja heidän vanhempiansa valinnanvapaus valita opiskeltavia kieliä laajenee. Opiskeltavan kielen vapaampi valinta voi lisätä oppilaan kokemusta opiskelun mielekkyydestä ja tämän voidaan arvioida vaikuttavan opiskelun tehokkuuteen ja saavutettaviin tuloksiin. Kokeilussa pyritään selvittämään valinnan vapauden vaikutuksia opiskelumotivaatioon ja oppimistuloksiin.

Oppilaat, jotka muuten eivät halua opinnoissaan erityisesti keskittyä kieliin, saavat mahdollisuuden suuntautua kahteen vieraaseen kieleen, mikä voi olla myöhemmin olla hyödyksi kansainvälisissä yhteyksissä tai lisätä halukkuutta hakeutua niihin.

Valinnanvapaus rajoittuu niihin kieliin, joita opetuksen järjestäjä tarjoaa. Myöhemmin toisen asteen tai korkea-asteen opinnoissa ruotsin kielen osaamisen hankkiminen jää oppilaan vastuulle ja mahdollisesti hänen itsensä kustannettavaksensa. Monissa lukioissa ei tarjota lukiossa alkavaa toisen kotimaisen kielen opetusta, jolloin vaihtoehdoksi oppilaalle jää vapautuksen hakeminen. Toisen kotimaisen kielen taidon puuttuminen saattaa tulevaisuudessa haitata viransaanantia tai muutoin aiheuttaa sellaisia tilanteita, joissa toista kotimaista kieltä osaamattomat joutuvat muita huonompaan asemaan mutta toisaalta valinnanvapauden mahdollistaman toisen vieraan kielen opiskelusta saattaa olla tulevaisuudessa työllistymisen ja uramahdollisuuksien

näkökulmasta hyötyä. Kielitaito kelpoisuusvaatimuksena koskee vain sellaisia virkoja, joihin edellytyksenä on korkeakoulututkinto tai virkoja, joissa käytetään merkittävää julkista valtaa ja joissa kielitaidosta säädetään erikseen. Kunnat ja kuntayhtymät päättävät itse kielitaitovaatimusten asettamisesta. Toisen kotimaisen kielen tosiasiallista osaamista voidaan edellyttää myös työsuhteisilta, jotka työskentelevät viranomaisessa. Viranhaun hankaloitumisen lisäksi myös yksityisen puolen työnhaku saattaa vaikeutua toisen kotimaisen kielen osaamattomuuden vuoksi mutta toisaalta toisen vieraan kielen osaaminen saattaa myös edistää yksityisen puolen työnhakua. Toisen kotimaisen kielen taito on Opetushallituksen kahdeksas maaliskuuta 2011 julkaiseman kansalliskieliselvityksen mukaan tärkeä osa palvelu-, johtaja- ja asiantuntija-ammattiteihin kuuluvasta ammattitaidosta, joihin hakeutumista kokeiluun osallistuminen saattaa myöhemmin rajoittaa.

Toisen kotimaisen kielen opinnoista voidaan yliopistojen tutkinnoista ja erikoistumiskoulutuksista annetun valtioneuvoston asetuksen ja ammattikorkeakouluista annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan erityisestä syystä vapauttaa. Voidaan arvioida, että korkeakoulut tätä mahdollisuutta käyttävät kokeiluun osallistuneiden tapauksessa. Päätösvalta asiassa on korkeakoululla. Toisen kotimaisen kielen osaamattomuuden mahdollisia haitallisia vaikutuksia korkeakouluopintoja suorittavien osalta vähentää säännös, jonka mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö turvaa avustuksin riittävät resurssit toisen kotimaisen kielen opetukseen kokeilun osallistuneille heidän suorittaessaan korkeakouluopintoja, jotta opiskelijalla on mahdollisuus saavuttaa korkeakoulututkintoon sisältyvä riittävä kielitaito ja kelpoisuus hakea valtion virkoihin.

Toisen kotimaisen kielen opiskelun poisvalinnalla on vaikutuksia oppilaan opiskeluun lukio-koulutuksessa ja siihen, mitä ylioppilastutkinnon kokeita kokelas suorittaa tutkinnon pakollisina kokeina. Lukiolain 18 §:n 2 momentin säännökset huomioon ottaen, toisen kotimaisen kielen poisvalinta tuo kokelaalle käytännössä pakolliseksi osallistua matematiikan, reaaliaineen ja vieraan kielen ylioppilastutkinnon kokeeseen.

Koska ruotsinkielisissä kouluissa noin 90 prosenttia oppilaista valitsee suomen joko A1- tai A2-kieleksi, yleensä jo kolmannelta vuosiluokalta tai sitä aiemmin, ja kokeiluun osallistuminen edellyttää, että oppilas ei ole aloittanut toisen kotimaisen kielen opiskelua ennen 5. tai 6. vuosiluokkaa, voidaan ruotsinkielisten oppilaiden osallistuminen kokeiluun arvioida ennakolta vähäiseksi.

4.3 Vaikutukset viranomaisiin

Kokeilun käynnistämisestä ja toimeenpanosta aiheutuu jossain määrin virkatyötä Opetushallitukselle. Kokeiluluvan myöntää opetus- ja kulttuuriministeriö Opetushallituksessa valmistelun ehdotuksen pohjalta. Kokeilun toimeenpaneva ja sitä valvova Opetushallitus päättää tarkemmin kokeilu- ja tutkimusasetelman rakentamisesta ja yhteistyöstä alan tutkijoiden kanssa. Merkittävä osa kokeilun vaikutuksista voidaan selvittää virkатыönä. Seurantatutkimus edellyttää joiltain osin ulkopuolista tutkimuksellista panostusta, joka Opetushallituksen tulee hankkia. Sen laajuus tarkentuu kokeilusuunnitelman ja tutkimusasetelman valmistuttua. Koska kokeiluun osallistuneiden oppilaiden seuraaminen jatkuu pisimillään jopa 5–10 vuotta, Opetushallitukselle syntyy henkilötietorekisteri kokeiluun osallistuvista henkilöistä. Rekisteri on välttämätön laissa säädetyn kokeiluun liittyvän tutkimuksen loppuun saattamisen kannalta. Muutoin perusopetusvaiheen jälkeisestä seurantatutkimuksesta huolehtiminen ei ole mahdollista. Kokeilun käynnistäminen ja seuranta suoritetaan osana muuta virkатыötä, eikä siihen resursoi-

da erikseen määrärahoja Opetushallitukselle. Opetushallitukselle asetetaan käyttöön valtion talousarviossa osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeen kielikokeiluihin varatusta kolmivuotisesta siirtomäärärahasta määräraha seurantatutkimuksen hankkimiseksi.

4.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Kokeilu itsessään lisää hieman muun muassa liian vähäiseksi arvioitujen venäjän, ranskan ja saksan osaajien määrää. Valinnaisuudessa on olemassa sosiaalisten sekä sukupuoleen että alueisiin liittyvien vinoutumien riski. Tähän viittaavat kielivalintoja ja -asenteita koskevat selvitykset (esim. Juurakko—Paavola 2008; Palviainen 2010 ja 2011). Valinnaista ruotsia opiskelisivat todennäköisesti enemmän lukioon ja korkeakouluopintoihin kuin ammatillisiin opintoihin suuntautuvat oppilaat. Kokeilu on kuitenkin ajallisesti ja määrällisesti rajattu. Sillä ei arvioida itsessään olevan merkittäviä yhteiskunnallisia vaikutuksia, kansantaloudellisia vaikutuksia tai vaikutuksia kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Kokeilulla itsessään ei ole vaikutuksia ruotsin kielen osaamiseen Suomessa. Esityksessä ei ole voitu arvioida ennakolta kokeilun tuloksia tai sitä, millaisiin koulutuspoliittisiin ratkaisuihin kokeilun tulosten perusteella mahdollisesti päädytään. Merkittävimmät yhteiskunnalliset vaikutukset olisivatkin välillisiä ja näkyisivät siinä, mihin suuntaan keskustelu Suomen kieli- ja koulutuspolitiikasta tulevana vuosiina kehittyä. Kokeilun ympärille arvioidaan syntyvän myös muuta, kuin Opetushallituksen hankkimaa tutkimusta.

5 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Esitys toteuttaa hallituksen toimintasuunnitelmaa strategisen hallitusohjelman kärkihankkeiden ja reformien toimeenpanemiseksi sisältyvän osaamisen ja koulutuksen kärkihankkeen toimenpidettä, jonka mukaan kieltenopiskelua lisätään ja monipuolistetaan ja käynnistetään alueellinen kokeilu kielivalikoiman laajentamisesta eduskunnan hyväksymän ponnien mukaisesti. Toimintasuunnitelman mukaan lainsäädännölliset edellytykset alueellisiin kokeiluihin kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kansalliskielen opiskelua selvitetään vuoden 2016 aikana ja kokeilu toteutetaan kokeilun edellytysten täytyessä.

Toimintaohjelman mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriön osalta on selvitetty mitä lainsäädäntömuutoksia toimintalainsäädäntöön tarvitaan. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö on toimintaohjelman mukaisesti yhteistyössä oikeusministeriön kanssa selvittänyt asiaan liittyviä perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä asioita. Jotta kokeiluluvan alainen opetus voidaan käynnistää 1.8.2018 alkavana lukuvuotena, tulee kokeilulupia koskeva hakumenettely mahdollisesti käynnistää jo ennen lain voimaantuloa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö lähetti esityksen lausunnon 24.4.2017 ministeriöille, Opetushallitukselle, aluehallintovirastoille, eduskunnan oikeusasiamieheltä ja lapsiasiain valtuutetuille, useille järjestöille sekä kaikille yliopistoille ja kunnille. Lausuntoja saapui yhteensä 59. Lausunnot pyydettiin/lausuntonsa antoivat: Akava ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Askolan kunta, Eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Finlands svenska lärarförbund FSL, Finlands Svenska Skolungdomsförbund FSS rf, Hangon kaupunki, Hankasalmen kunta, Helsingin yliopisto, Inarin kunta, Itä-Suomen aluehallintovirasto, Itä-Suomen yliopisto, Jyväskylän yliopisto, Jämsän kaupunki, Kangasniemen kunta, Kielikoulutuspolitiikan verkosto, Kirkon työmarkkinailaitos, Kristiinankaupungin kaupunki, Kronoby kommun, Lapin aluehallintovirasto, Lapsiasiavaltuutettu, Liedon kunta, Lounais-

Suomen aluehallintovirasto, Muuramen kunta, Nousiaisten kunta, Nätverket Svenska nu, Oikeusministeriö, Opetusalan ammattijärjestö OAJ, Opetushallitus, Oulun yliopisto, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Pro Lukio ry, Pyhäjoen kunta, Pöytyän kunta, Raaseporin kaupunki, Sonkajärven kunta, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto - SAKKI ry, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen kieltenopettajien liitto SUKOL ry, Suomen Kuntaliitto, Suomen Lukiolaisten Liitto ry, Suomen opinto-ohjaajat ry, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry, Suomen Rehtorit ry, Suomen yliopistojen kielikeskusten verkosto (FINELC), Suomen yliopistot UNIFI ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL), Svenska Finlands folkting, Sysmän kunta, Teuvan kunta, Toimihenkilökeskusjärjestö STTK, Turun yliopisto, Työ- ja elinkeinoministeriö, Valtioneuvoston kanslia, Valtiovarainministeriö, Vapaa kielivalinta ry, Viitasaaren kaupunki, Åbo Akademi.

Lausunnoissa sekä kannatettiin että vastustettiin kokeiluhanketta. Noin kahdessakymmenessä lausunnossa otettiin selkeästi kokeilua vastustava kanta, noin kahdessakymmenessä lausunnossa hanketta ei sinänsä vastustettu, mutta se saatettiin havaita joilta osin ongelmalliseksi. Noin kymmenessä lausunnossa haketta selkeästi kannatettiin, vaikka osassa näitäkin lausuntoja saatettiin ottaa esiin mahdollisia ongelmakohtia. Muutama lausuja ilmoitti, ettei heillä ollut asiassa lausuttavaa.

Merkittävimmät lausunnoissa esiin tulleet haasteet liittyivät yhdenvertaisuuden varmistamiseen, ruotsinkielisten oppilaiden varhaisemmasta kielenopiskelun aloittamisesta johtuvaan tosiasialliseen rajautumiseen pois kokeilusta, kustannuksien korvaamiseen, toisen kotimaisen kielen osaamattomuuden mahdollisiin haittavaikutuksiin jatko-opiskelun ja työuran kannalta, yhteiskunnalliseen eriytyvyyteen sosioekonomisen taustan perusteella, kokeiluasetelman, sen tavoitteiden ja kokeilusuunnitelman täsmentymättömyyteen, kokeilun liian kireään aikatauluun sekä kokeilun ristiriitaisuuteen ylioppilastutkinnon uudistamisen ja kielenopetuksen aikaistamisen kärkihaankeen tavoitteiden kanssa. Eräissä lausunnoissa arvioitiin, että kokeilulla ei tulla saavuttamaan kielenopiskelun monipuolistamisen kannalta uutta tietoa ja että kokeilun vaikutus kielten opiskelulle on päinvastainen eli kielten opiskelua vähentävä. Eräissä kokeilua muuten kannattavissa lausunnoissa toivottiin kokeilun ajallista ja henkilömääräistä laajentamista esitetystä. Jatkovalmistelussa edellytettiin täsmennettävän, miten ministeriö aikoo esityksen perustelujen mukaisesti turvata riittävät resurssit toisen kotimaisen kielen opetukseen kokeiluun osallistuville heidän suorittaessaan korkeakouluopintoja. Eräissä lausunnoissa myös esitettiin toisen kotimaisen kielen osaamisesta vapauttamista korkeakouluissa ja samalla epäiltiin kokeiluun osallistuvien mahdollisuuksia saavuttaa riittävän kielitaitotaso korkeakouluasteella. Myös kelpoisten kielenopettajien saatavuudesta kannettiin huolta, erityisesti ottaen huomioon kokeilun aikataulu. On myös esitetty, että esityksessä tulisi perusteellisemmin käsitellä ruotsin kielen osaamisen nykytilaa ja sen vaikutusta kielellisten oikeuksien toteutumiseen. Muutamassa lausunnossa pidettiin puutteena sitä, että esityksessä ei ole arvioitu, mahdollistaako perustuslaki toisen kotimaisen kielen poistamisen kaikilta perusopetuksen oppilailta.

Saapuneen palautteen perusteella esityksen perusteluja ja vaikutusarviointeja on täsmennetty ja laajennettu. Kokeiluun hakeutumiseen ja luvan myöntämiseen liittyviä säännöksiä on täsmennetty. Mahdollisuudesta myöntää avustuksia kokeiluun osallistuvien kielenopetukseen korkea-asteella esitetään säädettäväksi omassa pykälässä. Lisäksi lakitekniikkaan liittyvien lausuntojen vuoksi kokeilu on päätetty aiemmasta poiketen esittää toteutettavaksi omana erillisenä kokeilulakina, kokeilun tavoitteen ja laajuuden ja toteuttamistavan pysyessä samana, mitä lausuntokierroksella lähetetyssä versiossa on esitetty. Esityksen vaikutusarviointia ei kui-

tenkaan ole laajennettu kattamaan kokeilun tuloksista mahdollisesti seuraavia koulutuspoliittisia ratkaisuja tai niiden vaikutuksia.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 12.9.2017.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esityksen 7 §:n 2 momentti sisältää viittauksen lakiin valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä, jota koskeva hallituksen esitys on eduskunnan käsiteltävänä (HE 72/2017 vp) ja jonka on tarkoitus tulla voimaan 1 päivän tammikuuta 2018. Esitys on riippuvainen valtion vuoden 2018 talousarviosta, jossa esitetään määrärahaa kielikokeiluhankkeille, jolla on tarkoitus kattaa esitetyn kokeilun tutkimus ja muita kustannuksia.

7 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan heti kuin mahdollista, esimerkiksi 1.1.2018, kuitenkin viimeistään 1.8.2018. Lain 1—6 §:t olisivat voimassa vuoden 2024 loppuun. Tällöin viiden- tai kuudennella vuosiluokalla kokeilun alaisessa opetuksessa aloittaneiden oppilaiden oppivelvollisuus on päättynyt, vaikka kokeiluun osallistuva oppilas olisikin perusopetusasetuksen (852/1998) 11 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla jätetty vuosiluokalle.

Lain 7—9 §:t jäisivät voimaan varsinaisen kokeiluvaiheen päätyttyä jälkeen. Voimaan jäisi 7 §, jossa säädetään kokeilurekistereistä. Voimaan jääminen on tarpeellista, jotta kokeiluun osallistuneiden jatko-opintoja voidaan seurata ja jotta kokeiluun osallistuneihin voidaan myöhemmin olla yhteydessä tutkimushaastatteluiden järjestämiseksi. Koska mahdollinen hakeutuminen perusopetuksen jälkeisiin toisen asteen opintoihin ei noudata tiettyjä aikamääreitä, voimaan jää myös 8 §, jonka mukaan kokeiluun osallistuneilla on oikeus saada vapautus toisen kotimaisen kielen opinnoista lukiokoulutuksessa tai ammatillisessa peruskoulutuksessa. Lain 9 §:ssä säädetään mahdollisuudesta myöntää avustuksia korkeakouluopintojen aikaisen opetuksen turvaamiseksi kokeiluun osallistuville.

Täytäntöönpanoon ryhdytään jo ennen lain voimaantuloa. Lupamenettely on tarkoitus aloittaa jo ennen lain vahvistamista.

8 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksen perustuslainmukaisuutta selvittäessä tulee selvittää, miten esitys vaikuttaa oppilaiden yhdenvertaisuuteen ja sivistyksellisiin oikeuksiin. Lisäksi tulee selvittää esityksen vaikutus kielellisiin oikeuksiin. Lisäksi tulee myös selvittää yleiset lainsäädännöllisille kokeiluille asetettujen edellytysten toteutuminen sekä suhde kunnalliseen itsehallintoon.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan vakiintuneesti korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (PeVM 4/2006 vp, PeVL 70/2002 vp, PeVL 11/2002 vp ja PeVL 58/2001 vp). Vaatimus tulee ottaa huomioon muun ohella kokeilun alueen määrittelyssä. Tältä pohjalta valiokunta on kokeiluhankkeiden yhteydessä edellyttänyt, että kokeilun alueesta säädetään suoraan laissa tai -toissijaisesti - päätöksenteko kokeilun alueesta sitotaan lailla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 20/2012, PeVL 2/2011 vp, PeVM 4/2006 vp, PeVL 4/2003 vp, s. 2, PeVL 70/2002 vp, PeVL 39/2002 vp, PeVL 11/2002 vp, PeVL 58/2001 vp ja PeVL 19/1997 vp). Kokeilusäännöksille tulee valiokunnan kannanottojen mukaan lisäksi asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan ajan (PeVL 20/2012, PeVM 4/2006 vp, PeVL 8/2003 vp, PeVL 70/2002 vp, PeVL 39/2002 vp ja PeVL 58/2001 vp). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on lisäksi, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp ja PeVL 39/2002 vp).

Mainituista perustuslakivaliokunnan lausunnoista kaksi koskee opetuslainsäädännön kokeiluja. PeVL 58/2001 vp koskee ylioppilastutkinnon toimeenpanoa ja siihen sisältyvää kokeilusäännöstä ja 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, miltoin 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 säädettyistä vähimmäisvaatimuksista opetuksen laajuudesta ja sisällöstä. Kokeiluun osallistuvia oppilaita ei siten aseteta perusopetukseen liittyvien olennaisten seikkojen osalta erilaiseen asemaan muihin oppilaisiin verrattuna.

Sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Kielellisten oikeuksien ulottuvuuteen voidaan luetella seuraavat asiat (Jyräski): Vapaus oman kielen käyttämiseen, suoja oman kielen perusteella harjoitetulta syrjinnältä, oikeus kielellisesti yhdenvertaiseen viranomaiskohteluun, oikeus kielelliseen identiteettiin, oikeus omakieliseen opetukseen ja muuhun tiedon saantiin omalla kielellä ja oikeus poliittiseen ja yhteiskunnalliseen osallistumiseen omalla kielellä. Julkisen vallan velvollisuus PL 22 §:n mukaisesti turvata perusoikeuksien toteutuminen ulottuu myös kielellisiin perusoikeuksiin.

Kansalliskielistrategiassa (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 4/2012) painotetaan myös yksilön oikeutta oppia maan toista kansalliskieltä.

Lainsäädännön ala

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännös edellyttää muun muassa, että viranomaiselle kuuluvien velvoitteiden keskeiset perusteet tulee määritellä laissa yksiselitteisesti (PeVL 33/2002 vp ja 20/2004 vp). Sen sijaan laissa määriteltyjä perusteita ja niiden toteuttamista koskevia käytännön seikkoja ja toimenpiteitä on mahdollista täsmentää muilla sitovaa normiohjausta kevyemmällä keinoilla.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa ja muussa laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain mukainen lähtökohta on, että asetukset antaa valtioneuvosto. Ministeriö voidaan valtuuttaa antamaan asetuksia lähinnä teknisluonteisissa sekä yhteiskunnalliselta ja poliittiselta merkitykseltään vähäishekoissa asioissa. Valtuutuksen säätämiseen laissa on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkuudesta. (PeVL 58/2001 vp).]

Kunnallinen itsehallinto

Perustuslain 121 §:n 1 momentin mukaan Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 46/2010 vp) luonnehtinut perustuslain 121 §:n 1 momentin itsehallintosäännöksen merkitystä todeten, että säännös pohjautuu perustuslakivaliokunnan jo hallitusmuodon voimassa ollessa vakiintuneeseen käytäntöön, jonka mukaan perustuslainvoimaisesti suojattu kunnallinen itsehallinto merkitsee kuntalaisille kuuluvaa oikeutta päättää kuntansa hallinnosta ja taloudesta. Tavallisella lailla ei voida puuttua itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin tavalla, joka asiallisesti ottaen tekisi itsehallinnon merkityksettömäksi (esim. PeVL 37/2006 vp, PeVL 22/2006 vp ja PeVL 65/2002 vp). Koska kunnalle voidaan lailla säätää tehtäviä, on samalla katsottu mahdolliseksi säätää palvelujen tuottamisen järjestämistävasta.

Säätämisjärjestyksen arviointia

Kokeilun päämäärän ja tavoitteen tulee olla riittävän tärkeä ja hyväksyttävä. Kokeilun yhtenä tavoitteena on kielivalikoiman laajentaminen. Esitys tukee tätä tavoitetta, sillä oppilaan on valittava jokin muu kieli jos hän ei valitse toista kotimaista kieltä. Kokeilussa saadaan tärkeää

tietoa kielten opiskelun kehittämiseksi ja monipuolistamiseksi. Kokeilun tarkoituksena on seurata kokeilun vaikutuksia kielivalintoihin ja tarjontaan sekä vaikutuksia oppilaiden perusopetuksen jälkeisiin opintopolkuihin. Kokeilussa pyritään selvittämään, miten esimerkiksi oppilaiden sukupuoli, perhetausta, aikaisempi koulumenestys ja asuinpaikka vaikuttavat kielivalintoihin. Kokeilun yhteydessä voidaan selvittää valinnaisuuden vaikutuksia oppilaiden opiskelumotivaatioon ja oppimistuloksiin. Kokeilu on perusteltu koulutuksen tai opetuksen kehittämiseksi. Kyseessä voidaan katsoa olevan sellainen yhteiskunnallisesti merkittävä kokeilu, joka on hyväksyttävä peruste poiketa yhdenvertaisuuden periaatteesta, vaikka toisen kansalliskielen opetuksen velvoittavuudesta voidaankin luopua vain tiettyjen kokeiluun hakeneiden ja valituksi tulleiden kuntien tai muiden lainmukaisten opetuksen järjestäjien järjestämässä perusopetuksessa.

Kokeilun alueelliseen rajaamiseen on oltava perusteltu syy. Esityksessä laki ei rajaisi kokeilun piiriin vain tiettyä valtakunnan maantieteellistä osaa, vaan kaikki kunnat ja muut perusopetuksen järjestäjät voivat lähtökohtaisesti hakea kokeilulupaa. Kokeiluun voivat hakea sekä suomen että ruotsinkieliset opetuksen järjestäjät. Näin ollen kokeilua ei ole rajattu vain tietylle alueelle ja tiettyyn kieleen. Yhdenvertainen mahdollisuus hakeutua kokeiluun tukee kokeilun hyväksyttävyyttä yhdenvertaisuusnäkökulmasta ja takaa kattavamman tiedon saamisen niistä seikoista, joita varten kokeilu perustetaan.

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.

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 säilymisestä myös tulevaisuudessa perustuslain tarkoittamassa tasossa.

Kokeiluun osallistuvien oppilaiden oikeuksien kannalta merkityksellistä on, aiheutuuko toisen kotimaisen kielen opiskelun puutteesta yhdenvertaisuusongelma jatko-opintojen ja työn tai viran haun näkökulmasta. Ottaen huomioon perustuslaissa ja kielilaissa säädetyt oikeudet ja kielitaitolain vaatimukset (korkeakoulututkintoa edellyttävissä valtion ja kaksikielisten kuntien viroissa viranhaltijalta vaaditaan vähemmistökielen tyydyttävä taito ja yksikielisissä kunnissa edellytetään tyydyttävää ymmärtämisen taitoa), olisi vaikeaa välttää sellaista tilannetta, että ruotsia osaamattomat eivät voisi jossain vaiheessa elämänsä 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. Mahdollisuutta aloittaa toisen kotimaisen kielen opinnot toisella asteella tai korkea-asteella ei voida kaikissa tilanteissa taata. Lukiossa alkavan toisen kotimaisen kielen oppimäärä on lukiokoulutuksen järjestäjälle vapaaehtoinen tehtävä. Korkeakouluopinnoissa toista kotimaista kieltä osaamaton useassa tapauksessa vapautetaan tai opiskelija voi joutua itse vastaamaan riittävän kielitaidon hankkimisesta ja osoittamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö turvaa 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.

Perusoikeuksien näkökulmasta estettä kokeilulle ei kuitenkaan ole, sillä esityksen mukaan kokeiluun osallistuminen on oppilaalle aina vapaaehtoista. Opetuksen järjestäjän tulee järjestää toisen kotimaisen kielen opetusta kaikille sitä haluaville ja poissulkeminen on täysin oppilaan vapaassa harkinnassa. Oppilasta, joka ei osallistu kokeiluun, ei voida tämän valinnan vuoksi siirtää toiseen kouluun ja toisen kotimaisen kielen opetuksen saannille ei voida asettaa muitaakaan esteitä. Esityksessä säädetään oppilaan ja hänen huoltajiensa harkintaa tukemaan opetuksen järjestäjän velvollisuus varmistaa oppilaiden ja heidän huoltajiensa tietopohja valinnan mahdollisista seurauksista ennen kielivalintojen tekemistä. Toisen kotimaisen kielen taidon puuttuminen ei ole este jatko-opintoihin pääsemiselle. Kielitaidon hankkiminen myöhemmin julkisesti tutussa koulutuksessa on kuitenkin mahdollista myös esimerkiksi vapaan sivistystyön opintoina. Esimerkiksi omaehtoisen opiskelun kautta käytettävissä on 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.

Lupaa myönnettäessä selvitetään, 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.

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

Esitys voitaneen käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä edellä esitetyillä perusteilla. On kuitenkin suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, sillä toisin kuin perusopetuksen kokeilua koskevaa perusopetuslain 20 §:ää säädettäessä, kokeilu koskisi poikkeamista opetuksen tavoitteista tai lailla säädetyistä vähimmäisvaatimuksista. Tämän voidaan arvioida perustuslakivaliokunnan lausuntoa (PeVL 70/2002 vp) käänteisesti tulkiten mahdollisesti edellyttävän tarkempaa perusteharkintaa, kuin mahdollisuus poiketa muotoja ja määrittää koskevasta sääntelystä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavan lakiehdotuksen:

Lakiehdotus

Laki

toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa kokeilu kielivalikoiman laajentamiseksi ilman velvoittavaa toisen kotimaisen kielen opiskelua.

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.

Sen estämättä, mitä muualla laissa tai lain nojalla säädetään tai määrätään, tässä laissa tarkoitettuun kokeiluun osallistuvan oppilaan perusopetuksen oppimäärään sisältyy toisen kotimaisen kielen oppimäärän sijasta vieraan kielen oppimäärä.

2 §

Toimeenpano ja raportointi

Kokeilun toimeenpanosta, seurannasta ja ohjeistuksesta vastaa Opetushallitus. Opetushallitus raportoi kokeilun etenemisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle.

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää kokeiluun tarvittavat luvat.

Opetushallitus vahvistaa opetuksen järjestäjäkohtaiset kokeilusuunnitelmat ja antaa määräyksiä kokeilun toteuttamiseen, ohjeistamiseen ja kokeiluun liittyvään seurantaan ja tutkimukseen liittyvistä seikoista.

3 §

Kokeilulupa

Kokeilulupa myönnetään opetuksen järjestäjän hakemuksesta koulukohtaisesti. Luvassa määrätään koulu ja koulukohtainen oppilasmäärä, jolle enintään tarjotaan mahdollisuutta osallistua kokeiluun.

Opetuksen järjestäjän hakemuksen tulee sisältää riittävät tiedot kokeilun laajuudesta ja kokeiluun liittyvistä opetusjärjestelyistä, kokeiluun osallistuvista kouluista ja näiden kokeilun kohderyhmään kuuluvien oppilaiden lukumäärästä, henkilökunnan riittävydestä sekä muista seikoista sen arvioimiseksi, onko kokeilu mahdollista toteuttaa laissa säädetyn mukaisesti.

Lupaharkinnassa kiinnitetään huomiota alueelliseen ja kieliryhmittäiseen edustavuuteen sekä toista kotimaista kieltä korvaavan kielenopetuksen tarjonnan monipuolisuuteen ja muihin tekijöihin, joilla arvioidaan olevan kielenopetusta monipuolistava vaikutus.

Lupa kokeiluun voidaan myöntää sellaiselle opetuksen järjestäjälle, jolla on ammatilliset ja taloudelliset edellytykset toteuttaa kokeilu sen tarkoitusta vastaavalla tavalla. Luvan saanti edellyttää opetuksen järjestäjän sitoutumista myötävaikuttamaan kokeiluun liittyvään seurantatutkimukseen.

Päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa (586/1996) säädetään.

4 §

Opetuksen järjestäjän kokeilusuunnitelma

Opetuksen järjestäjän tulee noudattaa Opetushallituksen vahvistamaa kokeilusuunnitelmaa. Kokeilusuunnitelman tulee sisältää riittävät tiedot kokeiluun osallistuvien opetusjärjestelyistä, opetussuunnitelmista sekä kokeilun tulosten raportoinnista ja seurannasta.

5 §

Kokeilun kohdejoukko

Kokeiluun voivat osallistua luvan saaneiden opetuksen järjestäjien luvassa tarkoitettussa koulussa perusopetuksessa olevat oppilaat, jotka aloittavat 5. tai 6. vuosiluokalla 1 päivän elokuuta 2018 alkavana lukuvuonna ja jotka eivät ennen kyseisen lukuvuoden alkua ole aloittaneet toisen kotimaisen kielen opiskelua. Kokeiluun ei kuitenkaan voi osallistua oppilas, joka jo opiskelee sellaista vieraan kieltä oppimäärää, jolla toisen kotimaisen kielen oppimääränä on tarkoitus korvata, eikä muita korvaavia kieliä ole tarjolla.

Kokeiluun osallistuvan koulun kaikille 1 momentissa tarkoitetuille oppilaille, jotka ilman kokeiluun osallistumista aloittaisivat toisen kotimaisen kielen opinnot kyseisenä vuonna, on tarjottava mahdollisuutta osallistua kokeiluun.

Mahdollisuutta osallistua kokeiluun tarjotaan yhteensä enintään 2 200 oppilaalle. Kokeiluun osallistuminen on oppilaalle vapaaehtoista.

6 §

Päätös oppilaan osallistumisesta kokeiluun

Opetuksen järjestäjä tekee kokeiluluvassa mainitun koulun oppilaan huoltajan tai tämän muun laillisen edustajan hakemuksesta päätöksen oppilaan osallistumisesta kokeiluun. Opetuksen järjestäjän tulee ennen päätöksen tekemistä oppilasta ja hänen huoltajiaan tai muita laillisia edustajiaan kuulemalla varmistua siitä, että oppilas ja hänen huoltajansa tai muut lailliset edustajansa ovat tietoisia voimassa olevan lainsäädännön mukaisista kielitaitovaatimuksista.

Opetuksen järjestäjän tulee hyväksyä hakemus, mikäli oppilas kuuluu 5 §:ssä tarkoitettuun kohdejoukkoon.

Muutoksenhausta tässä pykälässä tarkoitettuun päätökseen on voimassa mitä muutoksenhausta oppilaaksi ottamisesta perusopetuslaissa (628/1998) säädetään.

7 §

Kokeilurekisteri

Seurantatutkimuksen järjestämiseksi Opetushallitus muodostaa henkilörekisterin kokeiluun osallistuvista oppilaista. Rekisteriin kerättyjä tietoja saa käyttää kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa ja kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Rekisterin tietoja saa yhdistää valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (/20) tarkoitettuihin tietoihin ja opetuksen- ja koulutuksen järjestäjien vastaaviin rekisteritietoihin kokeilun vaikutuksia tutkittaessa.

Rekisteriin saadaan kerätä ja tallentaa kokeiluun osallistuvan henkilön nimi ja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettu oppijanumero.

8 §

Erityiset opetusjärjestelyt lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa

Sen estämättä, mitä muualla laissa tai lain nojalla säädetään tai määrätään opiskelija, jonka perusopetuksen oppimäärään ei kokeiluun osallistumisen vuoksi ole sisällynyt toista kotimaista kieltä, tulee kokeiluun osallistuneen hakemuksesta vapauttaa velvollisuudesta sisällyttää lukiolaissa (629/1998) tarkoitettuun oppimäärään tai ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (531/2017) tarkoitettuun ammatilliseen perustutkintoon toista kotimaista kieltä. Päätöksen tekee kyseisen koulutuksen järjestäjä. Päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään.

9 §

Avustus korkeakouluopintojen turvaamiseksi

Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myöntää avustuksia kokeiluun osallistuneiden toisen kotimaisen kielen opiskelumahdollisuuksien turvaamiseksi heidän suorittaessaan korkeakouluopintoja. Tarkempia säännöksiä tässä pykälässä tarkoitetuista valtionavustusten myöntämisen edellytyksistä voidaan antaa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

10 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 201 . Lain 1—6 §:t ovat voimassa vuoden 2024 loppuun.

Helsingissä 19 päivänä syyskuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Opetusministeri Sanni Grahn-Laasonen