

DIAARI OTE

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA HE

47/2004 vp

laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta.

Saapunut: Lausuntoa varten

Miet intövk: PeV

Lähetäjä: Täysistunto

Lähetyspvm: 20.04.2004

Saapumispvm: 21.04.2004

Tilakoodi: Käsittely päättynyt

Lopputoimi: PeVL 12/2004 vp

Lopputoim.pvm: 05.05.2004

05.05.2004		Lausunto lähetetty SiV	PeVL 12/2004 vp
05.05.2004		Valmistunut	
05.05.2004		Yksityiskohtainen	PeVL 12/2004 vp
		käsittely Yleiskeskustelu	
05.05.2004	<i>II käsittely</i>		
	<i>Jatkettu I käsittely</i>		
04.05 .2004		Asiantuntij akuulemisen päättäminen	
		Yksityiskohtainen käsittely Jatkettu I	
		<i>käsittely</i>	
04.05.2004		Yleiskeskustelu Kirjallinen lausunto	
04.05.2004		merk. saapuneeks i	
29.04.2004	<i>I käsittely</i>	lausuntoluonnos lainsäädäntöneuvos Sten Palmgrenin,	
		oikeusministeriö, kirjallinen lausunto Asiantuntijoiden	
		kuuleminen -johtaja Eeva-Riitta Pirhonen opetusministeriö -	
29.04.2004		professori Pentti Arajärvi (K) -professori Mikael Hiden	
		(K) -professori Veli-Pekka Viljanen (K) Ilm. vkaan	
		saapuneeksi (lausunto)	
		Saap. lausuntoa varten	
21.04.2004			
21.04.2004	<i>Kirjaus</i>		

Lainvalmisteluosasto
LsN Sten Palmgren

28.4.2004

Perustuslakivaliokunnalle

LUKIOLAIN 18 §:N MUUTTAMINEN; HE 47/2004 vp

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi ylioppilastutkinnon rakennetta koskevia säännöksiä. Samalla luovutettiin nykyisestä rakennekokeilusta. Kokeilussa mukana olleissa lukioissa ainoastaan äidinkielessä ja kirjallisuudessa järjestettävä koe on ollut kaikille pakollinen.

Esityksen tavoitteena on lisätä valinnaisuutta ylioppilastutkinnon suorittamisessa. Pakollisina olevista neljästä kokeesta ainoastaan koe äidinkielessä ja kirjallisuudessa olisi kaikille pakollinen. Lisäksi tutkintoon osallistuva voisi suorittaa yhden tai useamman ylimääräisen kokeen.

Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta esitystä tulisi arvioida perustuslain yhdenvertaisuutta (6 §), sivistyksellisiä oikeuksia (16 §) sekä kielellisiä oikeuksia (17 §) koskevien säännösten kannalta.

Kokeilun perustuslainmukaisuus

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 58/2001 vp arvioinut lukiolain 18 §:ää sekä ylioppilastutkintoa koskevaa asetuksetasosta sääntelyä. Lausunnon mukaan kokeilu,

juu» liiäirvnaau uv/iuja ja rvun.^mius.aia iitiijtu suuuuiliima uicvitu UUU1M.U&ICII V&1Ä.UIUJK.-

sista, saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa. Kokeilun sääntelyssä on otettava huomioon, että perusoikeuksien käyttämisestä säädetään lailla. Kokeilusäännöksille on lisäksi asetettava voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan nykyinen kokeilu on ollut voimassa niin kauan, että siitä olisi yhdenvertaisuussyistä mahdollisimman pian luovuttava.

Kielelliset ja sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Oikeudelliselta kannalta kielet ovat tasavertaiset, mutta yksilön kielelliset oikeudet vaihtelevat jonkun verran kuntien kielellisen aseman mukaan.

Kansalliskielen käsitettä ei ole määritelty perustuslaissa tai nykyisessä kielilaissa. Kansalliskielen käsitteen voidaan ymmärtää kuvastavan sitä, että Suomen kansa koostuu kahdesta eri kielestä, suomea ja ruotsia, käyttävästä kieliryhmästä. Myös suomalainen kult-

tuuri rakentuu perinteisesti näiden kielten varaan. Kansalliskielet ovat näin ollen yksi kansaa yhdistävistä ja kokoavista tekijöistä. Käsite kansalliskieli on myös rinnastettava monessa maassa käytössä olevaan käsitteeseen virallinen kieli. Tällainen kieli on se kieli tai ne kielet, joita säännönmukaisesti käytetään viranomaisissa. Kansalliskielillä on näin ollen viranomaisissa vahvempi asema kuin muilla kielillä. Niillä on vahvempi asema muissakin virallisissa yhteyksissä kuin viranomaisissa asioissa, kuten esimerkiksi opetuksessa ja muussa sivistystoiminnassa (HE 92/2002 vp).

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Lukiolain nyt ehdotettu muutos mahdollistaisi ylioppilastutkinnon suorittamisen siten, että pakollisiin kokeisiin sisältyisi vain yksi koe vieraassa kielessä. Tämä olisi kokelaan valinnan mukaan toisen kotimaisen kielen koe tai muun vieraan kielen koe.

On todennäköistä, että valtaosa äidinkieleltään ruotsinkielisistä tulevat valitsemaan toisen kotimaisen kielen pakolliseksi aineeksi ja että äidinkieleltään suomenkieliset kokelaat suuremmissa määrin tulevat valitsemaan toisen kielen tai aineen ruotsin kielen sijasta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tämä mahdollinen toiseikka ei kuitenkaan ole ongelmallinen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Perustuslain ja kielilain (423/2003) kielellisiä oikeuksia koskevia säännöksiä sekä julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavasta kielitaidosta annettu laki (424/2003) edellyttävät, että julkishallinnon henkilöstöllä on toisen kotimaisen kielen taito. Vaatimukset vaihtelevat huomattavasti työtehtävien ja työpaikan sijainnin mukaan. Lainsäädännössä ei sinänsä oteta kantaa siihen, missä elämänvaiheessa kielitaito on hankittava.

Esityksen mukaan pakollinen koe ei paranna ylioppilastutkintoon valmistautuvien motivaatiota oppiaineen opiskeluun. Esityksessä lähdetään edelleen siitä, että perusopetuksen ja lukion toisen kotimaisen kielen (pakolliset) opinnot osaltaan turvaavat yleissivistyksen ja toisen kotimaisen kielen taidon. Tätä olettamusta arvioitaessa voidaan pitää todennäköisenä, että se, joka valitsee toisen kotimaisen kielen ylioppilastutkinnon yhdeksi kokeeksi on paremmin motivoitunut opiskelemaan kieltä lukiossa. Sen sijaan ne, jotka eivät aio suorittaa tätä koetta ylioppilastutkinnossa tulevat todennäköisesti suhtautumaan entistä kielteisemmin pakolliseen opetukseen lukiossa. Näin ollen uudistuksen vaikutuksia arvioitaessa olisi otettava huomioon, että uudistus saattaa lisätä paineita toisen kotimaisen kielen pakollisuuden poistamiseksi lukiossa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan perustuslain tai kielilainsäädännön säännöksistä ei voida tehdä johtopäätöksiä, joiden mukaan toisen kotimaisen kielen kokeen tulisi olla kaikille pakollinen ylioppilastutkinnossa. Tämä kysymys on luonteeltaan koulutus- ja sivistyspoliittinen.

Oikeus opiskella ja saada opetusta kiinnittyvät perustuslain 16 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiin sivistyksellisistä oikeuksista (PeVL 74/2002 vp). Lukiolain muuttamisessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että tutkintoon valmistautuvat voivat tehdä ainevalintansa tietoisina valintamahdollisuuksista. Tämä näyttää olevan otettu huomioon esityksessä.

3(3)

Valinnanvapauden merkityksestä

Lukiolain 18 §:n 1 momentin mukaan ylioppilastutkinnon avulla selvitetään, ovatko opiskelijat omaksuneet lukion opetussuunnitelman mukaiset tiedot ja taidot sekä saavuttaneet lukiokoulutuksen tavoitteiden mukaisen riittävän kypsyys. Tätä ylioppilastutkinnon laissa säädettyä tavoitetta ei kuitenkaan kaikilta osin saavuteta, ellei tutkintoon sisälly lukion opetussuunnitelman mukaiset pakolliset aineet.

Esityksen mukaan uudistaminen "vähentäisi tutkinnon rakenteellista kielipainotteisuutta". Kuten edellä todettiin, ylioppilastutkinto voitaisiin suorittaa siten, että siihen sisältyy ainoastaan yksi vieras kieli, joka sekin voisi olla toinen kotimainen kieli.

Valinnanvapautta arvioitaessa tulee myös ottaa huomioon, että tutkintoon osallistuvan olisi suoritettava valintansa mukaan äidinkielen lisäksi kolme koetta neljän kokeen ryhmässä, johon kuuluvat toinen kotimainen kieli, vieras kieli, matematiikka ja reaaliaineet. Se, joka ei valitse toisen kotimaisen kielen tai vieraan kielen koetta pakolliseksi, joutuu suorittamaan pakollisina sekä matematiikan kokeen että reaaliaineissa järjestettävän kokeen, eli käytännössä valinta tapahtuu todennäköisesti matematiikan tai reaalikokeen ja toisen kotimaisen kokeen välillä.

Edellä kuvatun tutkinnon mielekkyyttä tulee arvioida koulutus- ja sivistyspoliittiselta kannalta eikä se ole sinänsä ongelmallinen perusoikeuksien valossa.

Norminantovaltuudet

Ehdotuksen mukaiset asetuksenantovaltuudet vastaavat voimassa olevan lain (472/2002) säännöksiä kuitenkin niin, että valtioneuvoston mahdollisuus antaa asetuksella tarkempia säännöksiä kokeilusta sekä opiskelijan oikeudesta suorittaa toisessa kotimaisessa kielessä järjestettävän kokeen sijasta muu koe jäisivät pois. Lain 18 §:n asetuksenantovaltuuksia tarkisteltiin perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon johdosta (PeVL 58/2001 vp) siten, että ylioppilastutkintoa koskevat perussäännökset nyt ovat lain tasolla. Ylioppilastutkintoasetusta (1000/1994) on myös muutettu perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta.

Ylioppilastutkintolautakunnan yleisistä perusteista säädetään edelleen asetuksella, mitä perustuslain 119 §:n 2 momentin valossa on pidettävä puutteena.

Lukiolain 18 §:n 3 momentiksi siirtyvän säännöksen mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään muun kuin tässä laissa tarkoitetun opiskelijan oikeudesta osallistua ylioppilastutkintoon. Säännös sisältyi alkuperäiseen lukiolakiin (629/1998). Se ei kuitenkaan sisältynyt hallituksen esitykseen 212/2001 vp, vaan lisättiin sivistysvaliokunnan käsittelyssä (SiVM 2/2002 vp). Säännöstä olisi arvioitava perustuslain 80 §:n valossa, jonka mukaan yksilön oikeuksien perusteista säädetään lailla.

D:\data\STEN\Lausunnot\PeV HE 47 2004 Lukiolaki.doc

Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta (HE 47/2004 vp)

Hallituksen esitykseen sisältyvän lukiolain 18 §:n muuttamisen ytimenä on muuttaa ylioppilastutkinnon kokeiden pakollisuutta siten, että vain äidinkieli ja kirjallisuus on pakollinen ja lisäksi on suoritettava vähintään kolme koetta ryhmässä toinen kotimainen kieli, vieras kieli, matematiikka ja reaaliaineet. Säännökset, joiden nojalla ylioppilastutkinnossa on toimeenpantu kokeiluja, esitetään poistettavaksi. Ero aiempiin säännöksiin on, että aiemmin vaihtoehtoina ovat olleet vain matematiikka ja reaaliaineet. Muutoksen kannalta huomion arvoisia perusoikeuksia ovat yhdenvertaisuus, opetukselliset oikeudet ja kielelliset oikeudet.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestelyperusteluissa käsitellään perustuslain 17 §:n säännöksiä oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Ylioppilastutkinnon ehdotetut järjestelyt eivät sinällään vaikuta kyseisessä pykälässä taattuun suomen ja ruotsin kielen asemaan Suomen kansalliskielinä, jokaisen oikeuteen käyttää viranomaisissa asiassaan omaa kieltään ja saada toimituskirja tällä kielellä eikä myöskään tätä perustuslain pykälää toteuttavaan kielilainsäädäntöön tai julkisyhteisöjen henkilöstöltä vaadittavaan kielitaitoon. Merkitystä muutoksella eri myöskään ole välittömästi suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden tyydyttämiseen.

Huomion arvoista on myös, että suunniteltu ylioppilastutkinnon uudistaminen ei muuta perusopetuksen tai lukiokoulutuksen opetuskieltä tai oppiaineita. Äidinkielen ohella toinen kotimainen kieli, matematiikka, vieras kieli ja eri reaaliaineet pysyvät samassa asemassa kuin nykyisin. Perusopetuksen ja lukiokoulutuksen opetuskielenä voi edelleen olla suomi, ruotsi, saame, romani ja viittomakieli ja eräissä tapauksissa muukin kieli, myös muu kuin oppilaan äidinkieli. Lähinnä voidaan epäillä toisen kotimaisen kielen ja vieraan kielen aseman muuttuvan sen seurauksena, että opiskelija voi ennakoida sitä, ettei hän aikanaan suorita ylioppilastutkinnossa koetta jommassakummassa näistä aineista

Perusopetuksessa on perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan tavoitteena mm. valmius vuorovaikutteiseen keskusteluun toisella kotimaisella ja vieraalla kielellä. Lukiossa tavoitteena on lukiokoulutuksen yleisistä valtakunnallisista tavoitteista ja tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan harjaannuttaa opiskelijaa ilmaisemaan itseään suullisesti ja kirjallisesti molemmilla kotimaisilla kielillä sekä vähintään yhdellä vieraalla kielellä. Näiden tai muiden oppiaineiden tavoitteiden muuttumisesta ei hallituksen esityksen perusteluissa ole mainintaa.

Kielten asema arvioitaessa lukioon ja ammatilliseen koulutukseen pääsyn edellytyksiä säilyy entisenä. Yliopistoissa suoritettavista tutkinnoista annettujen tutkintoasetusten ja ammattikorkeakouluista annetun asetuksen mukaan tavoitteena on saavuttaa toisessa kotimaisessa kielessä virkamiehiltä kaksikielisellä virka-alueella edellytetty kielitaito.

Opiskelijoiden tosiasiallinen ruotsin kielen taito ja harrastuneisuus saattaa ainakin pitkällä aikavälillä alentua. Tähän suuntaan viittaavat mm. hallituksen esityksen liitteenä olevat tilastot toisen kotimaisen kielen valitsemisesta ylioppilastutkinnossa kirjoitettavaksi aineeksi. Vuodesta 1996 kokeilua toteuttaneissa lukioissa on toisen kotimaisen kielen

r

kokeen suorittaminen selvästi alentunut, mitä ei ole tapahtunut muille samassa asemassa olleille aineille. Niissä on havaittavissa jopa pienoista nousua.

Perusoikeudellisesti arvioiden merkittävä näkökohtia saattaa sisältyä toisen kotimaisen kielen, käytännössä suomenkielisten ruotsin kielen taidon, asemaan yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on mm. perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään PeVM 25/1994 vp korostanut toisaalta julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuutta (s. 6/I), jollaisiin perustuslain 17 § kuuluu. Samassa mietinnössä (s. 3/II) mainitaan myös lainsäätäjän aktiivinen toimintavelvoite. Lainsäätäjällä voidaan katsoa olevan velvoite huolehtia siitä, etteivät perusoikeudet tosiasiallisesti heikkene lainsäädännön seurauksena siten, ettei niiden ydinsisältö enää toteudu. Perusoikeuksilta vaaditaan paitsi muodollista myös tosiasiallista toteutumista.

Uudistuksilla saattaa olla PL 17 §:n kannalta kielteisiä vaikutuksia suhteessa oikeuteen käyttää tuomioistuimessa ja muissa viranomaisissa äidinkieltään, suomea tai ruotsia. Samoin sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista huolehtiminen samanlaisten perusteiden mukaan saattaa esimerkiksi yhteisissä palveluissa heikentyä. Hallituksen esityksen liitteenä olevan kokeilun toteutumista koskevien taulukkojen mukaan voidaan pitkällä aikavälillä epäillä syntyvän tilanne, jossa heikkenee paitsi ruotsinkielisten oikeus saada palveluja ruotsiksi myös suomenkielisten kyky toimia julkisissa viroissa. Trendi ruotsin kielen kokeeseen osallistumattomuudesta näyttää lisäksi selvästi vahvemmalta miesten kuin naisten keskuudessa, mikä saattaa ennakoida miespuolisten opiskelijoiden aseman heikentymistä jatko-opintoihin pyrittäessä ja ongelmia tasa-arvon toteuttamisessa. Samaan aikaan on havaittavissa se, että naispuolisten opiskelijoiden matematiikan harrastus on

vuode kehityksenä.

sta

1996 Opetuksen ja koulutuksen yhtenä tehtävänä on edistää perusoikeuksien toteutumista uusim samalla kun koulutukselliset oikeudet ovat yksi perusoikeus. Perustuslain 16 § ei sisällä uotoistsuoranaisia opetuksen sisältöä koskevia säännöksiä, jollei sellaisena pidetä säännöstä a siitä, että opetuksen tulee antaa mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa ylioppi mukaista opetusta. Perusopetuslaissa keskeinen sisällöllinen säännös on, että opetuksen lastutk tulee antaa elämässä tarpeellisia tietoja ja taitoja. Lukion ja ammatillisen koulutuksen intoa tavoitteet kytkeytyvät mm. jatko-opintoihin ja työelämään. Tältäkin kannalta opetuksen ja kokeill koulutuksen on luotava edellytyksiä yhdenvertaiseen toimintaan koko kansakunnan eissa kannalta.

lukiois

sa Uudistuksen perusoikeudellinen ulottuvuus liittyy perusoikeuksien pitkän aikavälin nousse tosiasialliseen toteutumiseen. Sukupuolten tasa-arvon kannalta uhanalaisemmassa ut, asemassa näyttävät olevan miespuoliset opiskelijat. Maan ruotsinkielisen väestön mitä mahdollisuudet saada tosiasiallisesti asianmukaista palvelua äidinkielellään on tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa sekä yhteisissä palveluissa saattavat heiketä. pidett Perusoikeudellisesti ajatellen merkittävää on toisen kotimaisen kielen, käytännössä ruotsin ävä kielen, opiskelun määrällinen ja laadullinen seuraaminen ja tarvittaessa ryhtyminen sukup kansalliskielten aseman vahvistamiseen perusopetuksessa ja toisen asteen koulutuksessa.

uolten

tasa-

arvon Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 2004

kannal

ta

myönt

eisenä

Pentti Arajärvi

Pe ?P ^ö/siOö^ty/^ 1J

Mikael Hiden

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 29.4.2004 KELLO 10 HE
47/04 vp laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta

Esityksen perustelujen Sääntämisyksikön jaksossa on lyhyesti viitattu siihen, että nyt kahdeksan vuotta jatkunutta ylioppilastutkinnon rakennekokeilua pidetään tutkintoa suorittavien yhdenvertaisuutta loukkaavana ja että ehdotettu lainmuutos poistaa tämän epäkohdan. Mainittu kokeilu on epäilemättä

merkinnyt ylioppilastutkintoa suorittavien ja siten myös tutkintoon valmistautuvien saattamista eriarvoiseen asemaan asiassa, jota ko. yksilöiden kannalta voidaan pitää kohtalaisen merkittävänä.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on hyväksytty erilaisia kokeiluiksi luonnehdittuja, erilaiseen asemaan joutumista sisältäviä järjestelyjä. Eräänä hyväksyttävyyttä perustelevana seikkana on ollut se, että uudentyypisten järjestelyjen yhteydessä on katsottu selvän yhteiskunnallisen tarpeen puoltavan informaation ja kokemusten keräämistä ensin pienemmässä ja helpommin järjestettävässä mittakaavassa ennen mahdollista siirtymistä yleiseen (pysyvään) säätelyyn. Jos tällaista perustetta ei olisi, voisi ainakin tapauksittain olla hyvin vaikea perustella sitä, että lainsäätäjät (voi) järjestää valikoidulle kohdejoukolle muista poikkeavan aseman. Kun ylioppilastutkinnon rakennekokeilua on nyt järjestetty kahdeksan vuoden ajan, on näyttökynnys jo hyvin korkealla, jos halutaan väittää, että kokeilun jatkamisella on vieläkin saatavissa jotain sellaista uutta informaatiota tai kokemusta, joka olisi relevanttia yleisten pysyvien ratkaisujen valinnassa. Kokeilun lopettamista voidaan tämän vuoksi pitää jo yhdenvertaisuuden kannalta hyvin aiheellisenä. Kokeilun lopettamisen aiheellisuus ei sinänsä tietysti sano vielä mitään siitä, onko syytä pysyttäytyä vanhassa, vähemmän valinnaisuutta sisältävässä mallissa vai siirtyä uuteen, enemmän valinnaisuutta sisältävään malliin.

Eesityksen perustelujen Säättämisjärjestys- jaksossa on kuitenkin ensi sijassa tarkasteltu lakiehdotusta yksilön oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin koskevan PL 17 §:n ja ehkä muutenkin sivistyksellisten oikeuksien suojan kannalta. Perusteluissa päädytään siihen, että ehdotus ei vaaranna eikä vaikeuta po. oikeuksien toteutumista. Perustelujen loppupäätelmiin tässä kohdassa on nähdäkseni syytä yhtyä.

Sinänsä on tässä yhteydessä kyllä huomion arvoista se, että PL 17,1 §:ssä asetetaan julkiselle vallalle nimenomaisesti velvollisuus huolehtia suomenkielisen ja ruotsinkielisen väestön "sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan". Tämän velvoitteen merkitys ei mitenkään tyhjenny esim. siihen, että kielilainsäädännön konkreettisilla normeilla pyritään varmistamaan yksilöiden kielellisesti yhdenvertainen kohtelu viranomaisissa. Velvoitteen toteuttaminen voi edellyttää myös sen tyyppisten säännösten antamista laissa kuin nyt on annettuna Yliopistolain 26 §:ssä. Tuon säännöksen mukaan on, otettaessa opiskelijoita sellaisille aloille, joiden opetusta annetaan ruotsiksi vain Helsingin yliopistossa, "huolehdittava siitä, että ruotsin kieltä taitavia henkilöitä voidaan kouluttaa riittävä määrä maan tarpeisiin." (Opiskelijaksi ottamista yleissäännöksenä koskevassa lain 18 §:ssä todetaan myös, että "jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa.") Voidaan ts. ajatella, että PL 17 §:ssä julkiselle vallalle asetettu velvoite sisältää jonkinmääräisen velvoitteen huolehtia myös kielellisesti tasavertaisen kohtelun tosiasiallisten edellytysten olemassaolosta (eikä vain juridisesta velvoitteesta tasavertaiseen kohteluun). Korostuneena esimerkkinä voidaan mainita, että yksilön oikeus esittää asiansa omalla äidinkielellään on erityisen merkittävää

oikeuden edessä ja lääkärin vastaanotolla. Tämän oikeuden kunnollinen, haitaton toteutuminen (ehkä erityisesti tuomioistuimissa) edellyttää ko. ammatti-ihmisiltä tosiasiallisestikin hyvää kielitaitoa. Jos tätä ei pystytä muuten turvaamaan, voi olla tarpeen, että ko. kieltä äidinkielen tavoin osaavien riittävän määrän tulemistä ko. ammattiin tähtäävään koulutukseen pyritään varmistamaan myös osin epäyhdenvertaisilla valintajärjestelyillä.

Lähinnä kahdesta toisiinsa liittyvästä syystä en kuitenkaan pidä edellä esitetyn kaltaisia ajatuskulkuja juuri tässä yhteydessä relevantteina. Osaksi on syynä se, että tässä eivät ole mitenkään esillä yksilölle niin tärkeät asiat kuin esim. se, että yksilö voi omassa jutussaan oikeudessa käyttää haitoitta omaa äidinkieltään. Osaksi on kysymys kausaaliyhteyksien heikkoudesta tai etäisyydestä. Ts. siinä missä esim. toista kotimaista äidinkielen tavoin taitavien henkilöiden riittäväällä sisäänotolla juristikoulutukseen voidaan nähdä olevan selvä yhteys toista kotimaista hyvin taitavien lakimiesten tuomioistuihin saamisen varmistamiseen, ei toisen kotimaisen kielen kokeen tekemisellä ylioppilaskokeissa valinnaiseksi voida katsoa olevan mitään edes kohtuullisen konkreettista yhteyttä johonkin relevanttiin kielellisen yhdenvertaisuuden toteuttamista koskevaan etuun. Tämä johtuu jo siitä, että ylioppilaskoe kaikkineenkin on monissa kielellisten oikeuksien toteutumiseen liittyvissä kysymyksissä vain yksi, ehkä ajallisestikin etäinen tekijä monien muiden joukossa. Samaan suuntaan viittaa toisaalta sekin, että toisen kotimaisen kielen kokeen valinnaiseksi tekemisen vaikutus tuon kielen kokeen tosiasialliseen suorittamiseen on epäselvä. (Ylioppilaskokeen rakennekokeilun tulokset eivät näytä viittaavan ainakaan mihinkään voimakkaaseen pudotukseen tuon kokeen suorittamisessa.)

Lopuksi voidaan todeta, että ehdotus asettaa suomenkieliset ja ruotsinkieliset ylioppilaskokelaat aivan samaan asemaan toisen kotimaisen kielen kirjoittamisen suhteen. (Se, että ruotsinkielisillä ylioppilaskokelailla voi olla toisenlainen intressi kirjoittaa toisen kotimaisen kielen koe kuin on suomenkielisillä ylioppilaskokelailla, ei minusta voi tässä merkitä mitään yhdenvertaisuusongelmaa.)

17/2004 vp
40/2004 vp/2

Veli-Pekka Viljanen

HE 47/2004 vp LAIKSI LUKIOLAIN 18 §:n MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 29.4.2004 1.

Kielelliset oikeudet (PL 17 §)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ylioppilastutkinnon rakennetta koskevia lukiolain säännöksiä siten, että ainoaksi pakolliseksi kokeeksi jäisi äidinkielen ja kirjallisuuden koe. Kolme muuta pakollista koetta tutkintoon osallistuva valitsisi ryhmistä, johon kuuluvat toisen kotimaisen kielen koe, vieraan kielen koe, matematiikan koe ja reaalaineissa järjestettävä koe. Kyseistä ylioppilastutkinnon rakennetta on jo aikaisemmin kokeiltu osassa lukioita. Kyseisen kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuus on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana vuoden 2001 valtiopäivillä (PeVL 58/2001 vp), jolloin valiokunta arvioi lakiehdotusta yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja norminantovaltuuksien näkökulmasta (PL 80 §). Valiokunta ei tuolloin kiinnittänyt lainkaan huomiota lakiehdotuksen suhteeseen kielellisiin perusoikeuksiin.

Nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta sitä vastoin tarkastellaan yksinomaan kielellisten oikeuksien (PL 17 §) näkökulmasta (ks. HE, s. 14-15).

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

Opetuksen näkökulmasta perustuslain 17 §:n 2 momentin keskeisin merkitys liittyy oikeuteen saada oman kielen opetusta ja opetusta omalla kielellään. Tätä vaatimusta tukee lukio-opetuksen osalta myös perustuslain 16 §:n säännös muun kuin perusopetuksen saatavuudesta "erityisten tarpeiden mukaisesti". Tällaiset erityiset tarpeet voivat liittyä myös opetuskieleen. Sen sijaan perustuslain 17 §:stä ei voida käsitykseni mukaan johtaa erityisiä vaatimuksia ylioppilastutkinnon rakenteeseen nähden.

Ehdotettu ylioppilastutkinnon rakenteen muutos, joka ei enää edellyttäisi toisen kotimaisen kielen kokeen suorittamista pakollisena kokeena, ei myöskään välillisiltä vaikutuksiltaan ole ongelmallinen perustuslain 17 §:n näkökulmasta. Ehdotus ei sinänsä vaikuttaisi toisen kotimaisen kielen asemaan lukio-opetuksessa, ja kokeilun perusteella voidaan arvioida valtaosan lukio-opiskelijoista edelleen suorittavan myös toisen kotimaisen kielen kokeen ylioppilaskirjoituksissa (ks. HE, s. 7). Ehdotus ei vaikuta virkamiesten kielitaitovaatimukseen. Näin ollen ehdotus ei heikennä suomen- tai ruotsinkielisen väestön oikeutta asioida viranomaisissa ja saada palveluja omalla kielellään.

Katson, että hallituksen esitys on ongelmaton perustuslain 17 §:n kielellisiä oikeuksia koskevien säännösten kannalta.

2. Muita huomautuksia

Lausunnossaan PeVL 58/2001 vp perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että ylioppilastutkintoa koskeva sääntely on lähes kokonaisuudessaan lakia alemmanasteisten säännösten varassa. Valiokunnan mukaan ylioppilastutkintoasetus (1000/1994) sisältää säännöksiä myös sellaisista opiskelijan oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta keskeisistä seikoista, joista perustuslain mukaan tulee säätää lailla. Valiokunta viittasi esimerkiksi ylioppilastutkintoasetuksen muutoksenhakua ja sen rajoittamista koskeviin säännöksiin, jotka ovat ristiriidassa perustuslain oikeusturvaa koskevan 21 §:n kanssa. Lisäksi valiokunta huomautti siitä, että ylioppilastutkintolautakunnan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi lautakunnan yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan säädettävä lailla. Valtioneuvoston tulikin valiokunnan mielestä pikaisesti ryhtyä toimiin ylioppilastutkintoa koskevan lainsäädännön saattamiseksi vastaamaan perustuslakia muiltakin kuin tuolloin käsiteltävänä olleilta osilta. Tällaista lainsäädännön korjaamista ei ole toistaiseksi toteutettu perustuslakivaliokunnan kannanotosta huolimatta.

Lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentin mukaan opetusministeriö asettaa ylioppilastutkintolautakunnan. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lautakunnasta ja sen tehtävistä.

Kuten perustuslakivaliokunta aikaisemmin on todennut (PeVL 58/2001 vp), ylioppilastutkintolautakunnan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 119 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Perustuslain esitöiden mukaan yleisillä perusteil-

la tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/11). Tältä osin ehdotettu sääntely ei ole riittävää, koska säännöksessä ei mitenkään ilmaistaisi ylioppilastutkintolautakunnan pääasiallisia tehtäviä. Säännöstä tulee tältä osin täydentää. Yleisiin perusteisiin kuuluu mielestäni myös ylioppilastutkintolautakunnan määräaikaisuus ja toimikausi. Lakiehdotuksen 3 momentti voitaisiin kirjoittaa esimerkiksi seuraavasti (vrt. ylioppilastutkintoasetuksen 2 § 1 mom. ja 3 § 1 mom.):

Opetusministeriö asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan ylioppilastutkintolautakunnan, jonka tehtävänä on vastata ylioppilastutkinnon johtamisesta, järjestämisestä ja muista tutkinnon toimeenpanoon liittyvistä kysymyksistä. Valtioneuvostona asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lautakunnasta ja sen tehtävistä.

Lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään muun kuin lukiolaissa tarkoitetun opiskelijan oikeudesta osallistua ylioppilastutkintoon. Oikeudella osallistua ylioppilastutkintoon on yksilön kannalta huomattava merkitys, koska ylioppilastutkinnon suorittaminen tuottaa yleisen jatkokoulutuskelpoisuuden korkeakouluihin. Ehdotus jättää kuitenkin muiden kuin lukiolaissa tarkoitettujen opiskelijoiden oikeuden osallistua tutkintoon täysin avoimesti valtioneuvoston asetuksella säädettäväksi. Tämä on nähdäkseni ongelmallista perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta, koska kyseisen säännöksen mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Ylioppilastutkinnon merkitys huomioon ottaen lailla tulisikin ehdotettua tarkemmin säätää siitä, kenellä on oikeus osallistua ylioppilastutkintoon (vrt. nykyisen ylioppilastutkintoasetuksen 7 ja 8 §).

vj/4 h f
4.5

PeVL */2004 vp — HE 47/2004 vp

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNA
N LAUSUNTO */2004 vp**

Hallituksen esitys laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä huhtikuuta lähettäessään hallituksen esityksen laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta (HE 47/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

, Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetusministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- professori Mikael Hiden
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lukiolakiin sisältyviä säännöksiä ylioppilastutkinnon rakenteesta. Ylioppilastutkintoon kuuluu vähintään neljä koetta, joista vain äidinkielessä ja kirjallisuudessa järjestettävä koe olisi pakollinen. Toisen kotimaisen kielen kokeen suorittaminen tulisi esityksen mukaan valinnaiseksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu, kuitenkin aikaisintaan 1 päivänä kesäkuuta 2004. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2004 toisella tutkintokerralla suoritettaviin ylioppilastutkintoihin.

Ehdotettua sääntelyä arvioidaan esityksen säätämisyjärjestelyperusteluissa perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevien säännösten kannalta. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt toivottavana, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ylioppilastutkinnon rakenne

Lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan jokaisen ylioppilastutkintoon osallistuvan tulee suorittaa pakollisena koe äidinkielestä ja kirjallisuudesta sekä valintansa mukaan kolme koetta ryhmästä, johon kuuluvat toisen kotimaisen kielen koe, yksi vieraankielen koe, matematiikan koe ja reaaliaineissa järjestettävä koe. Muutos lisää valinnaisuutta ylioppilastutkinnon suorittamisessa; voimassa olevan lain mukaan valittavina ovat matematiikka ja reaaliaineet. Muutos ei vaikuta tutkintoon kuuluvien pakollisten kokeiden määrään.

Laista ehdotetaan poistettaviksi säännökset, joiden nojalla ylioppilastutkinnosta on toimeenpantu kokeiluja. Perustuslain yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta valiokunta puoltaa esitystä ylioppilastutkinnon kehittämiskokeilujen päättämisestä ja kokeilujen toimeenpanemiseksi tarvittun lainsäädännön muuttamisesta (PeVL 58/2001 vp, s. 2/II).

Suomi ja ruotsi ovat perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet. Pykälän 2 momentissa edellytetään lailla turvattavaksi jokaiselle oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä. Momentti sisältää lisäksi julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain säännöksillä kielellisistä oikeuksista on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan merkitystä esimerkiksi koulu- ja muiden sivisty solojen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65). Kouluolojen ja opetuksen järjestämisen näkökulmasta perustuslain 17 §:n 2 momentin säännöksissä on valiokunnan mielestä keskeisesti kysymys jokaisen oikeudesta saada oman kielen opetusta ja opetusta omalla kielellään. Tätä tukee lukio-opetuksen osalta myös perustuslain 16 §:n säännös muun kuin perusopetuksen saatavuudesta erityisten tarpeiden mukaisesti. Opetuksen päätteeksi toimeenpantavan ylioppilastutkinnon olemassaolo tai tutkinnon yksityiskohtainen rakenne taikka suorittamistapa tai -muoto sen sijaan eivät valiokunnan käsityksen mukaan ole oppilaan kielellisten perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Ehdotetulla sääntelyllä ei puututa kansalliskielten asemaan lukiokoulutuksen opetuskielinä tai oppiaineina. Ehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

' Sääntelyllä voi valiokunnan mielestä olla pitkällä aikavälillä välillisiä vaikutuksia perustuslain 17 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattuun oikeuteen käyttää äidinkieltään tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Tällaisia vaikutuksia saattaa ilmetä, jos lukio-opiskelijat esimerkiksi enenevästi jättäisivät toisen kotimaisen kielen kokeen ylioppilaskirjoituksissa suorittamatta. Tämä taas voi heijastua lukion suorittaneiden edellytyksiin täyttää virkamiehille säädettyjä kielitaitovaatimuksia. Valiokunta pitää näiden seikkojen vuoksi tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa kansalliskielten opetuksen ja opiskelun yhtä hyvin määrällistä kuin laadullista kehitystä ja ryhtyy tarvittaessa toimiin perustuslaissa taattujen kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.

Muita seikkoja

Ylioppilastutkintolautakunta. Opetusministeriö asettaa 18 §:n 3 momentin nojalla ylioppilastutkintolautakunnan. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lautakunnasta ja sen tehtävistä.

Valiokunta on aikaisemmin huomauttanut siitä, että "ylioppilastutkintolautakunnan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi lautakunnan yleisistä perusteista on perustukin 119 §:n 2 momentin takia säädettävä lailla". Perustuslain esitöiden mukaan "yleisillä perusteilla" tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/11). Ehdotettu sääntely on tältä osin puutteellista, koska ylioppilastutkintolautakunnan pääasialliset tehtävät eivät ilmene laista. Yleisiin perusteisiin kuuluu valiokunnan mielestä myös toimielimen toimikauden mahdollinen määräaikaisuus. Sääntelyä on tältä osin täydennettävä.¹ Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Säännös on mahdollista muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "Opetusministeriö asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan ylioppilastutkintolautakunnan, jonka tehtävänä on vastata ylioppilastutkinnon johtamisesta ja järjestämisestä sekä tutkinnon muusta toimeenpanosta. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lautakunnasta ja sen tehtävistä."

Oikeus osallistua ylioppilastutkintoon. Muun kuin lukiolaissa tarkoitetun opiskelijan oikeudesta osallistua ylioppilastutkintoon säädetään 18 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Avoin asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Oikeus osallistua ylioppilastutkintoon on yksilön kannalta merkityksellinen, koska tutkinnon suorittaminen tuottaa yleisen kelpoisuuden jatkaa opintoja korkeakoulussa. Sääntelyä on tarkistettava, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ylioppilastutkintoa koskevan sääntelyn taso. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että ylioppilastutkintoa koskeva sääntely on lähes kokonaisuudessaan lakia alemmanasteisten säädösten varassa (PeVL 58/2001 vp, s. 3/II). Ylioppilastutkintoasetus sisältää säännöksiä myös sellaisista opiskelijan oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta keskeisistä seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Valiokunta on huomauttanut, että esimerkiksi asetuksella säädettyä muutoksenhakukieltoa ei voida perustuslain 21 §:n 1 momentin ja 107 §:n takia soveltaa silloin, kun ylioppilastutkintolautakunnan päätös koskee oppilaan oikeutta tai velvollisuutta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvosto on ryhtynyt toimiin ylioppilastutkintoa koskevan lainsäädännön saattamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Valiokunta kiirehtii näiden toimien loppuun saattamista (PeVL 58/2001 vp, s. 3/II).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 18 §:n 3 ja 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho /sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson *Ix*
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Henrik Lax *Ix*
Markus Mustajärvi /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Wallin
valiokuntaneuvos Sami Manninen.

J_ KAS ITT&^VCiA⁷ s *kCZOO**/ ffVi/A'k£VTTV

PeVL */2004 vp -- HE 47/2004 vp

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO */2004 vp

Hallituksen esitys laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 20 päivänä huhtikuuta lähettäessään hallituksen esityksen laiksi lukiolain 18 §:n muuttamisesta (HE 47/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- johtaja Eeva-Riitta Pirhonen, opetusministeriö
- professori Pentti Arajärvi
- professori Mikael Hiden
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- lainsäädäntöneuvos Sten Palmgren, oikeusministeriö.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lukiolakiin sisältyviä säännöksiä ylioppilastutkinnon rakenteesta. Ylioppilastutkintoon kuuluu vähintään neljä koetta, joista vain äidinkielessä ja kirjallisuudessa järjestettävä koe olisi pakollinen. Toisen kotimaisen kielen kokeen suorittaminen tulisi esityksen mukaan valinnaiseksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu, kuitenkin aikaisintaan 1 päivänä kesäkuuta 2004. Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuoden 2004 toisella tutkintokerralla suoritettaviin ylioppilastutkintoihin.

Ehdotettua sääntelyä arvioidaan esityksen säätämisyjärjestelyperusteluissa perustuslain kielellisiä oikeuksia koskevien säännösten kannalta. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt toivottavana, että esityksestä hankitaan sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ylioppilastutkinnon rakenne

Lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan jokaisen ylioppilastutkintoon osallistuvan tulee suorittaa pakollisena koe äidinkielestä ja kirjallisuudesta sekä valintansa mukaan kolme koetta ryhmästä, johon kuuluvat toisen kotimaisen kielen koe, yksi vieraankielen koe, matematiikan koe ja reaaliaineissa järjestettävä koe. Muutos lisää valinnaisuutta ylioppilastutkinnon suorittamisessa; voimassa olevan lain mukaan valittavina ovat matematiikka ja reaaliaineet. Muutos ei vaikuta tutkintoon kuuluvien pakollisten kokeiden määrään.

Laista ehdotetaan poistettaviksi säännökset, joiden nojalla ylioppilastutkinnosta on toimeenpantu kokeiluja. Perustuslain yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta valiokunta puoltaa esitystä pitkään jatkuneiden ylioppilastutkinnon rakennekokeilujen päättämisestä (PeVL 58/2001 vp, s. 2/II).

Suomi ja ruotsi ovat perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet. Pykälän 2 momentissa edellytetään lailla turvattavaksi jokaiselle oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä. Momentti sisältää lisäksi julkiseen valtaan kohdistuvan toimeksiannon huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Perustuslain säännöksillä kielellisistä oikeuksista on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan merkitystä esimerkiksi koulu- ja muiden sivistysolojen järjestämisessä (HE 309/1993 vp, s. 65). Kouluolojen ja opetuksen järjestämisen näkökulmasta perustuslain 17 §:n 2 momentin säännöksissä on valiokunnan mielestä keskeisesti kysymys jokaisen oikeudesta saada oman kielen opetusta ja opetusta omalla kielellään. Tätä tukee lukio-opetuksen osalta myös perustuslain 16 §:n säännös muun kuin perusopetuksen saatavuudesta erityisten tarpeiden mukaisesti. Opetuksen päätteeksi toimeenpantavan ylioppilastutkinnon olemassaolo tai tutkinnon yksityiskohtainen rakenne taikka suorittamistapa tai -muoto sen sijaan eivät valiokunnan käsityksen mukaan ole oppilaan kielellisten perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä seikkoja.

Ehdotetulla sääntelyllä ei puututa kansalliskielten asemaan lukiokoulutuksen opetuskielinä tai oppiaineina. Ehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

*

¹ Sääntelyllä voi valiokunnan mielestä olla pitkällä aikavälillä välillisiä vaikutuksia perustuslain 17 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattuun oikeuteen käyttää äidinkieltään tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa. Tällaisia vaikutuksia saattaa ilmetä, jos lukio-opiskelijat esimerkiksi enenevästi jättäisivät toisen kotimaisen kielen kokeen ylioppilaskirjoituksissa suorittamatta. Tämä taas voi heijastua lukion suorittaneiden edellytyksiin täyttää esimerkiksi virkamiehille säädetyjä kielitaitovaatimuksia. Valiokunta pitää näiden seikkojen vuoksi tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa kansalliskielten opetuksen ja opiskelun yhtä hyvin määrällistä kuin laadullista kehitystä ja ryhtyy tarvittaessa toimiin perustuslaissa taattujen kielellisten oikeuksien toteutumisen turvaamiseksi.

Valiokunta muistuttaa, että valtioneuvosto antaa kielilain 37 §:n perusteella vaalikausittain eduskunnalle hallituksen toimenpidekertomuksen oheisaineistona käytettäväksi kertomuksen kielilainsäädännön soveltamisesta ja kielellisten oikeuksien toteutumisesta sekä tarpeen mukaan muistakin kielioloista.

Muita seikkoja

1 **3**, *Ylioppilastutkintolautakunta.* Opetusministeriö asettaa 18 §:n 3 momentin nojalla ylioppilastutkintolautakunnan. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lautakunnasta ja sen tehtävistä.

J Valiokunta on aikaisemmin huomauttanut siitä, että "ylioppilastutkintolautakunnan tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä, minkä vuoksi lautakunnan yleisistä perusteista on perustuslain 119 §:n 2 momentin takia säädettävä lailla". Perustuslain esitöiden mukaan "yleisillä perusteilla" tarkoitetaan lähinnä yksikön nimeä, toimialaa sekä pääasiallisia tehtäviä ja toimivaltuuksia (HE 1/1998 vp, s. 174/11). Ehdotettu sääntely on tältä osin puutteellista, koska ylioppilastutkintolautakunnan pääasialliset tehtävät eivät ilmene laista. Yleisiin perusteisiin kuuluu valiokunnan mielestä myös toimielimen toimikauden mahdollinen määräaikaisuus. Sääntelyä on tältä osin täydennettävä. Tämä on edellytys lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Oikeus osallistua ylioppilastutkintoon. Muun kuin lukiolaissa tarkoitetun opiskelijan oikeudesta osallistua ylioppilastutkintoon säädetään 18 §:n 4 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Avoin asetuksenantovaltuus on ongelmallinen perustuslain 80 §:n 1 momentin sen säännöksen kannalta, jonka mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista. Oikeus osallistua ylioppilastutkintoon on yksilön kannalta merkityksellinen, koska tutkinnon suorittaminen tuottaa yleisen kelpoisuuden jatkaa opintoja korkeakoulussa. Sääntelyä on tarkistettava, jotta lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ylioppilastutkintoa koskevan sääntelyn taso. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että ylioppilastutkintoa koskeva sääntely on lähes kokonaisuudessaan lakia alemmanasteisten säädösten varassa (PeVL 58/2001 vp, s. 3/II). Ylioppilastutkintoasetus sisältää säännöksiä myös sellaisista opiskelijan oikeusaseman ja oikeusturvan kannalta keskeisistä seikoista, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla. Valiokunta on huomauttanut, että

esimerkiksi asetuksella säädettyä muutoksenhakukieltoa ei voida perustuslain 21 §:n 1 momentin ja 107 §:n takia soveltaa silloin, kun ylioppilastutkintolautakunnan päätös koskee oppilaan oikeutta tai velvollisuutta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtioneuvosto on ryhtynyt toimiin ylioppilastutkintoa koskevan lainsäädännön saattamiseksi vastaamaan perustuslain vaatimuksia. Valiokunta kiirehtii näiden toimien loppuun saattamista (PeVL 58/2001 vp, s. 3/II).

Säännös on mahdollista muotoilla esimerkiksi seuraavasti: "Opetusministeriö asettaa kolmeksi vuodeksi kerrallaan ylioppilastutkintolautakunnan, jonka tehtävänä on vastata ylioppilastutkinnon johtamisesta ja järjestämisestä sekä tutkinnon muusta toimeenpanosta. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä lautakunnasta ja sen tehtävistä."

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos valiokunnan sen 18 §:n 3 ja 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Kimmo Sasi /kok
vpj. Arja Alho/sd
jäsen. Leena Harkimo /kok
Hannu Hoskonen /kesk
Roger Jansson ***Ix***
Irina Krohn /vihr
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vas
Henrik Lax ***Ix***
Markus Mustajärvi /vas
Reino Ojala /sd
Klaus Pentti /kesk
Markku Rossi /kesk
Simo Rundgren /kesk
Arto Satonen /kok
Seppo Särkiniemi /kesk
Ilkka Taipale /sd.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marja Wallin
valiokuntaneuvos Sami Manninen.