Opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle 5.11.2020

HE 149/2020 vp

Arvoisa perustuslakivaliokunta,

hallitus on antanut eduskunnan käsiteltäväksi ehdotuksen kaksivuotisen esiopetuksen kokeilulaiksi sekä laiksi varhaiskasvatuslain muuttamisesta. Kokeilulaki liittyy erityisesti perustuslain 6, 10, 16 ja 18 §:än.

Kokeiluluonteisessa lainsäädännössä korostuu perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimus. Kokeilualueesta tulee säätää suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko kokeilualueista lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Kokeilu voidaan toimeenpanna myös rajaamalla kokeiluun osallistuvat. Tällöin kokeiluun osallistuvien määräytymisen perusteista tulee säätää lailla riittävän tarkasti. Perustuslakivaliokunta piti perustulokokeilun yhteydessä hyväksyttävänä satunnaisotantaan perustuvaa kokeiluryhmien määräytymismenettelyä, mutta kiinnitti lailla säätämisen vaatimuksen johdosta huomiota myös otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen.

Ehdotuksen mukaan esiopetuskokeilu rakentuisi kaksivaiheiselle satunnaistamiselle, jonka periaatteista olisi säädetty kokeilulaissa. Ensin poimittaisiin kokeiluun osallistuvat kunnat (4 §) ja sen jälkeen poimittaisiin kunnan tai kunnista koostuvien alueiden sisältä kaksivuotista esiopetusta järjestävät toimipaikat (5 §). Kokeilukuntien otantaan voitaisiin ottaa sellaiset kunnat tai kunnista koostuvat alueet, joissa asuu vähintään 100 5-vuotiasta lasta ja joissa on vähintään neljä esiopetuksen toimipaikkaa. Nämä kriteerit takaisivat sen, että kunnan tai alueen sisällä voidaan rakentaa koe- ja verrokkiryhmät. Koska pienistä kunnista voidaan muodostaa nämä kriteerit täyttävät alueet, on mahdollista, että kaikki Suomen kunnat ovat arvonnan kohteena.

Kuntien otanta suoritettaisiin siten, että kokeiluun osallistuu 5-vuotiasta lapsiväestöä edustaen sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia ja saamelaisten kotiseutualueen kuntia eri maantieteellisistä sijainneista ja eri kuntatyypeistä. Toimipaikkojen otantaperiaatteissa on niin ikään huomioitu kielellinen edustus sekä edustavuus eri sosioekonomisilta alueilta. Suurissa kunnissa tai kunnista koostuvissa alueissa otanta voisi olla suurempi alueilta, joissa vain perusasteen suorittaneiden osuus 30—54-vuotiaiden ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisen väestön osuus ovat korkeita. Näin kokeilusta voitaisiin saada luotettavia tuloksia myös niin sanotun positiivisen diskriminaation alueilta ja näin kokeilu voisi paremmin edistää koulutuksellista tasa-arvoa. Läpinäkyvyyden varmistamiseksi opetus- ja kulttuuriministeriön olisi julkistettava otannan tekevän tutkijaryhmän kokoonpano, 4 ja 5 §:ssä tarkoitettuun otantaan käytettävät ohjelmointikomennot sekä kokeilukunnat ennen kokeilun alkamista. Opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoittaisi kokeilukunnille otantaan kuuluvista esiopetuksen toimipaikoista, toimipaikkojen alueista sekä koe- ja verrokkiryhmään kuuluvista lapsista ennen kokeilun alkamista. Ohjelmointikomentojen julkaisu olisi vastaava käytäntö kuin perustulokokeilua koskevassa laissa.

Kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat poimittujen kuntien alueella asuvat lapset, jotka ovat syntyneet vuonna 2016 tai vuonna 2017. Ne kohdejoukkoon kuuluvat lapset, jotka ovat otantaan kuuluvissa toimipaikoissa varhaiskasvatuksessa tai jotka asuvat otantaan kuuluvan toimipaikan alueella, muodostaisivat koeryhmän. Ne kohdejoukkoon kuuluvat lapset, jotka eivät kuulu koeryhmään, muodostavat verrokkiryhmän.

Koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajan tai muun laillisen edustajan olisi huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu kaksi vuotta kestävään esiopetukseen tai muuhun kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Koeryhmään kuuluvien lasten perheille lähetettäisiin kirje, jossa kerrottaisiin mahdollisuudesta hakea kokeilulain mukaiseen esiopetukseen. Koeryhmään kuuluvien lasten perheet voisivat siis valita, osallistuuko lapsi kokeilulain mukaiseen esiopetukseen vai saavuttaako hän esiopetuksen tavoitteet muutoin, esimerkiksi varhaiskasvatuksessa tai kotona. Kokeilukunnan tulisi hakemuksen johdosta tehdä päätös osallistumisesta, mikäli lapsi kuuluu koeryhmään. Lapsen osallistuminen kaksivuotiseen esiopetukseen voitaisiin perheen ilmoituksen johdosta päättää. Mikäli lapsi ei osallistu kokeilulain mukaiseen esiopetukseen, hän voisi normaalilainsäädännön mukaisesti osallistua varhaiskasvatukseen ja yksivuotiseen esiopetukseen.

Kohdejoukkoon ei kuitenkaan kuuluisi lapsi, joka aloittaa 5-vuotiaana esiopetuksen perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen yksityisen tai valtion koulun opetuksessa. Eräät yksityiset perusopetuksen järjestämisluvan saaneet painotetut koulut, kuten kielikoulut, järjestävät jo nykyisin kaksivuotista esiopetusta, joten kokeilun järjestäminen tällaisille lapsille ei olisi tarkoituksenmukaista. Rajaus liittyy näin kiinteästi kokeilun tiedollisiin tavoitteisiin. Lapset myös usein valikoituvat näihin kouluihin hakumenettelyn kautta, joka olisi myös haitallista kokeilusta saatavien tulosten yleistettävyyden kannalta. Rajausta voitaneen pitää hyväksyttävänä, sillä perhe itse hakeutuu yksityisen tai valtion koulun järjestämään kaksivuotiseen esiopetukseen eikä kyseessä ole henkilöön liittyvä syy.

Esityksellä on niin ikään rajattu kaksivuotisen esiopetuksen järjestäminen kuntien tehtäväksi sekä rajattu esiopetuksen hankintaa yksityisiltä ja valtion kouluilta. Rajaus on tarpeellinen edellä kerrottujen kokeilun tiedollisten tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Rajausta perustelee myös se, että koeryhmän määräytyminen ei perustu vapaaehtoisuuteen, jolloin lasta ei voitaisi perusopetuslain 6 §:n 3 momentin tarkoitus huomioiden ilman huoltajan suostumusta osoittaa opetukseen, jossa noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää. Elinkeinovapaudelle aiheutuvien rajoitusten arvioidaan olevan suhteellisen vähäisiä määräaikaisen ja varsin lyhyen kokeilun aikana.

Ehdotetun kaksivuotisen esiopetuksen järjestämistä yhdenvertaisuudesta poiketen vain tietyissä kokeilukunnissa vain koeryhmään kuuluville lapsille perustellaan kokeilun hyväksyttävällä tarkoituksella, sillä kokeilun tarkoituksena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoita, perheiden palveluvalintoja sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen. Näin kokeilulla on tarkoitus edistää perustuslain 16 §:n mukaisia sivistyksellisiä oikeuksia.

Perustuslakivaliokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisten tietojen ja kokemuksien hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista ja tällä kokeilulla on tarkoitus saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen valtakunnallistamista koskevaan päätöksentekoon.

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan katsonut, että kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty. Kokeilulakiehdotusta on valmisteltu yhdessä Aalto -yliopiston tutkijoiden kanssa ja kokeilulain koeasetelma perustuu tutkimussuunnitelmaan. Kokeilua varten ehdotetaan perustettavaksi kokeilurekisteri, joka mahdollistaisi kokeilun hallinnoinnin, tilastoinnin ja seurantatutkimuksen. Kokeilulaissa säädettäisiin niin ikään seurantatutkimuksesta, josta laadittaisiin valtioneuvostolle ja

eduskunnalle väliraportti ja loppuraportti. Kohdejoukkoon kuuluville lapsille voitaisiin tehdä arviointeja kokeilun vaikuttavuuden mittaamiseksi.

Esityksen mukaan sekä otanta- että seurantatyössä käsiteltäisiin henkilötietoja. Henkilötason tiedolla mahdollistettaisiin otannan perustuminen kokeilulain mukaisiin kriteereihin sekä mahdollistettaisiin kokeilun vaikuttavuuden tutkiminen. Osan tiedoista voitaneen katsoa rinnastuvan erityisiin henkilötietoihin tai arkaluonteisiin tietoihin. Tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti esityksessä on kiinnitetty huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin, jotka perustelevat yksityiskohtaista säätämistä esimerkiksi tietojen rekisterinpitäjästä ja tietojen säilytysajoista.