Janne Salminen 4.11.2020

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 149/2020 vp)

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on ehdotus uudeksi laiksi kaksivuotisesta esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatuslain muutoksesta. Kokeilu toteutettaisiin vuosina 2021-2024. Kokeiluun osallistuvat kunnat ja esiopetuksen toimipaikat valittaisiin ositettuna satunnaisotantana. Kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat kokeilukuntien vuonna 2016 ja 2017 syntyneet lapset. Varhaiskasvatuslain muutos liittyy varhaiskasvatuksen tietovarannon teknisten luovutustapojen moninaistamiseen. Kysymys on budjettilaista.

2. Nykyisessä perusopetuslaissa ei säädetä viisivuotiaiden lasten esiopetuksesta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia lapsia lukuun ottamatta. Tämän johdosta kokeilua varten tarvitaan erillinen kaksivuotinen esiopetusta koskeva kokeilulaki.

3. Perustuslakivaliokunnan tehtävien kannalta käsillä olevan lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on kysymys ennen kaikkea sen omassa käytännössä artikuloitujen kokeilulainsäädännölle asetettujen valtiosääntöisten arviointikriteerien soveltamisesta käsillä olevaan tilanteeseen. Siinä erityisesti sen varmistaminen, että sääntely sopii perustuslakivaliokunnan tässä yhteydessä muotoilemiin yhdenvertaisuutta koskeviin kriteereihin, on keskeistä. Lisäksi ehdotuksesta nousee esiin muutamia muita näkökohtia, jotka liittyvät asianmukaiseen toimivallan säätämiseen laissa ja myös henkilötietojen suojaan. Käsittelen lausunnossani näitä seikkoja yksityiselämän suojan alaan kuuluvaa henkilötietojen suojaa lukuun ottamatta.

4. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on useita kokeilulainsäädäntöä koskevia lausuntoja. Tämän käytännön perusteella voidaan eritellä kokeilulainsäädännön arviointikehikko. Siihen kuuluu 1) vaatimus perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästä kokeilun tavoitteesta, 2) vaatimus säätää lailla kokeilun aikana muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset, 3) vaatimus kokeilulainsäädännön oikeussuhtaisuudesta, 4) vaatimus siitä, että kokeilualueesta tai kokeiluun osallistuvien yksityisten valinnasta säädetään lailla, 5) vaatimus siitä, että kokeilulainsäädäntö ei ole syrjivää sekä 6) se, että kokeilua koskeva lainsäädäntö on voimassa vain kokeiluun tarvittavan riittävän lyhyen ajan ja 7) se, että kokeilun tulosten arviointi järjestetään asianmukaisesti. Kokeilun itsessään ei tulisi käsitykseni mukaan olla itsenäinen peruste lainsäädännön arvioimiseksi. Laajasti ottaen

lainsäädäntöä, myös erityisesti kokeilua varten säädettyä, voidaan milloin tahansa esittää muutettavaksi.

5. Käsillä olevassa kokeilussa on itse asiassa kysymys sellaisen tutkimusasetelman luomisesta, jossa kenttäkokeilussa osa lapsista osallistuu kaksivuotiseen esiopetukseen samalla, kun vertailukelpoinen joukko lapsia siis osallistuu nykylainsäädännön ja -käytännön mukaiseen varhaiskasvatukseen ja yksivuotiseen esiopetukseen.

6. Lakiehdotuksessa asetetaan kokeiluryhmään kuuluvat lapset eri asemaan muihin samassa tilanteessa oleviin henkilöihin verrattuina. Lakiehdotuksen mukainen kokeilu merkitsee, että kokeiluun osallistuvien ja sen ulkopuolelle jäävien oikeus esiopetukseen määräytyisi erilaisin perustein.

Tämän vuoksi sääntelyä tulee tarkastella erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Perustuslain 6.1 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös sisältää vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta myös ajatuksen tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Säännös velvoittaa myös lainsäätäjää. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yleisesti perustuslakivaliokunnan käytännössä tuodaan esiin, että yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Lainsäädäntö tyypillisesti kohtelee hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen esimerkiksi juuri tosiasiallista tasa-arvoa. Perustuslain 6.2 §:n syrjintäkielto täydentää yhdenvertaisuussäännöstä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite. Tällöin valiokunta korostaa, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta ”johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä alueellisessa suhteessa”. (PeVL 42/2010 vp, PeVL 11/2002 vp ja PeVL 58/2001 vp). Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemuksien hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 19/1997 vp).

7. Henkilölliseen satunnaisotantaan perustuvaa esiopetuksen kokeilua voi arvioida samanlaisista lähtökohdista.

8. Erityistä huomiota on annettava sille, että kokeilu koskee lapsia ja heidän oikeuksiaan. Lasten erityisen aseman vuoksi kokeilua koskevaa poikkeusta on tarkasteltava erityisen huolellisesti. Perustuslain 6.3 §:n mukaisilla säännöksillä lasten tasa-arvoisesta kohtelusta erityisesti painotetaan sitä, että lapsia tulee kohdella aikuisiin nähden tasa-arvoisina ihmisinä yhtäläisin perusoikeuksin ja keskenään yhdenvertaisesti.

9. Ensinnäkin on todettava, että hallituksen esityksestä ja laista saa sen käsityksen, kokeilussa ei heikennettäisi siihen osallistuvien yksilöiden esiopetuksen nykytasoa, koska lapsi on kokeilussakin oikeutettu vähintään samaan kuin nykysääntelyn puitteissa. Tämä on keskeinen edellytys kokeilun hyväksyttävyydelle.

10. Lisäksi kaksivuotista esiopetusta koskevan lain 1 §:n mukaan lailla on tarkoitus toteuttaa kokeilu kaksivuotisesta esiopetuksesta vuosina 2021-2024. Lain 1.2 §:n mukaan ”[k]okeilun tarkoituksena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää varhaiskasvatuksen sekä esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoita, perheiden palveluvalintoja sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen.” Kokeilun tarkoituksena on hankkia tietoa kaksivuotisen esiopetuksen valtakunnallista toimeenpanoa varten, eli siihen, että esiopetus laajennettaisiin koskemaan koko viisivuotiaiden ikäluokkaan.

Katson, että tätä koulutuksellista ja lasten yhdenvertaisuutta edistävää tavoitetta ja itse kokeilun tarkoitusta sinänsä voidaan pitää perustuslain ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä yleisesti ottaen perustuslain yhdenvertaisuutta tarkoittavaan sääntelyyn ja erityisesti sivistyksellisiin, perustuslain 16 §:n tarkoittamiin oikeuksien kuuluvana tavoitteena.

11. Lakiehdotukseen sisältyy säännökset siitä, kuinka kokeilukunnat ja kokeilun kohdejoukon muodostavat lapset valitaan sekä sen sisällä kokeilun koeryhmä ja verrokkiryhmä muodostetaan. Lapsen sijoittuminen kokeiluryhmään perustuu satunnaisotantaan. Satunnaisotantaan vaikuttavat kriteerit on pyritty ymmärrykseni mukaan muodostamaan sellaisiksi, että se kohtelee lapsia mahdollisimman tasapuolisesti. Sääntelytapa tosin on monimutkainen asiasta johtuen.

12. Satunnaisotannasta johtuen kysymys ei ole erilaisesta kohtelusta henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tämän vuoksi katson, ettei sääntely muodostu ongelmalliseksi perustuslain 6.1 §:n kannalta. Se seikka, että otanta voi olla suurempi tietyin demografisin kriteerein määritellyllä alueilla, ei mielestäni muodostu ongelmaksi myöskään perustuslain 6.2 §:n kannalta.

13. Kokeilussa kaksivuotisessa esiopetuksessa olevat lapset voivat potentiaalisesti olla paremmassa asemassa kuin ne lapset, jotka eivät sen piirissä ole. Kokeilulainsäädännön idea kuitenkin on, ettei sitä itse asiassa tarkkaan ottaen tiedetä.

Joka tapauksessa kysymys on määräaikaisesta lainsäädännön perusteella toteutettavasta kokeilusta, jolla on hyväksyttävät perusteet. Määräaika on verraten lyhyt ja rajattu. Näistä syistä en näe ongelmia sääntelyn oikeasuhtaisuudessa.

14. Lain 2 §:ään ehdotetaan otettavaksi säännökset, joista poikkeamisesta on keskeisesti kysymys ja myös ne rajoitteet, jotka johtuvat siitä, että lapsi osallistuu kaksivuotiseen esiopetukseen. Ennen kaikkea on kysymys poikkeamisesta perusopetuslain 26 a §:n säännöksestä, jonka mukaan esiopetus alkaa oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna.

Kun laissa on mainittu käytännön edellyttämällä tavalla säännökset, joista kokeilulailla poiketaan, sekä se, miten kokeiluun osallistuminen vaikuttaa kokeiluun osallistuvan lapsen oikeuksiin, tämä kokeilulainsäädännön hyväksymisen edellytys sinänsä täytyy. Samalla on kuitenkin lain soveltamistilanteita varten ja muutenkin korostettava, että kokeiluun osallistuminen ei voi olla perusteena poiketa muista kuin laissa säädetyistä oikeuksista eikä kokeilu voi merkitä poikkeamista muusta lainsäädännöstä kuin laissa nimenomaisesti säädetystä.

15. Laissa on myös säännökset, jotka koskevat kokeilun seurantaa ja arviointia, mitä käytännössä on myös edellytetty kokeilulainsäädännön valtiosääntöisessä arvioinnissa.

16. Kiinnitän huomiota kuitenkin 1. lakiehdotuksessa tutkijaryhmälle annettavaan toimivaltaan (4 ja 5. Käsitykseni mukaan 1. lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentissa annetaan ministeriön ”osoittamalle” tutkijaryhmälle sellaista toimivaltaa ”poimia”, p.o. valita kokeilukunnat ja edelleen 5 §:n mukaan ne kokeiluun valittavat toimipaikat, että kysymys on julkisen vallan käytöstä, joka tässä tapauksessa olisi asianmukaista enemmittä tällaisen toimivallan antamiseen väistämättä liittyvien kysymysten pohtimista säätää ministeriön tehtäväksi tutkijaryhmän tekemään selvitykseen perustuen. Kun kysymys on kokeilun kannalta keskeisestä valinnasta ja siihen liittyy julkisen vallan käyttöä, kyseinen toimivalta olisi asianmukaista olla miniteriöllä. Lisäksi mainittujen lainkohtien perusteella kyseisten tutkijoiden valitseminen tehtäväänsä on epäselvä; laissa ei ole säädetty, millä perusteilla tutkijat valitaan tai mitä edellytyksiä siihen liittyy. Tämä olisi tärkeää ottaen huomioon myös sen, että tutkijoilla on pääsy aineiston henkilötietoihin.

17. Siltä osin kuin 1. lakiehdotuksessa säädetään lapsen ottamisesta kaksivuotiseen esiopetukseen tämän huoltajan tai laillisen edustajan hakemuksen perusteella, pitäisin asianmukaisena, että samassa yhteydessä laissa säädettäisiin perusteet siitä, mitä seikkoja kokeilusta ja lapsen kuulumisesta koeryhmään olisi tiedotettava. Tätä voidaan lähestyä perustuslaissa turvatun hyvän hallinnon kriteerien kautta. Koska kaksivuotiseen esiopetukseen ottamiseen liittyy tiettyjä myös velvoitteita ja lisäksi alle 15-vuotias lapsi rekisteröidään kokeilun perusteella, huoltajan informointi on keskeisessä osassa hakemuksen perustana pitää olla asianmukaiset tiedot kokeilusta. Lisäksi samassa yhteydessä tulisi tiedottaa kokeiluhankkeen yhteydessä käsiteltävistä ja kerättävistä henkilötiedosta. Käsitykseni mukaan olisi perusteita edellyttää tiedotteen perusteista säätämistä laissa.

18. Samoin kiinnitän huomiota siihen, että myös seurannan ja arvioinnin toteuttavan tahon toimivaltuuksiin (10 §) nähden jää tarpeettoman epäselväksi ja laissa sääntelemättömäksi, miten tämä valitaan ja mitä edellytyksiä tälle asetetaan.

19. Kuten hallituksen esityksestä ja myös sen säätämisjärjestysperusteluista käy ilmi, hankkeessa syntyy henkilötiedoista rekisteri ja kokeilun puitteissa käsitellään huomattavan paljon myös arkaluonteisia tietoja. En ole lausuntoa varten arvioinut näitä säännöksiä henkilötietojen suojan kannalta. (Lisäksi vaikuttaa siltä, että lakiehdotuksessa kaavaillut tutkimusasetelmat nykyisten hyvää tieteellistä käytäntöä koskevien kriteereiden perusteella näyttäisivät lainsäädännöstä riippumatta edellyttävän tutkimussuunnitelmien eettistä ennakkoarviointia.)