Perustuslakivaliokunta 5.11.2020 klo 10.00

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 149/2020 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta. Kyseessä on kokeilulaki, jota on arvioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään kehittämien kokeilulain perustuslainmukaisuuden arviointikriteerien valossa. Olen käsitellyt valiokunnan lausuntokäytäntöä ja sen kehittymistä seikkaperäisesti artikkelissani ”Kokeilulainsäädäntö ja sen perustuslailliset reunaehdot” (Lakimies 2/2019), joten en selosta sitä tässä lausunnossa laajalti.

ESIOPETUKSEN JA VARHAISKASVATUKSEN LAINSÄÄDÄNNÖN KEHITTÄMISTARPEESTA YLEENSÄ

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen lainsäädännön kehittämiselle on aihealueen perus- ja ihmisoikeuskysymysten sekä lakisystematiikan ja käsitteistön näkökulmasta tarvetta. Tähänkin esitykseen projisoituu epäselvyys, joka liittyy esiopetusvelvollisuuden määrittelyyn ja sen suhteeseen oppivelvollisuuteen. Esiopetuksen tosiasiallinen päällekkäisyys varhaiskasvatuksen kanssa, joka näyttäytyy mm. niin täydentävässä varhaiskasvatuksessa kuin mahdollisuudessa suorittaa esiopetusvelvollisuus varhaiskasvatuksessa varsinaiseen esiopetukseen osallistumatta, muodostaa sellaisen tilanteen, jossa toimintayksikössä voi olla samassa esiopetus- / varhaiskasvatustilanteessa lapsia, joista osaan sovelletaan varhaiskasvatuslainsäädäntöä ja osaan perusopetuslakia. Tällöin esimerkiksi itsemääräämisoikeus, kurinpito ja oppilashuolto jäsentyvät eri tavoin. Lapsen oikeudellinen asema voi myös samassa toimintayksikössä ja samassa ryhmässä jäsentyä saman päivän aikana eri tilanteissa erilaisen oikeudellisen kehikon puitteissa riippuen siitä, milloin hän saa ”700 tunnin esiopetusta” ja milloin varhaiskasvatusta. Asetelma on oikeudellisesti epätoivoittava.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti varhaiskasvatuslain kokonaisuudistuksen viimeistä vaihetta koskeneessa lausunnossaan (PeVL 17/2018) huomiota siihen, että varhaiskasvatuslakiin ei sisälly säännöksiä esimerkiksi lapsen kurinpidosta tai ojentamisesta varhaiskasvatuksessa. Valiokunta painotti, että varhaiskasvatuksen toimintayksiköissä ei voida rajoittaa lapsen itsemääräämisoikeutta ilman siihen nimenomaisesti oikeuden luovaa säännöstä. Mikäli tarkoituksena on, että varhaiskasvatuksessa voidaan käyttää itsemääräämisoikeutta rajoittavia toimenpiteitä, on tästä säädettävä perusoikeuksien yleiset ja kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttävin säännöksin. Tällaisia säännöksiä ei ole vieläkään säädetty. Kun kokeilun myötä perusopetuslainsäädäntö ja varhaiskasvatuslainsäädäntö tosiasiassa limittyvät entistä vahvemmin, säännöksille on hyvä suurempi tarve.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti varhaiskasvatuslain kokonaisuudistuksen viimeistä vaihetta koskeneessa lausunnossaan (PeVL 17/2018) huomiota samoin siihen, ettei hallituksen esityksessä tuolloin tarkasteltu erikseen erityisen haavoittuvassa asemassa olevien lasten varhaiskasvatuksen toteutumista. Valiokunta edellytti, että sivistysvaliokunnan tarkastelisi, miten lakiehdotuksen mukaiset oikeudet toteutuvat heidän osaltaan, ja täydentäisi sääntelyä tarvittaessa varhaiskasvatuksen yhdenvertaisen toteutumisen turvaamiseksi. Sivistysvaliokunta ei täsmentänyt sääntelyä eikä varhaiskasvatuslainsäädäntöä ole muutoinkaan täsmennetty tai tarkasteltu tältä osin.

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että valiokunnan aiemmassa lausuntokäytännössään havaitsemat ongelmat heijastuvat nyt käsillä olevaan kokeiluun. Valiokunnan on syytä arvioida, missä määrin se käsittelee kokeilua koskevassa lausunnossaan siihen liittyvää pysyvää lainsäädäntöä koskevia valtiosääntökysymyksiä.

KOKEILULAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINNIN YLEISIÄ LÄHTÖKOHTIA

Valiokunta on lausuntokäytännössään kehittänyt kuusi kokeilulainsäädännön arviointikriteeriä:

1) kokeilussa ei voida koskaan poiketa säädöstasoa koskevista vaatimuksista, kuten esimerkiksi perusoikeuksien käyttämisestä lailla säätämisen vaatimuksesta;
2) yhdenvertaisuuden vaatimuksesta voidaan poiketa hankittaessa objektiivisin perustein tarpeellisia ja muilla keinoin saavuttamattomissa olevia tietoja ja kokemuksia uudistuksen vaikutuksista ottaen huomioon yhdenvertaisuusperusoikeuden yhteyteen kirjattujen kiellettyjen erotteluperusteiden asettamat rajat;
3) kokeilualueesta, jonka tulee määräytyä kokeilun tarkoitusperien mukaan, tulee säätää ensisijaisesti suoraan laissa, ja kun tämä ei ole mahdollista, päätöksenteko kokeilualueesta on sidottava lailla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin;
4) kokeilun kohteena olevat ihmisryhmät on valittava edustavasti ja kokeilun tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta järkevästi eikä heitä saa koskaan asettaa keskenään taikka suhteessa kokeilun ulkopuolella oleviin enempää tai muulla tavalla eri asemaan kuin on kokeiluntietotavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä;
5) kokeilulainsäädäntö saa olla voimassa vain kokeiluun tarvittavan ajan, jonka tulisi olla lyhyehkö;
6) kokeilun toimeenpano, tulosten selvittäminen ja arviointi on järjestettävä asianmukaisesti.

Valiokunnan valtiosääntöoikeudellinen tulkintadoktriini on kriteerien 1-3 osalta hyvin vakiintunut. Näistä kolmesta kriteeristä muotoutuva lainsäätäjän laajahkoa harkintavaltaa kokeilujen käytössä korostava linja on erilaisten alueelliselta soveltamisalaltaan rajattujen kokeilulakien kohdalla täysin vakiintunut, kuten perusoikeusuudistuksen jälkeen kotitaloustyön verotukikokeilusta alkanut tulkintajatkumo osoittaa (Ks. PeVL 19/1997 vp; PeVL 58/2001 vp, s. 2; PeVM 4/2006 vp). Harkintavallan kiellettyihin erotteluperusteisiin

kiinnittyvät rajat ovat tulleet selkeimmin esille nuorisorangaistuskokeilua koskeneessa valiokunnan lausunnossa (PeVL 59/2001 vp.). Suurin ongelma näiden kriteerien osalta on se, että vain osa kokeilulainsäädännöstä tulee perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, jolloin eduskunnan läpi virtaa säännöllisesti perustuslakivaliokunnan doktriinien vastaista kokeilulainsäädäntöä, jota säädetään ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Olen katsonut, että perustuslakivaliokunnan tulisikin ottaa systemaattisesti kaikki kokeilulainsäädäntö arvioitavakseen. Tästä näkökulmasta on myönteistä, että nyt käsiteltävä hallituksen esitys on perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Kriteerien 4-6 osalta valiokunnan valtiosääntöoikeudellinen tulkintadoktriini on vielä kehittymisvaiheessa ja siinä on esiintynyt epäjohdonmukaisuuksia. Selkiyttäessään tulkintalinjojaan perustuslakivaliokunnan pitäisi nähdäkseni nykyistä huomattavasti herkemmin katsoa yhdenvertaisuusperusoikeuden rajoittamiseen liittyen hyväksyttävyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksien vastaiseksi sellaiset kokeilut, joiden avulla – esimerkiksi koeasetelman edellyttämän satunnaistamisen puuttumisen vuoksi – ei ole edellytyksiä saada luotettavaa uutta tietoa. Valiokunnan tulisi myös irrottaa pysyväisluonteisen lainsäädännön muutosten vaiheistamisen, jossa ei ole kysymys varsinaisesti lainsäädäntökokeilusta, arviointi kokeilulainsäädäntöä koskevasta tulkintadoktriinistaan omaksi erilliseksi tulkintalinjakseen. Lisäksi valiokunnan tulisi muuttaa kokeilun keston mitoittamista koskevaa tulkintalinjaansa siten, että kokeilu olisi aina mitoitettava koeasetelman näkökulmasta riittävän pitkäkestoiseksi.

Näiden kolmen kriteerin (4-6) kohdalla hallintokokeilun hyväksyttävyyden arviointiin tarvitaan helposti sellaista substanssiasiantuntemusta, jota valiokunnan asiantuntijoinaan tavallisesti käyttämillä valtiosääntöoikeuden professoreilla ei välttämättä ole, sillä niissä on kysymys ainakin osin kokeilun tosiasialliseen hyvyyteen liittyvistä empiirisistä kysymyksistä. Tämä selittänee sitä, että perustuslakivaliokunta ei ole saanut toistaiseksi niistä kunnolla otetta. Koska kokeilulainsäädännön säätämiseen liittyy jo määritelmällisesti kokeilun piirissä olevien ihmisten asettaminen eri asemaan kokeilun ulkopuolella olevien ihmisten kanssa, kokeilun laadukkuus ei ole kuitenkaan yksinomaan substanssivaliokunnille kuuluva tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaan sen lisäksi myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta jäsentyvä perustuslakikysymys.

Kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arviointi voisi tarjota kolmen jälkimmäisen kriteerin (4-6) osalta perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden kehittää yleisemminkin mallia siihen, kuinka empiiristä tosiasiatietoa tuodaan mukaan suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden soveltamiseen. Tähän valiokunta voisi hakea inspiraatiota esimerkiksi Saksan valtiosääntötuomioistuimen kehittämistä lainsäädännön seuranta- ja korjausvelvoitteista (saks. Beobachtungspflicht ja Nachbesserungspflicht) sekä niiden asettamiseen liittyvästä empirian arvioinnista. Hallintokokeilut ja niihin liittyvä kokeilulainsäädäntö ovatkin yksi ilmentymä näyttöön perustuvan (evidence based) päätöksenteon kehittymisestä, joka haastaa samalla kehittämään sen

ominaispiirteet huomioivaa perustuslakikontrollia. Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys on nähdäkseni kuitenkin laadittu valitettavasti siten, että valiokunta voi vain rajatusti kehittää tätä osaa doktriinistaan.

Nostan yleisellä tasolla vielä esiin sen, että yksi ajankohtainen kokeilukulttuurin kehittämiseen liittyvä kysymys on ollut se, pitäisikö Suomeen säätää sellainen hallintokokeiluja koskeva yleislaki, jollainen esimerkiksi Norjassa on käytössä. Nähdäkseni valtiosääntömme ei aseta tällaiselle yleislaille aivan yhtä jyrkkiä esteitä kuin joissain yhteyksissä on ajateltu. Vaikka muun muassa perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset asettavat esteitä sille, kuinka laaja mandaatti toimeenpanovallalle voidaan antaa ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun vaikuttavien kokeilujen käynnistämiseen vain niitä koskevan yleislain nojalla eli ilman tarkemman yksittäistä kokeilua koskevan erityissääntelyn antamista, olisi hallintokokeiluja koskevaan yleislakiin mahdollista kirjata esimerkiksi kokeilun toimeenpanoa, tulosten selvittämistä ja arviointia koskevaa puitesääntelyä, jollaiselle on tarve. Valiokunnan on syytä harkita, haluaako se antaa valtioneuvostolle signaalin yleislain säätämistarpeen selvittämisestä. Asia liittyy siihen yleisempään valiokunnan toiminnassa lukuisia kertoja viime vuosina esiin tulleeseen seikkaan, että perustuslakikontrolliin projisoituu tällä hetkellä yleislakien kehittämiseen ja ajantasaisena pitämiseen liittyvä säädöshuoltovelka. Nähdäkseni valiokunnan olisi syytä tuoda tämä havainto yleisellä tasolla lausunnossaan esiin.

ESIOPETUSKOKEILUN YLEISTÄ ARVIOINTIA

Suomessa on tunnistettu tarve uudistaa esi- ja alkuopetuslainsäädäntöä sivistyksellisiä oikeuksia ja lapsen oikeuksia paremmin turvaavaksi siten, että esiopetus laajennettaisiin kaksivuotiseksi. Hallituksen esityksen mukainen kokeilu tuottaa tietoa tätä uudistusta varten ja sitä voi yleisesti pitää perustuslain 22 §:n mukaista perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitetta konkretisoivana. Kaksivuotinen esiopetus voitaisiin toteuttaa lainsäädännöllisesti ainakin seuraavilla tavoilla: 1) 5–6-vuotiaiden esiopetukseen sovelletaan perusopetuslakia, 2) 5–6-vuotiaiden esiopetukseen sovelletaan varhaiskasvatuslakia, 3) 5–6-vuotiaiden esiopetukseen säädetään uusi esiopetuslaki, 4) 5–8-vuotiaiden opetukseen säädetään uusi esi- ja alkuopetuslaki sekä 5) säädetään uusi laki, jossa yhdistetään varhaiskasvatuslaki ja perusopetuslaki. Nyt esitettävässä kokeilussa lähdetään vaihtoehdosta 1 ja nyt esitettyä kokeilua voikin pitää aihepiirin lainvalmistelua pohjustaneiden esiselvitysten valossa lainsäädännön kehittämisen näkökulmasta melko kunnianhimottomana. Kokeilun kunnianhimoisuuden asteen määrittely kuuluu sinällään lainsäätäjän harkintavaltaan. Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että merkittävät yhteiskunnalliset hallintokokeilut, joihin liittyy yksilöiden erilaiseen asemaan asettamista tulisi toteuttaa aina tietotavoitteiltaan mahdollisimman kunnianhimoisesti, jotta kokeilun kyky tuottaa yhteiskuntapoliittisessa päätöksenteossa tarvittavaa tietoa perustelisi mahdollisimman hyvin kokeiluun väistämättä sisältyvää ihmisten keskenään erilaiseen asemaan asettamista. Tässä suhteessa varoittavana esimerkkinä toimii perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella toteutettu perustulokokeilu, joka toteutettiin siinä määrin kunnianhimottomasti ja ahtaassa taloudellisessa raamissa, että se tuotti vain rajatusti lainvalmistelussa hyödynnettävissä olevaa tietoa. Nyt käsillä olevan

kokeilun kunnianhimottomuutta selittänee perustulokokeilun yhteydessä tapahtuneen tapaan ahdas taloudellinen raami.

Koeasetelma ei vastaa moniin varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen rajapinnassa tunnistettuihin perus- ja ihmisoikeusongelmiin, joita olen esimerkiksi omassa tutkimuksessani tunnistanut (esim. Ojanen – Lavapuro – Rautiainen – Valtonen: Sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet syrjäkunnissa). Pienemmissä kunnissa esiopetuksessa olevien lasten voi olla vaikea saada varhaiskasvatuslain mukaista varhaiskasvatusta esiopetuksen lisäksi. Esiopetusta kehitettäessä olisikin perustuslain 16 §:n ja 19 §:n näkökulmasta harkittava voisiko harvaan asutuilla alueilla kokeilla esimerkiksi yhdistää erilaisia lasten palveluja, kuten perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa, kerhotoimintaa sekä esiopetus- ja varhaiskasvatuspalveluja uudentyyppisiksi kokonaisuuksiksi. Nyt toteutettava hallintokokeilu ei tuota tietoa tästä. Sinällään tältäkin osin voidaan todeta, että lainsäätäjällä on laaja harkintavalta siinä, millaisiin hallintokokeiluun se ryhtyy.

Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, ettei esiopetuksen kehittämiskokeilua ole rakennettu aihealueeseen liittyviä perus- ja ihmisoikeusongelmia koskeva tieto edellä vaan koeasetelma on lukittu tältäkin osin kunnianhimottomaan sekä vain vähäisesti perus- ja ihmisoikeushaasteita taklaavaan kysymyksenasetteluun.

SÄÄDÖSTASO

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kokeiluissa ei voida koskaan poiketa säädöstasoa koskevista vaatimuksista. Esitettyyn kokeilulakiin ei sisälly asetuksenantovaltuuksia, joten esitys on tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti lähtökohtaisesti ongelmaton. Kokeilussa on kuitenkin yksilöiden oikeuksiin liittyvien lainsoveltamisratkaisujen viranomaispäätöksenteon piiriin riittävästi pidättämiseen liittyviä ongelmia, joita käsittelen myöhemmin.

YHDENVERTAISUUS

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ihmisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta voidaan poiketa hankittaessa objektiivisin perustein tarpeellisia ja muilla keinoin saavuttamattomissa olevia tietoja ja kokemuksia uudistuksen vaikutuksista ottaen huomioon yhdenvertaisuusperusoikeuden yhteyteen kirjattujen kiellettyjen erotteluperusteiden asettamat rajat. Esitetty kokeilu on hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla tarpeellinen ja se tuottaa sellaista tietoa, jota ei ole muutoin mahdollista saavuttaa. Näin ollen on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää asettaa kahteen ikäluokkaan 5-vuotiaita kuuluvia lapsia keskenään erilaiseen asemaan siten, että osa saa esiopetusta enemmän kuin toiset. Hyväksyttävyyden kannalta on merkityksellistä, että kenenkään oikeutta saada esiopetusta vähintään pysyvässä lainsäädännössä tarkoitetulla tavalla ei vaaranneta. Kokeilu rakentuu muutoinkin pysyvässä lainsäädännössä omaksuttujen

ratkaisujen varaan. Kuten edellä olen todennut, tämä ei kuitenkaan kokeilulainsäädännön kohdalla automaattisesti lisää kokeilun hyväksyttävyyttä, sillä asiaa on kokeiluissa tarkasteltava keskeisesti koeasetelman laadukkuuden ja kokeilun kyvyn tuottaa tarpeellista tietoa näkökulmasta.

Kokeilun ulkopuolelle rajataan lapset, jotka aloittavat 5-vuotiaana esiopetuksen perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen opetuksen järjestäjän opetuksessa eli muussa kuin kunnan järjestämisvastuulla olevassa esiopetuksessa. Hallituksen esityksessä sanotaan rajauksen liittyvän kokeilun tiedollisiin tavoitteisiin siten, että perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevan tulkintakäytännön valossa rajaus olisi hyväksyttävä. Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että tämän asian arvioinnin näkökulmasta koeasetelmaa ja kokeen tiedollisia tavoitteita on kuvattu ylimalkaisesti.

Asiaa perustellaan seuraavasti: ”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.”

Lainsäädäntö ei tunne nykyisellään kaksivuotista esiopetusta, joten painotetuissa kouluissa ei järjestetä lainsäädännön tarkoittamassa esiopetusta kaksivuotisena. Mainittu tarkoituksenmukaisuusperustelu ei ole tältä osin uskottava. Lapset valikoituvat esiopetusyksiköihinkin erilaisten hakumenettelyjen kautta, joten tältäkään osin hallituksen esityksen perustelu ei ole uskottava. Esityksessä ei myöskään perustella mitä haittoja tulosten yleistettävyydelle aiheutuu kaikkien 5-vuotiaiden ottamisesta mukaan kokeiluun, sillä mahdollisia haittoja voidaan kontrolloida analyysivaiheessa ja yleisesti ottaen sen perusteella mitä tilastollisesta tutkimuksesta tiedämme koko ikäkohortin kattava kohdejoukko mahdollistaa paremman analyysin kuin joukon rajaaminen. Katson, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksestä tulkiten sitä perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädännön arvioinnissa omaksumien lähtökohtien valossa seuraa, että 1. lakiehdotuksen 4 §:stä ja 8 §:stä on poistettava maininta siitä, että ”kohdejoukkoon ei kuitenkaan kuulu lapsi, joka aloittaa viisivuotiaana esiopetuksen perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen opetuksen järjestäjän opetuksessa”. 1. lakiesityksen 3 §:ään on tehtävä tästä seuraavat muutokset.

Mikäli perustuslakivaliokunta haluaa arvioida asiaa toisin, sen on nähdäkseni hankittava valtioneuvostolta lisäselvitystä tiedollisista tavoitteista ja valtioneuvoston käsityksen mukaan voimassa olevan lainsäädännön perusteella jo toimeenpantavasta kaksivuotisesta esiopetuksesta. Valiokunnan pitäisi ylipäänsä selvittää se, mikä on jo toimeenpantavan kaksivuotisen esiopetuksen säädösperusta ottaen tässä yhteydessä huomioon se, mitä perustuslaissa hallinnon lainalaisuudesta ja julkisen hallintotehtävän (jota esiopetuksen järjestäminen on)

antamisesta yksityiselle säädetään. Perustuslakivaliokunnan on ankarasti ohjattava opetus- ja kulttuuriministeriötä huolehtimaan, että opetuksenjärjestäjien ja varhaiskasvatuspalveluiden järjestäjien toiminta perustuu asiaa koskevaan lainsäädäntöön. Toiminnan pysyminen lainsäädännön asettamissa raameissa kuuluu myös aluehallintovirastojen vastuulle.

KOKEILUALUE

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kokeilualueesta, jonka tulee määräytyä kokeilun tarkoitusperien mukaan, tulee säätää ensisijaisesti suoraan laissa, ja kun tämä ei ole mahdollista, päätöksenteko kokeilualueesta on sidottava lailla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin.

Esityksen mukaan kokeilu toimeenpannaan kunnissa, jotka opetus- ja kulttuuriministeriön osoittama tutkijaryhmä poimii ositettuna satunnaisotantana. Otanta suoritetaan siten, että kokeiluun osallistuu 5-vuotiasta lapsiväestöä edustavasti sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia ja saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaisen saamelaisten kotiseutualueen kuntia eri maantieteellisistä sijainneista ja eri kuntatyypeistä. Otantaan otetaan niin kuntia kuin sitä varten muodostettavia useista kunnista muodostuvia alueita, joilla asuu vähintään 100 vuonna 2016 syntynyttä lasta ja joissa on vähintään neljä esiopetuksen toimipaikkaa.

Kuntien valitseminen kokeilukunniksi painotetulla satunnaisotannalla on nähdäkseni hyväksyttävää. Otantaryhmien (ositteiden) ja painojen (poimintavälien) muodostaminen on kuitenkin kuvattu laissa liian suurpiirteisesti. Sääntelyä olisi täsmennettävä siten, että laissa yksiselitteisesti määriteltäisiin kriteerit, joiden perusteella kokeilukuntien valinta suoritetaan siten, että valinnan suorittaminen olisi tekninen vailla itsenäistä harkintaa oleva toimenpide. Vain tässä tapauksessa otannan suorittaminen voidaan antaa 1. lakiehdotuksessa kuvatulla tavalla tutkijaryhmän suoritettavaksi. Tässäkin tilanteessa päätös kunnan tai kuntaryhmän kuulumisesta kokeilun piiriin tulee tehdä viranomaispäätöksenä eli antaa käytännössä opetus- ja kulttuuriministeriön päätettäväksi. Päätös on tärkeä kokeilun toimeenpanoon liittyvien oikeusturvanäkökohtien takia. Mikäli otantaryhmiä ja painoja ei voida kuvata laissa tarkasti, on niitä koskevan harkintavallan käyttäminen annettava viranomaistehtäväksi siten, että otantaryhmistä ja painoista päättää opetus- ja kulttuuriministeriö. Ministeriön päätöksenteko on sidottava nykyistä täsmällisemmin tässäkin tilanteessa laissa määriteltyihin kriteereihin. Kokeilun tietoperustan ja kielellisten oikeuksien turvaamisen kannalta saattaisi olla perusteltua säätää suoraan laissa, että kokeilukuntia on tietty prosenttiosuus saamelaisten kotiseutualueen kunnista ja yksikielisesti ruotsinkielisistä kunnista. Myös kuntatyyppejä ja maantieteellisiä sijainteja koskevat kriteerit olisi lähtökohtaisesti säädettävä laintasolla. Sääntelyä on tältä osin täsmennettävä ja tarkennettava olennaisesti, jotta 1. lakiehdotus voidaan hyväksyä. On valitettavaa, ettei hallituksen esitys tarjoa tietoperusta täsmentämiselle, joten tältä osin perustuslakivaliokunnan on harkittava missä määrin se

hankkii valtioneuvostolta lisäselvitystä ja missä määrin se jättää tarkentamisen mietintövaliokunnassa tehtäväksi.

KOKEILUN KOHTEENA OLEVAT IHMISRYHMÄT

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kokeilun kohteena olevat ihmisryhmät on valittava edustavasti ja kokeilun tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta järkevästi eikä heitä saa koskaan asettaa keskenään taikka suhteessa kokeilun ulkopuolella oleviin enempää tai muulla tavalla eri asemaan kuin on kokeilun tietotavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä.

Hallituksen esityksen mukaan tutkijaryhmä poimii otannan kannalta tarpeellisia kansallisia rekisteriaineistoja hyödyntäen ositettuna satunnaistamisena kokeilukuntien esiopetuksen toimipaikoista ne toimipaikat, joissa kokeilukunnan tulee järjestää kaksivuotista esiopetusta. Otanta suoritetaan siten, että kokeiluun osallistuu sekä suomen-, ruotsin että saamenkielisiä toimipaikkoja erilaisilta sosioekonomisilta alueilta. Suurissa kunnissa tai kunnista koostuvissa alueissa otanta voi olla suurempi alueilta, joissa vain perusasteen suorittaneiden osuus 30—54-vuotiaiden ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisen väestön osuus ovat korkeita. Ne kohdejoukkoon kuuluvat lapset, jotka ovat otantaan kuuluvissa toimipaikoissa varhaiskasvatuksessa tai jotka eivät ole varhaiskasvatuksessa otantaan kuuluvassa toimipaikassa mutta asuvat otantaan kuuluvan toimipaikan alueella, muodostavat koeryhmän.

Koeryhmään kuuluvien viisivuotiaiden lasten valinta on kuvattu liian väljästi. On sinällään kannatettavaa, että koeasetelma luodaan pyrkien luomaan ”erilaisia koreja” niin, että samasta korista muodostuvista koe- ja verrokkiryhmistä tulee keskenään mahdollisimman samankaltaiset ja näin ollen myös vertailtavat. On kuitenkin valitettavaa, että korien muodostamiskriteerejä ja ylipäänsä kokeen toteuttamista ei kuvata hallituksen esityksessä kunnolla. Tämä estää ihmisryhmien valintakriteerien arvioinnin siinä merkityksessä kuin kokeilulainsäädännön arviointikriteerit edellyttäisivät. Huomio kiinnittyy siihen, ettei lain 5 §:n ”suuremman otannan” (jään miettimään viitataanko tällä kuitenkin ”tiheämpään otosväliin” – ylipäänsä lakitekstissä käytetty tutkimusaineiston kokoamisen kuvailuun käytettävä käsitteistö on suurpiirteistä ja vaikeasti seurattavaa) kriteerejä ole johdettu lain 1.2 §:n kokeilun tarkoituksesta. Ikään kuin tätä kokeilulakia säädettäisiin ennenaikaisesti suhteessa siihen, missä vaiheessa kokeilun / tutkimusasetelman suunnittelussa ollaan, taikka sitten eduskunnalle ei haluta antaa kuin pintapuolinen kuva siitä, miten kokeilu on tarkoitus toteuttaa ja millaisiin tutkimuskysymyksiin kokeilulla varsinaisesti etsitään vastausta.

Aivan kuten kokeilukuntien valinnan kohdalla on tässäkin yhteydessä otantaryhmät (ositteet) ja painot (poimintavälit) on kuvattava laissa tarkasti tai niiden tarkentaminen on annettava lain riittävän täsmällisesti ohjaamalla viranomaispäätöksellä tehtäväksi. Tältä osin valitettavasti hallituksen esitys ei anna riittävää tietoperustaa sääntelyn täsmentämiselle. Tutkijaryhmän rooli saa olla enintään teknisesti lakia ja

viranomaispäätöksiä toimeenpaneva ilman itsenäistä harkintaa. Koeryhmään kuuluvat henkilöt on vahvistettava oikeusturvasyistä viranomaispäätöksellä. Sääntelyä on korjattava tältä osin.

Hallinto-oikeudellisessa ajattelussa lähdetään siitä, että päätöksen tiedoksiannosta vastaa päätöksen tehnyt viranomainen. Niinpä koeryhmään kuulumisesta viranomaispäätöksen tehneen (lähtökohtaisesti mielestäni opetus- ja kulttuuriministeriön) on ilmoitettava koeryhmään poimituille kokeiluun osallistumisesta heti, kun poiminta kokeiluun on tehty. Tuon viranomaisen on samalla ilmoitettava poimitut (nimi ja henkilötunnus) kaikille lain toimeenpanoon osallistuville mukaan lukien tutkijaryhmä. Laissa on säädettävä tuon viranomaisen oikeudesta ilmoittaa tiedot salassapitosäännösten ja muiden tiedon saantia koskevien rajoitusten estämättä. 1. lakiesitystä on täsmennettävä tältä osin.

Vaikuttaa siltä, että tutkijaryhmän ja viranomaisten roolia on laissa selkiytettävä siten, että kaikissa yksilön asemaan vaikuttavissa asioissa syntyy hallinnon oikeussuojajärjestelmään kytkeytyvät viranomaispäätökset ja että tutkijaryhmän rooli on tekninen (poiminnan teknisesti toteuttava). Samalla tietosuojaa ja henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sovellettava (jätän täsmennystarpeen perustuslakivaliokunnan harkintaan) siten, ettei tutkijaryhmälle luovuteta sellaista tietoa, joka ei ole sen toiminnan kannalta tarpeen. Lain tasolla olisi määritettävä ne rekisterit, joita käytetään otannan suunnitteluun ja otantaan.

Perustustulokokeilun yhteydessä säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella Kansaneläkelaitokselle velvollisuus julkistaa poimintaan käytettävät ohjelmointikomennot ennen kokeilun alkamista. Tätä seuraillen nyt käsiteltävänä olevassa laissa esitetään, että opetus- ja kulttuuriministeriön on ennen kokeilun alkamista julkistettava otantaan käytettävät ohjelmointikomennot. Kun lain pykäläperustelujen mukaan julkaistaviin tietoihin kuuluisivat vain otannan lopputulokset, eivät esimerkiksi otannassa käytettävät sosioekonomiset ja kielelliset kertoimet, jää epäselväksi, mikä on ohjelmointikomentojen julkaisun tosiasiallinen merkitys ja ohjelmointikomentojen julkaisu oikeastaan tarkoittaa. Katson, että perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevan käytännön ja siitä käydyn oikeustieteellisen keskustelun pohjalta kokeilun hyväksyttävyyden ja siihen liittyvän läpinäkyvyyden johdosta sääntelyä on muutettava siten, että sosioekonomiset ja kielelliset kertoimet julkaistaan ja julkisista asiakirjoista käy ilmi, millä perusteilla koeryhmä ja vertailuryhmä on muodostettu ja ns. vertailukorit on koostettu. Kokeilun toteuttaminen hyvän tieteellisen käytännön edellyttämällä läpinäkyvyydellä edellyttää tätä. Samalla on säädettävä, että otantaperusteita voidaan pitää salassa siinä laajuudessa kuin on yksilön henkilötietojen suojaamisen kannalta tarpeen. Asiasta on säädetty henkilötietojen suojaa koskevassa yleislainsäädännössä, jota sovelletaan myös tällaisissa kokeiluissa ilman erillistä säädösviittausta. Otanta-asetelman tulee kuitenkin olla kokonaisuudessaan julkinen siinä laajuudessa, kun se on henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön puitteissa mahdollinen. Se on julkaistava siinä muodossa, että kaikki informaatio, jota ei ole pidettävä salassa henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön tai muun salassapitoperusteen nojalla julkaistaan julkisuusperiaatteen muodostaman pääsäännön mukaisesti. Näin ollen 1. lakiehdotusta on muutetta siten, että

otanta-asetelman julkaisemisvelvollisuus määrittyy edellä kuvatulla tavalla. Pidän huolestuttavana signaalina laadukkaan kokeilulain laatimisen näkökulmasta, että lainvalmistelussa on vain poimittu aiemmin säädetystä toisenlaisesta kokeilulaista ”ohjelmistokoodin julkaisuvaatimus” sen enempää pohtimatta, kuinka sen taustalla olevaa perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellista huomautusta (tuon huomautuksen funktiota) on luettava nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä.

KUNNAN VELVOITTEITA JA LAPSEN VELVOITTEITA KOSKEVAT PERUSSÄÄNNÖKSET

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna esiopetusta. Lisäksi kunta on velvollinen järjestämään oppivelvollisuuden alkamisvuonna esiopetusta 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka 27 §:n mukaisesti aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin.

Hallituksen 1. lakiehdotuksesta puuttuu perussäännös siitä, miten tästä perusopetuslain 4 §:stä poiketaan kokeilun yhteydessä. Asia käy välillisesti ja perusteluista ilmi, mutta kunnan tehtävien laissa säätämisen ja siihen kiinnittyen rahoitusperiaatteen näkökulmasta on tärkeää, että tällainen perussäännös lisätään toteamalla esim. ”Kunta on velvollinen järjestämään perusopetuslain 4 §:ssä tarkoitettua esiopetusta koeryhmään kuuluville lapsille perusopetuslain 4 §:ssä ja 9 §:ssä säädetystä poiketen oppivelvollisuuden alkamisvuotta edeltävinä kahtena vuonna. Tällä lailla ei muutoin poiketa siitä, mitä oikeudesta esiopetukseen perusopetuslain 4 §:ssä säädetään.” Samoin olisi syytä ottaa lapsen velvoitteita koskeva perussäännös: ”Poiketen perusopetuslain 9 §:ssä ja 26a §:ssä säädetystä koeryhmään kuuluvan lapsen on osallistuttava oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä kahtena vuotena kaksi vuotta kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan siten kuin tässä laissa ja soveltuvin osin perusopetuslaissa säädetään.” Tähän perussäännökseen voidaan kiinnittää 1. lakiehdotukseen otettuja informatiivisia täsmennyksiä kuten: ”Mikäli koeryhmään kuuluu perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaisen pidennetyn oppivelvollisuuden päätöksen saanut lapsi, voidaan perusopetuslain 26 a §:n 2 momentissa tarkoitettu esiopetus toteuttaa hänelle tämän lain mukaisesti.” Samoin tähän voidaan kiinnittää esitetty informatiivinen täsmennys, että kokeilulain mukaisen kaksivuotisen esiopetuksen suorittaneen voidaan katsoa suorittaneen samalla perusopetuslain mukaisen yksivuotisen esiopetuksen. Kiinnitän samalla huomion siihen, että näitä informatiivisia täsmennyksiä, jotka linkittävät kokeilulakia perusopetuslakiin on poimittu epäjohdonmukaisesti jättäen esimerkiksi sairaalaopetus informatiivisen viittaamisen ulkopuolelle. Katson, että 1. lakiesitystä on täydennettävä edellä kuvatulla tavoin ja siihen on muutenkin tehtävä täydennyksistä seuraavat muutokset.

Informatiivisen sääntelyn osalta kiinnitän yleisesti huomion siihen, että kokeilulaissa ei käytetä aina samoja käsitteitä kuin pysyväisluonteissa lainsäädännössä. Hallituksen 1. lakiesityksen mukaan esiopetusvelvollisuuden täyttämisestä huolehtii ”lapsen huoltaja tai muun laillinen edustaja”. Perusopetuslain

26a §:n mukaan siitä huolehtii ”huoltaja”. Hyvään kokeilulainsäädännön kirjoittamistapaan kuuluu se, että sillä ei rikota tarpeettomasti pysyvän lainsäädännön käsitteistöä ja systematiikkaa eikä luoda tarpeetonta epäjohdonmukaisuutta sääntelyalueen hallintotoimintaan. Kun lainsäätäjä havaitsee kokeilulainsäädäntöä säätäessään pysyvän lainsäädännön muuttamistarpeen, sen on esittävä pysyvän lainsäädännön käsitteistön muuttamista. Tässä tapauksessa esimerkiksi ”muu laillinen edustaja” käsitteen ottamista osaksi pysyvää lainsäädäntöä. Kokeilulainsäädännön säätäminen voi muodostaa hyvän tilanteen pysyvän lainsäädännön säädöshuoltoon. Perustuslakivaliokunnan olisi hyvä ohjata kokeilulainsäädännön kehittämistä pois nyt omaksutulta kokeilulainsäädännön ja pysyvän lainsäädännön käsitteistön eriyttämisen tieltä kohti pysyvän lainsäädännön säädöshuoltoa kokeilulainsäädännön kehittämisen yhteydessä. Näin pysyvän lainsäädännön säädöshuoltovelkaa tulisi työekonomisesti paikattua.

Siltä osin kuin kokeilusta seuraa kunnille uusia tai laajentuneita tehtäviä, nämä on kompensoitava rahoitusperiaatteen vaatimalla tavalla. Tältä osin rahoitussääntely täyttää nähdäkseni rahoitusperiaatteen vaatimukset.

PÄÄTÖS LAPSEN OTTAMISESTA KOKEILUUN JA ESIOPETUKSEN OPPILAAKSIOTOSTA

Hallituksen 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajalle tai tämän muulle lailliselle edustajalle on ilmoitettava mahdollisuudesta hakea kaksivuotiseen esiopetukseen. Kysymys ei ole kuitenkaan ole aidosti tästä. Käytännössä lapsella on poiketen perusopetuslain 26a §:stä velvollisuus osallistua kaksivuotiseen esipetukseen tai sitä vastaavaan toimintaan. Kuten edellä olen kuvannut nähdäkseni tästä velvollisuudesta on tehtävä koeryhmään valinnan yhteydessä päätös, joka on annettava tiedoksi huoltajalle tai lailliselle edustajalle. Päätöksen tiedoksiantovelvollisuus on päätöksentekijällä, joka tulee määrittää laissa (ensisijaisesti opetus- ja kulttuuriministeriöksi).

Kun päätös on annettu tiedoksi sen kohteille ja kokeilua toimeenpaneville, kunnalle syntyy jo perusopetuslain nojalla velvollisuus tiedottaa koeryhmään kuuluville, miten he voivat täyttää (kunnan järjestämisvastuulla olevan) velvollisuutensa. Tästä ei sinällään tarvitsisi säätää, mutta informatiivinen säännös voi toki olla hyvä ottaa.

Hallituksen 1. lakiesityksen mukaan kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen edellyttää lapsen huoltajan tai muun laillisen edustajan hakemusta. Kokeilukunnan tulee hyväksyä hakemus, jos lapsi kuuluu koeryhmään. Kokeilukunta tekee päätöksen lapsen ottamisesta kaksivuotiseen esiopetukseen.

Sääntelyn suhde pysyvään lainsäädäntöön jää epäselväksi. Esiopetukseen hakemisesta säädetään nykyisellään perusopetuslain nojalla perusopetusasetuksen 23a §:ssä. Nähdäkseni kokeilulain ja pysyvän lainsäädännön systematiikan säilyttämiseksi 1. lakiehdostuksen sääntelyä olisi syytä muuttaa sisällyttäen siihen

perussäännös: ”Koeryhmään kuuluvien kaksivuotiseen esiopetukseen hakemiseen sovelletaan perusopetusasetuksen 23 §:ssä esiopetukseen hakemisesta säädettyä siltä osin, kun tässä laissa ei toisin säädetä”. Asetuksesta käy nimittäin ilmi opetuksen järjestäjän velvollisuudet. Viittaussäännöstä siihen, että ” kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen edellyttää lapsen huoltajan tai muun laillisen edustajan hakemusta” ei tarvita, kun pysyvän lainsäädännön perusteella esiopetukseen tulee joka tapauksessa hakea eikä kokeilulainsäädännössä pidä tarpeettomasti poiketa pysyvän lainsäädännön käsitteistöstä (”lapsen tai laillisen edustajan” -lisäys).

Opetuksen järjestäjä tekee pysyvän lainsäädännön perusteella oppilaaksiottopäätöksen. Kaksivuotiseen esiopetukseen oikeutetun (velvoitetun) koeryhmään kuuluvan oppilaaksiotto ei eroa pysyvän lainsäädännön mukaisesta oppilaaksiotosta eikä siitä ole syytä säätää kokeilulaissa. Lapsen kuuluminen koeryhmään ei määrity ja sitä kautta oikeus (velvollisuus) kaksivuotiseen esiopetukseen ei synny oppilaaksiottopäätöksen yhteydessä kuten hallituksen esityksessä virheellisesti asia tunnutaan ymmärretyn. Se syntyy koeryhmään poimimisen yhteydessä ja tästä on tehtävä edellä mainitsemallani tavalla erillinen viranomaispäätös. Katson, että 1. lakiesitystä on muutettava siten, että koeryhmään kuulumista koskeva päätöksenteko ja oppilaaksiottoa esiopetukseen koskeva päätöksenteko eriytetään toisistaan siten, että kokeilulainsäädäntö istuu perusopetuslain pysyvän sääntelyn systematiikkaan.

PÄÄTÖS KOKEILUSTA POISTAMISESTA JA SEN SUHDE OPPILAAKSIOTTOON

Edellä kuvattu kokeiluun ottamista koskevan päätöksen (poiminta koeryhmään) ja esiopetuksen oppilaaksiottopäätöksen käsitteellinen erottelu on tärkeä tehtäessä kokeilusta poistamista koskevia päätöksiä, jos niille on ylipäänsä tarvetta.

Koska esiopetukseen osallistuminen (yksi- ja kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen) on vain yksi tapa täyttää perusopetuslain 26a §:n mukainen esiopetusvelvollisuus (joka koeryhmään kuuluvilla on kaksivuotinen) on lapsella (huoltajalla) oikeus lopettaa halutessaan esiopetusvelvollisuuden suorittaminen esiopetukseen osallistumalla aivan kuten lapsella on oikeus milloin tahansa siirtyä suorittamaan esiopetusvelvollisuuttaan esiopetukseen osallistumalla. Tämä sinällään pysyvästä lainsäädännöstä ilmenevä olisi syytä kuvata selvästi kokeilulaissa, josta voi syntyä virheellinen kuva siitä, että esiopetukseen osallistuen suorittava esiopetus olisi aloitettava koeryhmässä viisivuotiaana.

Jos koeryhmään kuuluva lapsi ei osallistu kaksivuotiseen esiopetukseen, lapsella on oikeus varhaiskasvatukseen tai perusopetuslain mukaiseen opetukseen. Lapsella on oikeus siirtyä pysyvän lainsäädännön mukaisesti esiopetusvelvollisena kaksivuotisen esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen sekä muiden esiopetusvelvollisuuden täyttämisen tapojen välillä. Jos tästä pysyvän lainsäädännön mukaisesta

oikeudesta on tarkoitus kokeilussa poiketa, on asiasta säädettävä täsmällisesti kokeilulaissa siten, että koeryhmään kuuluviin sovellettava poikkeama pysyvästä lainsäädännöstä käy selvästi ilmi.

Kokeilun yhteydessä on merkityksellistä, että 1. lakiehdotuksen mukaan kaksivuotisen esiopetuksen aikana lapsi ei voi osallistua perusopetukseen valmistavaan opetukseen, joka on tarkoitettu maahanmuuttajille ja jota annetaan kuusivuotiaasta alkaen. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että mikäli ensimmäisen esiopetusvuoden aikana havaitaan, että lapsi voisi hyötyä valmistavasta opetuksesta, voitaisiin lapsen osallistuminen kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun päättää ehdotetun 6 §:n mukaisesti ja lapsi voisi siirtyä valmistavaan opetukseen 6-vuotiaana normaalilainsäädännön mukaisesti. Tässä kohtaa esityksessä ei ole tunnistettu riittävästi mikä ero on kaksivuotisen esiopetusvelvollisuuden (koeryhmään poiminta) piiriin kuulumisen ja esiopetusvelvollisuuden esiopetukseen osallistumalla suorittamisen (oppilaaksiotti esiopetusta tarjoavaan toimintayksikköön) välillä. Nähdäkseni sellaisia perusteita, joilla lapsi rajataan kuusivuotiaana eli vuoden kaksivuotista esiopetusvelvollisuuttaan suoritettuaan normaalin esiopetusvelvollisuuden piiriin ei ole tässä tilanteessa olemassa. Tilannetta voidaan käsitellä koeastelmassa tuloksia analysoitaessa ilman koeryhmästä poistoa. Poistaminen liittyy myös perustuslain 6.2 §:n kiellettyjen erotteluperusteiden (kieli ja alkuperä) soveltamiseen. Katson, että sääntelyä on muutettava tältä osin.

Perusopetukseen valmentavaan opetukseen osallistuminen on katsottu koulutusoikeudellisessa sääntelyssä yhdeksi tavaksi suorittaa esiopetusvelvollisuus muutoin kuin esiopetukseen osallistumalla. Siihen voivat hakeutua muun muassa maahanmuuttajataustaiset lapset, paluumuuttajalapset, kaksikielisten perheiden lapset (ei suomi-ruotsi) ja adoptiolapset, jotka tarvitsevat tukea suomen kielessä ennen perusopetuksen alkamista. Perusopetukseen valmentava esiopetus järjestetään tavanomaisesti kunnallisissa esiopetusryhmissä siten, että esiopettajan lisäksi lapsia voi ohjata myös monikulttuurisuuteen perehtynyt varhaiskasvatuksen kieli- ja kulttuuriopettaja, joka tukee lapsen kielellisiä, tiedollisia ja sosiaalisia valmiuksia sekä monikulttuurista identiteettiä. Ottaen huomioon valmentavan opetuksen asema eräänä esiopetusvelvollisuuden suorittamisen muotona ja hallituksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaiset kokeilun tavoitteet, hallituksen esityksessä ei ole mielestäni esitetty tästäkään näkökulmasta tarkastellen esietty perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltojen näkökulmasta asianmukaisia perusteita sille, miksi valmentavaa opetusta on käsiteltävä esitetyllä tavalla. Päinvastoin hallituksen esityksen kuvaaman perusteella on olemassa painavia perusteita kerätä kokeilun avulla tietoja myös kuusivuotiaiden valmentavasta opetuksesta esiopetusvelvollisuuden eräänä suoritusmuotona. Valmentavaan opetukseen hakeutumista säännellään jo pysyvässä lainsäädännössä.

KOKEILULAINSÄÄDÄNNÖN AJALLINEN KESTO

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kokeilulainsäädäntö saa olla voimassa vain kokeiluun tarvittavan ajan, jonka tulisi olla lyhyehkö. Tältä osin minulla ei ole huomautettavaa hallituksen esityksestä.

KOKEILUN TOIMEENPANO

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kokeilun toimeenpano, tulosten selvittäminen ja arviointi on järjestettävä asianmukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan kokeilusta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö, jonka ohella kokeilun toimeenpanoon osallistuu lukuisia toimijoita. Seurannan ja arvioinnin toteuttaisi opetus- ja kulttuuriministeriön päättämä tutkijaryhmä. Seurannasta ja arvioinnista toimitettaisiin väliraportti vuoden 2023 alussa. Kokeilulain mukainen seuranta ja arviointi päättyisi vuonna 2025. Tutkijaryhmä suunnittelee ja toteuttaa arvioinnin kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla eli esimerkiksi rekisteriaineistoja hyödyntämällä, haastatteluin, kyselyin tai kokeilun kohdejoukkoon kuuluville lapsille teetetyin arvioinnein.

Vaikuttaa siltä, että tutkijaryhmä osallistuu 1. lakiehdotuksen mukaan olennaisesti myös koeryhmän muodostamiseen, joskin on epäselvää viitataanko tässä vaiheessa ”opetus- ja kulttuuriministeriön päättämillä tutkijoilla” samaan tutkijaryhmään, joka toteuttaa myös seurannan ja arvioinnin. Olen käsitellyt tähän liittyvää sääntelyn selkeyttämistarvetta edellä.

Hallituksen 1. lakiehdotuksen mukaan tutkijaryhmän nimet on julkaistava. Kiinnitän tässä yhteydessä huomion, että tutkijaryhmän toiminnasta on julkaistava tietoja siten kuin julkisuuslainsäädäntö säätää. Näin ollen tieto tutkijaryhmään kuuluvista on julkinen jo muun lainsäädännön nojalla. Tutkimuksen toteuttamista koskevan tutkimussuunnitelman ja syntyvän tutkimusaineiston julkisuus määräytyy julkislain nojalla.

Hallituksen 1. lakiesityksen mukaan ”seurannasta ja arvioinnista laaditaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle väliraportti vuoden 2023 helmikuun loppuun mennessä ja loppuraportti vuonna 2025”. Säännöksestä ei käy ilmi se, keneen raportin laatimisen velvollisuus kohdistuu. Hallintokokeilun tulosten eduskunnalle ja valtioneuvostolle raportointi on nähdäkseni syytä kokeilulainsäädännössä määrittää viranomaistehtäväksi. Niinpä olisi syytä täydentää 1. lakiesitykseen, että ”opetus- ja kulttuuriministeriö raportoi kokeilusta valtioneuvostolle ja eduskunnalle”. Raportointi voi nojautua hyvinkin pitkälti tutkijaryhmän raporttiin, mutta viimekätisen vastuun raportoinnista tulee pysyä hallinnon sisällä. Näin opetus- ja kulttuuriministeriön virkamiehet vastaavat viime kädessä virkavastuun kautta, että eduskunta saa kokeilulainsäädännöllä toteutetusta hallintokokeilusta tarvittavat tiedot.

YHTEENVETO

Olen edellä käsitellyt laajasti kaksivuotisen esiopetuksen kokeilua perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevan lausuntokäytännön valossa. Olen samalla kiinnittänyt huomiota kokeilulain taustalla olevan pysyvän lainsäädännön ja kokeilulain väliseen suhteeseen. Kokeilulla itsellään on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät tavoitteet ja se on yleisellä tasolla arvioiden

valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton ja hyväksyttävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Yksityiskohtaisessa tarkastelussa nousee esiin kuitenkin lukuisia kritiikille alttiita kohtia. Niissä monissa on kysymys pikemminkin ”hyvän kokeilulain” muotoilusta kuin ensisijaisesti valtiosääntökysymyksestä, vaikkakin kokeilulain arvioinnin yhteydessä nämä kaksi kietoutuvat kiinteästi toisiinsa, sillä kokeilulain säätämisessä on jo määritelmänsä mukaan kysymys perustuslain 6 §:ään kiinnittyvästä ihmisten keskenään erilaiseen asemaan asettamisen hyväksyttävyyden arvioinnista.

Muistutan vielä lopuksi, että perustuslakivaliokunnalle tarjoutuu niin halutessaan käsillä olevan hallituksen esityksen yhteydessä mahdollisuus lausua yleisesti varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja perusopetuksen alkuopetuksen lainsäädännön yleisestä kehittämistarpeesta sekä kokeilulainsäädännön yleisestä kehittämisestä.

Huomautan myös lopuksi, että hallituksen esityksessä kuvattu tilanne, jossa kaksivuotista esiopetusta valtioneuvoston ilmoituksen mukaan jo toimeenpannaan eräin paikoin ilman asianmukaista säädösperustaa merkitsee huolestuttavaa lipeämistä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta. Ministeriön tehtävänä on huolehtia, että sen hallinnonalalla noudatetaan hallinnonalan lainsäädäntöä. Tilanne, jossa ministeriö vieläpä rakentaa uuden lainsäädännön (kaksivuotisen esiopetuksen kokeilua koskevan lain) sellaisen asetelman varaan, jossa hyväksytään ja ylläpidetään lainsäädännön vastaista toimintaa, ei edusta asianmukaista julkishallinnon toimintakulttuuria. Eduskunnan aseman sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta on tärkeää, että perus- ja ihmisoikeuksia turvaavat julkiset palvelut myös tosiasiassa toteutetaan siten kuin eduskunta on lailla säätänyt. Jos valtioneuvoston tasolla havaitaan tarve kehittää lakisääteisiä julkisia palveluita, tämän kehittämisen tulee tapahtua lainsäädännön riittävän ajan tasalla pitämisen kautta, ei sallimalla lainsäädännössä määritellystä toiminnasta irtaantuminen.

Helsingissä 4. marraskuuta 2020

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori
Tampereen yliopisto