Perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä 149/2020 vp totean seuraavaa:

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan lakiehdotuksen liittyvät erityisesti perustuslain 6, 10, 16 ja 18 §:ään.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 51/2014 vp todennut, että lailla säätämisen vaatimus koskee kokeilun otantamenettelyä, ja että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellyttivät, että otannan perusteista säädetään laissa.

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta annettavan lain 4 §:n mukaan valitaan viisivuotiasta lapsiväestöä edustavasti suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia sekä saamelaisalueen kotiseutualueen kuntia, mikä sinänsä täyttää perustuslakivaliokunnan asettaman vaatimuksen lailla säätämisestä. Kielilain säännökset huomioon ottaen säännösehdotus näyttää jättävän pois valinnasta kaksikieliset kunnat, sekä enemmistöltään suomen- että ruotsinkieliset. Säännös jättää huomattavan osan Uudenmaan, Varsinais-Suomen ja Pohjanmaan kunnista otantamenettelyn ulkopuolelle.

Menettely on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuden kannalta kyseenalainen eikä rajoitusta ole perusteltu, vaan perusteluissa mainitaan huomioon otettavaksi kaikki kunnat. Maan viisivuotiaasta väestöstä huomattava osa jää vaille mahdollisuutta kuulua kokeiluryhmään. Säännöstä on korjattava siten, että otannassa otetaan huomioon maan kaikki kunnat ja siten myös kaikki viisivuotiaat. Samalla tulee turvata suomen- ja ruotsinkielisen väestön edustava otos ottaen huomioon suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistykselliset tarpeet yhtenäisin perustein perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisesti.

Lain soveltamisalasta on rajattu yksityisen ja valtion järjestämän perusopetuksen yhteydessä järjestettävä esiopetus. Hallituksen esityksessä on tältä osin pohdintaa myös säännöksen suhteesta perustuslain 18 §:n takaamaan elinkeinovapauteen. Kasvatuksen ja opetuksen järjestämistä voidaan tuskin pitää elinkeinon harjoittamisena, vaan julkisen vallan tehtäviin kuuluvana toimintana. Tähän viittaa perustuslain 123 §:n säännös yksityisen oikeudesta järjestää opetusta ja 124 §:n säännös julkisen hallintotehtävän

antamisesta yksityiselle. Yhdenvertaisuuden kannalta rajaus on perusteltu hallituksen esityksessä pätevästi.

Perustuslain 121 §:n mukaan uusia tehtäviä voidaan kunnalle antaa vain lailla. Kaksivuotinen esiopetus laajentaa kunnan tehtäviä ja siitä on säädettävä lailla. Ehdotettu sääntely asettaa kunnat eri asemaan sen mukaan, sattuuko se satunnaisotantaan. Kokeilulainsäädännölle on tyypillistä, että syntyy tällainen erilainen asema, joten asetelma on hyväksyttävä. Hallituksen esityksen perusteluissa on pätevästi perusteltu se, miksi kuntien valinta ei perustu hakemukseen tai vastaavaan menettelyyn (s. 17). Lakiehdotuksen 11 §:n mukainen kokeilurahoitus takaa riittävällä tavalla sen, ettei kuntien asema vaarannu ns. rahoitusperiaatteen kannalta.

Kokeilulakiehdotuksen 8 §:n 4 momentin mukaan esiopetuksen oppilaan ensisijainen matkaetuus on perusopetuslain 32 §:n mukainen riittävä kuljetus- ja saattamisavustus koulukuljetuksen asemesta. Tätä voidaan pitää riittävänä järjestelynä, kun se on oppivelvollisuutta täyttäessäkin hyväksyttävä menettely. Oppilaan vanhemmille on kuitenkin syytä tiedottaa asiasta kokeilun osallistumisesta päätettäessä.

Kokeilulakiehdotuksen 7 §:ssä mainitaan siirtyminen varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja esiopetuksesta alkuopetukseen. Varhaiskasvatusta on kuitenkin lakiehdotuksen mukaan edelleen tarkoitus antaa samanaikaisesti esiopetuksen kanssa, joten ilmaus siirtyminen vaikuttaa ongelmalliselta. Nykyinen lainsäädäntö ei myöskään tunne käsitettä alkuopetus. Kyse lienee kasvatustieteen käyttämästä ilmaisusta, jolla tarkoitetaan perusopetuksen alkuvaihetta. Lainsäädännöllisestä olisi selkeämpää puhua siirtymisestä perusopetukseen.

Helsingissä 5 päivänä marraskuuta 2020

Pentti Arajärvi
professori (emeritus)