Valiokunnan lausunto PeVL 37/2020 vp– HE 149/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta (HE 149/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Mervi Eskelinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitussihteeri Marjaana Larpa, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori (emeritus) Pentti Arajärvi
- apulaisprofessori Pauli Rautiainen
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Suvianna Hakalehto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä muutettavaksi varhaiskasvatuslakia.

Esitys liittyy valtion vuoden 2021 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Kokeilulaki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2020 ja olemaan voimassa 31.5.2024 saakka. Lain kokeilurekisteriä sekä kokeilun seurantaa ja arviointia koskevat säännökset olisivat kuitenkin voimassa 31.12.2025 saakka. Varhaiskasvatuslain muuttamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2020.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2020 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan erityisesti perustuslain 6, 10 ja 16 §:n kannalta. Hallitus katsoo, että esitys ei sisällä sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta. Kokeilu toteutetaan ehdotuksen mukaan vuosina 2021—2024. Kokeiluun osallistuvat kunnat ja esiopetuksen toimipaikat ehdotetaan valittavaksi ositettuna satunnaisotantana. Kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat kokeilukuntien vuonna 2016 ja 2017 syntyneet lapset. Kohdejoukon lapset muodostavat koe- ja verrokkiryhmän.

Kokeilulainsäädäntö

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut kokeilulainsäädäntöä yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoa koskevan perustuslain 6 §:n kannalta. Valiokunta on pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä yhdenvertaisuuden kannalta, mikäli kokeilulle on osoitettavissa hyväksyttävä tavoite (ks. esim. PeVL 44/2017 vp, s. 2, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 20/2012 vp, s. 2). Valiokunta on tällöin korostanut, 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 44/2017 vp, s. 2, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 42/2010 vp, s. 5/I). Valiokunta on kytkenyt kokeilun hyväksyttävyyden myös nimenomaisesti tietojen ja kokemuksien hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 44/2017 vp, s. 3, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 51/2016 vp, s. 3). Kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä tulee valiokunnan mukaan lisäksi olla, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 65/2018 vp, s. 33—34, PeVL 24/2017 vp, s. 3, PeVL 70/2002 vp, s. 3/II).

Nyt ehdotettavan kokeilun tarkoituksena on 1. lakiehdotuksen 1 §:n mukaan muun muassa vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä kokeilulla on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät tavoitteet.

Kokeilulailla ei ehdoteta muutettavaksi sääntelyä kokeilun ulkopuolelle jäävien lasten esiopetuksesta, vaan heidän oiketensa esiopetukseen järjestyisi nykyisten säännösten mukaisesti. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kokeilussa ei ole kyse asteeltaan poikkeuksellisen syvälle käyvästä erilaisesta kohtelusta (PeVL 24/2017 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on kokeiluluonteista lainsäädäntöä arvioidessaan korostanut perusoikeussääntelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimusta ja todennut sen ulottuvan myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen (ks. esim. PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 20/2012 vp, s. 2/II). Vaati-

mus on tullut ottaa huomioon esimerkiksi kokeilualueen määrittelyssä säätämällä kokeilualueesta suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin (PeVL 44/2017 vp, s. 5, PeVL 58/2001 vp, s. 2/II, PeVL 19/1997 vp, s. 2).

Ehdotuksen mukaan esiopetuskokeilu perustuu kaksivaiheiselle satunnaistamiselle. Kokeiluun osallistuvat kunnat poimitaan ensin lain 4 §:n mukaan, ja sen jälkeen poimitaan kunnan tai kunnista koostuvien alueiden sisältä kaksivuotista esiopetusta järjestävät toimipaikat (5 §). Lakiehdotuksen perustelujen mukaan on mahdollista, että kaikki Suomen kunnat ovat arvonnan kohteena.

Perustuslakivaliokunta on perustulokokeilun yhteydessä arvioinut sääntelyä, jossa kokeilun piiriin valittavat henkilöt poimitaan satunnaisotannalla. Valiokunta piti sinänsä asianmukaisina tuolloin esitettyjä perusteluja siitä, että satunnaistaminen tarjoaa jokaiselle kohdejoukon henkilölle yhtäläisen mahdollisuuden päästä perustulon piiriin, minkä johdosta menetelmä kohtelee kaikkia laissa täsmällisesti säädetyn kohdejoukon henkilöitä tasapuolisesti. Valiokunnan mielestä kokeiluryhmää ei kuitenkaan voinut jättää pelkästään ohjelmakoodilla määriteltäväksi, vaan sekä lailla säätämisen vaatimus että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellyttivät, että otannan perusteista säädetään laissa esimerkiksi säätämisjärjestysperusteluissa selostettuja luonnehdintoja vastaavin vaatimuksin. Myös ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta säätämistä pidettiin tarpeellisena (PeVL 51/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun 4 §:n sanamuodon perusteella ("otantaan voidaan ottaa") jää jossakin määrin epäselväksi se lähtökohta, että kaikki kunnat voivat lähtökohtaisesti tulla valituiksi kokeilukuntien joukkoon. Sääntelyä on syytä muuttaa.

Kokeiluun osallistuu lain 4 §:n mukaan suomen- ja ruotsinkielisiä kuntia sekä saamelaisten kotiseutualueen kuntia. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että lain sanamuodon perusteella kaksikieliset kunnat eivät voi osallistua kokeiluun. Lain perustelujen valossa tämä ei kuitenkaan vaikuta olevan tarkoitus. Lain sanamuotoa on muutettava.

Kokeilukuntien ja niiden kokeiluun osallistuvien toimipaikkojen poiminta ehdotetaan annettavaksi tutkijaryhmän tehtäväksi. Tutkijaryhmä on lakiehdotuksen 4 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriön "osoittama", ja tutkijaryhmän kokoonpano on 5 §:n mukaan julkistettava ennen kokeilun aloittamista. Laissa ei kuitenkaan ehdoteta säädettäväksi esimerkiksi tutkijaryhmän kokoonpanosta, jäseniä koskevista kelpoisuusvaatimuksista tai ryhmän asemasta. Lakiehdotuksen ja sen perustelujen valossa jää kaikkiaan varsin epäselväksi, millainen tutkijaryhmän oikeudellinen asema on tarkoitettu olevan. Sääntelyä tutkijaryhmästä on välttämättä täsmennettävä. Lisäksi kokeilun piiriin kuuluvien valinta tulee päätöksen merkittävyyden vuoksi osoittaa viranomaisen tehtäväksi. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Kokeilukunnan on 1. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan ilmoitettava koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajalle tai tämän muulle lailliselle edustajalle lapsen kuulumisesta koeryhmään ja mahdollisuudesta hakea kaksivuotiseen esiopetukseen. Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen edellyttää lapsen huoltajan tai muun laillisen edustajan hakemusta. Koeryhmään kuuluvan lapsen

huoltajan tai muun laillisen edustajan on huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu kaksi vuotta kestävään esiopetukseen tai muuhun kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota asianmukaiseen ja riittävään informointiin. Valiokunta painottaa riittävän ja selkeän tiedon merkitystä kaksivuotiseen esiopetukseen hakeuduttaessa (ks. myös PeVL 44/2017 vp, s. 4—5). Valiokunnan mielestä annettavan informaation sisällöstä on syytä ottaa perussäännökset lakiin.

Kunnan tehtävistä säätäminen

Kunta on perusopetuslain mukaan velvollinen järjestämään esiopetusta laissa tarkemmin säädetyllä tavalla. Myös nyt säädettäväksi ehdotetun kokeilulain mukainen esiopetus on tarkoitettu kunnan tehtäväksi. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 121 §:n kannalta. Sen mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla.

Kokeilukunnat huolehtivat lakiehdotuksen 3 §:n mukaan kokeilun paikallisesta toimeenpanosta, kuten kuntien alueella asuvien kohdejoukkoon kuuluvien lasten ja näiden huoltajien riittävästä informoinnista ja kokeilun paikallisen opetussuunnitelman laatimisesta. Lisäksi kunnan velvollisuus järjestää kaksivuotista esiopetusta käy epäsuorasti ilmi lain 5 ja 8 §:stä. Perustuslain 121 §:stä johtuvista syistä laissa on kuitenkin syytä säätää nimenomaisesti kunnan tehtävästä järjestää kaksivuotista esiopetusta.

Muita seikkoja

Esiopetus voi perusopetuslain 9 §:n mukaan pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille annettavassa erityisopetuksessa sekä ministeriön luvalla 10 §:n 4 momentissa tarkoitetussa vieraskielisessä opetuksessa kestää kaksi vuotta. Lakiehdotuksen perusteluista (s. 37) voi saada perusopetuslain 9 §:n 2 momenttiin nähden harhaanjohtavan käsityksen kaksivuotisen esiopetuksen toteuttamisesta. Sivistysvaliokunnan tulee varmistua siitä, etteivät ehdotetun sääntelyn perustelut nojaa lakiin perustumattomaan käsitykseen kaksivuotisen esiopetuksen nykytilasta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan kokeilun piiriin kuuluvien valinnasta ja tutkijaryhmää koskevasta sääntelystä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2020 vp

Helsingissä 13.11.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Mari Holopainen vihr
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala