

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä varhaiskasvatustilain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta sekä muutettavaksi varhaiskasvatustilain. Kokeilu toteutettaisiin vuosina 2021—2024. Kokeiluun osallistuvat kunnat ja esiopetuksen toimipaikat valittaisiin ositettuna satunnaisotantana. Kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat kokeilukuntien vuonna 2016 ja 2017 syntyneet lapset. Varhaiskasvatustilain muutos liittyy varhaiskasvatustilain tietovarannon teknisten luovutustapojen moninaistamiseen, mikä sujuvoittaisi kokeilun toteuttamista.

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

Kokeilulaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2021. Varhaiskasvatustilain muutoksen ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Varhaiskasvatusta ja esiopetusta koskeva lainsäädäntö	4
2.2 Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen nykytilan arviointi.....	9
3 Tavoitteet	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	15
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	17
4.2.3 Vaikutukset lapsiin, perheisiin ja sukupuoliin	18
4.2.4 Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset	20
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	25
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	25
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	25
6 Lausuntopalaute.....	27
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	27
7.1 Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta	27
7.2 Varhaiskasvatuslaki	39
8 Voimaantulo	39
9 Toimeenpano ja seuranta	40
10 Suhde muihin esityksiin.....	40
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	40
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	40
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	40
LAKIEHDOTUKSET	45
kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta.....	45
varhaiskasvatuslain muuttamisesta	50
LIITE	52
RINNAKKAISTEKSTI.....	52
varhaiskasvatuslain muuttamisesta	52

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman tavoitteena on nostaa koulutus- ja osaamistasoa kaikilla koulutusasteilla, kaventaa oppimiseroja ja lisätä koulutuksellista tasa-arvoa. Hallituksen ohjelman toimeenpanon tueksi on käynnistetty Oikeus oppia -kehittämishjelma, joka sisältää laajan foorumin ja jonka tavoitteena on muun muassa varhaisten perustaitojen oppimisen ja tuen parantaminen. Keinoiksi on valittu muun muassa varhaiskasvatukseen osallistuvien lasten määrän lisääminen sekä esiopetuksen kehittäminen. Tarkoituksena on myös muodostaa esi- ja alkuopetuksesta nykyistä yhtenäisempi ja joustavampi kokonaisuus. Kaksivuotinen esiopetuksen kokeilu toteutetaan osana tätä kokonaisuutta.

1.2 Valmistelu

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Aalto -yliopiston tutkijat ovat laatineet ministeriön toimeksiannosta kokeilun koeasetelman tueksi tutkimussuunnitelman, jota on hyödynnetty kokeilulain valmistelussa. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet-tunnuksella/OKM004:00/2020.

Esitys oli lausunnoilla xx–xx.

Esiopetuksen ulottamista 5-vuotiaisiin lapsiin on pohdittu jo muun muassa nykyvuotoisen esiopetuksen käynnistyessä 2000-luvun alussa.¹ Silloin pohdinnassa oli oppivelvollisuuden alkaminen jo 6-vuotiaana, jolloin myös esiopetus alkaisi aikaisemmin eli 5-vuotiaana.

Opetushallitus on vuonna 2019 laatinut alustavan selvityksen kaksivuotisesta esiopetuksesta (Raportit ja selvitykset 2019:2a).

Sekä Sipilän että Marinin hallitukset ovat kokeilleet 5-vuotiaiden maksutonta varhaiskasvatusta. Pääministeri Sipilän hallitus käynnisti elokuun alusta 2018 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun. Kokeilun tavoitteena oli nostaa varhaiskasvatuksen osallistumisastetta ja siten edistää koulutuksellista tasa-arvoa. Maksutonta varhaiskasvatusta tarjottiin 20 tuntia viikossa ja kokeiluun osallistui 19 kuntaa ja noin 12 639 lasta. Kokeilu kesti vuoden, mutta hallitus päätti jatkaa kokeilua vielä toisella kokeilukaudella. Toiselle kaudelle 2019—2020 osallistuu noin 18 280 lasta 26 kunnasta. Pääministeri Sanna Marinin hallitus on päättänyt jatkaa kokeilua vielä kolmannella kaudella eli elokuusta 2020 heinäkuun 2021 loppuun. Kokeilun kolmannelle kierrokselle osallistuu yhteensä 26 kuntaa ja kuntien arvion mukaan 17 332 viisivuotiasta lasta.

Kokeilujen sarjaa Suomessa on edeltänyt muun muassa perustulokokeilu. Suomen perustulokokeilu oli maailman ensimmäinen valtakunnallinen, lakisääteinen ja satunnaistettuun kenttäkoeasetelmaan perustuva perustulokokeilu. Kokeiluun osallistuminen ei pohjautunut vapaaehtoisuuteen, joten sen vaikutuksista voi tehdä luotettavampia arvioita kuin muissa, vapaaehtoisuuteen perustuvissa kokeiluissa on mahdollista.²

¹ Opetusministeriön muistio 22.3.2001

² STM tiedote 110/2020

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Varhaiskasvatusta ja esiopetusta koskeva lainsäädäntö

Kaikilla alle oppivelvollisuusikäisillä lapsilla on Suomessa oikeus varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksesta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Varhaiskasvatuslain 1 §:n 6 momentin mukaan lapsen mahdollisuudesta osallistua perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen on huolehdittava. Edelleen lain 12 §:n 2 momentin (voimaan 1.8.2020) mukaan, jos lapsi ennen perusopetuslaissa tarkoitettua oppivelvollisuusikää osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttamaan toimintaan taikka perusopetukseen, varhaiskasvatusta järjestetään täydentävästi.

Esiopetuksesta säädetään perusopetuslaissa (628/1998) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Lapsen oikeus ja kunnan järjestämisvelvollisuus esiopetukseen säädettiin perusopetuslain muutoksella 1288/1999, joka käynnisti esiopetuksen vaiheittaisen uudistuksen 1.8.2000 alkaen. Ensimmäisenä toimintalukuvuotena 2000—2001 esiopetuksen järjestäminen oli kunnille vapaaehtoista lukuun ottamatta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia oppilaita. Vuonna 2000 myönnettiin 95 kokeilulupaa opetuksen järjestäjille, jotka ottivat Opetushallituksen laatiman kokeiluopetussuunnitelman käyttöön lukuvuoden 2000—2001 aikana sekä laativat omat paikalliset opetussuunnitelmansa³. Elokuun 1.päivästä 2001 lähtien kunnilla on ollut velvollisuus järjestää esiopetusta kaikille siihen oikeutetuille lapsille. Vuonna 2015 esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttamaan toimintaan osallistumisesta tuli esiopetusikäisille lapsille velvoittavaa (laki 1040/2014).

Perusopetuslain 1 §:n mukaan, jos perusopetuslain mukaista esiopetusta järjestetään varhaiskasvatuslain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetussa päiväkodissa tai perhepäiväkodissa, esiopetukseen sovelletaan lisäksi, jollei tässä laissa tai sen nojalla asetuksella toisin säädetä, mitä varhaiskasvatuslaissa tai sen nojalla asetuksella säädetään. Varhaiskasvatuslain 1 §:ssä puolestaan lukee, että päiväkodissa järjestettävään esiopetukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään päiväkodin ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta.

Esiopetuksen alkamisajankohta ja laajuus

Esiopetus alkaa pääsääntöisesti oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuonna, kun lapsi on 6-vuotias. Perusopetuslain 25 §:n 1 momentin mukaan oppivelvollisuus alkaa sinä vuonna, jona lapsi täyttää seitsemän vuotta. Perusopetuslain 26 a §:n mukaan oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena lapsen on osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttamaan toimintaan.

Pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin kuuluvilla lapsilla esiopetus voi alkaa jo 5-vuotiaana ja esiopetus voi kestää kaksi vuotta. Perusopetuslain 25 §:n 2 momentin mukaan, ”jos perusopetukselle säädettyjä tavoitteita ei lapsen vammaisuuden tai sairauden vuoksi ilmeisesti ole mahdollista saavuttaa yhdeksässä vuodessa, alkaa oppivelvollisuus vuotta 1 momentissa säädettyä aikaisemmin ja kestää 11 vuotta.” Tätä kutsutaan pidennetyksi oppivelvollisuudeksi. Perusopetuslain 26 a §:n 2 momentin mukaan ”edellä 1 momentissa säädetystä poiketen 25 §:n 2 momentissa tarkoitetun pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevan lapsen on osallistuttava 26 §:n 1 momentin mukaisesti esiopetukseen oppivelvollisuuden alkamisvuonna. Lisäksi pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevalla lapsella on oikeus saada esiopetusta sinä vuonna, jona lapsi täyttää viisi vuotta.” Pidennetyssä oppivelvollisuudessa 6-vuotiaiden lasten esiopetus on

³ Opetushallituksen muistio 31.10.2000

siis osa oppivelvollisuutta. Tämän lisäksi pidennetyn oppivelvollisuuden lapsella on oikeus esiopetukseen sinä vuonna, jona lapsi täyttää viisi vuotta. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleva lapsi voi olla kaksi vuotta esiopetuksessa niin, että lapsi on esiopetuksessa ikävuodet 5—6 tai 6—7.

Perusopetuslain 9 §:n mukaan esiopetus kestää yhden vuoden. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille annettavassa erityisopetuksessa sekä asianomaisen ministeriön luvalla perusopetuslain 10 §:n 4 momentissa tarkoitettussa vieraskielisessä opetuksessa esiopetus voi kestää kaksi vuotta.

Perusopetusasetuksen (852/1998) 3 §:ssä säädetään opetuksen vuosittaisesta ja viikoittaisesta määrästä. Sen mukaan esiopetusta annetaan vähintään 700 tuntia. Perusopetusasetuksen 4 §:n mukaan esiopetuksessa oppilaan työpäivään saa kuulua enintään viisi oppituntia.

Esiopetuksen tavoitteet ja muu esiopetuksen tavoitteet saavuttava toiminta

Lapsen huoltajan on huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Muuta esiopetuksen tavoitteet saavuttavaa toimintaa ei ole tarkoituksenmukaisuussyistä määritelty kovin tarkasti. Esiopetuksen tavoitteet voidaan saavuttaa tietyillä edellytyksillä esimerkiksi koko- tai osa-aikaisessa varhaiskasvatuksessa tai kotona.

Perusopetuslaissa tarkoitettuna opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta annetun valtioneuvoston asetuksen (422/2012, jälj. tuntijakoasetus) 5 §:n mukaan esiopetuksen erityisenä tavoitteena on edistää yhteistyössä huoltajien kanssa lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiä sekä vahvistaa lasten sosiaalisia taitoja ja tervettä itsetuntoa leikin ja myönteisten oppimiskokemusten avulla.

Perusopetuslain 14 §:n 2 momentin mukaan Opetushallitus päättää perusopetuksen eri oppiainien ja aihekokonaisuuksien, oppilaanohjauksen ja muun perusopetuslaissa tarkoitettuna opetuksen tavoitteista ja keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja koulun yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (opetussuunnitelman perusteet).

Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteiden (Opetushallitus, 2014) mukaan esiopetuksessa käytetään varhaiskasvatukseen soveltuvaa pedagogiikkaa ja kunnioitetaan lasten mielenkiinnon kohteita opetuksen järjestämisessä. Leikki eri muodoissaan on vahvasti läsnä esiopetuksen toiminnassa. Huoltajat ovat tärkeitä yhteistyökumppaneita toiminnan suunnittelussa, toteuttamisessa ja arvioinnissa. Kasvun ja oppimisen tuen sekä oppilashuollon järjestämisessä tehdään tarvittaessa yhteistyötä monialaisesti. Esiopetus on tavoitteellista toimintaa. Opetuksen tavoitteet määrittävät opetussuunnitelman perusteiden ja niiden pohjalta laaditun paikallisen opetussuunnitelman mukaan. Lasten osaamistasolle ei opetussuunnitelmassa aseteta yhteisiä tavoitteita. Yksilöllisesti pohditut tavoitteet hyödyttävät lasten kasvua ja oppimista, joten opettaja keskustelee kunkin lapsen yksilöllisistä tarpeista, toiveista ja oppimisen tavoitteista lapsen ja hänen huoltajansa kanssa. Esiopetuksen henkilöstö ottaa nämä tarpeet ja toiveet huomioon opetusta suunniteltaessa sekä oppimisympäristöjen kehittämisessä. Tavoitteellisuuden lisäämiseksi opettaja voi yhteistyössä lapsen ja huoltajan kanssa laatia kullekin lapselle oppimissuunnitelman. Oppimissuunnitelma on laadittava, mikäli lapsi saa tehostettua tukea. Erityisen tuen piirissä oleville lapsille laaditaan perusopetuslain 16 a §:n 1 momentin nojalla henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS).

Esiopetuksen järjestämistavat

Perusopetuslain 4 §:n mukaan kunta on velvollinen järjestämään sen alueella asuville oppivelvollisuusikäisille perusopetusta sekä 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. Kunta voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitettut palvelut itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne 7 tai 8 §:ssä tarkoitettulta perusopetuksen järjestäjältä. Kunta voi hankkia esiopetuspalvelut myös muulta julkiselta tai yksityiseltä palvelujen tuottajalta. Kunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti.

Perusopetuslain 7 §:n mukaan valtioneuvosto voi myöntää rekisteröidylle yhteisölle tai säätiölle luvan perusopetuslaissa tarkoitetun opetuksen järjestämiseen. Perusopetuslain 8 §:n mukaan valtio voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta. Opetuksen järjestämisestä ja toiminnan lopettamisesta päättää asianomainen ministeriö noudattaen soveltuvin osin, mitä 7 §:n 2—4 momentissa säädetään.

Perusopetusasetuksen 23 a §:n 1 momentin mukaan esiopetukseen tulee hakea ennen opetuksen alkamista opetuksen järjestäjän edellyttämällä tavalla. Opetuksen järjestäjän tulee etukäteen ilmoittaa esiopetuksen järjestämipaikoista, opetuksen alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä siitä, miten sen järjestämään tai hankkimaan esiopetukseen haetaan. Pykälän 2 momentin mukaan esiopetukseen voi hakea oppilaaksi myös muuhun kuin kunnan perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaan osoittamaan esiopetuksen järjestämipaikkaan. Näitä oppilaita otettaessa on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kunta voi kuitenkin päättää, että sen itse järjestämään tai hankkimaan esiopetukseen otetaan ensisijaisesti kunnassa asuvia lapsia. Pykälän 3 momentin mukaan lapsen asuinpaikan tai huoltajan työ- tai opiskelutilanteen muuttuessa taikka muusta vastaavasta erityisestä syystä esiopetukseen voi hakea opetuksen järjestäjän 1 momentin mukaisesti edellyttämää ajankohtaa myöhemmin.

Esiopetusta voidaan antaa perusopetuslain 6 §:n toisen momentin mukaisesti perusopetuksen lisäksi myös varhaiskasvatuslain mukaisessa päivähoitopaikassa, jolloin esiopetukseen sovelletaan perusopetuslain lisäksi varhaiskasvatustakia.

Kuntien on huolehdittava siitä, että myös vuorohoitoa tarvitsevilla lapsilla on tosiasiallisesti mahdollisuus osallistua esiopetukseen. Esiopetuksen velvoittavuutta säädettyä eduskunnan sivistysvaliokunta kiinnitti huomiota ja esitti huolensa muun muassa esiopetuksen järjestämiseen vuorohoidossa. Sivistysvaliokunnan mietinnössä (11/2014 vp) todetaan, että ”erityistä huomiota tulee kohdistaa vuorohoidossa ja yksityisissä päiväkodeissa annettavaan esiopetukseen. Vuorohoidossa olevat esikoululaiset ovat erityinen ryhmä, jonka esiopetus on usein järjestettävä yksilöllisesti. Esiopetukseen osallistuminen ei saisi aiheuttaa lapselle ja vanhemmille kohtuuttoman pitkiä kuljetusmatkoja tai päivän aikana hankalasti järjestettäviä siirtymisiä esiopetuksen ja päivähoiton välillä eikä pidentää lapsen esikoulu- ja hoitopäivää kohtuuttomasti.” Vuorohoidossa olevien lasten esiopetuksen järjestäminen edellyttää usein ”räätälöintiä”, jotta esiopetus voidaan toteuttaa lapsen edun mukaisesti ja samalla kuitenkin turvata tarvittavat varhaiskasvatuspalvelut vanhempien työvuorojen tai opintojen vuoksi. Esiopetusta tulisi myös järjestää joustavasti niinä päivinä, jolloin lapsi muutoinkin osallistuu varhaiskasvatukseen. Esiopetuksen toteuttaminen ei tulisi johtaa siihen, että lapsi joutuisi esiopetuksen vuoksi olemaan kaikkina viikonpäivinä varhaiskasvatuksessa.

Etuudet ja tuet

Esiopetus on perusopetuslain nojalla maksutonta. Esiopetuksesta poiketen varhaiskasvatus voi olla maksullista. Varhaiskasvatuslain 61 §:n mukaan lasten varhaiskasvatuksesta perittäviin maksuihin sovelletaan varhaiskasvatuksen asiakasmaksuista annettua lakia (1503/2016, asiakasmaksulaki). Asiakasmaksulaissa säädetään kunnan päiväkodissa ja perhepäivähoidossa järjestämästä varhaiskasvatuksesta perittävästä asiakasmaksusta.

Perusopetuslaissa säädetään tuen kolmiportaisuudesta esi- ja perusopetuksessa. Perusopetuslain 16 §:n mukaan ensinnäkin oppilaalla, joka on tilapäisesti jäänyt jälkeen opinnoissaan tai muutoin tarvitsee oppimisessaan lyhytaikaista tukea, on oikeus saada tukiopetusta. Toiseksi oppilaalla, jolla on vaikeuksia oppimisessaan, on oikeus saada osa-aikaista erityisopetusta muun opetuksen ohessa.

Perusopetuslain 16 a § koskee tehostettua tukea. Sen mukaan oppilaalle, joka tarvitsee oppimisessaan säännöllistä tukea tai samanaikaisesti useita tukimuotoja, on annettava tehostettua tukea hänelle tehdyn oppimissuunnitelman mukaisesti.

Viimeisen tukiportaan muodostaa perusopetuslain 17 §, joka koskee erityistä tukea. Sen mukaan erityinen tuki muodostuu erityisopetuksesta ja muusta tämän lain mukaan annettavasta tuesta. Erityisopetus järjestetään oppilaan etu ja opetuksen järjestämisedellytykset huomioon ottaen muun opetuksen yhteydessä tai osittain tai kokonaan erityisluokalla tai muussa soveltuvassa paikassa. Erityisen tuen antamista koskevassa kirjallisessa päätöksessä on määrättävä oppilaan pääsääntöinen opetusryhmä, mahdolliset tulkitsemis- ja avustajapalvelut sekä muut 31 §:ssä tarkoitettut palvelut sekä tarvittaessa edellä mainittu oppilaan opetuksen poikkeava järjestäminen. Perusopetuslain 17 a §:n mukaan erityistä tukea koskevan päätöksen toimeenpanemiseksi oppilaalle on laadittava henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelma (HOJKS).

Esiopetusta koskee myös oppilas- ja opiskelijahuoltolaki (1287/2013), jossa säädetään oppilaan oikeudesta opiskeluhuoltoon. Lain 9 § takaa oppilaalle oikeuden saada maksutta sellaista opiskeluhuoltoa, jota opetukseen osallistuminen edellyttää. Esiopetuksessa olevien lasten yksilökohtainen terveydenhuolto järjestetään terveydenhuoltolain 15 §:n mukaisesti osana neuvolapalveluja (HE 67/2013 vp).

Esiopetukseen osallistuvat lapset ovat myös oikeutettuja perusopetuslain 32 §:n mukaisesti kuljetuksiin viiden kilometrin kriteerin täytyessä taikka mikäli matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus. Pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevat lapset ovat myös oikeutettuja perusopetuslain 33 §:n mukaiseen majoitukseen, mikäli esiopetusmatkaa ei voida järjestää 32 §:n mukaisesti.

Voimassa olevaa perusopetuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 86/1997 vp) mukaan 32 §:n koulumatkaetua koskeva säännös on lainmuutoksessa ollut tarkoitus säilyttää aiemman peruskoululain mukaisena. Nykyistä perusopetuslakia edeltävää peruskoululakia (476/1983) koskevan hallituksen esityksen (HE 30/1982 vp) mukaan ”koulukuljetus tapahtuu yleensä kunnan järjestämällä kulkuneuvolla taikka kunnan kustantamana yleistä kulkuneuvoa käyttäen. Jos huoltaja järjestää oppilaan kuljettamisen tai saattamisen, on sitä riittävässä määrin avustettava. Koulukuljetusta ja majoitusta koskevan 47 §:n perusteluiden mukaan kuljetusavustusta voidaan pitää riittävänä, jos kuljettamisesta tai saattamisesta aiheutuvat välttämättömät ja välittömät me-

not korvataan huoltajalle. Korvauksen maksaminen oman kulkuneuvon käyttämisestä ja huoltajalle mahdollisesti aiheutuvasta ajanhukasta saattaa myös olla paikallaan. Avustus ei kuitenkaan saa olla suurempi, kuin mitä kuljettaminen tai saattaminen kunnan järjestämänä tulisi maksamaan.”

Koulumatkoihin liittyen on verrattain paljon oikeuskäytäntöä, liittyen esimerkiksi matkan mitaamiseen. Ratkaisuista⁴ käy ilmi, että kuljetuksen ja avustuksen välillä ei ole ensisijaisuusjärjestystä, mutta Kuntaliiton selvityksen mukaan suurin osa kunnista pitää kunnan järjestämää kuljetusta ensisijaisena keinona. Ratkaisussa otettiin kantaa siihen, että perheille, joilla ei ole omaa autoa käytettävissä, ei ole riittävää tarjota matkoihin avustusta, vaan matka olisi pyrittävä järjestämään esimerkiksi taksikuljetuksen avulla, jotta perustuslain 16.1 §:ssä turvattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen toteutuu.

Toisin kuin esiopetuksessa varhaiskasvatuksessa lapsilla ei ole kuljetusetua. Varhaiskasvatusta laissa ei myöskään säädetä tuen kolmiportaisuudesta, kuten perusopetuslaissa, eikä tuen käsitteistö vastaa perusopetuslain tuen käsitteistöä. Varhaiskasvatukseen osalta tukea koskeva säännös löytyy varhaiskasvatustalain 23 §:stä, joka koskee lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa. Pykälän mukaan päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatukseen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi. Vastaavaa henkilökohtaista suunnitelmaa ei puolestaan ole laadittava esiopetuksessa olevalle lapselle, ellei hänellä ole tarve HOJKS:lle.

Esiopetuksessa olevat lapset eivät kuulu perusopetuslaissa tarkoitetun aamu- ja iltapäivätoiminnan piiriin, vaan heillä on varhaiskasvatustalain 12 §:n mukaisesti oikeus esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatustoiminta on kerhotoimintaa säännellympää muun muassa henkilöstömitoitusten, henkilöstön kelpoisuusehtojen sekä ruokailun suhteen.

Esiopetus ei estä lapsikohtaista lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaista hoitorahan sisaruskorotusta. Mikäli alle 3-vuotiaan kotihoidon tukeen oikeutetun lapsen sisarus osallistuu esiopetukseen, esiopetuksessa olevasta lapsesta voi saada täysimääräisen hoitorahan sisaruskorotuksen. Sisaruskorotuksen estävänä tekijänä on nimenomaan varhaiskasvatus. Mainitun lain mukaisia hoitorahan ja hoitolisän määriä voidaan korottaa kuntalisällä, jos tuen rahoituksesta vastaava kunta niin päättää. Esiopetus voi pienentää kuntalisän määrää riippuen kunnan kuntalisäsopimuksesta.

Ryhmäkoot

Perusopetuslain 30 §:n 2 momentin mukaan opetusryhmät tulee muodostaa siten, että opetuksessa voidaan saavuttaa opetussuunnitelmassa asetetut tavoitteet. Pidennetyin oppivelvollisuuden piirissä olevien oppilaiden ja vaikeimmin kehitysvammaisten oppilaiden ryhmäkoosta säädetään perusopetusasetuksessa tarkemmin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut 16.6.2000 esiopetuksen järjestäjille suosituksen opetusryhmien muodostamisesta esiopetuksessa. Suositus koskee niitä lapsia, jotka käyvät esiopetuksessa koulun tiloissa ja jotka eivät osallistu esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen. Suosituksen mukaan esiopetuksen ryhmään saa kuulua pääsääntöisesti enintään kolmetoista oppilasta. Jos esiopetusta antavan opettajan ohella ryhmän työskentelyyn osallistuu enemmän aikaa koulunkäyntiavustaja, lastenhoitaja tai muu tehtävään soveltuvan ammatillisen koulutuksen

⁴ Mm. AOA 23.11.2006 dnro 326/4/05 sekä KHO 2009:103

suorittanut henkilö, opetusryhmän enimmäiskoko voi olla kuitenkin enintään 20 oppilasta. Opetusryhmän enimmäiskoko voidaan väliaikaisesti ylittää, jos se on opetuksen luonteen, opetuksessa käytettävän työskentelytavan tai jonkin pakottavan syyn takia perusteltua eikä järjestely vaaranna opetuksen tavoitteiden saavuttamista. Esiopetukseen osallistuvat lapset ovat oma ryhmänsä, vaikka samassa tilassa olisi perusopetukseen osallistuvia oppilaita.

Varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaan päiväkodissa järjestettävään esiopetukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään päiväkodin ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta. Näin ollen varhaiskasvatuksen tiloissa järjestetyn esiopetuksen henkilöstömitoitus lapselle, joka ei osallistu esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen, on varhaiskasvatusasetuksen (753/2018) 1 §:n mukaan 1/13.

Opetus- ja kulttuuriministeriön kirjeessä 21.9.2015 todetaan, että jos lapsi on esiopetuksen lisäksi varhaiskasvatuksessa samassa toimintapaikassa, niin että päivän yhteiskesto on yli viisi tuntia, noudatetaan koko päivän osalta kolme vuotta täyttäneiden kokopäiväisten lasten mukaista mitoitusta. Varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n mukaan henkilöstömitoitus on tällöin 1/8. Jos esiopetuksessa ja varhaiskasvatuksessa olevan lapsen päivän yhteiskesto on enintään viisi tuntia, mitoitus menee osapäiväisten kolme vuotta täyttäneiden mukaan eli 1/13. Nämä mitoitukset pätevät, oli toimintapaikkana päiväkotiki tai koulu, kunhan toimintapaikka on sama koko päivän. Toimintapaikka katsotaan samaksi esimerkiksi silloin, kun esiopetus ja varhaiskasvatus tapahtuvat samassa pihapiirissä. Päivän yhteiskeston laskeminen katkeaa, jos toimintapaikka vaihtuu. Tällöin mitoitukset lasketaan erikseen esiopetuksessa, eli suosituksen mukaan, ja varhaiskasvatuksessa, eli varhaiskasvatusasetuksen 1 §:n mukaan.

Henkilöstön kelpoisuusehdot

Opettajien kelpoisuuksista säädetään asetuksessa opetustoimen henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista (986/1998). Asetuksen 7 §:n mukaan esiopetusta on kelpoinen antamaan ensinnäkin henkilö, jolla on kelpoisuus antaa luokanopetusta. Asetuksessa säädetään lisäksi, että henkilö, jolla on lastentarhanopettajan (nykyisin varhaiskasvatuksen opettajan) tutkinto, on kelpoinen antamaan esiopetusta. Asetuksen 7 §:ssä säädetään lisäksi esiopetuksen kelpoisuuden siirtymäsäännöksistä henkilöille, joilla on sosiaalikasvattajan tai sosionomi AMK:n opintotausta. Edelleen asetuksen 8 §:n 5 momentissa säädetään erikseen kelpoisuudesta antaa perusopetuslain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetuille erityisen tuen oppilaille esiopetusta.

Varhaiskasvatuslaissa säädetään varhaiskasvatuksen henkilöstön kelpoisuuksista (luku 6). Varhaiskasvatuksen opettajasta säädetään lain 26 §:ssä. Luokanopettaja ei ole kelpoinen toimimaan varhaiskasvatuksessa opettajana ilman varhaiskasvatuksen lisäopintoja, kuten ei varhaiskasvatuksen opettajakaan luokanopettajana. Jos esiopetukseen on liitetty myös varhaiskasvatusta esimerkiksi ennen ja jälkeen esiopetusajan, niin nykyisten säädösten mukaan luokanopettaja on kelpoinen toimimaan opettajana esiopetusajan (esim. klo 9—13), mutta hänellä ei ole kelpoisuutta toimia varhaiskasvatuksen opettajana muuna aikana.

2.2 Varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen nykytilan arviointi

Varhaiskasvatus

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen tilastojen⁵ mukaan varhaiskasvatuksessa oli Suomessa kaikkiaan 252 216 lasta vuonna 2018. Määrä vastaa noin 74 prosenttia väestön 1—6-vuotiaista

⁵ Tilastoraportti 32/2019

lapsista. Vuonna 2018 viisivuotiaista lapsista 88,6 prosenttia osallistui varhaiskasvatukseen. Tämä on vähemmän kuin muissa Pohjoismaissa, sillä esimerkiksi Ruotsissa vastaava osuus vuonna 2019 oli 95,3 prosenttia ja Norjassa 97,6 prosenttia. Suomessa lasten osallistumisaste varhaiskasvatukseen on selvästi pienempi kuin muissa Pohjoismaissa ja useimmissa OECD maissa. Osallistumisaste nousee kuitenkin merkittävästi, kun lapsi tulee esiopetusikänsä, sillä esiopetuksessa on noin 99 prosenttia kuusivuotiaiden ikäluokasta.

Suomessa lasten osallistumista varhaiskasvatukseen laskee oletettavasti lasten kotihoidontuki. Jos alle kolmevuotias lapsi ei ole varhaiskasvatuspalveluissa, perheelle maksetaan kotihoidontukea. Jos myös sisarukset hoidetaan kotona, kotihoidontuki kasvaa sisarkorotuksen verran. Jos vanhemmat sisarukset ovat varhaiskasvatuspalveluissa osa- tai kokoaikaisesti, sisarkorotusta ei makseta. Isomman sisaruksen siirtyminen varhaiskasvatuspalveluihin siis laskee perheen toimeentuloa ja saattaa tehdä varhaiskasvatuspalvelusta perheen kannalta huonon vaihtoehdon. Vaikka kotihoidon tuen vaikutuksia lapsen oppimiseen ei ole tutkittu kaikissa alle kouluikäisten ikäryhmissä, on kuitenkin saatu viitteitä siitä, että varhaiskasvatuspalveluissa olevat alle kouluikäiset pärjäävät neuvolan LENE-testissä kotona hoidettuja verrokkejaan paremmin⁶.

Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että laadukkaaseen ja kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen osallistuminen näkyy parantuneina oppimistuloksina koulussa ja myös myöhemmin, etenkin jos lapsi tulee matalatuloisesta tai maahanmuuttajaperheestä⁷. Suomessa tehdyissä tutkimuksissa näin selvää vaikutusta ei ole saatu esiin, mutta varhaiskasvatukseen osallistuminen näyttää kuitenkin vaikuttavan positiivisesti kouluttautumiseen ja myös lapsiperheiden työllisyyteen⁸. Tutkittaessa lasten oppimistuloksia voidaan sanoa, että varhaisemmalla varhaiskasvatuksen aloittamisella on vaikutuksia lasten parantuneisiin oppimistuloksiin ensimmäisillä koulu- luokilla. Eroja oppimistuloksissa ei kuitenkaan yleensä havaita enää peruskoulun päättövaiheessa tai sen jälkeen.⁹

Pääministeri Sipilän hallitus käynnisti vuoden 2018 elokuun alusta 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun ja se jatkuu kolmannella kaudella vuoden 2021 heinäkuun loppuun. Maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilussa kunnat, jotka päättävät jättää asiakasmaksut perimättä 5-vuotiaiden varhaiskasvatuksesta 20 tunnin osalta, saavat valtiolta avustusta. Avustuksella kompensoidaan asiakasmaksutulojen vähenemistä. Ensimmäisellä kaudella valtionavustuksella korvattiin 20 prosenttia menetetyistä asiakasmaksutuloista ja toisella kokeilukaudella korvausprosentti on 40 prosenttia. Kokeilun kolmannella kaudella valtion kunnille suuntaama rahoitusosuus nousee peräti 79,23 prosenttiin.

⁶ Kosonen, T. & Huttunen, K. 2018. Kotihoidon tuen vaikutus lapsiin. Palkansaajien tutkimuslaitos. Tutkimuksia 115. Helsinki.

⁷ Ruhm, C. & Waldfogel, J. 2012. Long-term effects of early childhood care and education. *Nordic Economic Policy Review* 1/2012, 23—51; ks. myös Deming, D. 2009. Early childhood intervention and life-cycle skill development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 111-134.

⁸ Erola, J., Jalonen, S. & Lehti, H. 2016. Parental Education, Class and Income over Early Life Course and Children's Achievement. *Research in Social Stratification and Mobility* 44 (2016), 33—43.

⁹ Drange, N., & Havnes, T. 2019. Early childcare and cognitive development: Evidence from an assignment lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581-620.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi toteuttaa kokeilun arvioinnin. Ensimmäinen arviointiraportti¹⁰ kokeilusta julkaistiin syksyllä 2019. Selvityksen mukaan lasten osallistumisaste varhaiskasvatukseen nousi kokeilun myötä. Osallistuminen varhaiskasvatukseen oli yleisempää niissä kunnissa, joissa varhaiskasvatusoikeutta ei oltu rajattu eikä päiväkodeissa henkilöstömitoitusta oltu suurennettu 1:8:aan.

Kokeilukunnissa palveluohjaus tehostui ja palveluohjaukseen kehitettiin myös uusia työmuotoja. Ohjaus saattoi esimerkiksi olla entistä henkilökohtaisempaa, perheitä saatettiin lähestyä kirjeitse tai puhelimitse. Huoltajien kokemukset kokeilusta olivat positiivisia. Toisaalta juuri huoltajien asenteet myös selittivät lasten osallistumattomuutta. Ainoastaan varhaiskasvatuksen maksuttomuus ei riitä kannustimeksi osallistumisasteen nostamiseen. Jos huoltajat kokivat tyytymättömyyttä varhaiskasvatuksen laatuun, esimerkiksi lapsiryhmät koettiin liian suuriksi tai henkilökunnassa oli suurta vaihtuvuutta, silloin lasten ei haluttu osallistuvan varhaiskasvatukseen huolimatta siitä, että varhaiskasvatus oli maksutonta. Selkeä epäkohta oli myös se, että jos perhe sai kotihoidon tukea, ei vanhemman sisaruksen osallistuminen kokeiluun ollut täysin maksutonta, koska perhe menetti silloin sisaruksesta maksettavan kotihoidon tuen sisaruskorotuksen.

Esiopetus

Esiopetusta järjestetään koko Suomen laajuudella sekä päiväkodeissa että peruskouluissa. Esiopetusoppilaita oli vuonna 2019 yhteensä 59 652, joista 9 445 oli koulun esiopetuksessa ja 50 207 päivähoiton esiopetuksessa. Tämä on noin 99 prosenttia 6-vuotiaiden ikäluokasta. Suurin osa esiopetuksessa olevista lapsista eli noin 84 prosenttia oli varhaiskasvatuksen yhteydessä toimivassa esiopetuksessa. Koulun yhteydessä olevassa esiopetuksessa oli noin 16 prosenttia esiopetuksessa olevista lapsista. Esiopetuksen ohella varhaiskasvatuksen piirissä oli viimeisimmän tilastotiedon mukaan vuoden 2018 lopussa 79 prosenttia 6-vuotiasta lapsista. Yksityisissä ja valtion oppilaitoksissa esiopetuksessa on vuosittain noin tuhat lasta.

Suurin osa esiopetusikäisistä osallistuu päivän aikana sekä esiopetukseen että sen lisäksi annettavaan varhaiskasvatukseen. Samalla lasten päivä toteutetaan kahden lain (perusopetuslaki ja varhaiskasvatuslaki) ja kahden opetussuunnitelman puitteissa¹¹. Jos esiopetusta ja sitä täydentävä varhaiskasvatus tarjotaan fyysisesti eri paikoissa tai eri lapsiryhmässä, lapsen päivästä voi tulla rikkonainen. Myös vuorovaikutussuhteiden suuri määrä ja sekä lasten ja aikuisten vaihtuvuus saattavat vaikuttaa negatiivisesti lapsen hyvinvointiin¹². Laadukkaan ja yhdenvertaisen esiopetuksen toteuttamisen tueksi kunnat kokevat tarvitsevansa nykyistä selvemmat säädökset. Lainsäädännöltä kaivataan selkeät reunaehdot esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen järjestämiselle.¹³

¹⁰ Siippainen, A., Repo, L., Metsämuuronen, J., Kivistö, A., Alasuutari, M., Koivisto, P. & Saarikallio-Torp, M. 2019. Viisivuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilun ensimmäisen vaiheen arviointi. Varhaiskasvatukseen osallistuminen ja kokeilun järjestäminen. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Julkaisut 16:2019. https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1619.pdf

¹¹ Opetushallituksen kaksivuotista esiopetusta koskeva selvitys https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/opetushallituksen-selvitys-kaksivuotinen-esiopetus-vahvistaisi-yhdenvertaisuutta

¹² Kauppinen, A. & Alasuutari, M. (2018). Esiopetusvuoden palvelukokonaisuudet lasten hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. *Journal of Early Childhood Education Research* 7(1), 147–169.

¹³ Ruokonen, H., Siltanen, K. & Hanhela, T. 2019. Esiopetuksen järjestäminen Tampereen kaupunkiseudulla: nykytila ja laajentamisen edellytykset. https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/19278/113_esiopetuksen_jarjestaminen_kaupunkiseudulla_raportti_-_kopio.pdf

Palvelujärjestelmän näkökulmasta esiopetuksen järjestelyt vaihtelevat kuntien välillä ja myös niiden sisällä. Esiopetusta järjestetään sekä perusopetuksen että varhaiskasvatuksen alaisuudessa, koulujen esiopetusryhmissä, päiväkotien esiopetusryhmissä, erityistä tukea tarvitsevien lasten ryhmässä, vuorohoitoa tarjoavissa varhaiskasvatuksen toimipaikoissa, koulujen yhdysluokissa ja myös kerhotoiminnassa. Palveluiden järjestämiseen vaikuttaa myös se, milloin lapsi on varhaiskasvatuksessa: tyypillisesti arkisin päiväsaikaan vai pääsääntöisesti iltaisin ja viikonloppuisin. Erityisesti vuorotyötä tekevien tai muutoin epätyypillisiin aikoihin työskentelevien huoltajien lasten esiopetusta tulisi kehittää. Tällä hetkellä kunnat saavat melko vapaasti päättää järjestämänsä esiopetuksen ajat ja järjestämispaikat. Tämä on johtanut tilanteisiin, joissa vuorohoidossa olevat lapset ovat menneet aamulla esiopetukseen ja sitten mahdollisesti myöhemmin vuoropäiväkotiin. Tällöin lapsen varhaiskasvatuspäivästä saattaa tulla hyvin pitkä, mikä saattaa kuormittaa lasta. Jos lapsi joutuu vaihtamaan ryhmää päivän aikana, hänellä saattaa varhaiskasvatuspäivän aikana olla satoja vuorovaikutussuhteita eri ryhmässä olevien lasten ja aikuisten kanssa. Vuorohoidossa vuorovaikutussuhteiden määrä on tyypillisestikin päivällä tapahtuvaa varhaiskasvatusta suuremmat. Kunnissa tulisikin pohtia esiopetuksen järjestämistä palvelujärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta: jos vuorohoidossa olevan lapsen varhaiskasvatuspäivä uhkaa venyä kohtuuttomaksi tai hän joutuu osallistumaan eri ryhmiin yhden päivän aikana, tulisi tarkastella mahdollisuutta tarjota esiopetusta vuorohoitoa tarjoavassa toimipaikassa esimerkiksi iltapäivisin.

Parhaillaan käynnissä olevassa Childcare-tutkimuksessa selvitettiin vuonna 2019 vanhempien (N=537) mielipiteitä lasten hoidon järjestämistä koskevista asioista. Alustavien tulosten mukaan noin 32 prosenttia vastaajista ilmoitti, että esiopetuksen tulisi alkaa viisivuotiaana. Eri mieltä oli noin 42 prosenttia vastaajista. Samassa tiedonkeruussa vastaajista 58 prosenttia toivoi varhaiskasvatuksen olevan maksutonta 5-vuotiaille lapsille.¹⁴ Julkisuudessa käydyn keskustelun perusteella osa huoltajista arvelee esiopetuksen olevan huomattavasti koulumaisempaa ja formaalimpaa kuin varhaiskasvatuksen.

Kaikki perustaidot, kuten kielelliset, matemaattiset sekä vuorovaikutustaidot kehittyvät jo varhaislapsuudessa. Erityisesti kielelliset ja esimatemaattiset taidot kehittyvät voimakkaasti jo aivan pienillä lapsilla. Puutteet esimerkiksi esimatemaattisissa taidoissa (suhde- ja lukujonotaidot) näkyvät tutkimuksen¹⁵ mukaan koulun alkaessa heikkona, alle ikätasoisena matematiikan osaamisena. Toisen tutkimuksen mukaan on viitteitä siitä, että hyvät sosiaaliset ja yhteistyötaidot ovat yhteydessä hyvään kielelliseen osaamiseen ja esilukutaitoon¹⁶. Nykyisen opetus suunnitelman mukaan esiopetuksessa ei systemaattisesti opeteta lapsia lukemaan tai laskemaan, mutta esimatemaattisia taitoja ja esilukutaitoa kyllä harjoitellaan.

Esiopetuksen oppilaat kuuluvat perusopetuslaissa määritellyn kasvun ja oppimisen tuen piiriin. Esiopetuksessa tarjottavaa kasvun ja oppimisen tukea arvioitiin vuonna 2018¹⁷. Tuen katsottiin

¹⁴ <https://www.jyu.fi/edupsy/fi/tutkimus/tutkimushankkeet/kotisivut/childcare>

¹⁵ Väisänen, E. & Aunio, P. 2014. Matematiikkainterventio heikkojen ensiluokkalaisten oppimisen tukena. *Journal of Early Childhood Education Research* 3(2), 48—75.

¹⁶ Pakarinen, E., Salminen, J., Lerkkanen, M.-K. & von Suchodoletz, A. 2018. Reciprocal Associations Between Social Competence and Language and Pre-Literacy Skills in Preschool. *Journal of Early Childhood Education Research* 7(2), 207—234.

¹⁷ Vainikainen, M.-P., Lintuvuori, M., Paananen, M., Eskelinen, M., Kirjavainen, T., Hienonen, N., Jahnukainen, M., Thuneberg, H., Asikainen, M., Suhonen, E., Alijoki, A., Sajaniemi, N., Reunamo, J., Keskinen, H.-L., & Hotulainen, R. 2018. Oppimisen tuki varhaislapsuudesta toisen asteen siirtymään:

toteutuvan pääosin hyvin, mutta rakenteellisia tukitoimia tarjotaan melko harvoille ja yleensä tällaista tukea ei saada järjestettyä kovin nopeasti. Koska esiopetus kestää vain yhden vuoden, tämä saattaa tarkoittaa, että jos lapsella on kasvun ja oppimisen tuen tarvetta, siihen ei välttämättä ehditä vastaamaan esiopetusvuoden aikana.

Esiopetus on erilaisesta lainsäädäntöpohjastaan huolimatta osa suomalaista varhaiskasvatusjärjestelmää¹⁸, mikä tulee huomioida esiopetuksen toteutuksessa, toimintakulttuurissa sekä toimintatavoissa. Esiopetuksen itsenäistä asemaa ei välttämättä tiedosteta, jolloin sen sisältö määrittyy järjestävän tahon hallinnonalan sekä fyysisen ja sosiaalisen ympäristön mukaan¹⁹. Esiopetuksen ja alkuopetuksen pedagoginen toimintakulttuuri eroavat toisistaan: esiopetus on integroitua ja eheytettyä, alkuopetus puolestaan oppiaineperustaista²⁰. Koulun menetelmien ulottamiseen koskemaan esiopetusikäisiä ei ole suotuisa suunta, sillä koulussa lapselta edellytetään itsenäisyyttä ja kypsyyttä²¹, joita alle kouluikäisillä lapsilla ei vielä ole. Tutkimusten mukaan siirtymä varhaiskasvatuksesta ja esiopetuksesta kouluun on sitä helpompi, mitä systemaattisemmat siirtymäkäytännöt ovat²².

3 Tavoitteet

Kokeilun tavoitteena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa muun muassa lisäämällä 5-vuotiaiden lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatukseen ja opetustoimintaan, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumia, perheiden palveluvalintoja, kuntien toimintakäytäntöjä sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen.

Kokeilulla tavoitellaan tietoa siitä, miten kaksivuotinen esiopetus onnistutaan toimeenpanemaan kokeilukunnissa, miten kokeilu vaikuttaa pedagogisiin ja toiminnallisiin käytäntöihin sekä millaiset kokeilun opetussuunnitelman perusteet ja paikalliset opetussuunnitelmat soveltuvat kaksivuotiseen esiopetukseen. Kokeilulla halutaan saada tietoa myös perheiden ja kasvatus-

tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018.

¹⁸ Opetushallitus. 2014. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Määräykset ja ohjeet 2016:1.

¹⁹ Niikko, A. & Havu, S. 2009. In Search of Quality in Finnish Preschool Education. *Scandinavian Journal of Educational Research* 53(5), 431-445.

²⁰ Pyhältö, K., Soini, T., Pietarinen, J., & Havu-Nuutinen, S. 2010. Pedagogista hyvinvointia rakentamassa päiväkodin ja peruskoulun rajapinnalla. Teoksessa M. Ubani, A. Kallioniemi & J. Luodeslampi (toim.) *Kokonaisvaltainen kasvatus, lapsi ja uskonto*. Vantaa: Lasten keskus.

²¹ Holst, T. 2013. Vertaileva tapaustutkimus kuusivuotiaiden opetus-oppimis- vuorovaikutuksesta, matematiikkaepisodeista ja lukukäsitteen osaamisesta.

²² Ahtola, A. 2012. Proactive and preventive student welfare activities in Finnish preschool and elementary school: Handling of transition to formal schooling and a national anti-bullying program as example. *Annales Universitatis Turkuensis B* 356; Karikoski, H. 2008. Lapsen koulunaloittaminen ekologisenä siirtymänä: vanhemmat informanteina lapsen siirtymisessä esiopetuksen kasvuympäristöistä perusopetukseen. *Acta Universitatis Ouluensis E Scientiae Rerum Socialium* 100; ks. myös Karila, K., Lipponen, L. & Pyhältö, K. (toim.) 2013. *Päiväkodista peruskouluun. Siirtymät varhaiskasvatuksen, esi- ja alkuopetuksen rajapinnoilla*. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2013:17.

henkilöstön kokemuksista. Kokeilulla tavoitellaan tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaaliin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen.

Kokeilun on tarkoitus antaa tietoa kaksivuotisen esiopetuksen valtakunnallista toimeenpanoa koskevaa päätöksentekoa varten, eli esiopetuksen laajentamista koko viisivuotiaiden ikäluokkaa koskevaksi. Kaksivuotiseen esiopetukseen tavoitellaan osallistuvaksi noin 10 000 lasta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Perusopetuslaissa ei säädetä viisivuotiaiden esiopetuksesta lukuun ottamatta pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia lapsia. Voimassa oleva perusopetuslain 20 § (kokeilu) ei esitettyyn kokeiluun sovellu, minkä vuoksi ehdotetaan säädettäväksi erillinen kaksivuotista esiopetusta koskeva kokeilulaki.

Esityksessä ehdotetaan, että kokeilulaissa säädettäisiin kaksivaiheisesta ositetusta satunnaistamisesta, jossa ensivaiheessa valittaisiin kokeilukunnat ja toisessa vaiheessa kokeilutoimipaikat. Otanta suoritettaisiin laissa määriteltyjen periaatteiden mukaan siten, että kokeiluun osallistuisi 5-vuotiasta lapsiväestöstä edustavasti sekä suomen-, ruotsin- että saamenkielisiä kuntia eri maantieteellisistä sijainneista ja eri kuntatyypeistä. Otantaan otettaisiin mukaan sellaiset kunnat, joissa on vähintään sata 5-vuotiasta lasta ja vähintään neljä esiopetuksen toimipaikkaa. Kunnat, joissa edellä mainitut kriteerit eivät täyty, voisivat muodostaa yhdessä isompia kokonaisuuksia, joissa on yhteensä kokeilun kannalta riittävä määrä 5-vuotiaita lapsia ja esiopetusta tarjoavia toimipaikkoja. Näin mahdollistettaisiin kaikkien Suomen kuntien osallistuminen otantaan.

Satunnaistamisen toisessa vaiheessa kuntien tai kunnista koostuvien alueiden sisältä tehtäisiin otanta niistä esiopetuksen toimipaikoista, joissa tulisi järjestää kokeilulain mukaista kaksivuotista esiopetusta. Otannassa huomioitaisiin kielellinen ja eri sosioekonomisten alueiden edustavuus. Näissä toimipaikoissa varhaiskasvatuksessa olevat lapset, tai näiden toimipaikkojen alueilla asuvat lapset, kuuluisivat koeryhmään. Kokeiluun valitut kunnat ilmoittaisivat koeryhmään kuuluvien lasten huoltajille mahdollisuudesta osallistua kaksivuotiseen esiopetukseen. Tämän jälkeen huoltaja hakisi lapselle paikkaa kaksivuotiseen esiopetukseen tai valitsisi muun esiopetuksen tavoitteet saavuttavan toiminnan. Kokeilun vaikuttavuutta arvioitaisiin satunnaistettuna kenttäkokeiluna siten, että osa lapsista osallistuu kaksivuotiseen esiopetukseen ("koeryhmä") samalla kun vertailukelpoinen joukko lapsia osallistuu nykyainsäädännön mukaisesti perheen valinnan mukaan varhaiskasvatukseen ja velvoittavaan yksivuotiseen esiopetukseen ("verrokiryhmä").

Esityksessä ehdotetaan että, kaksivuotisen esiopetuksen kokeilutoiminnan suunnittelun lähtökohtana olisi nykyisen, perusopetuslaissa säädetyn yksivuotisen esiopetuksen laajentaminen. Tällöin kaksivuotinen esiopetus tai muu esiopetuksen tavoitteet saavuttava toiminta olisi velvoittavaa kokeilun koeryhmään kuuluville lapsille. Kokeilu rajattaisiin sellaisiin esiopetusta tarjoaviin toimipaikkoihin, joissa lapsella on mahdollisuus osallistua täydentävään varhaiskasvatukseen. Näin pyritään takaamaan lapsen päivän eheys myös silloin, kun hän osallistuu esiopetuksen lisäksi täydentävään varhaiskasvatukseen. Tällöin myös mitoitusten ja ryhmäkoon osalta noudatettaisiin varhaiskasvatuslain säädöksiä.

Kokeilun myötä 4–5-vuotiaat lapset tulisivat perusopetuslain mukaisen kolmiportaisen tuen piiriin. Oikea-aikaisen ja tarkoituksenmukaisen tuen järjestäminen riittävän varhain tasoittaa

lasten välisiä oppimiseroja ja ehkäisee syrjäytymistä. Sama tuen järjestämisen malli takaisi myös saumattoman tuen jatkumon lapsen siirtyessä perusopetukseen.

Esityksessä ehdotetaan, että kaksivuotiseen esiopetuksen kokeiluun laadittaisiin oma opetussuunnitelma. Opetussuunnitelman pohjana voitaisiin käyttää nykyisiä esiopetuksen opetussuunnitelman perusteita, mutta siinä tulisi huomioida 4–5-vuotiaiden pedagogiikan vaatimukset sekä kehittää joustavia esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoa. Esiopetuksen nykyiset tavoitteet: lapsen kehitys- ja oppimisedellytyksien edistäminen, lasten sosiaalisten taitojen ja lapsen terveen itsetunnon vahvistaminen, säilyisivät myös kokeilussa. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa huomioitaisiin 5-vuotiaiden varhaiskasvatuksen maksuttomuuskokeilun tulokset.

Esityksessä ehdotetaan, että kokeilua varten perustettaisiin kokeilun hallinnoinnin, seurannan, arvioinnin ja tutkimuksen mahdollistava kokeilurekisteri, jonka rekisterinpitäjä olisi Opetushallitus. Kokeilun tarkoituksen toteutumista selvitetäisiin seuraamalla ja arvioimalla niin kokeilun toimeenpanon onnistumista kuin kokeilun vaikutusta lapsiin. Seurannasta ja arvioinnista toimitettaisiin väliraportti vuoden 2023 alussa.

Esityksessä ehdotetaan, että kokeiluun osallistuville kunnille korvattaisiin kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvien lasten määrän mukaisesti kaksivuotisen esiopetuksen ensimmäisestä vuodesta aiheutuvat lisäkustannukset ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen menetykset kunnan keskimääräisten kustannusten mukaisesti valtionavustuksella. Kaksivuotisen esiopetuksen toinen vuosi kuuluu perusopetuslain 43 §:n mukaisen rahoituslainsäädännön piiriin.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi varhaiskasvatustietovarannon teknisten luovutustapojen moninaistamista. Useimmat luovutustavat sujuvoittaisivat kokeiluun liittyvää otanta-, seuranta-, arviointi- ja tutkimustyötä.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Kokeilu on osa varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen laatua ja tasa-arvoa parantavaa Oikeus oppia -kehittämishjelmaa. Kokeiluun on varattu rahoitusta yhteensä 30 miljoonaa euroa ja kokeilun kulut rahoitetaan kokonaisuudessaan opetus- ja kulttuuriministeriön momentilta 29.10.20. Kokeilun kulut korvattaisiin kunnille kokonaisuudessaan.

Kokeilun myötä kokeiluun osallistuville kunnille muodostuu ylimääräisiä kustannuksia varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen menetyksistä, kuljetuskuluista, sekä kokeilun myötä uusista kunnan palvelujen piiriin tulevista lapsista. Laskelmien mukaan kokeilukuntien varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulot pienenevät 5-vuotiaiden osalta noin puolella lasten siirtyessä maksuttomaan esiopetukseen. Keskimääräinen maksutuoton menetys on vuoden 2018 tietojen mukaan noin 800 euroa lasta kohti. Kokeilun aikana osa-aikainen varhaiskasvatus olisi 5-vuotiaille edelleen maksullista. Vuonna 2018 esiopetuksen keskimääräiset kustannukset olivat vastaavia varhaiskasvatuksen kustannuksia pienemmät. Tästä johtuen 5-vuotiaiden, jotka ovat jo entuudestaan kunnan varhaiskasvatuspalveluiden piirissä, ei ajatella kasvattavan kustannuksia siirtymällä varhaiskasvatuksesta esiopetukseen.

Esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen silloin, kun matka kotoa esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, tai kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuu oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi.

Kokeilukunnissa tämä oikeus tulee myös kokeiluun osallistuville 5-vuotialle lapsille, ja kasvat-
taa kuljetuskustannuksia. Keskimääräinen kuljetuskustannus esiopetuslasta kohti on vuoden
2018 kustannustietojen mukaan noin 237 euroa.

Kokeilun koeryhmään poimituille lapsille lähetettäisiin kokeilukunnan toimesta kirje mahdolli-
suudesta hakea kaksivuotiseen esiopetukseen. Kaksivuotisesta esiopetuksesta tehtäisiin tämän
jälkeen päätös. Kaikki kokeilukunnan tai kunnista koostuvan alueen 5-vuotiaat lapset kuuluisi-
vat kokeilun kohdejoukkoon ja näin ollen kokeilurekisterin ja seurantatutkimuksen piiriin. Joi-
hinkin kuntiin voi osua pelkkiä verrokitoimipaikkoja. Seurantatutkimukseen voi sisältyä lap-
sille teetettäviä arviointeja. Kaikkineen hallinnollisten kulujen arvioidaan kokeilun aikana ole-
van noin 50 euroa/kohdejoukkoon kuuluva lapsi.

Kokeilun myötä myös kysyntä osa-aikaista varhaiskasvatusta kohtaan voi lisääntyä. Osa-aikai-
sen varhaiskasvatuksen keskimääräinen kustannus vuoden 2018 tietojen mukaan on noin 6300
euroa lasta kohti. Tätä ei kuitenkaan kompensoitaisi osana kokeilua.

Edellä mainitut kokeilun aiheuttamat kustannukset kunnille kompensoitaisiin edellä mainitulla
Oikeus oppia -ohjelman rahoituksella kunnille valtionavustuksella ehdotetun 12 §:n mukaisesti.
Pykälän mukaan kokeilukunnalle korvattaisiin valtionavustuksella tämän lain mukaiseen kak-
sivuotiseen esiopetukseen osallistuvien lasten ensimmäisestä esiopetusvuodesta kunnalle aiheu-
tuvat varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulojen menetykset ja esiopetuksen lisäkustannukset
osallistuvien lasten määrän, kunnan keskimääräisten varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen ja
esiopetuskustannusten mukaisesti. Kaksivuotisen esiopetuksen toinen vuosi kuuluisi perusope-
tuslain 43 §:n mukaisen rahoituslainsäädännön piiriin. Kunnan keskimääräisillä esiopetuskus-
tannuksilla tarkoitettaisiin kyseisen kunnan aikaisempien vuosien keskimääräisiä esiopetuksen
kustannuksia, jotka saadaan Opetushallitukselta. Kuntien esiopetuskustannukset voivat vaih-
della useilla tuhansilla euroilla, joten valtakunnan keskimääräisten kustannusten mukaan avus-
tusta ei kannattaisi myöntää. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulojen menetykset kysyttäisiin
kokeilukunnalta ja ne perustuisivat kunnan aikaisempien vuosien tietoihin.

Kokeilukunnalle korvattaisiin erityisavustuksella myös kokeilusta aiheutuvat laskennalliset hal-
linnolliset kulut kohdejoukkoon kuuluvan lapsimäärän mukaan. Avustus kattaisi siis sekä koe-
että verrokkiryhmän lapsista tehtävät kirjaukset kokeilurekisteriin sekä muun kokeilun hallin-
nollisen toimeenpanon. Avustus olisi saman suuruinen kaikista lapsista, eikä sitä räätälöitäisi
kuntakohtaisesti.

Avustus maksettaisiin kunnalle kahdessa erässä per kohortti ensimmäisen esiopetusvuoden syk-
syllä ja keväällä, kun kokeilukunnat ja kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvat lapset olisivat
tiedossa. Kokeilun ensimmäiseen vuoteen ei sovellettaisi perusopetuslain 43 §:n mukaisesti la-
kia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1702/2009) eikä opetus- ja kulttuuritoimen rahoi-
tuslakia (1705/2009). Kokeilun toinen vuosi kuuluisi mainitun lainsäädännön piiriin lasten ol-
lessa 6-vuotiaita.

Koska kuntakohtaiset kokonaiskustannukset vaihtelevat paljon, kokeilusta syntyvät kustannuk-
set riippuvat pitkälti siitä, millaiset esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen kustannukset kokeiluun
valituilla kunnilla ovat, kuinka monta lasta kokeiluun osallistuu ja kuinka moni näistä lapsista
tulee palvelujen piiriin ensimmäistä kertaa. Kokeilun mukaiseen kaksivuotiseen esiopetukseen
tavoitellaan osallistuvaksi valtakunnallisten keskimääräisten kustannusten perusteella arviolta
noin 10 000 lasta.

Opetushallitukselle tulisi tehtäviä liittyen kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laatimiseen, niiden toimeenpanon tukemiseen, kokeilurekisterin ylläpitoon ja ministeriölle raportointiin liittyen. Varhaiskasvatuksen tietovarannon luovutustapojen lisäämisellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia tai muita vaikutuksia tietovarantoa ylläpitävälle Opetushallitukselle. Yksittäisten tietopyyntöjen määrä voi tietojen luovutustapamuutoksen johdosta hieman lisääntyä.

Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle tulisi kokeilun seuranta- ja arviointitehtävä. Seurannan ja arvioinnin kustannukset täsmentyvät myöhemmin, sillä esitystä laadittaessa ei ole vielä varmuutta siitä, kuinka kauan seuranta ja arviointi kestävät.

4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Koska kokeilun koe- ja verokkiryhmien asetelmaa varten kokeiluun osallistuville kunnille tai kunnista koostuville alueille on asetettu minimirajat, vähintään 100 5-vuotiaasta lasta ja 4 esiopetuksen toimipaikkaa, täytyisi pieniä kuntia yhdistää kokeilussa yhteisiksi koealueiksi. On mahdollista, että joihinkin koealueiden kuntiin osuu pelkkiä verokkitoimipaikkoja, joissa ei järjestetä kaksivuotista esiopetusta, ja vastaavasti kuntia, joihin osuisi pelkkiä koetoimipaikkoja. Pelkkiä verokkitoimipaikkoja sisältävien kuntien tehtäväksi jäisi verokkiryhmään kuuluvien lasten tietojen tuominen kokeilurekisteriin ja seurantatutkimukseen osallistuminen. Nämä kunnat saisivat kokeilusta kuitenkin hallinnollisten kulujen kompensaaion.

Ne kunnat, joissa suurin osa esiopetuksesta on järjestetty varhaiskasvatuksesta erillään, voisivat käytännössä rajautua kokeilun ulkopuolelle, sillä kaksivuotista esiopetusta on esitetty järjestettäväksi lapsen eheän toimintapäivän takia vain toimipaikassa, jossa lapsi voi jatkaa päivää täydentävässä varhaiskasvatuksessa. Kokeilun myötä myös kysyntä osa-aikaista varhaiskasvatusta kohtaan voi lisääntyä.

Kaksivuotisen esiopetuksen vaikutukset kuntatoimintaan voisivat olla erilaisia eri kunnissa, riippuen esimerkiksi etäisyyksistä ja varhaiskasvatuksen osallistumisasteesta kokeilun alkaessa. Kunnissa, joissa etäisyydet ovat pitkiä, tulisi pohtia, miten 5-vuotiaiden kuljetusetuudet tai kuljetukset järjestetään. Varhaiskasvatuksen osalta vanhemmat vastaavat tällä hetkellä kuljetuksesta ja saman keinon on arvioitu soveltuvan parhaiten myös 4–5-vuotiaille kokeiluun osallistujille, minkä vuoksi esityksessä on esitetty, että ensisijainen koulumatkaetus olisi perheille myönnettävä avustus.

Vaikutuksien arvioidaan olevan suurimpia niissä kunnissa, joissa 5-vuotiaiden osallistumisaste varhaiskasvatukseen on tällä hetkellä matala. Vaikka kaupunkiseutujen 5-vuotiaat ovat jo nykyisellään melko kattavasti varhaiskasvatustalveluissa, voi maksuttoman, velvoittavan esiopetuksen laajentaminen 5-vuotiaille lisätä myös näissä kunnissa esimerkiksi tilojen ja henkilöstön tarvetta.²³ Koska koeryhmän osuutta koko kunnan 5-vuotiaista ei tutkimuksen kannalta kannata nostaa 50 prosenttia suuremmaksi, tämä rajaa myös kullekin kunnalle kohdistuvia tilojen ja henkilöstön tarvetta.

²³ Ruokonen, H., Siltanen, K. & Hanhela, T. 2019. Esiopetuksen järjestäminen Tampereen kaupunkiseudulla: nykytila ja laajentamisen edellytykset. https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/19278/113_esiopetuksen_jarjestaminen_kaupunkiseudulla_raportti_-_kopio.pdf

Opettajatiedonkeruun²⁴ mukaan valtaosa esiopetuksen opettajista oli kelpoisia tehtäväänsä. Opettajatiedonkeruun piiriin kuuluvat kuitenkin vain koulun yhteydessä toimivat, rehtorin alaisuuteen kuuluvat esiopetuksen toimipaikat, joita on noin 20 prosenttia kaikista esiopetuksen toimipaikoista. Sen ulkopuolelle jäävistä toimipaikoista, kuten päiväkodeista, ei esiopetuksen kelpoisuustietoja ole mahdollista saada. Tällä hetkellä kelpoisista varhaiskasvatuksen opettajista on pulaa eri puolilla Suomea, joten myös kaksivuotisen esiopetuskokeilun yhteydessä on mahdollista, että kelpoisia varhaiskasvatuksen opettajia ei saada rekrytoitua riittävästi. Toisaalta on mahdollista, että esiopetukseen pystytään rekrytoimaan kelpoisia varhaiskasvatuksen opettajia tai luokanopettajia, mutta nuoremmille varhaiskasvatuksessa oleville lapsille ei.

Kokeilun paikallinen toimeenpano edellyttäisi kunnilta paikallisen opetussuunnitelman laatimista, henkilöstön kouluttamista siihen sekä hallinnollisia järjestelyitä, kuten 5-vuotiaiden lasten perheiden informointia ja palveluohjausta, päätöksentekoa kokeiluun osallistumisesta sekä kokeilurekisterin tietojen keräämistä ja arviointiin osallistumista. Kokeilun onnistumisessa kokeilukunnilla olisi siis varsin keskeinen rooli. Opetushallituksen tulisi tukea kuntia paikallisten opetussuunnitelmien toimeenpanossa muun muassa koulutuksilla. Kokeilun jatkuminen toiselle ikäkohortille samoissa kokeilukunnissa ja -toimipaikoissa antaisi kokeilukunnille ja -toimipaikoille aikaa kehittää esiopetustoimintaa.

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun ei arvioida aiheuttavan suuria muutostarpeita Kansaneläkelaitoksen tietotekniisiin järjestelmiin. Kansaneläkelaitos saisi kokeilurekisteristä tiedon kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvista lapsista ja näin voisi merkitä heidät omissa järjestelmissään esiopetukseen osallistuvien lasten ryhmään. Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisia hoitorahan ja hoitolisän määriä voidaan korottaa kuntalisällä, jos tuen rahoituksesta vastaava kunta niin päättää. Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistumisella voi olla vaikutuksia myös kuntalisän määrään riippuen kunnan kuntalisäsopimuksesta. Kansaneläkelaitoksen ja kokeiluun osallistuvien kuntien tulisi varmistaa kuntalisien maksatuksen järjestelyt ennen kokeilun alkamista.

Opetushallitukselle tulisi uusia tehtäviä liittyen kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laatimiseen, niiden toimeenpanon tukemiseen, kokeilurekisterin ylläpitoon ja ministeriölle raportointiin liittyen. Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle tulisi uusi kokeilun seuranta- ja arviointitehtävä.

Varhaiskasvatuslain muutoksella, jolla varhaiskasvatuksen tietovarannon luovutustapoja moninaistettaisiin, helpotettaisiin myös eri viranomaisten tiedonsaantia. Nykyisellään tietojen luovutus on ollut mahdollista vain rajapintayhteydellä, jatkossa myös kevyempi ja edullisempi tiedostoluovutus olisi mahdollinen.

4.2.3 Vaikutukset lapsiin, perheisiin ja sukupuoliin

Kokeilu järjestettäisiin kahdelle ikäkohortille niin, että kokeiluun voisi osallistua lapsia, jotka ovat syntyneet vuonna 2016 tai 2017. Kokeilun suhteen voidaan hahmottaa erilaisia, kokeilun alkaessa 4–5-vuotiaista lapsista koostuvia lapsiryhmiä: 1. koeryhmään kuuluvat lapset, jotka osallistuvat kaksivuotiseen esiopetukseen, 2. koeryhmään kuuluvat lapset, jotka valitsevat muun esiopetuksen tavoitteet saavuttavan toiminnan, 3. verrokkiryhmään kuuluvat lapset ja 4. kokeilun ulkopuolella olevat lapset.

²⁴ Kumpulainen, T. (toim.) 2017. Opettajat ja rehtorit Suomessa 2016. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2017:2.

Lapsiryhmään 1 kuuluvat lapset kuuluisivat kokeilulainsäädännön myötä pitkälti perusopetuslain mukaisten säännösten ja uuden kokeilun opetussuunnitelman mukaisen toiminnan piiriin. Näille lapsille annettaisiin kokeilussa vuosittain 700 tuntia esiopetusta kahden vuoden ajan eli yhteensä 1400 tuntia. Uusi opetussuunnitelma, pidempi esiopetuksen aika ja tehostetun ja erityisen tuen palvelut voisivat vaikuttaa lapsiryhmän oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja itsetuntoon. Tätä selvitetään osana seurantatutkimusta. Lapsiryhmän 1 lasten tiedot tallennettaisiin tutkimusta varten kokeilurekisteriin. Arvion mukaan lapsiryhmään 1 voisi kuulua kahdesta ikäluokasta yhteensä noin 10 000 lasta eli noin 95 prosenttia koeryhmään kuuluvista lapsista. Loput 5 prosenttia koeryhmän lapsista kuuluisivat lapsiryhmään 2.

Kokeilun mukaisen esiopetuksen aika olisi maksutonta, esiopetusmatkat kuuluisivat koulumatkaetuuden piiriin ja lapsi voisi saada perusopetuslain mukaista tehostettua tai erityistä tukea. Perhe ei menettäisi kotihoidon tuen sisaruskorotusta, kun sisarus osallistuu esiopetukseen. Maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeilussa yhtenä selkeänä epäkohtana nousi esiin kotihoidon tuen sisaruskorotuksen menettäminen silloin, kun sisarus osallistui maksuttoman varhaiskasvatuksen kokeiluun. Maksuton varhaiskasvatus ei silloin tosiasiallisesti ollutkaan täysin maksutonta niille perheille, jotka olivat oikeutettuja kotihoidon tukeen.

Koska kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteet ovat samat kuin nykymuotoisen yksivuotisen esiopetuksen, ei uuden opetussuunnitelman arvioida muuttavan nykyistä lähtökohtaa esimerkiksi siitä, että leikki eri muodoissaan on vahvasti läsnä esiopetuksen toiminnassa.

Esiopetusajan jälkeen ryhmän 1 lapset voisivat osallistua varhaiskasvatuslain mukaiseen täydentävään varhaiskasvatukseen. Esiopetuksen lisäksi varhaiskasvatusta on tarvinnut noin 79 prosenttia 6-vuotiasta lapsista. Todennäköistä on, että myös 4–5-vuotiaat kokeiluun osallistuvat lapset tarvitsevat täydentävän varhaiskasvatuksen palveluita. Ehdotetun kokeilulain mukaan kokeilua voisi järjestää vain sellaisessa toimipaikassa, jossa lapsi voi osallistua myös täydentävään varhaiskasvatukseen. Tämän arvioidaan turvaavan lapsen eheän päivän esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen parissa.

Lapsiryhmään 2 kuuluvien lasten perheet olisivat saaneet kokeilukunnalta kirjeen ja mahdollisuuden hakeutua kaksivuotiseen esiopetukseen, mutta perhe olisi valinnut muun esiopetuksen tavoitteet saavuttavan toiminnan, eli lapsi osallistuisi 5-vuotiaana esimerkiksi varhaiskasvatukseen, kerhotoimintaan tai saavuttaisi tavoitteet kotona esimerkiksi vanhempien ohjeistamana. Lapset olisivat edelleen oikeutettuja varhaiskasvatuksen palveluihin siten kuin laissa varhaiskasvatuksesta säädetään. Mikäli perhe valitsee toteuttamistavaksi varhaiskasvatuksen, poistuisi kotihoidon tuen sisaruskorotus varhaiskasvatukseen osallistuvan lapsen osalta. Varhaiskasvatus tai kerhotoiminta voisi myös olla maksullista. Olisikin tärkeää, että perheitä informoidaan kattavasti, jotta he ymmärtävät myös kokeiluun osallistumisen taloudellisen merkityksen. Lapsen ollessa 6-vuotias hän osallistuisi 1-vuotiseen esiopetukseen normaalilainsäädännön mukaisesti. Lapsiryhmän 2 lasten tiedot tallennettaisiin kokeilurekisteriin ja he kuuluisivat osaksi seurantatutkimusta. Lapsiryhmä 2:n avulla saataisiin myös arvokasta tietoa perheiden palveluvalinnoista ja kiinnostuksesta kaksivuotista esiopetusta kohtaan. Arvion mukaan lapsiryhmään 2 voisi kuulua kahdesta ikäluokasta yhteensä noin 500 lasta eli noin 5 prosenttia koeryhmästä.

Lapsiryhmään 3 kuuluvat lapset voisivat normaalilainsäädännön mukaisesti, perheiden valinnan mukaan osallistua 4–5-vuotiaana varhaiskasvatukseen ja 6-vuotiaana 1-vuotiseen esiopetukseen. Lapsiryhmä 3 toimisi verrokkiryhmänä lapsiryhmille 1 ja 2. Lapsiryhmän 3 lasten tiedot tallennettaisiin kokeilurekisteriin ja he kuuluisivat osaksi seurantatutkimusta. Lapsiryhmään 3 arvioidaan kuuluvan kahdesta ikäluokasta yhteensä noin 20 000 lasta.

Lapsiryhmään 4 kuuluisivat ensinnäkin niiden kuntien lapset, jotka eivät valikoidu otannan perusteella kokeilukunniksi. Lasten polku varhaiskasvatukseen ja yksivuotiseen esiopetukseen etenisi kuten ryhmällä 3, mutta näistä lapsista ei tallennettaisi tietoa kokeilurekisteriin eivätkä lapset kuuluisi seurantatutkimuksen piiriin. Lapsiryhmään 4 kuuluisivat myös lapset, jotka on rajattu kohdejoukon ulkopuolelle, eli käytännössä ne lapset, joiden perheet ovat valinneet lapsen osallistuvan joko yksityisen tai valtion koulun kaksivuotiseen esiopetukseen. Eräät yksityiset perusopetuksen järjestämisluvan saaneet painotetut koulut, kuten kielikoulut, järjestävät jo nykyisin kaksivuotista esiopetusta, joten kokeilun järjestäminen tällaisille lapsille ei olisi tarkoituksenmukaista. Lapset myös usein valikoituvat näihin kouluihin hakumenettelyn kautta, joka olisi myös haitallista kokeilusta saatavien tulosten yleistettävyyden kannalta. Yksityisissä ja valtion kouluissa on vuosittain alle tuhat lasta esiopetuksessa. Kaiken kaikkiaan lapsiryhmään 4 arvioidaan kuuluvan kahdesta ikäluokasta yhteensä noin 80 500 lasta.

Lapsiryhmien väliset erot olisivat perusteltavissa kokeilun tarkoituksilla, sillä kokeilulla on tarkoitus saada selville, onko erilaisella pedagogisella toiminnalla vaikutusta muun muassa lasten oppimisedellytyksiin, onko erilaisilla etuuksilla vaikutusta perheiden palveluvalintoihin, miten kokeilu vaikuttaa kunnallisiin toimintakäytäntöihin ja pedagogisen toiminnan kehittämiseen.

Koska kokeilulla saataisiin tärkeää tietoa kaksivuotisesta esiopetuksesta, pitkällä aikavälillä kokeilun arvioidaan vahvistavan koulutuksellista tasa-arvoa ja kehittävän esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta. Kokeilusta arvioidaan syntyvän kansainvälisestikin ottaen merkittävää tutkimusaineistoa, jota olisi tärkeää voida tutkia vielä useiden vuosikymmenien päästä. Tämä on pyritty mahdollistamaan esimerkiksi kokeilurekisterin avulla.

Saamenkielisten 5-vuotiaiden lasten osalta voidaan nähdä, että esiopetuskokeilun toiminta-aikana, jolloin noudatetaan kokeilulain nojalla pitkälti perusopetuslainsäädäntöä, opetuksen järjestäjien velvollisuus saamenkielisen toiminnan järjestämiseen olisi nykyistä heikompi, sillä perusopetuslain 10 §:n kirjaus on saamenkielten osalta varhaiskasvatustilain 8 §:ä väljempi. Koska kokeilua voitaisiin kuitenkin järjestää vain niissä toimipaikoissa, joissa lapsella on mahdollisuus täydentävään varhaiskasvatukseen, on todennäköistä, että myös esiopetus voitaisiin järjestää saamen kielillä. Kokeilussa noudatettaisiin mitä perusopetuslain 15 §:ssä säädetään, eli kokeilun opetussuunnitelma hyväksytään erikseen saamenkielistä opetusta varten.

Kokeilu perustuu satunnaistamiseen, mikä olisi sukupuolten välisen tasa-arvon kannalta hyvä asia. Koeryhmään voi päästä olemalla poimitussa toimipaikassa valmiiksi varhaiskasvatuksessa tai asumalla poimitun toimipaikan lähellä. Ei ole ennalta tiedossa, että varhaiskasvatuksessa olisi enemmän tyttöjä tai poikia. Satunnaistamisen takia koe- ja verrokkiryhmissä on odotusarvoisesti yhtä paljon tyttöjä ja poikia. Kokeilun tavoitteena on, että entistä useampi lapsi olisi laadukkaan kasvatustoiminnan piirissä. Esiopetus on sukupuolitietoista ja sukupuolisensitiivistä. Kokeilun voidaan siis pitkällä aikavälillä arvioida edistävän myös sukupuolten välistä tasa-arvoa.

4.2.4 Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset

Kokeilurekisteri

Lakiehdotuksella ehdotetaan perustettavaksi uusi kokeilurekisteri, joka sisältäisi kokeilun koeasetelman rakentamiseen ja kokeiluun osallistumiseen liittyviä tietoja. Kokeilurekisteri olisi keskeinen työkalu kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa sekä seurannassa ja arvioinnissa. Kokeilurekisteri mahdollistaisi myös koeasetelman myöhemmän mallintamisen ja tutkimuksellisen arvioinnin. Kokeilurekisteriin liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuojan

asetuksen (luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679) ja sitä koskevan kansallisen yleislain (1050/2018) soveltamisalaan.

Kokeilurekisterin henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6.1 artiklan c alakohta, eli käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Opetushallitukselle ehdotettu lakisääteinen kokeilun opetussuunnitelman toimeenpanon tukemisen työ voisi esimerkiksi edellyttää yhteydenottoja kokeilukuntiin tai -toimipaikkoihin ja Opetushallitus voisi tarkastaa nämä tiedot rekisteristä. Samoin lakisääteinen raportointitehtävä opetus- ja kulttuuriministeriölle edellyttäisi rekisteritietoja esimerkiksi kokeiluun osallistuvien lasten määräästä.

Kokeilurekisteriin tallennettaisiin parhaimmillaan usean kymmenen tuhannen lapsen tiedot, jotka koskevat kokeiluun määrätymisen perusteita sekä kokeiluun osallistumista. Tietojen minimointiperiaatetta noudattaen koe- ja verrokkiryhmään kuuluvista lapsista kerättäisiin vain kullekin ryhmälle tarpeelliset tiedot. Kokeilurekisterissä ei olisi erityisiä henkilötietoryhmiä. Mikäli lapsella olisi ns. turvakielto, voisivat esimerkiksi varhaiskasvatuksen tai esiopetuksen järjestäjään tai toimipaikkaan liittyvät tiedot olla viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, jälj. julkisuuslaki) 24 §:n 31. kohdan mukaisesti salassa pidettäviä. Kokeilurekisterin tiedot olisivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 21. kohdan mukaisesti, sillä ne olisivat osa tieteellisen seurantatutkimuksen perusaineistoa ja valtionhallinnon kehittämistyötä. Salassapitoperuste voidaan johtaa myös 24 §:n 32. kohdan mukaisista henkilön elintavoista tai henkilökohtaisista oloista, jollaisia esimerkiksi kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen ja kokeilun peruuttamisen syy voivat olla. Tietosisällön oikeasuhtaisuutta ja tietojen minimointia on kuvattu tarkemmin ehdotetun 10 pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisterinpitäjät velvoitteet kuuluisivat Opetushallitukselle, kuten tietojen sisältö ja virheettömyys, rekisterin käytettävyys, eheys ja muuttumattomuus sekä tietojen suojaaminen ja säilyttäminen. Opetushallitus vastaisi myös 15 ja 18 artikloiden mukaisista rekisteröidyn oikeuksista päästä tietoihin ja rajoittaa käsittelyä sekä 19 artiklan mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta. Opetushallitus vastaisi myös rekisteristä tapahtuvan tietojen luovutuksen lainmukaisuudesta. Opetushallitus olisi myös kokeilurekisterin suhteen julkisesta hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) mukainen tiedonhallintayksikkö, jonka tehtävänä olisi järjestää kokeilurekisterin tiedonhallinta tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti.

Koska kokeilukunnat ja otannan tekevä tutkijaryhmä käytännössä keräisivät rekisteriin tallennettavat tiedot ensin omiin järjestelmiinsä, seuraisi suoraan tietosuoja-asetuksesta, että nämä toimijat vastaisivat tietosuoja-asetuksen 13 artiklan mukaisesta informointivelvoitteesta suhteessa rekisteröityihin, tutkijaryhmä tietojen 1—6 osalta ja kunnat tietojen 7—9 osalta. Kokeilukunnat ja otannan tekevä tutkijaryhmä ilmoittaisivat tiedot Opetushallitukselle tietoturvallisella tavalla esimerkiksi tiedostoluovutuksina tai sähköisellä lomakkeella. Koska tietojen siirtäminen Opetushallitukselle perustuisi kokeilulakiin ja rekisteröidyn tietosuoja-asetuksen 13 artiklan mukainen informointi olisi edellä kuvatulla tavalla turvattu, voitaisiin tietosuoja-asetuksen 14 artiklan mukaisesta rekisterinpitäjään kohdistuvasta informointivelvoitteesta poiketa kyseisen artiklan 5. kohdan nojalla.

Opetushallitus tallentaisi tiedot kokeilurekisteriin, joka olisi tarkoituksenmukaista tuottaa esimerkiksi csv-tiedostoon tai tietokantatauluun seurantatutkimuksen aktiivisen käytön ajaksi. Suoraan tietosuoja-asetuksesta seuraa periaate, jonka mukaan henkilötiedot saadaan säilyttää vain niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tästä syystä

erillisestä tietojen säilyttämisaikasta rekisterissä ei säädettäisi. Tässä laissa säädetty tietojen käsittelyn tarkoitukset päättyisivät oletettavasti viimeistään silloin, kun kokeilua koskeva seuranta tutkimus päättyisi. Julkisen hallinnon tiedonhallintalain mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla. Tarkoitus on, että rekisterin jälkeen tiedot voitaisiin arkistoida Kansallisarkiston toimesta ja tämä ratkais-taisiin kokeilun ollessa käynnissä arkistolainsäädännön mukaisesti Kansallisarkiston seulonta-päätöksellä. Kokeilusta arvioidaan syntyvän kansainvälisestikin ottaen merkittävää aineistoa, jota olisi tärkeää voida tutkia vielä useiden vuosikymmenien päästä.

Rekisteriin kerättyjä tietoja saisi käyttää vain kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa ja kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Rekisteriä koskeviin tietojen teknisiin luovutustapoihin sovellettaisiin yleislainsäädäntöä, eli esimerkiksi mitä julkisuuslain 16 §:ssä säädetään. Tätä kautta myös julkisen hallinnon tiedonhallintalain mukaiset luovutustavat soveltuisivat rekisteriin.

Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle ehdotetaan lakisääteiseksi velvoitteeksi kokei-lun seuranta- ja arviointitehtävä, mikä edellyttäisi kokeilurekisterin tietojen käsittelyä, ja tämän vuoksi arviointikeskukselle on erikseen ehdotettu säädettäväksi oikeus saada ja yhdistää kokei-lurekisterissä olevia tietoja. Rekisteristä voitaisiin nimenomaisesti luovuttaa tietoja Kansanelä-kelaitokselle lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain vaatimaa etuusharkintaa varten.

Lakiesitys ei sisällä rajoituksia rekisteröidyn oikeuksiin, rekisterinpitäjän velvollisuuksiin tai tietosuojaperiaatteisiin. Lakiesityksen mukaisen tietojen käsittelyn ei arvioida aiheuttavan tie-tosuojasetuksen 35 artiklan 1 kohdan mukaista korkeaa riskiä luonnollisen henkilön oikeuk-sien ja vapauksien kannalta.

Koeasetelmaan liittyvät otannat

Tutkijaryhmä keräisi ja koostaisi 5 ja 6 §:ssä kuvattuihin koeasetelman otantoihin tarvittavat tiedot ja samalla muodostuisi myös kokeilurekisterin perusta (tiedot 1—6). Tutkijaryhmä olisi keräämiensä tietojen osalta rekisterinpitäjä. Otanta-aineistojen henkilötietojen käsittelyn oi-keusperuste olisi tietosuojasetuksen 6.1 artiklan c alakohta, eli käsittely olisi tarpeen rekiste-rinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Otantoja varten ministeriön osoittamalle tutkijaryhmälle on ehdotettu 5 ja 6 §:ssä oikeutta saada ja yhdistää eri rekistereiden tietoja. Tiedot olisivat tarpeen eritoten arvontakorien muodostami-seen. Tutkijaryhmä voisi saada tiedot salassapitosäännösten estämättä ja tästä olisi säädetty jul-kisuuslain 29 §:n vaatimuksen mukaisesti kokeilulaisissa. Salassa pidettävää tietoa voitaisiin tar-vita erityisesti koe- ja verrokkiryhmien muodostamiseen, sillä lakiin ehdotetaan, että otanta suo-ritettaisiin siten, että kokeiluun osallistuu sekä suomen- että ruotsinkielisiä toimipaikkoja erilai-silta sosioekonomisilta alueilta. Suurissa kunnissa tai kunnista koostuvissa alueissa otanta voisi olla suurempi alueilta, joissa vain perusasteen suorittaneiden osuus 30—54-vuotiaiden ikäluo-kasta, työttömyysaste ja vieraskielisen väestön osuus ovat korkeita.

Kokeiluun osallistuvien määrätymisen perusteista tulee säätää lailla riittävän tarkasti. Perus-tuslakivaliokunta (PeVL 51/2016 vp) piti perustulokokeilun yhteydessä hyväksyttävänä satun-naisotantaan perustuvaa kokeiluryhmien määrätymismenettelyä, mutta kiinnitti lailla säättämi-sen vaatimuksen johdosta huomiota myös otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Valiokun-nan mielestä kokeiluryhmää ei voinut jättää pelkästään ohjelmakoodilla määriteltäväksi, vaan sekä lailla säättämisen vaatimus, että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellytti-

vät, että otannan perusteista säädetään laissa. Laissa oli syytä säätää nimenomaisesti myös ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta. Tämän vuoksi otantojen julkiset aineistot, otannan tekvän tutkijaryhmän kokoonpano sekä otannan tulos ehdotetaan julkistettavaksi opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta. Arvontaan käytettävät aineistot olisivat esimerkiksi aineistoja, joista käyvät ilmi ne kunnat, jotka täyttävät laissa määritellyt kriteerit, aineistoja, joista kävisivät ilmi arvontakorit ja niissä olleet kunnat, sekä aineistoja, joista käyvät ilmi arvonnin suorittamisen ohjelmointikomennot tai vastaavat. Aineistojen saatavuutta voitaisiin rajoittaa salassa pidettävien tietojen osalta, joita erilaisten sosioekonomisten alueiden toimipaikkojen selvittäminen saattaa edellyttää. Otannan tuloksen tulisi kuitenkin olla julkinen.

Kokeilun seuranta ja arviointi

Koulutuksen kansallinen arviointikeskus vastaisi kokeilun seurannasta ja arvioinnista. Seurannassa ja arvioinnissa yhdistettäisiin tietopoinnoilla kokeilurekisterin tietoihin taustatietoja varhaiskasvatuksen, esiopetuksen ja muiden rekistereiden tietoihin kuten väestötietoihin. Eri rekisteritietojen yhdistäminen olisi tärkeää seurantatutkimuksen toteuttamiselle, jotta myös kokeilun taustamuuttujat, kuten perheen sosioekonominen tausta, voitaisiin ottaa tutkimuksessa huomioon. Seuranta- ja arviointitehtävässään arviointikeskus käyttäisi todennäköisesti myös arviointikeskuksesta annetun lain (1295/2013) 6 §:n mukaista oikeutta salassa pidettävien henkilö tietojen saamiseen ja säilyttämiseen.

Esityksen mukaan seuranta ja arviointia varten voitaisiin teettää kohdejoukkoon kuuluville lapsille kokeilun tarkoituksen toteutumisen selvittämisen kannalta tarpeellisia arviointeja, joilla seurattaisiin lapsen kehitys- ja oppimisedellytysten, sosiaalisten taitojen sekä lapsen terveen itsetunnon kehitystä, eli myös yksivuotiselle esiopetukselle asetettuja tavoitteita. Arviointien teettämiseen liittyisi tarpeellisuusharkinta, joka tehtäisiin suhteessa lain 1 §:ssä ehdotettuun kokeilun tarkoituksen toteutumisen selvittämiseen. Arviointien teettäminen olisi kokeilun vaikutavuuden tutkimisen kannalta välttämätöntä, sillä näin voitaisiin tutkia, onko kaksivuotisella esiopetuksella ollut vaikutusta koeryhmään kuuluviin lapsiin verrattuna verrokkiryhmän lapsiin.

Arviointikeskus olisi arviointiaineiston henkilötietojen käsittelijä ja rekisterinpitäjä näiden tietojen osalta. Arviointiaineistojen henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste olisi tietosuoja-asetuksen 6.1 artiklan c alakohta, eli käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Arvioinneissa syntyvät aineistot olisivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 21. kohdan mukaisesti, sillä ne olisivat osa tieteellisen tutkimuksen perusaineistoa. Arviointiaineistojen voidaan myös katsoa rinnastuvan pykälän 29. kohdan mukaisiin asiakirjoihin, eli asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta. Arviointiaineistot voisivat myös sisältää 24 §:n 30. kohdassa tarkoitettuja oppilaan henkilökoh- taisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja. Arviointiaineistojen ei kuitenkaan arvioida sisältävän tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia erityisiä henkilötietoryhmiä, kuten terveystietoja.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus on Opetushallituksen erillisyyksikkö. Opetushallitusta koskevan lain perustelujen mukaisesti Opetushallitus vastaa erillisyyksikköjään koskien tietohal- lintoasioista, joita ovat tietohallinnon kokonaisarkkitehtuuria ja tietojärjestelmien yhteen toimi- vuutta ja systeemityömenetelmiä koskevat asiat, tietojärjestelmä hankkeiden valmisteluun sekä ICT-palveluiden ja -laitteiden hankintaan, sopimuksiin ja ICT-toimittajien ohjaukseen liittyvät asiat sekä turvallisuusasiat, kuten valmiuteen ja tietoturvaan liittyvät asiat.

Salassa pidettävän tiedon osalta arviointitoiminnan suojaustoimiin kuuluvat toimenpiteet, joilla on jälkeinpäin mahdollista varmistaa ja todentaa kenen toimesta henkilötietoja on tallennettu, muutettu tai siirretty, toimenpiteet, joilla parannetaan henkilötietoja käsittelevän henkilöstön osaamista, toimenpiteet, joilla rajataan pääsy tietoihin vain tietyille henkilöille, toimenpiteet, joilla käsittelyjärjestelmien ja henkilötietojen käsittelyyn liittyvien palveluiden jatkuva luottamuksellisuus, eheys, käytettävyys ja vikasietoisuus taataan. Lisäksi suojaustoimiin kuuluvat menettely, jolla testataan, tutkitaan ja arvioidaan säännöllisesti teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden tehokkuutta tietojenkäsittelyn turvallisuuden varmistamiseksi, erityiset menettelysäännöt, joilla varmistetaan tietosuoja-asetuksen noudattaminen siirrettäessä ja luovutettaessa henkilötietoja, tiedostosalien turvaaminen, tietosuojavastaavan nimittäminen, tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin laatiminen ja avainhenkilöstön kouluttaminen henkilötietojen anonymisointiin ja pseudonymisointiin.

Arviointiaineistot voitaisiin säilyttää niin kauan kuin se on välttämätöntä seurantatutkimuksen toteuttamiseksi. Vastaavasti on säädetty arviointikeskuksesta annetun lain 6 §:ssä. Tarkoitus on, että kokeilulaisissa säädetyn seurantatutkimuksen jälkeen tiedot voitaisiin arkistoida Kansallisarkiston toimesta ja tämä ratkaistaisiin kokeilun ollessa käynnissä arkistolainsäädännön mukaisesti Kansallisarkiston seurantatutkimuksen päätöksellä. Kokeilusta arvioidaan syntyvän kansainvälisestikin ottaen merkittävää aineistoa, jota olisi tärkeää voida tutkia vielä useiden vuosikymmenien päästä.

Varhaiskasvatuksen tietovaranto

Varhaiskasvatuslaissa säädetään varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardasta, jonne tallennetaan kaikkien Suomessa toimivien varhaiskasvatustoimijoiden tuottaja- ja toimipaikkatietoja, varhaiskasvatuksessa olevien lasten varhaiskasvatukseen ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksuihin liittyviä tietoja sekä varhaiskasvatuksen henkilöstön tietoja. Varhaiskasvatuslain muutoksen tarkoituksena on muuttaa Varda-tietovarannon teknisiä luovutustapoja, jotta kokeilulain edellyttämät tiedonsiirrot otannan ja seurannan tekeville taholle saadaan sujuviksi. Samalla selkeytyisivät tietovarannon luovutustavat yleisemminkin sekä tietovarannon suhde julkisuuslakiin ja julkisen hallinnon tiedonhallintalakiin. Nykyisin varhaiskasvatuslain 65 §:ssä on suljettu julkisuuslain ja julkisen tiedonhallintalain mukaiset luovuttamistavat pois ja erityislaililla mahdollistettu vain rajapintaluovutus (73 §).

Varda-tietovaranto on viranomaisen henkilörekisteri, joka sisältää henkilötietoja ja johon voitaisiin jatkossa soveltaa julkisuuslain säännöksistä esimerkiksi lain 13 §:n 2 momenttia ja 16 §:n 3 ja 4 momenttia. Näillä yleislainsäädännön pykälillä turvattaisiin Vardassa olevat henkilötiedot ja mahdollistettaisiin tietojen luovutustavoiksi myös sähköinen muoto ja katseluyhteys.

Lakimuutoksella mahdollistettaisiin myös julkisuuslain 21 §:n mukaisesti tietoaineistojen muodostaminen pyynnöstä eli opetus- ja kulttuuriministeriön yksinoikeus tietoaineistoihin poistuisi. Ministeriölle tehtävät tietoaineistot määräytyisivät pääsääntöisesti edelleen varhaiskasvatuslain 69 §:n mukaisesti. Lain 69 §:n tarkoitus täsmentyisi koskemaan nimenomaan ministeriölle tuotettavia tietoaineistoja, joita varten laadittaisiin ministeriön määräys. Kuitenkin esimerkiksi henkilötietoja sisältävät tietoaineistot eivät kuuluisi 69 §:n, vaan julkisuuslain 21 §:n piiriin.

Koska tietovarannossa on myös muita kuin henkilötietoja, kuten toimipaikkatietoja, olisi edelleen tarpeellista pitää laissa 73 §:n 2 momentin mukaista erityissääntelyä. Koska tietojen saaminen olisi edelleen rajoitettu koskemaan vain lakisääteisiä tehtäviä, ei tietoja voisi edelleenkään luovuttaa esimerkiksi kaupallisiin tarkoituksiin. Vardan tietojen luovuttaminen tutkimukseen on ollut sallittua jo nykyäänöksiin.

Varhaiskasvatuslain 73 §:n 3 momentille ei enää olisi tarvetta, sillä luovutustavat määräytyisivät jatkossa yleislainsäädännön mukaan ja tietoturvalveltoitteet seuraisivat suoraan julkisen hallinnon tiedonhallintalaista.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Kokeilun yhteydessä tehtävän seurannan ja arvioinnin luotettavan toteutumisen vuoksi kokeilua suunniteltaessa on valittu tutkimusasetelma, joka mahdollistaa kokeilun vaikutusten arvioinnin. Valittu tutkimusasetelma mahdollistaa melko pientenkin vaikutusten löytymiseen.

Valitulle tutkimusasetelmalle hahmotettiin valmisteluvaiheessa kaksi vaihtoehtoa. Vaihtoehto 1 olisi ollut suorittaa kokeiluun osallistuvien lasten valinta siten, että toimipaikkojen sijaan kokeiluun olisikin valittu kuntia ja niille verokkikuntia. Tämän mallin ongelmana olisi ollut tilastollisen voiman heikkeneminen. Ratkaisu olisi myös ollut huomattavasti kalliimpi, sillä kokeilussa olisi tullut olla hyvin paljon kuntia.

Vaihtoehtona 2 olisi ollut kuntien vapaaehtoinen hakeutuminen kokeiluun. Tämän vaihtoehdon ongelmana olisi ollut edustavuus: mukaan olisivat todennäköisesti hakeutuneet aktiiviset kehittäjäkunnat, jotka olisivat poikenneet eri tavoin passiivisemmista kunnista. Vapaaehtoiseen kokeiluun hakeutumiseen olisi liittynyt myös riski liian pienestä osallistujajoukosta.

Sisällöllisesti erilainen vaihtoehto olisi ollut malli, jossa nykyistä perusopetuslainsäädäntöä olisi sovellettu kokeiluun huomattavasti vähemmän ja kokeilussa oltaisiin kokeiltu esimerkiksi uudenlaisia opettajien kelpoisuusehtoja tai ryhmäkokoja. Melko varhaisessa valmistelun vaiheessa havaittiin kuitenkin, että nykyisen esiopetuksen laajentaminen koskemaan myös 5-vuotiaita mahdollistaa kokeilulle asetettujen tavoitteiden saavuttamisen. Nykyisen esiopetusjärjestelmän laajentamisen avulla pystytään myös huomioimaan 5-vuotiaiden maksuttoman varhaiskasvatuskokeilun negatiiviset vaikutukset esimerkiksi perheen toimeentuloon.

Vaikka kokeilussa noudatetaan pitkälti olemassa olevaa perusopetuslainsäädäntöä, niin kokeilulle laaditaan oma opetussuunnitelma, jolla huomioitaisiin myös nuorimpien kokeiluun osallistuvien lasten erityiset kasvatukselliset, kehitykselliset ja opetukselliset tarpeet sekä esiopetusajan pidentyminen. Opetussuunnitelmatyössä on myös mahdollista ottaa huomioon esitettyä huolta esiopetuksen koulumaisuudesta sekä ohjata esiopetuksen järjestäjiä kehittämään joustavia käytäntöjä esi- ja alkuopetuksen tarkoituksenmukaisen jatkumon mahdollistamiseksi.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Melkein kaikissa EU-maissa lapset osallistuvat vähintään vuoden ajan varhaiskasvatukseen ennen koulun aloittamista. Euroopan komissio on asettanut tavoitearvon (ET 2020), että ikäluokassa 4-vuotiaasta koulun aloitusikäen 95 prosenttia lapsista osallistuu varhaiskasvatukseen. Viimeisimmän eurooppalaisia maita koskevan vertailuraportin²⁵ mukaan kyseisen ikäryhmän osallistumisasteen keskiarvo EU-maissa oli 95,4 prosenttia. Tavoitearvon ylitti 17 eurooppalaista maata (15 EU-maata). Pohjoismaiden osalta muut paitsi Suomi ylittivät tavoitearvon.

²⁵ European Commission/EACEA/Eurydice, 2019. Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition. Eurydice Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-%E2%80%93-2019-edition_en

Osallistumisaste tässä ikäryhmässä oli raportin tilastoajankohtana eli vuonna 2017 Suomessa 87,8 prosenttia, Ruotsissa 96,3 prosenttia, Norjassa 97,3 prosenttia, Tanskassa 98 prosenttia ja Islannissa 97,7 prosenttia.

Suomessa noin 99 prosenttia kuusivuotiaiden ikäluokasta on esiopetuksessa. Sen sijaan vain lähes 74 prosenttia 1—6-vuotiaista lapsista osallistuu varhaiskasvatukseen. Vuonna 2018 viisi-vuotiaista lapsista 88,6 prosenttia osallistui Suomessa varhaiskasvatukseen.

Vertailuraportin mukaan varhaiskasvatus on pakollista yli kolmasosassa Euroopan maista ja pakollinen varhaiskasvatus ennen oppivelvollisuuden alkua kestää yleisimmin 1—2 vuotta. Unkarissa ja Ranskassa varhaiskasvatukseen osallistuminen on pakollista jo 3-vuotiaasta lähtien.

Monissa Euroopan maissa on erillinen opetussuunnitelma tai -ohjelma, jota noudatetaan 1—2 vuotta ennen oppivelvollisuuden alkua. Joustavaa siirtymää kouluun pyritään edistämään opetussuunnitelmien jatkuvuudella tai viimeisten varhaiskasvatusvuosien ja alkuopetuksen yhteisillä opetussuunnitelmillä.

Oppivelvollisuus alkaa yleisimmin 6-vuotiaana Euroopan maissa. Varhaisin aloitusikä on Maltalla ja Englannissa, missä koulu alkaa lasten ollessa 4—5-vuotiaita. Kahdeksassa maassa oppivelvollisuus alkaa 7-vuotiaana. Pohjoismaista Ruotsissa ja Suomessa koulu alkaa pääsääntöisesti 7-vuotiaana ja Norjassa, Tanskassa ja Islannissa 6-vuotiaana.

Ruotsi

Ruotsissa varhaiskasvatus koskee 1—5-vuotiaita lapsia. Lapset osallistuvat vuoden ennen oppivelvollisuuden alkua esiopetusluokalle (förskoleklasse) joka on laajuudeltaan vähintään 525 tuntia vuodessa. Monissa kunnissa toiminta-aika on laajempi. Esiopetusluokalle osallistuminen on ollut Ruotsissa pakollista syksystä 2018 lähtien. Esiopetusluokkaa varten laaditaan oma opetussuunnitelma, joka on nivottu osaksi koulun ja vapaa-ajan toimintojen opetussuunnitelmaa. Esiopetusluokat toimivat pääosin koulujen yhteydessä.

Ruotsissa on vuodesta 2003 alkaen tarjottu 4—5-vuotiaille lapsille maksutonta varhaiskasvatusta vähintään 525 tuntia vuodessa. Vuonna 2010 tämä oikeus ulotettiin myös 3-vuotiaisiin lapsiin.

Vuonna 2019 5-vuotiaista lapsista 95,3 prosenttia osallistui varhaiskasvatukseen Ruotsissa²⁶. Esiopetusluokalle osallistumisesta ei kerätä tilastotietoja, koska osallistuminen on pakollista.

Tanska

Tanskassa koulu alkaa 6-vuotiaana ja kaikilla lapsilla on oikeus varhaiskasvatukseen koulun alkamiseen asti. Pakollinen oppivelvollisuus kestää Tanskassa 10 vuotta sisältäen yhden esiopetusvuoden (0-luokka) ja yhdeksän peruskouluvuotta (luokat 1—9). Vuodesta 2009 lähtien ensimmäinen vuosi koulusta (0-luokka) on ollut pakollinen (bornehaveklasse). Tanskassa valtaosa lapsista osallistuu julkiseen varhaiskasvatukseen, jota järjestetään päiväkodissa tai perhepäivähoidossa. 5-vuotiaista lapsista varhaiskasvatukseen osallistuu 97 prosenttia.²⁷

²⁶ <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC>

²⁷ Danmarks Statistiks Statistikbank.

Norja

Varhaiskasvatuksesta säädetään Norjassa laissa päiväkodeista (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64). Laki kattaa päiväkotitoiminnan sekä perhepäivähoidon, eikä se koske koululaisien aamu- ja iltapäivähoitoa tai kerhotoimintaa. Norjan varhaiskasvatusjärjestelmässä ei ole erillistä esiopetusjaksoa, vaan lapset ovat päiväkodissa ja aloittavat 6-vuotiaana koulun. Oppivelvollisuus kestää Norjassa 10 vuotta.

Vuonna 2019 kansallisen BASIL-tietokannan²⁸ mukaan 5-vuotiaista lapsista 97,6 prosenttia oli varhaiskasvatuksessa.

Englanti

Englannissa lapset aloittavat koulun 4—5-vuotiaana. Koulun aloittamista edeltää ”reception class”, johon useimmat lapset osallistuvat täysipäiväisesti. Varhaiskasvatusta tarjotaan 3-vuotta täyttäneille lapsille, jonka vanhemmat käyvät töissä, 30 tuntia viikossa maksutta.

Englannissa edellä mainittu EU:n tavoitearvo ylittyy ja EU:n tilastoraportin mukaan kaikki 3 vuotta täyttäneet ja sitä vanhemmat lapset ovat varhaiskasvatuksessa tai koulussa.

6 Lausuntopalaute

Kirjataan lausuntoajan jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta

1 §. Lain tarkoitus. Pykälän 1 momentin mukaan lain tarkoituksena olisi toteuttaa kokeilu kaksivuotisesta esiopetuksesta 1.8.2021—31.5.2024. Kokeiluun osallistuisi otos kahdesta ikäkohortista 5- ja 6-vuotiaina, eli vuonna 2016 ja 2017 syntyneitä lapsia. Koeryhmään kuuluvien lasten osalta kokeilussa poikettaisiin perusopetuslain 26 a §:stä, jonka mukaan esiopetus alkaa oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena.

Pykälän 2 momentin mukaan kokeilun tarkoituksena olisi vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa muun muassa lisäämällä 5-vuotiaiden lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatus- ja opetustoimintaan, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoa, perheiden palveluvalintoja sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen. Näiden tarkoitusten toteutumista seurattaisiin seurantatutkimuksella.

Kokeilun on tarkoitus antaa tietoa kaksivuotisen esiopetuksen valtakunnallista toimeenpanoa koskevaa päätöksentekoa varten, eli esiopetuksen laajentamista koko viisivuotiaiden ikäluokkaan. Kokeilun vaikuttavuutta arvioitaisiin satunnaistettuna kenttäkokeiluna siten, että osa lapsista osallistuu kaksivuotiseen esiopetukseen (”koeryhmä”) samalla kun vertailukelpoinen joukko lapsia osallistuu nykykäytännön mukaiseen varhaiskasvatukseen ja yksivuotiseen esiopetukseen (”verrokkiryhmä”).

²⁸ Utdanningsdirektoratet (https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/barnehager_2019/)

2 §. Soveltamisala. Pykälän mukaan lakia sovellettaisiin kokeilun toimeenpanoon ja kokeilun kohdejoukkoon valittuihin lapsiin Ahvenanmaata lukuun ottamatta. Kokeiluun ei siis kuuluisi Ahvenanmaa, jonka itsehallintoon kasvatus- ja opetussektori muutoinkin kuuluvat.

3 §. Kokeilun suhde muuhun lainsäädäntöön. Pykälän 1 momentin mukaan kaksivuotiseen esiopetukseen sovellettaisiin, mitä perusopetuslain 26 a §:n 1 momentissa tarkoitettua esiopetuksesta lainsäädännössä säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Kokeilussa olisi siis tarkoitus mahdollisimman pitkälti hyödyntää tavalliseen yksivuotiseen esiopetukseen soveltuvia säännöksiä. Hallituksen esityksen (HE 86/1997 vp, s. 53) mukaan esiopetukseen sovelletaan lähtökohtaisesti kaikkia perusopetuslain ja sen nojalla annetun asetuksen säännöksiä, jollei säännöksessä erikseen todeta, että sitä sovelletaan vain perusopetukseen.

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun sovellettaisiin esimerkiksi samoja opetustoimen kelpoisuusasetuksen (986/1998) mukaisia esiopetusta antavan opettajan kelpoisuusvaatimuksia, kuin yksivuotiseen esiopetukseen. Mikäli kaksivuotista esiopetusta järjestettäisiin varhaiskasvatuslain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettussa päiväkodissa tai perhepäiväkodissa, kaksivuotiseen esiopetukseen sovellettaisiin lisäksi, jollei perusopetuslaissa toisin säädettäisi, mitä varhaiskasvatuslaissa tai sen nojalla asetuksella säädetään. Vastaavasti on kirjoitettu myös yksivuotisen esiopetuksen osalta. Varhaiskasvatuslain- ja asetuksen soveltamisesta seuraisivat esimerkiksi lasten ja henkilöstön väliset suhdeluvut.

Myös perusopetuslain 2 §:ssä määritellyt opetuksen tavoitteita sovellettaisiin kaksivuotiseen esiopetukseen. Perusopetuslain 2 §:n mukaisesti myös kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteena olisi muun muassa osana varhaiskasvatusta parantaa lasten oppimisedellytyksiä. Kaksivuotisessa esiopetuksessa toteutettaisiin myös tuntijakoasetuksen 5 §:ssä esiopetukselle asetettuja tavoitteita, eli kaksivuotisen esiopetuksen erityisenä tavoitteena olisi edistää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa lapsen kehitys- ja oppimisedellytyksiä sekä vahvistaa lapsen sosiaalisia taitoja ja tervettä itsetuntoa leikin ja myönteisten oppimiskokemusten avulla.

Kaksivuotisen esiopetuksen koeryhmään voisi tulla poimituksi lapsia, joilla on sairaalaopetuksen tarve. Kokeilussa noudatettaisiin heidän osaltaan perusopetuslain 4 a §:n mukaisia periaatteita. Tällaisia lapsia arvioidaan olevan kuitenkin hyvin vähän, sillä sairaalaopetusyksiköissä on perusopetuslain mukaisessa 6-vuotiaiden esiopetuksessa ollut marraskuussa 2019 vain 3 oppilasta.

Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvilla lapsilla olisi perusopetuslain 29 §:n mukaisesti oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön. Kuten yksivuotisessa esiopetuksessa, myös kaksivuotisessa esiopetuksessa käytettäisiin tarvittaessa perusopetuslain mukaista kasvatustieteellistä ja kurinpidollisia keinoja esiopetukseen soveltuvalle tavalle.

Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvalla lapsella olisi myös perusopetuslain 30 §:n mukaisesti työpäivinä oikeus saada kokeilun opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvalla lapsella olisi siis oikeus oppimisen tuen palveluihin siten kuin perusopetuslaissa säädetään. Perusopetuslain 18 §:n 1 momentin mukaiset erityiset opetusjärjestelyt voisivat teoriassa olla mahdollisia 1 momentin 3. kohdan mukaisten oppilaan terveydentilaan liittyvien syiden vuoksi.

Perusopetuslain 31 §:n mukaisesti myös kaksivuotinen esiopetus ja sen edellyttämät oppikirjat ja muu oppimateriaali sekä työvälineet ja työaineet olisivat oppilaalle maksuttomia. Erityistä tukea tarvitsevilla oppilailla olisi lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n

nojalla järjestettävät palvelut. Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvalla oppilaalla olisi annettava jokaisena työpäivän tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria.

Kaksivuotisen esiopetukseen sovellettaisiin niin ikään oppilas- ja opiskelijahuoltolakia (1287/2013) samoin kuin perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen. Tasa-arvolain (609/1986) 5 a §:n mukainen suunnitteluelvoite ulottuisi koulun yhteydessä järjestettyyn kaksivuotiseen esiopetukseen, koska pykälä on kirjoitettu koskemaan oppilaitoksia. Kaksivuotista esiopetusta valvottaisiin aluehallintovirastojen toimesta samoin kuin perusopetuslain mukaista esiopetusta. Varhaiskasvatuslain 1 §:n mukaan päiväkodissa järjestettävän esiopetuksen valvonnassa sovelletaan varhaiskasvatuslain 55—58 §:ää.

Kaksivuotisen esiopetuksen vaikutus lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) mukaisiin etuuksiin olisi samanlainen kuin perusopetuslain 26 a §:n 1 momentin mukaisella yksivuotisella esiopetuksella. Tämä tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että mikäli alle 3-vuotiaan kotihoidon tukeen oikeutetun lapsen sisarus osallistuu 5-vuotiaana tämän kokeilun mukaiseen esiopetukseen, 5-vuotiaasta lapsesta voisi edelleen saada täysimääräisen hoitorahan sisaruskorotuksen. Sisaruskorotuksen estävänä tekijänä on ollut nimenomaan varhaiskasvatus ja tämä kriteeri on estänyt monen vanhemman sisarusosallistumisen varhaiskasvatukseen. Kokeilun yksi tutkimuksen kohde ovat myös perheiden palveluvalinnat. Mikäli 5-vuotias lapsi osallistuisi kokeilun lisäksi täydentävään varhaiskasvatukseen, sisaruskorotus menetettäisiin. Mainitun lain mukaisia hoitorahan ja hoitolisän määriä voidaan korottaa kuntalisällä, jos tuen rahoituksesta vastaava kunta niin päättää. Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistumisella voi olla vaikutuksia myös kuntalisän määrään riippuen kunnan kuntalisäsopimuksesta.

Muun esiopetuksen tavoitteet saavuttavan toiminnan suhde lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain mukaisiin etuuksiin määräytyisi toimintamuodon mukaan. Mikäli tavoitteet saavutettaisiin varhaiskasvatuksessa, sisaruskorotus ei olisi mahdollinen. Mikäli tavoitteet saavutettaisiin esimerkiksi kerhossa, sisaruskorotus voisi olla mahdollinen, mikäli toimintaan osallistutaan noin kolme tuntia päivässä. Mikäli kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuisi lapsi, joka osallistuu varhaiskasvatukseen yksityisen hoidon tuella, ja lapsi jatkaisi kokeilun aikana yksityisen hoidon tuella täydentävässä varhaiskasvatuksessa, alenisi lapsesta maksettava yksityisen hoidon tuki lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 4 §:n 3 momentin mukaisesti 58,87 euroon ja yksityisen hoidon tuen hoitolisä puolittuisi mainitun lain 5 §:n 4 momentin mukaisesti.

Sairasvakuutuslain (1224/2004) mukaista adoptiovanhemman vanhempainpäivärahaa maksettaisiin kaksivuotisen esiopetuksen ajalta vastaavasti kuin perusopetuslain 26 a §:n 1 momentin mukaisen esiopetuksen ajalta. Isyysrahaa saava isä olisi oikeutettu isyysrahaan, jos hän hoitaa kokeiluun osallistuvaa lasta muun kuin kaksivuotisen esiopetuksen ajan.

Selvyyden vuoksi pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että koeryhmään kuuluvan lapsen, joka suorittaa kokeilun aikana kaksivuotisen esiopetuksen tai muutoin saavuttaa esiopetuksen tavoitteet, katsottaisiin suorittaneen myös perusopetuslain mukaisen yksivuotisen esiopetuksen tavoitteet.

Pykälän 3 momentin mukaan, mikäli koeryhmään kuuluu lapsi, joka on saanut pidennetyn oppivelvollisuuden päätöksen, hän voisi suorittaa perusopetuslain 26 a §:n 2 momentissa tarkoitettua esiopetusta kokeilulain mukaisessa esiopetuksessa sen ajan, kuin kokeilulain mukaista esiopetusta järjestetään. Tämän jälkeen annettava esiopetus tapahtuisi niin sanotun normaalin sääntöpiirissä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin selvyuden vuoksi 1 momenttia täydentävästi, että koeryhmään kuuluva lapsi voisi suorittaa kaksivuotisen esiopetuksen maahanmuuttajille järjestettävässä perusopetukseen valmistavassa opetuksessa, mikäli kokeilukunta järjestää tällaista opetusta. Tämä vastaisi myös nykyisen yksivuotisen esiopetuksen käytäntöä. Perusopetusasetuksen 3 §:n mukainen 6-10-vuotiaiden valmistavan opetuksen tuntimäärä laajennettaisiin koskemaan kokeilun osalta myös 5-vuotiaita. Asetusta vastaavasti valmistavaan opetukseen osallistuvalla koeryhmään kuuluvalla lapsella olisi kuitenkin oikeus siirtyä kokeilulain mukaiseen esiopetukseen jo ennen edellä todettujen tuntimäärien täyttymistä, jos hän pystyy seuraamaan esiopetusta.

Selvyuden vuoksi pykälän 5 momentissa säädettäisiin, että kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvilla lapsilla olisi oikeus esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen siten kuin varhaiskasvatuslaissa säädetään. Näin on myös yksivuotiseen esiopetukseen osallistuvilla lapsilla. Mikäli lapsen osallistuminen kokeiluun peruutettaisiin, lapsella olisi oikeus kokopäiväiseen varhaiskasvatukseen tai perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen siten kuin varhaiskasvatuslaissa tai perusopetuslaissa säädetään. Tällä turvattaisiin kokeilun peruuttavan lapsen palaaminen normaalilainsäädännön piiriin eli lapsella olisi oikeus peruuttamishetken iän ja tarpeiden mukaisesti joko varhaiskasvatukseen, esiopetukseen tai molempiin. Lapsi voisi poistua koeryhmästä myös esimerkiksi muuttamalla toiseen kuntaan tai siirtymällä pidennetyn oppivelvollisuuden piiriin.

4 §. Kokeilun toimeenpano. Pykälän 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö johtaisi ja ohjaisi kokeilun toimeenpanoa ylimpänä viranomaisena.

Pykälän 2 momentin mukaan Opetushallitus vastaisi kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja perusteasiakirjan toimeenpanon tuesta, raportoi kokeilun etenemisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle hyödyntäen kokeilurekisterin tietoja, sekä toimisi ehdotetun 10 §:n mukaisen kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä.

Kokeilukunnat huolehtisivat pykälän 3 momentin mukaisesti kokeilun paikallisesta toimeenpanosta kuten kuntien alueella asuvien kohdejoukkoon kuuluvien lasten ja näiden huoltajien riittävästä informoinnista ja paikallisen kokeiluopetussuunnitelman laatimisesta. Kokeilun onnistuminen on pitkälti kiinni kokeilukunnista, jotka käytännössä järjestävät kaksivuotisen esiopetuksen. Koska kokeilu loisi 5-vuotiaille koeryhmään kuuluville lapsille uuden palvelun ja muuttaisi kunnan palvelujärjestelmää, olisi erityisen tärkeää, että kokeilukunta informoi kokeilun kohdejoukkoon kuuluvia perheitä riittävästi.

Pykälän 4 momentin mukaan Kansallinen koulutuksen arviointikeskus vastaisi 11 §:n mukaisesta kokeilun seurannasta ja arvioinnista.

5 §. Kokeilukunnat ja kohdejoukko. Pykälän 1 momentin mukaan kokeiluun osallistuvat kunnat tai kuntayhtymät (kokeilukunnat) poimittaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön osoittaman tutkijaryhmän toimesta ja tämä toimisi ositetun satunnaistamisen ensimmäisenä vaiheena. Otantaan voitaisiin ottaa vain sellaiset kunnat tai kunnista koostuvat alueet, joissa asuu vähintään noin 100 vuonna 2016 syntynyttä lasta ja joissa olisi vähintään neljä esiopetuksen toimipaikkaa tai ryhmää. Pieniä kuntia voitaisiin yhdistää arvontaan osallistuviksi alueiksi siten, että lasten ja toimipaikkojen vähimmäismäärä täytyisi. Näin mahdollistettaisiin kaikkien Suomen kuntien osallistuminen otantaan. Rajaus vähintään 100 lapsen ja neljään toimipaikkaan takaisi kuitenkin sen, että kokeilukuntien alueilla olisi mahdollista rakentaa koe- ja verrokkiryhmät ehdotetun 6 §:n mukaisesti. Koska kokeiluun käytettävä budjetti ei ole lakia kirjoitettaessa varma, jätettäisiin tarkempi kokeilukuntien valinta myöhemmin suoritettavaksi. Otanta suoritettaisiin kuitenkin laissa määriteltyjen periaatteiden mukaan siten, että kokeiluun osallistuisi 5-vuotiasta lapsiväestöä edustavasti sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia ja saamelaiskäräjistä annetun lain 4

§:n mukaisen saamelaisten kotiseutualueen kuntia eri maantieteellisistä sijainneista ja eri kuntatyypeistä. Saamelaisten kotiseutualueella tarkoitetaan Enontekiön, Inarin ja Utsjoen kuntien alueita sekä Sodankylän kunnassa sijaitsevaa Lapin paliskunnan aluetta. Edellä kuvattu mahdollistettaisiin ns. ositettuna satunnaistamisena, jossa ensin muodostetaan erilaisia ”arvontakoreja” ja sen jälkeen kuhunkin koriin laitettaisiin keskenään samankaltaisia kuntia. Tämän jälkeen kustakin korista arvotaan kokeiluun mukaan satunnaisesti valittu joukko kuntia. Tämä menettely varmistaisi sen, että kokeiluun saadaan mukaan edustava joukko Suomen kunnista. Kriteereitä arvontakorien määrittelyssä olisivat maantieteellinen (esim. aluehallintovirastojen toimialueet) sijainti, Tilastokeskuksen kuntatyyppi (kaupunkimaiset, taajaan asutut ja maaseutumaiset kunnat) sekä suomen-, ruotsin- ja saamenkielisyys. Korien määrässä otettaisiin huomioon 5-vuotiaan lapsiväestön edustavuus siten, että koreja voisi olla enemmän senkaltaisilta alueilta, joissa 5-vuotiaita lapsiakin on enemmän. Kokeilukuntien arpomista perustelee se, että mikäli kunnat voisivat itse hakeutua kokeiluun, voisivat kokeilusta saatavat tulokset vinoutua, sillä kokeiluun saattaisivat hakeutua vain aktiiviset kehittäjäkunnat. Kokeilukunnat pysyisivät samoina molempien kokeiluun osallistuvien ikäkohorttien kohdalla. Näin voitaisiin paremmin seurata kokeilun kehittymistä kunnissa. Perusopetuslaista ja sen nojalla annetuista asetuksista poikettaisiin kokeilussa perusopetuslain 4 §:n mukaisen järjestämisvelvollisuuden osalta, sillä velvollisuus järjestää kaksivuotista esiopetusta olisi vain niillä kunnilla, joissa on 6 §:n mukaan koeryhmään määräytyneitä lapsia.

Pykälän 2 momentin mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tutkijaryhmällä olisi salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus otantaa varten saada ja yhdistää valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettuja tietoja varhaiskasvatustilain 13. luvussa tarkoitettuihin tietoihin sekä valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisoikeudellisen yhteisön tietoihin, kuten esimerkiksi väestötietoihin. Tiedot olisivat tarpeen eritoten arvontakorien muodostamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön olisi julkistettava tutkijaryhmän kokoonpano, otantaan käytettävät aineistot ja otannan tulos ennen kokeilun alkamista. Otantaan käytettävät aineistot olisivat esimerkiksi aineistoja, joista käyvät ilmi ne kunnat, jotka täyttävät 1 momentissa määritellyt kriteerit, aineistoja, joista kävisivät ilmi arvontakorit ja niissä olleet kunnat, sekä aineistoja, joista käyvät ilmi otannan suorittamisen ohjelmointikomennot tai vastaavat.

Pykälän 3 momentin mukaan vuonna 2021 kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat 1 momentin mukaan arvottujen kuntien alueella asuvat lapset, jotka ovat syntyneet vuonna 2016, eli jotka täyttävät 5-vuotta kokeilun alkamisvuonna 2021. Vuonna 2022 kohdejoukon muodostaisivat vastaavasti vuonna 2017 syntyneet lapset. Kokeilun kohdejoukkoon ei kuitenkaan kuuluisi lapsi, joka aloittaa esiopetuksen 5-vuotiaana perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen järjestämisluvan saaneen opetuksen järjestäjän järjestämässä opetuksessa. Eräät yksityiset perusopetuksen järjestämisluvan saaneet painotetut koulut, kuten kielikoulut, järjestävät jo nykyisin kaksivuotista esiopetusta, joten kokeilun järjestäminen tällaisille lapsille ei olisi tarkoituksenmukaista. Lapset myös usein valikoituvat näihin kouluihin hakumenettelyn kautta, joka olisi myös haitallista kokeilusta saatavien tulosten yleistettävyyden kannalta. Rajausta perustelee myös se, että koska koeryhmän määräytyminen ei perustu vapaaehtoisuuteen, ei lasta voitaisi perusopetuslain 6 §:n 3 momentin tarkoitus huomioiden ilman huoltajan suostumusta osoittaa opetukseen, jossa noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää.

6 §. Kokeilun koe- ja verrokkiryhmä. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ositetun satunnaistamisen toisesta vaiheesta, jossa sama tutkijaryhmä, kuin 5 §:ssä, jakaisi kokeilukuntien esiopetusta järjestävät toimipaikat koe- ja verrokkiryhmiin. Otannan kohteina eivät voisi olla lapsiryhmät, sillä samassa toimipaikassa toimivat koe- ja verrokkiryhmät olisi käytännössä vaikea pitää toisistaan erillään ja koeryhmälle tarkoitettu pedagoginen toiminta voisi vaikuttaa myös verrok-

kiryhmiin. Satunnaisotannan kohteena olisivat sellaiset toimipaikat, joissa kokeilukunta nykyisin järjestää yksivuotista esiopetusta. Nämä toimipaikat voisivat olla kunnan omia toimipaikkoja tai toimipaikkoja, joista kunta hankkii esiopetuspalveluita, huomioiden kuitenkin 9 §:ssä ehdotetut rajoitukset. Ehdotetun 9 pykälän mukaan kaksivuotista esiopetusta ei saisi hankkia perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen järjestämisluvan saaneelta opetuksen järjestäjältä. Tätä rajausta ja perusopetuslain 4 §:stä poikkeamista perustelee 5 §:n kohdejoukkorajausta vastaavasti se, että näiden yksityisten ja valtion koulujen lapset usein valikoituvat näihin kouluihin hakumenettelyn kautta, joka olisi haitallista kokeilusta saatavien tulosten yleistettävyyden kannalta. Rajausta perustelee myös se, että koeryhmän määräytyminen ei perustu vapaaehtoisuuteen, jolloin ei lasta voitaisi perusopetuslain 6 §:n 3 momentin tarkoitus huomioiden ilman huoltajan suostumusta osoittaa opetukseen, jossa noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää. Koska poiminnan kohteena olisivat vain kokeilukuntien toimipaikat ja pykälässä asetettaisiin kaksivuotisen esiopetuksen järjestämismahdollisuus vain kokeilukunnille, ei tämän lain mukaista kaksivuotista esiopetusta voitaisi myöskään järjestää perusopetuslain 7 tai 8 §:ssä tarkoitetun toimijan toimesta. Esiopetusta voisi kuitenkin hankkia esimerkiksi yksityiseltä päiväkodilta. Kokeilukunnan olisi ehdotetun 9 pykälän mukaisesti vastattava siitä, että hankitut palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti, eli niissä esimerkiksi noudatetaan kokeilun opetussuunnitelman perusteita. Otannan kohteena olevissa toimipaikoissa tulisi 9 §:n mukaan olla myös mahdollisuus täydentävään varhaiskasvatukseen.

Kuten edellä kokeilukuntien arvonnassa, myös kokeilukunnan esiopetusta tarjoavat toimipaikat jaettaisiin ensin erilaisiin ”arvontakoreihin”, joissa olisi kussakin korissa keskenään mahdollisimman samankaltaisia esiopetuksen toimipaikkoja. Tavoitteena olisi varmistaa se, että erilaisien korien myötä kokeiluun tulee riittävä määrä erityyppisiä esiopetusyksiköitä sekä toisaalta varmistaa, että samasta korista muodostuvista koe- ja verrokkiryhmistä tulee keskenään mahdollisimman samankaltaiset ja näin ollen myös vertailtavat. Kriteerinä arvontakorien muodostamiselle olisi, että koreja olisi sekä suomen-, ruotsin- että saamenkielisistä toimipaikoista ja erilaisilta sosioekonomisilta alueilta. Määrittäviä tekijöitä sosioekonomisissa alueissa voisivat olla esimerkiksi perusasteen tai korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden osuus 30–54-vuotiaiden ikäluokasta, eri palkkausasteet, työttömyysasteet ja vieraskielisen väestön osuus. Suurissa kunnissa tai kunnista koostuvissa alueissa koreja voisi olla enemmän toimipaikoista, joiden alueella vain perusasteen suorittaneiden osuus 30–54-vuotiaiden ikäluokasta, työttömyysaste ja vieraskielisen väestön osuus ovat korkeita. Nämä kriteerit vastaisivat tasa-arvoa edistäviin toimenpiteisiin ja laadun kehittämiseen myönnettävän erityisavustuksen eli ns. positiivisen diskriminaation avustuksen kriteereitä. Näiden toimipaikkojen suurempi otanta varmistaisi sen, että kokeilulla voitaisiin saada yleistettäviä tuloksia nimenomaan tällaisesta sosioekonomisesta ympäristöstä tulevista lapsista. Tämän jälkeen kunkin arvontakorin esiopetuksen toimipaikat asetettaisiin satunnaiseen järjestykseen ja toimipaikkoja otettaisiin kokeiluun mukaan tässä järjestyksessä ennalta määritelty määrä. Kustakin korista mukaan otettavien toimipaikkojen määrä riippuu kokeilun käytettävissä olevasta budjetista. Jokaiseen arvontakoriin sisällytettäisiin riittävä määrä esiopetuksen toimipaikkoja, jotta sekä koe- että verrokkiryhmään tulisi vähintään kaksi yksikköä. Kokeilukunnan tulisi järjestää koeryhmään arvotuissa toimipaikoissa kaksivuotista esiopetusta. Toimipaikat pysyisivät samoina molempien kokeiluun osallistuvien ikäkohorttien kohdalla. Näin voitaisiin paremmin seurata kokeilun kehittymistä toimipaikoissa.

Koeryhmään kuuluisivat ensinnäkin ne kohdejoukkoon kuuluvat lapset, jotka olisivat otantaan kuuluvissa toimipaikoissa varhaiskasvatuksessa. Koeryhmään kuuluisivat lisäksi ne kohdejoukkoon kuuluvat lapset, jotka eivät ole otantaan kuuluvissa toimipaikoissa varhaiskasvatuksessa, vaan ovat joko kotihoidossa tai otannan ulkopuolelle jääneessä toimipaikassa varhaiskasvatuksessa, mutta jotka asuvat otantaan kuuluvan toimipaikan alueella. Asuminen perustuisi lapsen kotiosoitteeseen. Otantaan kuuluvan toimipaikan alue määriteltäisiin tutkijaryhmän toimesta

myöhemmin tarkemmin, mutta se voisi kunnasta riippuen koostua esimerkiksi Tilastokeskuksen ruututietokannan 1km x 1km –ruuduista tai 250m x 250m -ruuduista toimipaikan ympärillä tai toimipaikassa aiemmin esiopetuksessa olleiden lasten osoitetietojen perusteella. Tällaista koeryhmän määräytymistä perustelee se, että mikäli perheet voisivat itse hakeutua kokeiluun, voisivat kokeilusta saatavat tulokset vinoutua, sillä kokeiluun saattaisivat hakeutua vain aktiiviset perheet. Tarkoituksena olisi saada koeryhmään myös niitä lapsia, jotka eivät vielä ole kasvatus- ja opetuspalveluiden piirissä, vaan kotihoidossa. Koska koeryhmään pääseminen olisi perheistä itsestään riippumatonta, voidaan kokeilun tulosten arvioida olevan luotettavampia, kuin vapaaehtoisuuteen perustuvissa kokeiluissa olisi mahdollista. Perusopetuslaista ja sen nojalla annetuista asetuksista poikettaisiin kokeiluissa perusopetuslain 4 §:n mukaisen järjestämisvelvollisuuden osalta, sillä kokeiluun valikoituneiden kuntien olisi järjestettävä kokeilun mukaista kaksivuotista esiopetusta vain määrätylle koeryhmään kuuluvalla lapsijoukolle. Kokeilussa sovellettaisiin myös soveltuvin osin perusopetuslain 6 §:n mukaista koulupaikan määräytymistä.

Pykälän 2 momentin mukaan tutkijaryhmällä olisi 5 §:ä vastaavasti salassapitosäännösten estämättä otantaan varten oikeus saada ja yhdistää valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettuja tietoja varhaiskasvatuslain 13. luvussa tarkoitettuihin tietoihin sekä valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisoikeudellisen yhteisön tietoihin, kuten esimerkiksi väestötietoihin. Tiedot olisivat tarpeen eritoten arvontakorien muodostamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön olisi julkistettava otantaan käytettävät julkiset aineistot ja otannan tulos ennen kokeilun alkamista. Aineistojen saatavuutta voitaisiin rajoittaa salassa pidettävien tietojen osalta, joita erilaisten sosioekonomisten alueiden toimipaikkojen selvittäminen saattaa edellyttää. Otannan tuloksen tulisi kuitenkin olla julkinen.

Pykälän 3 momentin mukaan ne kohdejoukkoon kuuluvat lapset, jotka eivät kuulu koeryhmään, muodostaisivat verrokkiryhmän. Verrokkiryhmänä toimisivat siis ne kokeilukunnan tai kokeilualaueen samana vuonna syntyneet lapset, joita ei ole poimittu koeryhmään. Kunnista koostuvissa alueissa olisi mahdollista, että johonkin kuntaan osuu vain joko koe- tai verrokkiryhmään kuuluvia lapsia. Myös verrokkiryhmää seurattaisiin seurantatutkimuksella ja verrokkiryhmän lasten tiedot tallennettaisiin kokeilurekisteriin.

Pykälän 4 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoittaisi kokeilukunnille otantaan kuuluvista esiopetuksen toimipaikoista, toimipaikkojen alueista ja koe- ja verrokkiryhmään kuuluvista lapsista, kun tämä laki on vahvistettu ja otanta on tehty.

7 §. Päätös lapsen osallistumisesta kaksivuotiseen esiopetukseen. Pykälän 1 momentin mukaan kokeilukunnan olisi ilmoitettava koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajalle tai tämän muulle lailliselle edustajalle lapsen kuulumisesta koeryhmään ja mahdollisuudesta hakea kaksivuotiseen esiopetukseen. Käytännössä ilmoitus voisi olla esimerkiksi kirje, jossa huoltajia ohjataan hakemaan lapselleen paikkaa kaksivuotisesta esiopetuksesta. Kirje tulisi laatia siten, että se olisi mahdollisimman selkeä ja kannustaisi perheitä osallistumaan kaksivuotiseen esiopetukseen. Koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajan olisi huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu kaksi vuotta kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Koeryhmään kuulumisen määräytyisi siis ehdotetun lain nojalla, mutta perheellä olisi mahdollisuus valita, osallistuuko lapsi kaksivuotiseen esiopetukseen vai ei. Koeryhmään kuuluva lapsi voisi ohjatun, Opetushallituksen kokeilun opetussuunnitelman perusteita noudattavan kaksivuotisen esiopetustoiminnan sijaan saavuttaa esiopetuksen tavoitteet muulla vaihtoehtoisella tavalla, kuten kotona vanhempien opastamana, kerhossa tai osallistumalla varhaiskasvatukseen. Tämä sama vaihtoehto on mahdollista myös nykyisessä yksivuotisessa esiopetuksessa, jossa se valitaan harvoin. Muu tavoitteet saavuttava toiminta voisi olla maksullista. Myös muuhun ta-

voitteet saavuttavaan toimintaan osallistuvan lapsen tiedot tallennettaisiin 9 §:n mukaiseen kokeilurekisteriin, sillä hän olisi edelleen osa koeryhmää. Näin kokeilulla selvittäisiin myös perheiden erilaisia palveluvalintoja sekä muuta esiopetuksen tavoitteet saavuttavaa toimintaa.

Pykälän 2 momentin mukaan kokeilukunta tekisi lapsen huoltajan tai tämän muun laillisen edustajan hakemuksesta päätöksen lapsen osallistumisesta kaksivuotiseen esiopetukseen. Kokeilukunnan tulisi hyväksyä hakemus, mikäli lapsi kuuluu koeryhmään. Kaksivuotiseen esiopetukseen haettaisiin soveltuvin osin siten kuin perusopetusasetuksen 23 a §:ssä säädetään. Mikäli kaksivuotista esiopetusta antavaan toimipaikkaan hakeutuisi koeryhmän ulkopuolelta 5-vuotiaita lapsia, nämä lapset eivät voisi osallistua kaksivuotiseen esiopetukseen, mutta he voisivat sen sijaan osallistua varhaiskasvatukseen ja heiltä voitaisiin periä varhaiskasvatuksen asiakasmaksulain mukainen maksu. Kokeilun rajaaminen vain otantaan kuuluvien toimipaikkojen ja niiden alueella asuville lapsille takaa sen, että kokeilusta saatavat tulokset ovat yleistettävissä, eikä tuloksiin vaikuta esimerkiksi aktiivisten perheiden hakeutuminen kokeilun piiriin.

Pykälän 3 momentin mukaan kokeilukunnan tulisi lapsen huoltajan tai tämän muun laillisen edustajan tekemästä hakemuksesta peruuttaa 2 momentissa tarkoitettu päätös. Päätös tulisi peruuttaa myös silloin, kun lapsi poistuu muutoin koeryhmästä esimerkiksi muuttamalla toiseen kuntaan. Päätös voitaisiin peruuttaa siis vain perheestä tai lapsesta johtuvasta syystä, ei kunnan omasta aloitteesta. Lapsen poistuessa kokeilun piiristä hän palaisi niin sanotun normaalilainsäädännön piiriin ja hänellä olisi 3 §:n mukaan tällöin oikeus varhaiskasvatukseen tai esiopetukseen lapsen iästä ja tarpeista riippuen.

Pykälän 4 momentin mukaan muutoksenhausta tässä pykälässä tarkoitettuun päätökseen olisi voimassa, mitä muutoksenhausta oppilaaksi ottamisesta perusopetuslain 42 §:ssä säädetään. Päätökseen saisi siis vaatia oikaisua aluehallintovirastolta siten kuin hallintolaissa säädetään.

8 §. Kokeilun laajuus ja opetussuunnitelma. Ehdotetun 1 momentin mukaan kaksivuotista esiopetusta annettaisiin kahtena vuotena vähintään 1 400 tuntia, vähintään 700 tuntia kumpanakin vuotena. Kokeiluun osallistuvien lasten osalta poikettaisiin siis perusopetuslain 9 §:n mukaisesta esiopetuksen laajuudesta ja perusopetusasetuksen 3 §:n mukainen annettavien tuntien määrä tuplaantuisi. Opetuksen vuosittainen määrä olisi sama kuin yksivuotisessa esiopetuksessa eli vähintään 700 tuntia. Päivittäinen työmäärä saisi perusopetusasetuksen 4 §:n mukaisesti olla enintään 5 oppituntia.

Ehdotetun 2 momentin mukaan kokeilussa poikettaisiin perusopetuslain 14 §:n nojalla Opetushallituksen antamista Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteista (2014) ja Opetushallitus laatisi kokeilulle omat opetussuunnitelman perusteet. Kokeilun perusteasiakirjassa tulisi erityisesti huomioida esiopetuksen nuorimmat 4- ja 5-vuotiaat lapset sekä kehittää joustavia esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumia. Kokeilun opetussuunnitelman perusteasiakirjan tulisi olla valmis 31.1.2021 mennessä, jotta paikallisten opetussuunnitelmien laatimiselle jäisi riittävästi aikaa. Perusopetuslain 29 §:n mukaisesti Opetushallituksen tulisi myös kokeilun opetussuunnitelman perusteissa antaa määräykset kurinpitokeinojen ja kasvatustieteiden käytämistä koskevan suunnitelman laatimisesta.

Kaksivuotinen esiopetus voitaisiin kokeilussa järjestää kahdesta ikäluokasta muodostuvien koeryhmiin kuuluvien lasten yhteisenä opetuksena. Toteutuksessa tulisi huomioida varhaiskasvatukselle ominaiset toimintatavat. Kahden ikäluokan yhdistäminen voisi auttaa ryhmien muodostamista pienissä yksiköissä. Lasten kannalta asetelma vähentäisi ikään liittyvää vertailuasetelmaa ja toisi opettajalle muun muassa mahdollisuuden hyödyntää kokeneempien lasten osamista esiopetuksen käytäntöihin ohjaamisessa. Asetelma tukisi yhtenäisen oppimisen polun muodostumista.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kokeilukunnan tulisi hyväksyä tässä laissa tarkoitettua opetusta varten paikallinen opetussuunnitelma 1.8.2021 mennessä, eli kokeilun alkamiseen mennessä. Kuten perusopetuslain 15 §:ssä säädetään, paikallinen kokeilua koskeva opetussuunnitelma olisi hyväksyttävä erikseen suomen-, ruotsin- ja saamenkielistä opetusta varten sekä tarvittaessa muulla kielellä annettavaa opetusta varten. Opetussuunnitelma tulisi, siltä osin kuin sen perusteista säädetään Opetushallituksen laatimassa kokeilun perusteasiakirjassa, laatia yhteistyössä kunnan sosiaali- ja terveydenhuollon toimeenpanoon kuuluvia tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa. Kokeilukunnan tulisi määrätä myös kodin ja koulun yhteistyön sekä opetussuunnitelman perusteiden mukaisen oppilashuollon järjestämistavasta. Perusopetuslain 29 §:n mukaisesti kokeilukunnan tulisi laatia ja ohjeistaa opetussuunnitelman yhteydessä suunnitelma kurinpitokeinojen ja kasvatustieteiden käyttämisestä ja niihin liittyvistä menettelytavoista. Opetussuunnitelmien toimeenpano edellyttäisi käytännössä myös sitä, että kokeilukunnan esiopetushenkilöstö osallistuu kaksivuotista esiopetusta koskeviin koulutuksiin.

9 §. Kokeilua koskevia tarkentavia säännöksiä. Pykälän 1 momentissa selvennettäisiin, että mikäli koeryhmään poimitaan 6 §:n mukaisesti sekä suomen- että ruotsinkielisiä lapsia, tulisi kokeilukunnan järjestää kokeilun mukaista kaksivuotista esiopetusta erikseen kumpaakin kieliryhmää varten. Muutoinkin kokeilussa noudatettaisiin perusopetuslain mukaista opetuskieliä koskevaa säännöstöä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin perusopetuslain 4 §:stä poikkeavasti, että kaksivuotista esiopetusta ei saisi hankkia perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen järjestämisluvan saaneelta opetuksen järjestäjältä. Tätä rajausta on perusteltu 5 ja 6 §:n yhteydessä sillä, että lapset valikoituvat näihin kouluihin. Kaksivuotista esiopetusta voisi kuitenkin hankkia esimerkiksi yksityiseltä päiväkodilta, jolloin kokeilukunta vastaisi siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti, eli hankitussa kaksivuotisessa esiopetuksessa tulisi esimerkiksi noudattaa kokeilun opetussuunnitelman perusteita.

Pykälän 3 momentin mukaan kokeilun toteuttamispaikat olisi rajattu siten, että esiopetusta voitaisiin järjestää vain sellaisessa toimipaikassa, jossa järjestetään myös varhaiskasvatusta. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että tällöin lapsen koko toimintapäivään sovelletaan varhaiskasvatustilain ja -asetuksen mukaisia henkilöstön ja lasten välisiä suhdelukuja. Tämä ei estäisi perusopetusasetuksen mukaisten erityisten oppilaiden opetusryhmien muodostamista.

Pykälän 4 momentin mukaan kokeilussa poikettaisiin perusopetuslain 32 §:stä siten, että ensisijainen koulumatkaetuus olisi oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta varten myönnettävä riittävä avustus perheelle. Perusopetuslain 32 §:n mukaan, jos oppilaan matka kotoa esiopetukseen on viittä kilometriä pitempi, oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen kotoa suoraan esiopetukseen. Esiopetusta saavalla oppilaalla on oikeus maksuttomaan kuljetukseen myös silloin, kun edellä tarkoitettu matka oppilaan ikä ja muut olosuhteet huomioon ottaen muodostuisi oppilaalle liian vaikeaksi, rasittavaksi tai vaaralliseksi. Maksuttoman kuljetuksen vaihtoehtona on oppilaan kuljettamisesta tai saattamisesta varten myönnettävä riittävä avustus. Kokeiluun osallistuvat lapset ovat kokeilun alkaessa 4- ja 5-vuotiaita, joten perheen itse järjestämä kuljetus olisi lapsille turvallisin vaihtoehto. Toissijainen vaihtoehto olisi kunnan järjestämä kuljetus ja se edellyttäisi riittävää valvontaa kuljetuksen aikana. Avustusta tai kuljetusta koskevassa harkinnassa tulisi erityisesti ottaa huomioon lasten nuori ikä ja myöntää avustus tai kuljetus myös matkan ollessa alle viisi kilometriä.

10 §. Kokeilurekisteri. Pykälän 1 momentin mukaan kokeilurekisterin tarkoituksena on mahdollistaa kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun toimeenpanon hallinnointi, tilastointi, seuranta, arviointi ja tutkimus. Hallinnointi ja tilastointi liittyvät kiinteästi Opetushallitukselle ehdotettuun opetussuunnitelman perusteasiakirjan toimeenpanon tukemiseen ja raportointitehtävään.

Seuranta, arviointi ja tutkimus puolestaan arviointikeskukselle pykälässä 11 ehdotettuun tehtävään.

Pykälän 2 momentin mukaan lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu tutkijaryhmä keräisi ja ilmoitaisi kokeilun kohdejoukkoon kuuluvista lapsista 3 momentin 1—6 kohtien mukaiset tiedot Opetushallitukselle. Nämä tiedot muodostuvat tutkijaryhmälle osana 5 ja 6 §:ssä kuvattua otantaa. Kokeilukunnat keräisivät ja ilmoittaisivat kokeilun koeryhmään kuuluvista lapsista 3 momentin 7—9 kohtien mukaiset tiedot Opetushallitukselle. Ilmoittaminen voisi tapahtua esimerkiksi tietoturvallisina tiedostosiirtoina tai sähköisellä lomakkeella. Opetushallitus tallentaisi sille ilmoitetut tiedot kokeilurekisteriin, joka luotaisiin kokeilua varten. Opetushallitus toimisi uuden kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä. Tästä seuraisivat Opetushallitukselle yleisen tietosuojasetuksen mukaiset rekisterinpitäjät velvoitteet. Opetushallitus olisi myös kokeilurekisterin suhteen julkisen hallinnon tiedonhallintalain mukainen tiedonhallintayksikkö, jonka tehtävänä olisi järjestää kokeilurekisterin tiedonhallinta tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti. Koska kokeilukunnat ja tutkijaryhmä käytännössä keräisivät rekisteriin tallennettavat tiedot, olisivat he keräämiensä tietojen osalta rekisterinpitäjiä ja vastaisivat tietosuojaasetuksen 13 artiklan mukaisesta informointivelvoitteesta suhteessa rekisteröityihin, tutkijaryhmä tietojen 1—6 osalta ja kunnat tietojen 7—9 osalta.

Pykälän 3 momentin mukaan koeryhmään kuuluvista lapsista tallennetaan kokeilurekisteriin momentissa luetteloidut tiedot. Nimi, henkilötunnus ja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettu oppijanumero toimisivat lapsen yksilöivänä tietona ja mahdollistaisivat lapsen tietojen vertaamisen eri rekistereiden tietoihin. Oppijanumeroa käytetään muun muassa varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardassa. Esiopetuksen toimipaikan alue, jossa lapsi asuu keväällä 2021 tai 2022, liittyisi pykälässä 6 kuvattuun otantaan. Vuosi 2021 koskisi ensimmäistä ikäkohorttia, vuosi 2022 toista ikäkohorttia. Mikäli lapsi asuu otantaan kuuluvan toimipaikan lähellä, hän kuuluu koeryhmään. Samaan otantaan liittyisi tieto varhaiskasvatuksen järjestäjästä ja toimipaikasta, jossa lapsi on varhaiskasvatuksessa keväällä 2021 tai 2022. Kohdissa 5 ja 8 tarkoitetuista toimipaikoista tallennettaisiin toimipaikan nimi ja toimipaikan OID-tunnus, joka on Opetushallituksen organisaatietietojen hallintapalvelussa annettu tunnus, joka auttaa yksilöimään toimipaikan. Vaikka kohdan 5 mukainen tieto varhaiskasvatuksen toimipaikasta kerätään myös varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardaan, niin tietojen säilyttämisen ja tietojen yhdistettävyyden näkökulmat perustelevat tallentamaan tiedon erikseen myös kokeilurekisteriin. Edelliset kohtien 4 ja 5 tiedot yhdessä koe- tai verrokkiryhmätiedon kanssa mahdollistavat sen, että kokeilun koeasetelma voidaan myöhemmin tarvittaessa tutkimuksellisesti todentaa. Tärkeää olisi niin ikään tietää lapsen osallistuminen kaksivuotiseen esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan, jotta näiden vaikutuksia voidaan seurata toisistaan erillään. Rekisteriin tallennettaisiin myös tieto esiopetuksen järjestäjästä ja toimipaikasta, jossa lapsi osallistuu kaksivuotiseen esiopetukseen, sekä tieto siitä, mikäli lapsi peruuttaa osallistumisensa kaksivuotiseen esiopetukseen tai lapsi muutoin poistuu koeryhmästä. Nämä tiedot mahdollistaisivat kokeilun hallinnon, tilastoinnin ja seuranta tutkimuksen tekemisen sekä mahdollisen myöhemmän pitkittäistutkimuksen kokeilun kohdejoukosta. Kokeilurekisterin tietojen avulla koeasetelma voitaisiin myöhemmin todentaa.

Pykälän 4 momentin mukaan kokeilurekisteriin tallennettaisiin verrokkiryhmään kuuluvista lapsista minimointiperiaatteen mukaisesti vain edellä 3 momentin 1—6 kohdassa tarkoitettut tiedot, sillä kohtien 7—9 mukaisia tietoja heistä ei syntyisi lainkaan. Pykälän 3 ja 4 momentissa kuvatut tiedot olisivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 21. kohdan mukaisesti, sillä ne olisivat osa tieteellisen seuranta tutkimuksen perusaineistoa ja valtionhallinnon kehittämistyötä. Kokeiluun osallistuviin lapsiin ei haluta kohdistettavan esimerkiksi sellaista vaikutustoimintaa,

joka voisi vaikuttaa kokeilun tuloksiin. Salassapitoperuste voidaan johtaa myös 24 §:n 32. kohdan mukaisista henkilön elintavoista tai henkilökohtaisista oloista, jollaisia esimerkiksi kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen ja kokeilun peruuttamisen syy voivat olla.

Pykälän 5 momentin mukaan, jos lapsella ei olisi oppijanumeroa, tulisi Opetushallituksen luoda lapselle oppijanumero valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 3 §:n mukaisesti. Käytännössä oppijanumero tulisi luoda sellaiselle lapselle, joka ei ennen kokeilua ole osallistunut varhaiskasvatukseen. Mikäli lapsi osallistuu kokeilun lisäksi täydentävään varhaiskasvatukseen, tallennettaisiin lapsen varhaiskasvatustiedot varhaiskasvatuksen tietovarantoon varhaiskasvatustietolain mukaisesti.

Pykälän 6 momentin mukaan rekisteriin kerättyjä tietoja saisi käyttää vain kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa ja kokeilua koskevissa arvioinneissa ja tutkimuksissa. Opetushallituksen kokeilun opetussuunnitelman toimeenpanotyö voisi esimerkiksi edellyttää yhteydenottoja kokeilukuntiin tai -toimipaikkoihin ja Opetushallitus voisi tarkastaa nämä tiedot rekisteristä. Samoin raportointitehtävä opetus- ja kulttuuriministeriölle edellyttäisi rekisteritietoja esimerkiksi kokeiluun osallistuvien lasten määräästä. Rekisterin tietoja voitaisiin luovuttaa myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain vaatimaa etuusharkintaa varten Kansaneläkelaitokselle. Seurannan ja arvioinnin tekevällä arviointikeskuksella olisi salassapitosäännösten estämättä oikeus seuranta- ja arviointia varten saada ja yhdistää kokeilurekisterin tietoja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettuihin tietoihin, varhaiskasvatustietolain 13. luvussa tarkoitettuihin tietoihin sekä valtion ja kunnan sekä muun julkisoikeudellisen yhteisön tietoihin. Eri rekisteritietojen yhdistäminen olisi tärkeää monitieteisen seurantatutkimuksen toteuttamiselle, jotta myös kokeilun taustamuuttajat, kuten perheen sosioekonominen tausta, voitaisiin ottaa tutkimuksessa huomioon. Rekisteriä koskeviin tietojen luovutustapoihin sovellettaisiin muutoin yleislainsäädäntöä, eli esimerkiksi mitä julkisuuslain 16 §:ssä säädetään. Tätä kautta myös julkisen hallinnon tiedonhallintalain mukaiset luovutustavat soveltuivat rekisteriin.

Suoraan tietosuojasetuksesta seuraa periaate, jonka mukaan henkilötiedot saadaan säilyttää vain niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tästä syystä erillisestä tietojen säilyttämisajasta rekisterissä ei säädetäisi. Tässä laissa säädetty tietojen käsittelyn tarkoitukset päättyisivät oletettavasti viimeistään silloin, kun kokeilua koskeva seurantatutkimus päättyisi. Julkisen hallinnon tiedonhallintalain mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvallisella tavalla. Tarkoitus on, että rekisterin jälkeen tiedot voitaisiin arkistoida Kansallisarkiston toimesta ja tämä ratkaisutaisiin kokeilun ollessa käynnissä arkistolainsäädännön mukaisesti Kansallisarkiston seulontapäätöksellä.

11 §. Kokeilun seuranta ja arviointi. Pykälän 1 momentin mukaan lain 1 §:ssä säädetyn kokeilun tarkoituksen toteutumista selvittäisiin seuraamalla ja arvioimalla kokeilun toimeenpanoa, kohdejoukkoa, kokeilun pedagogisia ja toiminnallisia käytäntöjä sekä kokeilun opetussuunnitelman perusteita ja paikallisia opetussuunnitelmia. Näin ollen kokeilulla saataisiin tietoa ja kokemuksia siitä, miten kaksivuotisen esiopetuksen käytännön järjestelyt ovat onnistuneet kokeilukunnissa ja ovatko esimerkiksi lapset, perheet, ja kasvatushenkilöstö olleet siihen tyytyväisiä. Tämä tieto toimisi tulevaisuudessa päätöksenteon tukena, jos mallin valtakunnallistamista myöhemmin harkitaan. Seurantatutkimuksessa verrattaisiin koe- ja verrokkiryhmää ja selvitetäisiin, mitä vaikutuksia kaksivuotisella esiopetuksella on ollut koeryhmään kuuluviin lapsiin. Vastavasti kuin perusopetuslain 21 §:ssä säädetään, myös kokeilun osalta kokeilukunnan tulisi osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Pykälän 2 momentin mukaan Kansallinen koulutuksen arviointikeskus voisi teettää kohdejoukkoon kuuluville lapsille 1 §:ssä säädetyn kokeilun tarkoituksen toteutumisen selvittämisen kannalta tarpeellisia arviointeja, joilla seurataan lapsen kehitys- ja oppimisedellytysten, sosiaalisten taitojen sekä lapsen terveen itsetunnon kehitystä. Nämä seuraamisen kohteet ovat perusopetuslaissa mainittuja esiopetukselle asetettuja tavoitteita, joita siis sovellettaisiin myös kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun. Arviointiaineistot olisivat salassa pidettäviä julkisuuslain 24 §:n 21. kohdan mukaisesti, sillä ne olisivat osa tieteellisen tutkimuksen perusaineistoa. Arviointiaineistojen voidaan myös katsoa rinnastuvan 24 §:n 29. kohdan mukaisiin asiakirjoihin, eli asiakirjoihin, jotka sisältävät tietoja henkilölle suoritetusta psykologisesta testistä tai soveltuvuuskokeesta. Arviointiaineistot voisivat myös sisältää 24 §:n 30. kohdassa tarkoitettuja oppilaan henkilökohtaisten ominaisuuksien sanallista arviointia koskevia tietoja. Arviointien teettämiseen liittyisi tarpeellisuusharkinta, joka tehtäisiin suhteessa lain 1 §:ssä ehdotettuun kokeilun tarkoituksen toteutumisen selvittämiseen. Arviointien teettäminen olisi kokeilun vaikuttavuuden tutkimisen kannalta välttämätöntä, sillä näin voitaisiin tutkia, onko kaksivuotisella esiopetuksella ollut vaikutusta koeryhmään kuuluviin lapsiin verrattuna verrokkiryhmän lapsiin. Arviointien aineistot voitaisiin säilyttää niin kauan kuin se on välttämätöntä seurantatutkimuksen toteuttamiseksi. Tietojen siirtäminen arkistoon arvioitaisiin kokeilun ollessa käynnissä Kansallisarkiston seulontapäätöksellä.

Pykälän 3 momentin mukaan seurannasta ja arvioinnista toimitettaisiin väliraportti vuoden 2023 alussa, jolloin se olisi käytettävissä eduskuntavaalien ja hallitusohjelman muodostamisen aikana keväällä 2023. Ensimmäinen väliraportti koskisi lähinnä kokeilusta saatuja kokemuksia, sillä varsinaisia vaikuttavuustuloksia ei vielä olisi saatavilla, sillä ensimmäisen ikäkohortin lapset olisivat tällöin vielä kokeilun mukaisessa esiopetuksessa.

12 §. Kokeilun rahoitus. Pykälän mukaan kokeilukunnalle korvattaisiin erityisavustuksella tämän lain mukaiseen kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvien lasten ensimmäisestä esiopetusvuodesta kunnalle aiheutuvat laskennalliset varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulojen menetykset ja esiopetuksen lisäkustannukset osallistuvien lasten määrän, kunnan keskimääräisten varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen ja esiopetuskustannusten mukaisesti. Ensimmäiselle ikäkohortille ensimmäinen esiopetusvuosi olisi lukuvuosi 2021—2022, toiselle ikäkohortille puolestaan 2022—2023. Kaksivuotisen esiopetuksen toinen vuosi kuuluisi perusopetuslain 43 §:n mukaisen rahoituslainsäädännön piiriin. Kunnan keskimääräisillä esiopetuskustannuksilla tarkoitettaisiin kyseisen kunnan aikaisempien vuosien keskimääräisiä esiopetuksen kustannuksia, jotka saadaan Opetushallitukselta. Kuntien esiopetuskustannukset voivat vaihdella useilla tuhansilla euroilla, joten valtakunnan keskimääräisten kustannusten mukaan avustusta ei olisi järkevää myöntää. Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulojen menetykset kysyttäisiin kokeilukunnalta ja ne perustuisivat kunnan aikaisempien vuosien tietoihin. Avustus maksettaisiin kunnalle kahdessa erässä per kohortti, syksyllä ja keväällä, kun kokeilukunnat ja kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvat lapset olisivat tiedossa. Kokeilun ensimmäiseen vuoteen ei sovellettaisi perusopetuslain 43 §:n mukaisesti lakia kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta (1702/2009) eikä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia (1705/2009). Kokeilun toinen vuosi kuuluisi mainitun lainsäädännön piiriin lasten ollessa 6-vuotiaita.

Pykälän 2 momentin mukaan kokeilukunnalle korvattaisiin erityisavustuksella myös kokeilusta aiheutuvat laskennalliset hallinnolliset kulut kohdejoukkoon kuuluvan lapsimäärän mukaan. Momentti kattaisi siis sekä koe- että verrokkiryhmän lapsista tehtävät kirjaukset kokeilurekisteriin sekä muun kokeilun hallinnollisen toimeenpanon. Avustus olisi saman suuruinen kaikista lapsista, eikä sitä räätälöitäisi kuntakohtaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan erityisavustukseen sovellettaisiin muilta osin valtionavustuslakia ja valtionapuviranomaisena toimisi opetus- ja kulttuuriministeriö.

13 §. Voimaantulo. Laki tulisi voimaan kokeilun alkaessa 1 päivänä elokuuta 2021. Tätä ennen voitaisiin kuitenkin ryhtyä kokeilua valmisteleviin toimenpiteisiin, kuten 5 ja 6 §:ssä kuvattuihin otantoihin ja tehdä 7 §:ssä tarkoitetut päätökset. Kokeilun toimeenpanoa koskevat 1—9 § sekä rahoitusta koskeva 12 § olisivat voimassa kokeilun päättymiseen 31 päivään toukokuuta 2024 saakka. Kokeilurekisteriä (10 §) ja seurantaa koskevat pykälät (11 §) olisivat kuitenkin voimassa myös tämän jälkeen.

7.2 Varhaiskasvatustalaki

65 §. Soveltamisala. Varhaiskasvatustalain muutoksen tarkoituksena on muuttaa Varda-tietovarannon teknisiä luovutustapoja siten, että kokeilulain edellyttämät tiedonsiirrot otannan ja seurantalututkimuksen tekemälle taholle saadaan sujuviksi. Samalla selkeytyisivät tietovarannon luovutustavat yleisemminkin sekä tietovarannon suhde julkisuuslakiin ja julkisen hallinnon tiedonhallintalakiin. Nykyisin varhaiskasvatustalain 65 §:ssä on suljettu julkisuuslain ja julkisen tiedonhallintalain mukaiset luovuttamistavat pois ja erityissäännöksellä (73 §) mahdollistettu vain rajapintaluovutus. Poistamalla pykälän loppuosa voitaisiin tietovarannon tietojen luovutustapoihin jatkossa soveltaa julkisuuslain henkilötietoja koskevista säännöksistä esimerkiksi lain 13 §:n 2 momenttia, 16 §:n 3 ja 4 momenttia ja näin ollen myös julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain mukaisia luovutustapoja. Muutoksella mahdollistettaisiin myös julkisuuslain 21 §:n mukaisesti tietoaineistojen muodostaminen pyynnöstä eli opetus- ja kulttuuriministeriön yksinoikeus tietoaineistoihin poistuisi. Tämä yksinoikeus on käytännössä osoittautunut hankalaksi. Ministeriölle tehtävät tietoaineistot määräytyisivät pääsääntöisesti edelleen varhaiskasvatustalain 69 §:n mukaisesti. Selvyyden vuoksi tuotaisiin ilmi, että tietojen saamiseen oikeutettujen ryhmää olisi kuitenkin edelleen rajoitettu 73 §:ssä.

69 §. Tietoaineistojen tuottaminen. Lain 69 §:n tarkoitus täsmentyisi koskemaan nimenomaan ministeriölle tuotettavia tietoaineistoja, joita varten laadittaisiin ministeriön määräys. Selvyyden vuoksi pykälän 1 momentista poistettaisiin tietoaineistojen tuottaminen vuosittain, sillä tietoaineistoja voidaan tarvita myös tätä tiheämmin.

73 §. Tietojen luovuttaminen ja katseleminen. Pykälän toisesta momentista poistuisi luovutus tapaa rajaava ilmaisu ”luovutuspalvelun avulla”, mikä edelleen tukisi yleislainsäädännön mahdollistamia luovutustapoja. Myös tietoihin oikeutettujen ryhmää laajennettaisiin poistamalla viranomaisrajaus. Viranomaisen käsite on osoittautunut käytännössä hankalaksi ja liian rajavaksi. Tieteelliseen tutkimukseen luovuttaminen olisi edelleen sallittua julkisuuslain nojalla. Koska tietojen saaminen olisi kuitenkin edelleen rajoitettu koskemaan vain lakisäätteisiä tehtäviä, ei tietoja voisi edelleenkään luovuttaa esimerkiksi kaupallisiin tarkoituksiin.

Pykälän 3 momentin ensimmäinen lause poistettaisiin siksi, että luovutustapoja halutaan moninaistaa, kuten edellä on esitetty. Luovutustavat määräytyisivät jatkossa yleislain-säädännön mukaan. Momentin loppuosalle ei enää olisi tarvetta, sillä vastaavat veloitteet seurasivat suoraan julkisen hallinnon tiedonhallintalaista.

8 Voimaantulo

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilulaki tulisi voimaan 1.8.2021. Valmisteleviin toimenpiteisiin, kuten kokeilulain mukaisiin otantoihin ja opetussuunnitelmien laatimiseen voitaisiin kuitenkin ryhtyä jo aiemmin.

Varhaiskasvatustalain muutoksen ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2020, jotta kokeilun satunnaistamiseen liittyvään valmistelutyöhön voitaisiin ryhtyä vuoden 2020 aikana.

9 Toimeenpano ja seuranta

Kokeilun toimeenpanon tehtävistä on ehdotettu säädettäväksi lain 4 §:ssä siten, että opetus- ja kulttuuriministeriö johtaisi ja ohjaisi kokeilun toimeenpanoa ylimpänä viranomaisena. Opetushallitus vastaisi kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja perusteasiakirjan toimeenpanon tuesta, raportoisi kokeilun etenemisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle hyödyntäen kokeilurekisterin tietoja, sekä toimisi ehdotetun 10 §:n mukaisen kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä. Kokeilukunnat huolehtisivat kokeilun paikallisesta toimeenpanosta kuten kuntien alueella asuvien kohdejoukkoon kuuluvien lasten ja näiden huoltajien riittävästä informoinnista ja paikallisen kokeiluopetussuunnitelman laatimisesta. Kokeilun onnistuminen on pitkälti kiinni kokeilukunnista, jotka käytännössä järjestävät kaksivuotisen esiopetuksen. Koska kokeilu loisi 5-vuotiaalle koeryhmään kuuluville lapsille uuden palvelun ja muuttaisi kunnan palvelujärjestelmää, olisi erityisen tärkeää, että kokeilukunta informoi kokeilun kohdejoukkoon kuuluvia perheitä riittävästi.

Kokeiluiden toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on pidetty sitä, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp, s. 3, PeVL 39/2002 vp, s. 2/II). Tämä on huomioitu jo kokeilun valmisteluvaiheessa, sillä kokeilun koeasetelman ovat ministeriön toimeksiannosta laatineet Aalto-yliopiston tutkijat. Kokeilun seuranta ja arviointi on ehdotuksen 11 §:ssä esitetty lakisääteiseksi tehtäväksi Kansalliselle koulutuksen arviointikeskukselle. Tätä tehtävää tukisi esityksen 10 §:n mukainen kokeilurekisteri.

Kokeilun tarkoituksen toteutumista selvittäisiin seuraamalla ja arvioimalla kokeilun toimeenpanoa, kohdejoukkoa, kokeilun pedagogisia ja toiminnallisia käytäntöjä sekä kokeilun opetussuunnitelman perusteita ja paikallisia opetussuunnitelmia. Näin ollen kokeilulla saataisiin tietoa ja kokemuksia siitä, miten kaksivuotisen esiopetuksen käytännön järjestelyt ovat onnistuneet kokeilukunnissa ja ovatko esimerkiksi lapset, perheet, ja kasvatushenkilöstö olleet siihen tyytyväisiä. Tämä tieto toimisi tulevaisuudessa päätöksenteon tukena, jos mallin valtakunnallistamista myöhemmin harkitaan. Seurantatutkimuksessa verrattaisiin koe- ja verrokkiryhmää ja selvitetäisiin, mitä vaikutuksia kaksivuotisella esiopetuksella on ollut koeryhmään kuuluviin lapsiin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus voisi teettää kohdejoukkoon kuuluville lapsille tarpeellisia arviointeja, joilla seurataan lapsen kehitys- ja oppimisedellytysten, sosiaalisten taitojen sekä lapsen terveen itsetunnon kehitystä.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on valmisteilla oppivelvollisuuden laajentumista koskeva hallituksen esitys, joka saattaa muuttaa teknisen viittauksen perusopetuslain 26 a §:n.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

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

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta. 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, sosiaaliin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen.

Esitetyt ehdotukset liittyvät erityisesti perustuslain 6, 16 ja 18 §:än, jotka on esityksessä huomioitu.

Lailla säätämisen vaatimus

Kokeiluluonteisessa lainsäädännössä korostuu perusoikeussäätelyyn yleisesti kohdistuvaa lailla säätämisen vaatimus. Kokeilu voidaan toimeenpanna esimerkiksi joissakin kunnissa tai muulla tavalla rajatuilla alueilla. Kokeilualueesta tulee tällöin säätää suoraan laissa tai sitomalla päätöksenteko kokeilualueista lain tasolla riittävän täsmällisesti määriteltyihin kriteereihin. Kokeilu voidaan toimeenpanna myös rajaamalla kokeiluun osallistuvat. Tällöin kokeiluun osallistuvien määrätymisen perusteista tulee säätää lailla riittävän tarkasti.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 51/2016 vp) piti perustulokokeilun yhteydessä hyväksyttävänä satunnaisotantaan perustuvaa kokeiluryhmien määräytymismenettelyä, mutta kiinnitti lailla säätämisen vaatimuksen johdosta huomiota myös otantamenettelyyn ja sen läpinäkyvyyteen. Valiokunnan mielestä kokeiluryhmää ei voinut jättää pelkästään ohjelmakoodilla määriteltäväksi, vaan sekä lailla säätämisen vaatimus että tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimukset edellyttivät, että otannan perusteista säädetään laissa. Laissa oli syytä säätää nimenomaisesti myös ohjelmistokoodin julkaisemisesta ja julkisuudesta.

Ehdotuksen mukaan esiopetuskokeilu rakentuisi kaksivaiheiselle satunnaistamiselle, jonka periaatteista olisi säädetty kokeilulaissa. Ensin poimittaisiin kokeiluun osallistuvat kunnat (5 §) ja sen jälkeen poimittaisiin kunnan tai kunnista koostuvien alueiden sisältä kaksivuotista esiopetusta järjestävät toimipaikat (6 §). 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 arvonnän kohteena.

Kuntien otanta suoritettaisiin siten, että kokeiluun osallistuu 5-vuotiasta lapsiväestöä edustaen sekä suomen- että ruotsinkielisiä 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 edistää koulutuksellista tasa-arvoa. Läpinäkyvyyden varmistamiseksi otantaa varten laadittavat julkiset aineistot, kuten kuntien arvontakorit, otannan tekevän tutkijaryhmän kokoonpano sekä otannan tulos, olisi opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta julkistettava ennen kokeilun alkamista. Aineistojen saatavuutta voitaisiin rajoittaa salassa pidettävien tietojen osalta, joita erilaisten sosioekonomisten alueiden toimipaikkojen selvittäminen saattaa edellyttää, sillä kokeilulla ei haluta mahdollistaa esimerkiksi erilaisten alueiden tai toimipaikkojen ranking-listoja.

Kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat poimitujen kuntien alueella asuvat lapset, jotka ovat syntyneet vuonna 2016 tai vuonna 2017. Ne kohdejoukkoon kuuluvat lapset, jotka ovat otantaan kuuluvissa toimipaikoissa varhaiskasvatuksessa tai jotka eivät ole varhaiskasvatuksessa otan-

taan kuuluvassa toimipaikassa mutta asuvat otantaan kuuluvan toimipaikan alueella, muodostaisivat koeryhmän. Otannan periaatteet on pyritty rakentamaan niin, että lapsen valikoituminen koeryhmään on jäljitettävissä laissa säädettyihin periaatteisiin eikä kokeiluun osallistuvien lasten valinta perustu viranomaisen lupaharkintaan. Kokeilukunnan tulee hyväksyä perheen tekemä hakemus, mikäli lapsi kuuluu koeryhmään.

Kokeilun aikana sovellettavat muusta lainsäädännöstä poikkeavat säännökset tulee antaa lailla. Tässä esityksessä on lähdetty siitä, että kaksivuotiseen esiopetukseen sovelletaan, mitä perusopetuslain 26 a §:n 1 momentissa tarkoitettua esiopetuksesta säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä. Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa on edelleen pyritty seikkaperäisesti kertomaan, mikäli kokeilulain pykälä poikkeaa perusopetuslaista.

Kokeilusäännöksille tulee lisäksi asettaa voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan. Tässä esityksessä kokeilun toimeenpanoa koskevien pykälien 1—9 ja 12 § voimassaolo on rajoitettu 31 päivään toukokuuta 2023. Valiokunta on aikaisemmassa käytännössä katsonut, että esimerkiksi kolme vuotta kestävä kokeilu on kestoltaan asianmukainen (PeVL 20/2012 vp, PeVL 32/2002 vp).

Syrjinnän kieltö

Ehdotettu kokeilulaki on merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n kannalta. Perustuslain 6 § edellyttää yksilöiden samanlaista kohtelua. Ketään ei saa asettaa eri asemaan ilman hyväksyttävää syytä. Kokeiluun osallistuvien määräytymisen perusteet eivät saa olla syrjiviä. Perustulokokeiluehdotusta arvioidessaan (PeVL 51/2016 vp) perustuslakivaliokunta katsoi, että kun arvioitavan lakiehdotuksen mukaiset kokeiluryhmät muodostettiin laissa säädettyjen yhdenmukaisten kriteerien perusteella, joiden mukaan henkilön sijoittuminen kokeiluryhmään perustui satunnaisotantaan, ei kysymys tältä osin ollut erilaisesta kohtelusta henkilöön liittyvän syyn perusteella. Valiokunta katsoi kuitenkin, että kohdejoukkoa ehdotettiin rajattavaksi myös eräiden henkilöön liittyvien syiden perusteella. Valiokunnan mielestä esitetyt perusteet liittyivät kuitenkin kiinteästi perustulokokeilun tiedollisiin tavoitteisiin siten, että niitä voitiin pitää perustuslain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettuina hyväksyttävänä perusteina.

Lapsen sijoittuminen kohdejoukkoon ja koeryhmään perustuu esityksessä satunnaisotantaan. Kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat poimittujen kuntien alueella asuvat lapset, jotka ovat syntyneet vuonna 2016 tai vuonna 2017. Kohdejoukkoon ei kuitenkaan kuuluisi lapsi, joka aloittaa 5-vuotiaana esiopetuksen perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen järjestämisluvan saaneen opetuksen järjestäjän järjestämässä opetuksessa. Eräät yksityiset perusopetuksen järjestämisluvan saaneet painotetut koulut, kuten kielikoulut, järjestävät jo nykyisin kaksivuotista esiopetusta, joten kokeilun järjestäminen tällaisille lapsille ei olisi tarkoituksenmukaista. Rajausta 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.

Hyväksyttävä tavoite ja oikeasuhtaisuus

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäntelyllä edellytetään lähtökohtaisesti samanlaista kohtelua muun muassa asuinpaikkaan katsomatta. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin todettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan säntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä esimerkiksi alueellisessa suhteessa (PeVL 44/2017 vp, s. 2 ja siinä viitatus lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt opetuksen ja koulutuksen kehittämistä hyväksyttävänä perusteena kokeiluiden toimeenpanemiseksi (PeVL 70/2002 vp, 2/II). Ehdotetun kaksivuotisen esiopetuksen järjestämistä vain tietyissä kokeilukunnissa vain koeryhmään kuuluville lapsille kokeilun hyväksyttävänä perusteena voitaneen pitää lain tarkoituspykälässä esitettyjä seikkoja: kokeilun tarkoituksena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoihin, 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 kokemusten hankkimiseen tiettyjen suunnitteilla olevien uudistusten vaikutuksista (PeVL 51/2016 vp, s. 3, PeVL 19/1997 vp, s. 1/I). Nyt ehdotetun kokeilun taustalla on pitkään jatkunut keskustelu esiopetuksen laajentumisesta kaksivuotiseksi. Kokeilu kytkeytyy pääministeri Marinin hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan ”Parannetaan varhaista perustaitojen oppimista muodostamalla esiopetuksesta ja perus-opetuksen kahdesta ensimmäisestä vuosiluokasta nykyistä yhtenäisempi kokonaisuus. Siirtyminen eteenpäin tapahtuu joustavasti siinä vaiheessa, kun perustaidot ovat riittävän hyvin hallussa. Selvitetään kaksivuotisen esiopetuksen toteuttaminen osana kokonaisuutta.”

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan katsonut, että kokeilun toimeenpanon yleisenä edellytyksenä on, että sen tulosten selvittäminen ja arviointi on asianmukaisesti järjestetty (PeVL 70/2002 vp, s. 3, PeVL 39/2002 vp, s. 2/II). Kokeilulakia on valmisteltu yhdessä Aalto yliopiston tutkijoiden kanssa ja kokeilulain koeasetelma perustuu tutkimussuunnitelmaan. Kokeilua varten ehdotetaan perustettavaksi kokeilurekisteri, joka mahdollistaisi kokeilun hallinnoinnin, tilastoinnin ja seurantatutkimuksen. Rekisterin tietojen myöhempi arkistointi mahdollistaa myös kokeilun jälkeen mahdollisesti tehtävän pitkittäistutkimuksen. Kokeilulaissa säädettäisiin Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen toteuttamasta seurantatutkimuksesta, johon liittyisi sekä kokeiluprosessin että vaikuttavuuden arviointia. Kohdejoukkoon kuuluville lapsille voitaisiin tehdä arviointeja kokeilun vaikuttavuuden mittaamiseksi. Seurantatutkimuksessa voitaisiin yhdistää eri rekistereiden tietoja. Seurantatutkimuksesta raportoitaisiin valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

Perustuslakivaliokunta on kokeilulainsäädännön arvioinnin yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös säntelyn oikeasuhtaisuuteen (ks. esim. PeVL 44/2017 vp, s. 4, PeVL 51/2016 vp, s. 3). Nyt ehdotettu kokeilu on rajoitettu kohdistumaan vain kahteen 5-vuotiaiden ikäluokkaan, jotka ovat syntyneet vuonna 2016 ja 2017. Kyse on siten määrääikäisestä ja varsin lyhyestä kokeilusta (vrt. PeVL 70/2002 vp, s. 3).

Ehdotetun kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on, että lapsen osallistuminen kokeiluun perustuu suostumukseen. Kokeiluun osallistuvissa

kunnissa koeryhmään kuuluvat perheet voisivat valita, osallistuuko 5-vuotias kokeilulain mukaiseen esiopetukseen vai saavuttaako hän esiopetuksen tavoitteet muutoin, esimerkiksi varhaiskasvatuksessa tai kotona. Mikäli lapsi ei osallistu kokeilulain mukaisesti 5-vuotiaana esiopetukseen, hän voi edelleen osallistua varhaiskasvatukseen ja oppivelvollisuutta edeltävänä vuonna esiopetukseen, voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Osallistuessaan kokeiluun 5-vuotiaana, lapsella olisi oikeus saada esiopetusta täydentävää varhaiskasvatusta voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Lapsen osallistuminen kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun voitaisiin myös peruuttaa.

Kaksivuotisen esiopetuksen valitsevien lasten ja perheiden aseman voidaan arvioida olevan varhaiskasvatuksessa olevia 5-vuotiaita hieman parempi, sillä esiopetuksen aika olisi maksutonta, toisin kuin varhaiskasvatus useimmissa kunnissa. Mikäli alle 3-vuotiaan kotihoidon tukeen oikeutetun lapsen sisarus osallistuisi 5-vuotiaana tämän kokeilun mukaiseen esiopetukseen, 5-vuotiaasta lapsesta voisi edelleen saada täysimääräisen hoitorahan sisaruskorotuksen. Mikäli 5-vuotias osallistuu varhaiskasvatukseen, hänen osaltaan sisaruskorotus menetetään. Kaksivuotinen esiopetus voisi puolestaan alentaa tai lakkauttaa varhaiskasvatuksessa olleesta lapsesta maksetun kuntalisän. Lisäksi eroa on myös lainsäädännön takaamissa etuuksissa, kuten kuljetuksissa ja pedagogisessa tuessa. Näiden seikkojen vuoksi olisi erityisen tärkeää panostaa kokeilun paikalliseen toimeenpanoon ja koeryhmään kuuluvien perheiden informointiin palveluvalintojen perustaksi. Etuuksissa ja maksuissa olevan eron kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvien ja varhaiskasvatuksessa olevien 5-vuotiaiden lasten kesken katsotaan olevan perusteltu, sillä kokeilun tutkimuksen kohteena ovat myös perheiden palveluvalinnat, joihin vaikuttavat erilaiset etuudet ja maksut. Kaikilla lapsilla on kuitenkin mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen ja vuoden ennen oppivelvollisuutta alkavaan esiopetukseen kokeilusta riippumatta. Esitykseen ei liity sellaista lasten ja nuorten tulevaisuuteen vaikuttavaa riskitekijää, kuin esimerkiksi toisen kotimaisen kielen kokeilussa, jossa nuoren tekemä kielivalinta voi vaikuttaa myöhempiä jatkokoulutus- ja työllistymisvaihtoehtoja hankaloittavasti (ks. PeVL 44/2017 vp, s. 4).

Oikeus työhön ja elinkeinovapaus

Esityksellä on rajattu kaksivuotisen esiopetuksen järjestäminen kuntien tehtäväksi sekä rajattu esiopetuksen hankintaa perusopetuslain 7 ja 8 §:ssä tarkoitetuilta yksityisiltä ja valtion kouluilta. Tätä rajausta ja perusopetuslain 4 §:stä poikkeamista perustelee 5 §:n kohdejoukkorajausta vastaavasti se, että näiden yksityisten ja valtion koulujen lapset usein valikoituvat kouluihin hakumenettelyn kautta, joka olisi haitallista kokeilusta saatavien tulosten yleistettävyyden kannalta. Rajausta perustelee myös se, että koeryhmän määräytyminen ei perustu vapaaehtoisuuteen, jolloin ei lasta voitaisi perusopetuslain 6 §:n 3 momentin tarkoitus huomioiden ilman huoltajan suostumusta osoittaa opetukseen, jossa noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää.

Hallitus katsoo, että esitys ei sisällä sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska asia on periaatteellisesti tärkeä, hallitus pitää kuitenkin suotavana, että esityksestä pyydetäisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on toteuttaa kokeilu kaksivuotisesta esiopetuksesta 1.8.2021—31.5.2024.

Kokeilun tarkoituksena on vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa, kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumia, perheiden palveluvalintoja sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen.

2 §

Soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan kokeilun toimeenpanoon ja kokeilun kohdejoukkoon valittuihin lapsiin Ahvenanmaata lukuun ottamatta.

3 §

Kokeilun suhde muuhun lainsäädäntöön

Kaksivuotiseen esiopetukseen sovelletaan, mitä perusopetuslain (628/1998) 26 a §:n 1 momentissa tarkoitettua esiopetuksesta säädetään, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Koeryhmään kuuluvan lapsen, joka suorittaa kokeilun aikana kaksivuotisen esiopetuksen tai muutoin saavuttaa esiopetuksen tavoitteet, katsotaan suorittaneen myös perusopetuslain mukaisen esiopetuksen tavoitteet.

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.

Koeryhmään kuuluva lapsi voi suorittaa kaksivuotisen esiopetuksen maahanmuuttajille järjestettävässä perusopetukseen valmistavassa opetuksessa, mikäli kokeilukunta järjestää tällaista opetusta. Valmistavan opetuksen laajuus on tällöin vähintään 900 tuntia.

Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvilla lapsilla on oikeus esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen siten kuin varhaiskasvatusta säädetään. Mikäli lapsen osallistuminen kokeiluun peruutetaan tai lapsi muutoin poistuu koeryhmästä, lapsella on oikeus kokopäiväiseen

varhaiskasvatukseen tai perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen siten kuin varhaiskasvatuslaissa tai perusopetuslaissa säädetään.

4 §

Kokeilun toimeenpano

Opetus- ja kulttuuriministeriö johtaa ja ohjaa kokeilun toimeenpanoa ylimpänä viranomaisena.

Opetushallitus vastaa kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja toimeenpanon tuesta, raportoi kokeilun etenemisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle sekä toimii kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä.

Kokeilukunnat huolehtivat kokeilun paikallisesta toimeenpanosta kuten kuntien alueella asuvien kohdejoukkoon kuuluvien lasten ja näiden huoltajien riittävästä informoinnista ja kokeilun paikallisen opetussuunnitelman laatimisesta.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus vastaa 11 §:n mukaisesta kokeilun seurannasta ja arvioinnista.

5 §

Kokeilukunnat ja kokeilun kohdejoukko

Opetus- ja kulttuuriministeriön osoittama tutkijaryhmä poimii ositettuna satunnaistamisena kokeiluun osallistuvat kunnat tai kuntayhtymät (kokeilukunnat). Otantaan voidaan ottaa sellaiset kunnat tai kunnista koostuvat alueet, joissa asuu vähintään noin 100 vuonna 2016 syntynyttä lasta ja joissa on vähintään neljä esiopetuksen toimipaikkaa. Otanta suoritetaan siten, että kokeiluun osallistuu 5-vuotiaasta 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.

Pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tutkijaryhmällä on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus 1 momentissa tarkoitettua otantaa varten saada ja yhdistää valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) tarkoitettuja tietoja varhaiskasvatuslain 13. luvussa tarkoitettuihin tietoihin sekä valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisoikeudellisen yhteisön tietoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriön on julkistettava tutkijaryhmän kokoonpano, otantaan käytettävät aineistot ja otannan tulos ennen kokeilun alkamista.

Vuonna 2021 alkavan kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat 1 momentin mukaan poimittujen kuntien alueella asuvat lapset, jotka ovat syntyneet vuonna 2016. Vuonna 2022 alkavan kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat 1 momentin mukaan poimittujen kuntien alueella asuvat lapset, jotka ovat syntyneet vuonna 2017. Kohdejoukkoon ei kuitenkaan kuulu lapsi, joka aloittaa 5-vuotiaana esiopetuksen perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen järjestämisluvan saaneen opetuksen järjestäjän järjestämässä opetuksessa.

6 §

Kokeilun koe- ja verrokkiryhmä

Lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu tutkijaryhmä poimii 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.

Lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tutkijaryhmällä on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus 1 momentissa tarkoitettua otantaa varten saada ja yhdistää valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettuja tietoja varhaiskasvatustilain 13. luvussa tarkoitettuihin tietoihin sekä valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisoikeudellisen yhteisön tietoihin. Opetus- ja kulttuuriministeriön on julkistettava otantaan käytettävät julkiset aineistot ja otannan tulos ennen kokeilun alkamista.

Ne kohdejoukkoon kuuluvat lapset, jotka eivät kuulu koeryhmään, muodostavat verrokkiryhmän.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoittaa kokeilukunnille otantaan kuuluvista esiopetuksen toimipaikoista, toimipaikkojen alueista ja koe- ja verrokkiryhmään kuuluvista lapsista, kun tämä laki on vahvistettu ja otanta on tehty.

7 §

Päätös lapsen osallistumisesta kaksivuotiseen esiopetukseen

Kokeilukunnan on ilmoitettava koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajalle tai tämän muulle lailliselle edustajalle lapsen kuulumisesta koeryhmään ja mahdollisuudesta hakea kaksivuotiseen esiopetukseen. Koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajan on huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu kaksi vuotta kestäväseen esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan.

Kokeilukunta tekee lapsen huoltajan tai tämän muun laillisen edustajan hakemuksesta päätöksen lapsen osallistumisesta kaksivuotiseen esiopetukseen. Kokeilukunnan tulee hyväksyä hakemus, mikäli lapsi kuuluu koeryhmään.

Kokeilukunnan tulee lapsen huoltajan tai tämän muun laillisen edustajan tekemästä hakemuksesta tai lapsen muuttaessa pois kokeilukunnasta peruuttaa 2 momentissa tarkoitettu päätös.

Muutoksenhausta tässä pykälässä tarkoitettuun päätökseen on voimassa, mitä muutoksenhausta oppilaaksi ottamisesta perusopetuslaissa säädetään.

8 §

Kokeilun laajuus ja opetussuunnitelma

Kaksivuotista esiopetusta annetaan kahtena vuotena vähintään 1 400 tuntia, vähintään 700 tuntia kumpanakin vuotena.

Opetushallitus päättää kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun opetuksen tavoitteista, oppimisen alueista ja niiden keskeisistä sisällöistä sekä kodin ja esiopetuksen yhteistyön ja oppilashuollon keskeisistä periaatteista ja opetustoimeen kuuluvan oppilashuollon tavoitteista (kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun opetussuunnitelman perusteet). Kokeilun opetussuunnitelman perusteissa tulee erityisesti huomioida esiopetuksen nuorimmat lapset sekä kehittää joustavia esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumia. Kokeilun opetussuunnitelman perusteasiakirjan tulee olla valmis 31.1.2021 mennessä.

Kokeilukunnan tulee hyväksyä tässä laissa tarkoitettua opetusta varten paikallinen opetussuunnitelma 1.8.2021 mennessä.

9 §

Kokeilua koskevia tarkentavia säännöksiä

Kokeilukunta, jonka koeryhmään kuuluu sekä suomen- että ruotsinkielisiä lapsia, on velvollinen järjestämään kaksivuotista esiopetusta erikseen kumpaakin kieliryhmää varten.

Kaksivuotista esiopetusta ei saa hankkia perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen järjestämisluvan saaneelta opetuksen järjestäjältä. Kokeilukunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti.

Kokeilua ei voi järjestää sellaisessa esiopetuksen toimipaikassa, missä lapsella ei ole mahdollisuutta täydentävään varhaiskasvatukseen.

Perusopetuslain 32 §:stä poiketen ensisijainen koulumatkaetuus on oppilaan kuljettamista tai saattamista varten myönnettävä riittävä avustus.

10 §

Kokeilurekisteri

Kokeilurekisterin tarkoituksena on mahdollistaa kaksivuotisen esiopetuksen kokeilun toimeenpanon hallinnointi, tilastointi, seuranta ja arviointi.

Lain 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu tutkijaryhmä kerää ja ilmoittaa kokeilun kohdejoukkoon kuuluvista lapsista 3 momentin 1—6 kohtien mukaiset tiedot Opetushallitukselle. Kokeilukunnat keräävät ja ilmoittavat kokeilun koeryhmään kuuluvista lapsista 3 momentin 7—9 kohtien mukaiset tiedot Opetushallitukselle. Opetushallitus tallentaa sille ilmoitetut tiedot kokeilurekisteriin. Opetushallitus toimii kokeilurekisterin rekisterinpitäjänä.

Koeryhmään kuuluvista lapsista tallennetaan kokeilurekisteriin seuraavat tiedot:

- 1) nimi;
 - 2) henkilötunnus;
 - 3) valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettu oppijanumero;
 - 4) esiopetuksen toimipaikan alue, jossa lapsi asuu keväällä 2021 tai 2022;
 - 5) varhaiskasvatuksen järjestäjä ja toimipaikka, jossa lapsi on varhaiskasvatuksessa keväällä 2021 tai 2022;
 - 6) lapsen kuuluminen koe- tai verrokkiryhmään;
 - 7) lapsen osallistuminen kaksivuotiseen esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan;
 - 8) esiopetuksen järjestäjä ja toimipaikka, jossa lapsi osallistuu kaksivuotiseen esiopetukseen;
 - 9) jos lapsen osallistuminen kaksivuotiseen esiopetukseen peruutetaan ja peruuttamisen syy.
- Kokeilurekisteriin tallennetaan verrokkiryhmään kuuluvista lapsista edellä 3 momentin 1—6 kohdassa tarkoitettut tiedot.

Jos lapsella ei ole oppijanumeroa, tulee Opetushallituksen luoda lapselle oppijanumero valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 3 §:n mukaisesti.

Rekisteriin kerättyjä tietoja saa käyttää vain kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa ja kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Rekisterin tietoja voidaan luovuttaa lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain vaatimaa etuusharkintaa varten Kansaneläkelaitokselle. Kansallisella koulutuksen arviointikeskuksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus 11 §:ssä tarkoitettua seurantaa ja arviointia varten saada ja yhdistää kokeilurekisterin tietoja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettuihin tietoihin, varhaiskasvatuslain 13. luvussa tarkoitettuihin tietoihin sekä valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisoikeudellisen yhteisön tietoihin.

11 §

Kokeilun seuranta ja arviointi

Lain 1 §:ssä säädetyn kokeilun tarkoituksen toteutumista selvitetään seuraamalla ja arvioimalla kokeilun toimeenpanoa, kohdejoukkoa, kokeilun pedagogisia ja toiminnallisia käytäntöjä sekä kokeilun opetussuunnitelman perusteita ja paikallisia opetussuunnitelmia. Kokeilukunnan tulee osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus voi teettää kohdejoukkoon kuuluville lapsille 1 §:ssä säädetyn kokeilun tarkoituksen toteutumisen selvittämisen kannalta tarpeellisia arviointeja, joilla seurataan lapsen kehitys- ja oppimisedellytysten, sosiaalisten taitojen sekä lapsen terveen itsetunnon kehitystä. Arviointien aineistot voidaan säilyttää niin kauan kuin se on välttämätöntä seurantatutkimuksen toteuttamiseksi. Arkistoon siirrettävistä asiakirjatiedoista säädetään erikseen.

Seurannasta ja arvioinnista toimitetaan väliraportti vuoden 2023 alussa ja seurannan päätyttyä loppuraportti valtioneuvostolle ja eduskunnalle.

12 §

Kokeilun rahoitus

Kokeilukunnalle korvataan erityisavustuksella tämän lain mukaiseen kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvien lasten ensimmäisestä esiopetusvuodesta kunnalle aiheutuvat laskennalliset varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulojen menetykset ja esiopetuksen lisäkustannukset osallistuvien lasten määrän, kunnan keskimääräisten varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen ja esiopetuskustannusten mukaan. Kaksivuotisen esiopetuksen toinen vuosi kuuluu perusopetuslain 43 §:n mukaisen rahoituslainsäädännön piiriin.

Kokeilukunnalle korvataan erityisavustuksella myös kokeilusta aiheutuvat laskennalliset hallinnolliset kulut kohdejoukkoon kuuluvan lapsimäärän mukaan.

Erityisavustukseen sovelletaan muilta osin valtionavustuslakia (688/2001). Valtionapuviranomaisena toimii opetus- ja kulttuuriministeriö.

13 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2021. Lain 1—9 ja 12 § ovat voimassa 31 päivään toukokuuta 2024.

2.

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:
kumotaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 73 §:n 3 momentti, sekä
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 65 §, 69 §:n 1 momentti ja 73 §:n 2 seuraavasti:

65 §

Soveltamisala

Tässä luvussa säädetään varhaiskasvatuksen tietovarannosta, siihen tallettavista tiedoista, tallettavien tietojen välittämisestä sekä tietovarantoon liittyvistä sähköisistä palveluista. Tietojen luovuttamiseen sovelletaan mitä 73 §:ssä säädetään.

69 §

Tietoaineistojen tuottaminen

Opetushallitus tuottaa tietovarantoon tallennetuista tiedoista varhaiskasvatuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin, tutkimuksen ja muun seurannan sekä ohjauksen tietoaineistoja siten kuin opetus- ja kulttuuriministeriö määrää.

73 §

Tietojen luovuttaminen ja katseleminen

Tässä laissa tarkoitettuun tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään.

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Opetusministeri Li Andersson

2.

Laki

varhaiskasvatuslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:
kumotaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 73 §:n 3 momentti, sekä
muutetaan varhaiskasvatuslain (540/2018) 65 §, 69 §:n 1 momentti ja 73 §:n 2 seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

65 §

65 §

Soveltamisala

Soveltamisala

Tässä luvussa säädetään varhaiskasvatuksen tietovarannosta, siihen talletettavista tiedoista, talletettavien tietojen välittämisestä sekä tietovarantoon liittyvistä sähköisistä palveluista. *Tietovarantoon ei sovelleta viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä, tieteellistä tutkimusta varten luovuttamista lukuun ottamatta, eikä tietoaineistojen tuottamista pyynnöstä koskevaa 21 §:ää.*

Tässä luvussa säädetään varhaiskasvatuksen tietovarannosta, siihen talletettavista tiedoista, talletettavien tietojen välittämisestä sekä tietovarantoon liittyvistä sähköisistä palveluista. *Tietojen luovuttamiseen sovelletaan mitä 73 §:ssä säädetään.*

69 §

69 §

Tietoaineistojen tuottaminen

Tietoaineistojen tuottaminen

Opetushallitus tuottaa tietovarantoon tallennetuista tiedoista *vuosittain* varhaiskasvatuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin, tutkimuksen ja muun seurannan sekä ohjauksen tietoaineistoja siten kuin opetus- ja kulttuuriministeriö määrää.

Opetushallitus tuottaa tietovarantoon tallennetuista tiedoista varhaiskasvatuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin, tutkimuksen ja muun seurannan sekä ohjauksen tietoaineistoja siten kuin opetus- ja kulttuuriministeriö määrää.

73 §

73 §

Tietojen luovuttaminen ja katseleminen

Tietojen luovuttaminen ja katseleminen

Tässä laissa tarkoitettuun tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa lakiin tai

Voimassa oleva laki

Tässä laissa tarkoitettuun tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa *viranomaiselle varhaiskasvatustietojen luovutuspalvelun avulla viranomaisen lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään.*

Viranomaiset saavat palvelusta tietoja ohjelmointirajapinnan avulla. Opetushallitus voi avata rajapinnan sellaiselle viranomaiselle, jolla tämän tai muun lain nojalla on oikeus käsitellä tietoja. Viranomaisen on tietoja pyytäessään ilmoitettava Opetushallitukselle tietojen käyttötarkoitus ja muut tiedon luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä selvitys siitä, että tietojen suojauksesta huolehditaan asianmukaisesti.

Ehdotus

laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään.

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20