

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta ja varhaiskasvatuslain muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

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

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

Kokeilulaki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2020 ja olemaan voimassa 31.5.2024 saakka. Lain kokeilurekisteriä sekä kokeilun seuranta- ja arviointia koskevat säännökset olisivat kuitenkin voimassa 31.12.2025 saakka. Varhaiskasvatuslain muuttamista koskeva laki on tarkoitettu 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.....	10
3 Tavoitteet .....	15
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	15
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	15
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	17
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	17
4.2.2 Viranomaisvaikutukset.....	19
4.2.3 Vaikutukset lapsiin, perheisiin ja sukupuoliin .....	21
4.2.4 Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset .....	24
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	30
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	30
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	31
6 Lausuntopalaute.....	32
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	33
7.1 Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta .....	33
7.2 Varhaiskasvatuslaki .....	46
8 Voimaantulo .....	46
9 Toimeenpano ja seuranta .....	47
10 Suhde muihin esityksiin.....	47
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä .....	47
10.2 Suhde talousarvioesitykseen .....	48
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	48
LAKIEHDOTUKSET .....	57
1. Laki kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta .....	57
2. Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta .....	62
LIITE .....	63
RINNAKKAISTEKSTI.....	63
2. Laki varhaiskasvatuslain muuttamisesta .....	63

## 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.

#### 1.2 Valmistelu

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilu on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä. Aalto -yliopiston tutkijat ovat laatineet ministeriön toimeksiannosta kokeilun koeasetelman tueksi suunnitelman, jota on hyödynnetty kokeilulain valmistelussa. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM004:00/2020>

Esitysluonnos oli lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi -sivustolla 11.6.2020—24.7.2020. Samalla esitys toimitettiin lainsäädännön arviointineuvostolle. Ehdotus on käsitelty kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa 9.9.2020.

Esiopetuksen ulottamista 5-vuotiaisiin lapsiin on pohdittu jo muun muassa nykymuotoisen esiopetuksen käynnistyessä 2000-luvun alussa.<sup>1</sup> 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).

Vuonna 2017 julkaistussa selvityksessä Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017—2030 yhtenä suosituksena varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseksi annettiin esiopetuksen laajentaminen koskemaan 5-vuotiaita. Selvitysryhmän arvion mukaan esiopetuksen vakiintunut asema ja tehtävä sekä esiopetuksen maksuttomuus toisivat lisää lapsia varhaiskasvatukseen. Tämä tukisi ja auttaisi jokaisen lapsen mahdollisuutta suotuisaan kasvuun ja oppimiseen sekä edesauttaisi kasvun ja oppimisen häiriöiden varhaisempaa havaitsemista. Selvityksessä painotetaan, että esiopetuksen ja sitä täydentävän varhaiskasvatuksen tulee muodostaa eheä ja integroitu kokonaisuus.<sup>2</sup>

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

---

<sup>1</sup> Opetusministeriön muistio 22.3.2001

<sup>2</sup> Karila, K., Kosonen, T. & Järvenkallas, S. 2017. Varhaiskasvatuksen kehittämisen tiekartta vuosille 2017—2030. Suuntaviivat varhaiskasvatuksen osallistumisasteen nostamiseen sekä päiväkotien henkilöstön osaamisen, henkilöstörakenteen ja koulutuksen kehittämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2017:30.

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 kenttäkokeasetelmaan perustuva perustulokokeilu. Kokeiluun osallistuminen ei pohjautunut vapaaehtoisuuteen, joten sen vaikutuksista voi tehdä luotettavampia arvioita kuin muissa, vapaaehtoisuuteen perustuvissa kokeiluissa on mahdollista.<sup>3</sup>

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Varhaiskasvatusta ja esiopetusta koskeva lainsäädäntö

Kaikilla alle oppivelvollisuusikäisillä lapsilla on Suomessa oikeus varhaiskasvatukseen. Varhaiskasvatuksesta säädetään varhaiskasvatulaisissa (540/2018) ja sen nojalla annetuissa asetuksissa. Varhaiskasvatulain 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 perusopetuslain tarkoitettua oppivelvollisuusiäkkä osallistuu perusopetuslain mukaiseen esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttamaan toimintaan taikka perusopetukseen, varhaiskasvatusta järjestetään täydentävästi.

Esiopetuksesta säädetään perusopetuslain (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 opetussuunnitelmansa<sup>4</sup>. 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 varhaiskasvatulain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettussa päiväkodissa tai perhepäiväkodissa, esiopetukseen sovelletaan lisäksi, jollei tässä laissa tai sen nojalla asetuksella toisin säädetä, mitä varhaiskasvatulaisissa tai sen nojalla asetuksella säädetään. Varhaiskasvatulain 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

<sup>3</sup> STM tiedote 110/2020

<sup>4</sup> Opetushallituksen muistio 31.10.2000

lapsi täyttää seitsemän vuotta. Perusopetuslain 26 a §:n mukaan oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena lapsen on osallistuttava vuoden kestävään esiopetukseen tai muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan 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 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 tarkoitetussa 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 tarkoitetun 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 tarkoitetun 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 moniammatillisesti. Esiopetus on tavoitteellista toimintaa. Opetuksen tavoitteet määrittyvät 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).

Suomessa, kuten muissakin Pohjoismaissa, esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen laatua arvioidaan kontekstiinsa sidottuna ja monitahoisena kysymyksenä. Laatu on voimakkaasti kulttuuri- ja arvosidonnainen asia. Suomi kuuluu esiopetuksen ja varhaiskasvatuksen osalta pohjoismaiseen perinteeseen, jossa korostuu lapsilähtöisyys sekä leikin avulla ja leikin kautta oppiminen. Esiopetukselle on asetettu tavoitteeksi edistää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa lapsen kehitys- ja oppimisedellytyksiä sekä vahvistaa lapsen sosiaalisia taitoja ja tervettä itsetuntoa leikin ja myönteisten oppimiskokemusten avulla. Esiopetus ei ole oppiainekeskeistä eikä lasten oppimistuloksia arvioida. Pedagogiset tavoitteet asetetaan henkilökunnan toiminnalle ja niiden saavuttamista arvioidaan.

#### *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 tarkoitettua pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville lapsille ja niille lapsille, jotka 27 §:n mukaisesti aloittavat perusopetuksen vuotta säädettyä myöhemmin. Kunta voi järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua palvelua itse tai yhdessä muiden kuntien kanssa taikka hankkia ne 7 tai 8 §:ssä tarkoitettua 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 tarkoitettua 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 järjestämispaikoista, opetuksen alkamis- ja päättymisajankohdasta sekä siitä, miten sen järjestämiseen tai hankkimaan esiopetukseen haetaan. Pykälän 2 momentin mukaan esiopetukseen voi hakea oppilaaksi myös muuhun kuin kunnan perusopetuslain 6 §:n 2 momentin mukaan osoittamaan esiopetuksen järjestämispaikkaan. Näitä oppilaita otettaessa on sovellettava yhdenvertaisia valintaperusteita. Kunta voi kuitenkin päättää, että sen itse järjestä-

mään 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 varhaiskasvatuslakia.

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 opiskeluhooltoon. Lain 9 § takaa oppilaalle oikeuden saada maksutta sellaista opiskeluhoitoa, 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 täyttyessä 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. Pidentetyn 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 menot 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 mittaamiseen. Ratkaisuista<sup>5</sup> käy ilmi, että kuljetuksen ja avustuksen välillä ei ole ensisijaisuusjärjestystä, mutta Kuntaliiton selvityksen mukaan suurin osa kunnista pitää kunnan järjestämää kuljetusta ensisijaisena keinona. Perheille, joilla ei ole omaa autoa käytettävissä, ei eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen mukaan ole riittävää tarjota matkoihin avustusta, vaan matka olisi pyrittävä järjestämään esimerkiksi taksikuljetuksen avulla, jotta perustuslain 16.1 §:ssä turvattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen toteutuu. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kuljetusavustuksella tuli korvata myös ne matkat, joilla lapsi ei ollut kyydissä, kun ne liittyivät välittömästi lapsen hakemiseen esikoulusta (KHO 2020:82).

Toisin kuin esiopetuksessa varhaiskasvatuksessa lapsilla ei ole kuljetusetua. Varhaiskasvatuslaissa ei myöskään säädetä tuen kolmiportaisuudesta, kuten perusopetuslaissa, eikä tuen käsitteistö vastaa perusopetuslain tuen käsitteistöä. Varhaiskasvatuksen osalta tukea koskeva säännös löytyy varhaiskasvatuslain 23 §:stä, joka koskee lapsen varhaiskasvatussuunnitelmaa. Pykälän mukaan päiväkodissa tai perhepäivähoidossa olevalle lapselle on laadittava henkilökohtainen varhaiskasvatussuunnitelma lapsen kasvatuksen, opetuksen ja hoidon toteuttamiseksi.

---

<sup>5</sup> Mm. AOA 23.11.2006 dnro 326/4/05 sekä KHO 2009:103



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 varhaiskasvatustilain 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. Pidennetyt 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 enimmän aikaa koulunkäyntiavustaja, lastenhoitaja tai muu tehtävään soveltuvan ammatillisen koulutuksen 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.

Varhaiskasvatustilain 1 §:n mukaan päiväkodissa järjestettävään esiopetukseen sovelletaan, mitä tässä laissa säädetään päiväkodin ryhmäkoosta ja henkilöstömitoituksesta. Näin ollen varhaiskasvatustilain 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 tilastojen<sup>6</sup> mukaan varhaiskasvatuksessa oli Suomessa kaikkiaan 252 216 lasta vuonna 2018. Määrä vastaa noin 74 prosenttia väestön 1—6-vuotiaista 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 osallistumisaste varhaiskasvatukseen laskee oletettavasti lasten kotihoidon tuki. Jos alle kolmevuotias lapsi ei ole varhaiskasvatuspalveluissa, perheelle maksetaan kotihoidon tukea. Jos myös sisarukset hoidetaan kotona, kotihoidon tuki 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 paremmin<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Tilastoraportti 32/2019

<sup>7</sup> Kosonen, T. & Huttunen, K. 2018. Kotihoidon tuen vaikutus lapseen. Palkansaajien tutkimuslaitos. Tutkimuksia 115. Helsinki.

Kansainvälisissä tutkimuksissa on havaittu, että laadukkaaseen ja kohtuuhintaiseen varhaiskasvatukseen osallistuminen näkyy parantuneina oppimistuloksina koulussa ja myös myöhemmin, etenkin jos lapsi tulee matalatuloisesta tai maahanmuuttajaperheestä<sup>8</sup>. Suomessa tehdyissä tutkimuksissa näin selvää vaikutusta ei ole saatu esiin, mutta varhaiskasvatukseen osallistuminen näyttää kuitenkin vaikuttavan positiivisesti kouluttautumiseen ja myös lapsiperheiden työllisyyteen<sup>9</sup>. 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.<sup>10</sup>

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 suunnattu rahoitusosuus nousee peräti 79,23 prosenttiin.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi toteuttaa kokeilun arvioinnin. Ensimmäinen arviointiraportti<sup>11</sup> 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.

---

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> Drange, N., & Havnes, T. 2019. Early childcare and cognitive development: Evidence from an assignment lottery. *Journal of Labor Economics*, 37(2), 581-620.

<sup>11</sup> 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](https://karvi.fi/app/uploads/2019/09/KARVI_1619.pdf)

### *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 päivähoidon 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 varhaiskasvatustalaki) ja kahden opetus suunnitelman puitteissa<sup>12</sup>. 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 hyvinvointiin<sup>13</sup>. Laadukkaan ja yhdenvertaisen esiopetuksen toteuttamisen tueksi kunnat kokevat tarvitsevansa nykyistä selvemmat säädökset. Lainsäädännöltä kaivataan selkeät reunaehdot esiopetuksen ja täydentävän varhaiskasvatuksen järjestämiselle.<sup>14</sup>

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 ryhmissä, 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 ryhmissä 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

---

<sup>12</sup> Opetushallituksen kaksivuotista esiopetusta koskeva selvitys [https://minedu.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/opetushallituksen-selvitys-kaksivuotinen-esiopetus-vahvistaisi-yhdenvertaisuutta](https://minedu.fi/artikkeli/-/asset_publisher/opetushallituksen-selvitys-kaksivuotinen-esiopetus-vahvistaisi-yhdenvertaisuutta)

<sup>13</sup> Kauppinen, A. & Alasuutari, M. (2018). Esiopetusvuoden palvelukokonaisuudet lasten hyvinvoinnin ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. *Journal of Early Childhood Education Research* 7(1), 147–169.

<sup>14</sup> 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](https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/19278/113_esiopetuksen_jarjestaminen_kaupunkiseudulla_raportti_-_kopio.pdf)

aikana, tulisi tarkastella mahdollisuutta tarjota esiopetusta vuorohoitoa tarjoavassa toimipai-  
kassa esimerkiksi iltapäivisin.<sup>15</sup>

Parhaillaan käynnissä olevassa Childcare-tutkimuksessa selvitettiin vuonna 2019 vanhempien  
(N=537) mielipiteitä lasten hoidon järjestämisestä koskevista asioista. Alustavien tulosten mu-  
kaan noin 32 prosenttia vastaajista ilmoitti, että esiopetuksen tulisi alkaa viisivuotiaana. Eri  
mieltä oli noin 42 prosenttia vastaajista. Samassa tiedonkeruussa vastaajista 58 prosenttia kui-  
tenkin toivoi varhaiskasvatuksen olevan maksutonta 5-vuotiaille lapsille.<sup>16</sup> Julkisuudessa käy-  
dyn keskustelun perusteella osa huoltajista arvelee esiopetuksen olevan huomattavasti koulu-  
maisempaa ja formaalimpaa kuin varhaiskasvatuksen, mikä saattaa vaikuttaa vanhempien suh-  
tautumiseen.

Kaikki perustaidot, kuten kielelliset, matemaattiset sekä vuorovaikutustaidot kehittyvät jo var-  
haislapsuudessa. Erityisesti kielelliset ja esimatemaattiset taidot kehittyvät voimakkaasti jo ai-  
van pienillä lapsilla. Puutteet esimerkiksi esimatemaattisissa taidoissa (suhde- ja lukujonotai-  
dot) näkyvät tutkimuksen<sup>17</sup> mukaan koulun alkaessa heikkona, alle ikätasoisena matematiikan  
osaamisena. Toisen tutkimuksen mukaan on viitteitä siitä, että hyvät sosiaaliset ja yhteistyötai-  
dot ovat yhteydessä hyvään kielelliseen osaamiseen ja esilukutaitoon<sup>18</sup>. Nykyisen opetussuun-  
nitelman mukaan esiopetuksessa ei systemaattisesti opeteta lapsia lukemaan tai laskemaan,  
mutta esimatemaattisia taitoja ja esilukutaitoa kyllä harjoitellaan. Varhaiskasvatuksessa ja esi-  
opetuksessa lapset itse arvostavat vertaisuuksia, yhdessä toimimista, leikkiä sekä pelaamista<sup>19</sup>.

Esiopetuksen oppilaat kuuluvat perusopetuslaissa määritellyn kasvun ja oppimisen tuen piiriin.  
Laissa mainitut kasvun ja oppimisen tuen tasot ovat tehostettu ja erityinen tuki, ja niitä edeltää  
yleinen pedagoginen tuki. Tuen tarvetta arvioidaan ja päätökset sekä ratkaisut tehdään mahdol-  
lisimman pian esiopetuksen alettua. Lapselle annettava tuki on joustavaa, suunniteltua ja tuen  
tarpeen mukaan muuttuvaa. Tukea annetaan niin kauan ja sen muotoisena ja tasoisena kuin tar-  
vetta on. Monialainen yhteistyö on tuen arvioinnissa ja toteuttamisessa tärkeää. Esiopetuksen  
osalta oppilas- ja opiskelijahuoltolaissa säädetään, että esiopetuksen oppilashuolto järjestetään  
monialaisessa yhteistyössä opetustoimen ja sosiaali- ja terveystoimen kanssa. Laadukas esiope-  
tuksen pedagogiikka on osa yleistä tukea. Vaikeuksia ehkäistään ennakolta pedagogisin työta-  
voin ja menetelmin ottaen huomioon sekä koko ryhmän että yksittäisen lapsen tarpeet. Jos ylei-  
nen tuki ei riitä tai lapsi tarvitsee useita tukimuotoja, hänelle annetaan tehostettua tukea. Ennen  
tehostettuun tukeen siirtymistä tehdään pedagoginen arvio. Erityistä tukea annetaan niille lap-  
sille, joiden kasvun, kehityksen ja oppimisen tavoitteita ei saavuteta muuten. Erityistä tukea

---

<sup>15</sup> Kauppinen, A. & Alasuutari, M. (2018). Esiopetusvuoden palvelukokonaisuudet lasten hyvinvoinnin  
ja yhdenvertaisuuden näkökulmista. *Journal of Early Childhood Education Research* 7(1), 147—169.

<sup>16</sup> <https://www.jyu.fi/edupsy/fi/tutkimus/tutkimushankkeet/kotisivut/childcare>

<sup>17</sup> Väisänen, E. & Aunio, P. 2014. Matematiikkainterventio heikkojen ensiluokkalaisten oppimisen tu-  
kena. *Journal of Early Childhood Education Research* 3(2), 48—75.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> Alasuutari, M., Karila, K., Alila, K. & Eskelinen, M. 2014. Vaikuta varhaiskasvatukseen. Lasten ja  
vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia. Opetus- ja kulttuuriministe-  
riön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:13; Lapsiasiavaltuutettu (tulossa). Lapsibarometri-tutkimus.  
Marraskuu 2020.

edeltää pedagogisen selvityksen tekeminen. Esiopetuksessa tarjottavaa kasvun ja oppimisen tukea arvioitiin vuonna 2018<sup>20</sup>. Tuen katsottiin 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. Varhaiskasvatuslain (2 §) mukainen kehityksen ja oppimisen tuen sääntely jää selvästi yleisemmälle tasolle kuin perusopetuslaissa eikä ole selvää, saavatko tukea tarvitsevat lapset tarkoituksemukaista tukea viivytyksettä<sup>21</sup>.

Esiopetus on erilaisesta lainsäädäntöpohjastaan huolimatta osa suomalaista varhaiskasvatusjärjestelmää<sup>22</sup>, mikä tulee huomioida esiopetuksen toteutuksessa, toimintakulttuurissa sekä toimintatavoissa. Esiopetuksen itsenäistä asemaa ei välttämättä tiedosteta, jolloin sen sisältö määrittynyt järjestävän tahon hallinnonalan sekä fyysisen ja sosiaalisen ympäristön mukaan<sup>23</sup>. Esiopetuksen ja alkuopetuksen pedagoginen toimintakulttuuri eroavat toisistaan: esiopetus on integroitua ja eheytettyä, alkuopetus puolestaan oppiaineperustaista<sup>24</sup>. Koulun menetelmien ulottaminen koskemaan esiopetusikäisiä ei ole suotuisa suunta, sillä koulussa lapselta edellytetään itsenäisyyttä ja kypsyyttä<sup>25</sup>, joita alle kouluikäisillä lapsilla ei vielä ole. Tutkimusten mukaan siirtymä varhaiskasvatuksesta ja esiopetuksesta kouluun on sitä helpompi, mitä systemaattisemmat siirtymäkäytännöt ovat<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> 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: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018.

<sup>21</sup> 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: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018.

<sup>22</sup> Opetushallitus. 2014. Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014. Määräykset ja ohjeet 2016:1.

<sup>23</sup> Niikko, A. & Havu, S. 2009. In Search of Quality in Finnish Preschool Education. *Scandinavian Journal of Educational Research* 53(5), 431—445.

<sup>24</sup> 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.

<sup>25</sup> Holst, T. 2013. Vertaileva tapaustutkimus kuusivuotiaiden opetus-oppimis -vuorovaikutuksesta, matematiikkaepisodeista ja lukukäsitteen osaamisesta. *Annales Universitatis Turkuensis C* 359.

<sup>26</sup> 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.

### 3 Tavoitteet

Kokeilun tavoitteena on 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 jatkumota, 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 kasvatushenkilöstön kokemuksista. Kokeilulla tavoitellaan tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin 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 pidennetyt oppivelvollisuuden piirissä olevia lapsia. Voimassa oleva perusopetuslain 20 § (kokeilu) ei esitettyyn kokeiluun sovellu, minkä vuoksi ehdotetaan säädettäväksi erillinen kaksivuotista esiopetusta koskeva kokeilulaki.

Jotta kokeilun toteuttamista ja vaikutuksia lapsiin pystyttäisiin kokeilun jälkeen arvioimaan, kokeiluun on laadittu ositettuun satunnaisotantaan perustuva koeasetelma. Koeasetelmaa suunniteltaessa on pyritty sellaiseen toteuttamistapaan, joka mahdollistaa pientenkin vaikutusten havaitsemisen kokeilun jälkeen. 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 lapsiväestöä 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. Koulutuksellisen tasa-arvon vahvistaminen voisi tapahtua painottamalla esiopetustoimipaikkojen otantaa niin sanottuihin positiivisen diskriminaation alueisiin. Näissä poimituissa 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 samalla kun vertailukelpoinen joukko lapsia osallistuu nykyllä säädännön mukaisesti perheen valinnan mukaan varhaiskasvatukseen ja velvoittavaan yksivuotiseen esiopetukseen (”verrokkiryhmä”).

Esityksessä ehdotetaan että, kaksivuotisen esiopetuksen kokeilutoiminnan suunnittelun lähtökohtana olisi nykyisen, perusopetuslaissa säädetyn yksivuotisen esiopetuksen laajentaminen. Perusopetuslaissa säädetyn yksivuotisen esiopetuksen mallin etuna ovat selkeä suhde kotihoivon tuen sisäkorotukseen sekä esiopetuksen tavoitteiden saavuttamisen velvoittavuus. Kaksivuotinen esiopetus tai muu esiopetuksen tavoitteet saavuttava toiminta olisi siis velvoittavaa kokeilun koeryhmään kuuluville lapsille. Kokeilu rajattaisiin sellaisiin esiopetusta tarjoaviin toimipaikkoihin, joissa lapsella on mahdollisuus osallistua täydentävään varhaiskasvatukseen. Näin pyritään takaamaan lapsen päivän eheys silloin, kun hän osallistuu esiopetuksen lisäksi täydentävään varhaiskasvatukseen. Tällöin myös mitoitusten ja ryhmäkoon osalta noudatettaisiin varhaiskasvatustilain säädöksiä. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun esiopetuksen toimipaikassa osallistuvan lapsen kuljetuskustannukset korvataan tietyin edellytyksin. Tämä todennäköisesti lisäisi 5-vuotiaiden osallistumista suunnitelmalliseen kasvatustoimintaan. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa kerätään tietoa monimenetelmällisesti ja monipuolisesti mahdollisen valtakunnallisen mallin pohjaksi.

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-vuotiaidelle soveltuvan pedagogiikan vaatimukset sekä varhaiskasvatuksen, esi- ja alkuopetuksen väliset siirtymät ja jatkumot. Esiopetuksen nykyiset tavoitteet eli lapsen kehitys- ja oppimisedellytyksien edistäminen, lasten sosiaalisten taitojen ja lapsen terveen itsetunnon vahvistaminen, säilyisivät myös kokeilussa. Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilussa on huomioitu 5-vuotiaiden varhaiskasvatuksen maksuttomuuskokeilussa saatuja tuloksia.

Esityksessä ehdotetaan, että kokeilua varten perustettaisiin kokeilun hallinnoinnin, seurannan, arvioinnin ja muun tutkimuksen mahdollistava kokeilurekisteri, jonka rekisterinpitäjä olisi Opetushallitus. Kokeilun tarkoituksen toteutumista selvitetäisiin seuraamalla ja arvioimalla niin kokeilun toimeenpanon toteuttamista ja onnistumista kuin kokeilun vaikutusta lapsiin. Seurannan ja arvioinnin toteuttaisi opetus- ja kulttuuriministeriön päättämä tutkijaryhmä. Seurannasta ja arvioinnista toimitettaisiin väliraportti vuoden 2023 alussa. Kokeilulain mukainen seuranta ja arviointi päättyisi vuonna 2025. Tutkijaryhmä suunnittelee ja toteuttaa arvioinnin kokonaisuuden kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla eli esimerkiksi rekisteriaineistoja hyödyntämällä, haastatteluin, kyselyin tai kokeilun kohdejoukkoon kuuluville lapsille teetetyin arvioinnein.

Esityksessä ehdotetaan, että kokeiluun osallistuvilla kunnilla korvattaisiin kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvien lasten määrän mukaisesti kaksivuotisen esiopetuksen ensimmäisestä vuodesta aiheutuvat lisäkustannukset ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen menetykset kunnan keskimääräisten kustannusten mukaisesti valtionavustuksella. Kokeilukunnalle korvattaisiin erityisavustuksella myös kokeilusta aiheutuvat laskennalliset hallinnolliset kulut kohdejoukkoon kuuluvan lapsimäärän mukaan.



Esityksessä ehdotetaan lisäksi varhaiskasvatuslain muutosta koskien varhaiskasvatuksen tietovarannon 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 Oikeusoppia -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. Kokeilusta johtuen valtiovarainministeriön hallinnoimaa valtionosuusjärjestelmää taikka opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia (1705/2009) ei muutettaisi.

Kokeilun myötä kokeiluun osallistuville kunnille muodostuu ylimääräisiä kustannuksia varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen menetyksistä sekä kokeilun myötä uusista kunnan palvelujen piiriin tulevista lapsista. Arvioiden 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 niiden 5-vuotiaiden lasten, 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-vuotiaalle lapsille, ja kasvatetaan kuljetuskustannuksia. Keskimääräinen kuljetuskustannus esiopetuslasta kohti on vuoden 2018 kustannustietojen mukaan noin 237 euroa.

Koska kuntakohtaiset kokonaiskustannukset vaihtelevat paljon, kokeilusta syntyvät kustannukset 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.

Osallistuvista lapsista on arvioitu, että noin 15—20 % on kokeilun myötä uusia kunnan varhaiskasvatuspalvelujen piiriin tulevia lapsia. Kokeiluun osallistuvien lasten kustannus on noin 18—26 milj. euroa, mikä sisältää korvauksen menetetyistä maksutuloista, esiopetuksen kustannukset uusien lasten osalta, varhaiskasvatuksessa jo olleiden lasten kuljetuskustannukset sekä hallintokulut. Kustannuksia laskettaessa on käytetty vuoden 2018 kustannuksia, joita on korotettu indeksillä. Verrokkiryhmään arvioidaan kuuluvan noin 30 000 lasta, jolloin hallintokustannukset heidän osaltaan ovat noin 1,5—2,2 milj. euroa.

*Avustuksen laskemisesta*

Kokeilun aiheuttamat ensimmäisen esiopetusvuoden kustannukset kompensoitaisiin edellä mainitulla Oikeus oppia -ohjelman rahoituksella kunnille valtionavustuksella ehdotetun 11 §:n mukaisesti. Pykälän mukaan kokeilukunnalle korvattaisiin valtionavustuksella tämän lain mukaiseen kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvien lasten ensimmäisestä esiopetusvuodesta kunnalle aiheutuvat varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulosten menetykset ja esiopetuksen lisäkustannukset osallistuvien lasten määrän, kunnan keskimääräisten varhaiskasvatuksen asiakasmaksujen ja esiopetuskustannusten mukaisesti.

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 kannattaisi myöntää. Esiopetuskustannuksiin sisältyvät esimerkiksi kuljetus-, kiinteistö-, hallinto- ja palkkakustannukset. Myös kolmiportaisen tuen laajeneminen 5-vuotiaisiin on huomioitu osana kasvavia palkkakustannuksia.

Esiopetuksen laajetessa yhden vuoden lisää, uutta työtä syntyy sekä yhteisölliseen että yksilökohtaiseen oppilashuoltoon. Yhteisöllistä oppilashuoltoa toteutetaan osana normaalia kasvatus- ja opetustoimintaa ja näin ollen sen kustannuksia kompensoidaan osana yllä kuvattuja esiopetuksen kustannuksia. Lisäksi erityisavustuksella korvattaisiin oppilashuoltoon kuuluvia kuraattori- ja psykologipalveluita kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvien lasten lukumäärän mukaisesti siten, että kustakin lapsesta maksetaan 30 euroa ensimmäiseltä kokeiluvuodelta. Koska myös kokeilussa esiopetukseen osallistuvien lasten oppilashuoltoon sisältyvä ehkäisevä terveydenhuolto toteutettaisiin lastenneuvolassa, ja 5-vuotiaat lapset kuuluvat neuvolatoiminnan piiriin riippumatta kokeilusta, ei oppilashuollon laajenemisen 5-vuotiaisiin arvioida tuovan lastenneuvolaan merkittäviä lisäkustannuksia.

Varhaiskasvatuksen asiakasmaksutulosten menetykset kysyttäisiin kokeilukunnalta ja ne perustuisivat kunnan aikaisempien vuosien tietoihin.

Kaikki kokeilukunnan tai kunnista koostuvan alueen 5-vuotiaat lapset kuuluisivat kokeilun kohdejoukkoon ja näin ollen kokeilurekisterin ja seurannan ja arvioinnin piiriin. Joihinkin kuntiin voi osua pelkkiä verrokkitoimipaikkoja. Seurantaan ja arviointiin voi sisältyä lapsille teetettäviä arviointeja. Kokeilukunnalle korvattaisiin erityisavustuksella nämä kokeilusta aiheutuvat laskennalliset hallinnolliset kulut kohdejoukkoon kuuluvan lapsimäärän mukaan. Avustus kattaisi siis sekä koe- että verrokkiryhmän lapsista tehtävät kirjaukset kokeilurekisteriin sekä muun kokeilun hallinnollisen toimeenpanon. Avustus olisi saman suuruinen kaikista lapsista, 50 euroa/kohdejoukkoon kuuluva lapsi, eikä sitä räätälöitäisi kuntakohtaisesti.

Avustus maksettaisiin kunnalle kahdessa erässä per kohortti ensimmäisen esiopetusvuoden syksyllä ja keväällä, kun kokeilukunnat ja kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvat lapset olisivat tiedossa. Mikäli lapsi osallistuu kokeilulain mukaiseen esiopetukseen vain osittain esimerkiksi toisessa kunnassa vuoroasumisen takia, suhteutetaan korvaus lapsen osallistumisen mukaiseksi.

*Muut taloudelliset vaikutukset*

Mikäli saamelaiden kotiseutualueen kuntia valikoituu mukaan kokeiluun, voisivat nämä kunnat lisäksi saada 1. esiopetusvuodesta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 45 §:n 1 momentin mukaista valtionavustusta saamenkielisestä ja saamen kielen opetuksesta siten kuin asetuksessa 1769/2009 säädetään. Oman äidinkielen opetukseen ja suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetukseen, joiden järjestäminen olisi edelleen kokeilukunnille vapaaehtoista, voisi saada opetus- ja

kulttuuritoimen rahoituslaissa 45 §:n 2 momentissa säädettyä avustusta siten kuin asetuksessa 1777/2009 säädetään. Näiden kieltenopetuksen muotojen mahdollistamisen myös viisivuotiaille lapsille ei arvioida lisäävän avustusmenoja merkittävästi.

Kokeilun myötä myös kysyntä osa-aikaista, esiopetusta täydentävää varhaiskasvatusta kohtaan voi lisääntyä. Arvioiden mukaan noin puolet uusista lapsista voisi jäädä esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen. Määrien arviointi on kuitenkin haastavaa muun muassa siksi, että 1.8.2020 on poistettu 20 tunnin varhaiskasvatusoikeuden rajausta ja entistä suurempi osa lapsista on kokoaikaisessa varhaiskasvatuksessa. Osa-aikaisen varhaiskasvatuksen keskimääräinen kustannus vuoden 2018 tietojen mukaan on noin 6300 euroa lasta kohti. Tätä ei kuitenkaan kompensoidaisi osana kokeilua.

Kokeilulain koeasetelmaan ja otannan valmistelutyöhön arvioidaan kuluvan noin 100 000 euroa. Opetushallitukselle tulisi tehtäviä liittyen kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laati-miseen, niiden toimeenpanon tukemiseen, kokeilurekisterin ylläpitoon ja ministeriölle raportoi-miseen liittyen. Näihin tehtäviin Opetushallitukselle arvioidaan menevän noin 215 500 euroa. Varhaiskasvatuksen tietovarannon luovutustapojen lisäämisellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia tai muita vaikutuksia tietovarantoa ylläpitävälle Opetushallitukselle. Yksittäisten tietopyyntöjen määrä voi tietojen luovutustapamuutoksen johdosta hieman lisääntyä. Seuran-taan ja arviointiin arvioidaan kuluvan useampi satatuhatta euroa.

#### 4.2.2 Viranomaisvaikutukset

Koska kokeilun koe- ja verrokkiryhmien asetelmaa varten kokeiluun osallistuvilla kunnilla tai kunnista koostuvilla alueilla on asetettu minimirajat, vähintään 100 5-vuotiasta lasta ja 4 esi-opetuksen toimipaikkaa, täytyisi pieniä kuntia yhdistää kokeilussa yhteisiksi koalueiksi. On mahdollista, että joihinkin koalueiden kuntiin osuu pelkkiä verrokkitoimipaikkoja, joissa ei järjestetä kaksivuotista esiopetusta, ja vastaavasti kuntia, joihin osuisi pelkkiä koetoimipaik-koja. Pelkkiä verrokkitoimipaikkoja sisältävien kuntien tehtäväksi jäisi verrokkiryhmään kuu-luvien lasten tietojen tuominen kokeilurekisteriin ja seurantatutkimukseen osallistuminen. Nämä kunnat saisivat kokeilusta kuitenkin hallinnollisten kulujen kompensaa-tion.

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

Koeryhmään valikoituneen lapsen huoltaja voisi edelleen valita lapselleen myös varhaiskasva-tuksen. Tällöin kokeilun näkökulmasta katsottaisiin, että lapsi osallistuu esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan muuhun toimintaan. Varhaiskasvatukseen pääseminen ja varhaiskasvatuksen toi-mipaikka määräytyisivät normaalilainsäädännön mukaisesti.

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 kul-jetukset järjestetään. Varhaiskasvatuksen osalta vanhemmat vastaavat tällä hetkellä kuljetuk-sesta ja saman keinon on arvioitu soveltuvan parhaiten myös 4—5-vuotiaille kokeiluun osallis-tujille, minkä vuoksi esityksessä on esitetty, että ensisijainen koulumatkaetuus 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 varhaiskasvatuspalveluissa, voi maksuttoman, velvoittavan esiopetuksen laajentaminen 5-vuotiaille lisätä myös näissä kunnissa esimerkiksi tilojen ja henkilöstön tarvetta.<sup>27</sup> 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.

Opettajatiedonkeruun<sup>28</sup> 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. Sekä varhaiskasvatuksessa että esiopetuksessa on kuitenkin noudatettava säädettyä henkilöstörakennetta ja -mitoitusta.

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeiluun osallistuvat lapset kuuluisivat perusopetuslaissa määritellyn kasvun ja oppimisen tuen piiriin. Vuonna 2018 tehdyn selvityksen<sup>29</sup> mukaan esiopetuksessa lasten tuki ei ole aina riittävää, vaikka säädöspohja on vankka. Tämä saattaa johtua niukoista tuen resursseista tai monialaisen yhteistyön toimimattomuudesta. Kokeilun myötä kokeilukunnissa voivat nousta tarkasteltaviksi tuen riittävä taso, monialaisen yhteistyön rakenteet ja tuen järjestämisen käytännöt laajemminkin.

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 tietoteknisiin 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

---

<sup>27</sup> 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](https://www.tampereenseutu.fi/site/assets/files/19278/113_esiopetuksen_jarjestaminen_kaupunkiseudulla_raportti_-_kopio.pdf)

<sup>28</sup> Kumpulainen, T. (toim.) 2017. Opettajat ja rehtorit Suomessa 2016. Opetushallitus. Raportit ja selvitykset 2017:2.

<sup>29</sup> 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: tasa-arvon toteutuminen ja kehittämistarpeet. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 55/2018.

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 laamiseen, niiden toimeenpanon tukemiseen, kokeilurekisterin ylläpitoon ja ministeriölle raportointiin liittyen. Varhaiskasvatustilain 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. On todennäköistä, että kokeilusta hyötyvät eniten ne lapset, jotka eivät vielä osallistu varhaiskasvatukseen. Viisivuotiaiden ikäluokasta tämä tarkoittaa noin 10 prosenttia lapsista.

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 tietyin edellytyksin koulumatkaetuuden piiriin ja lapsi voisi saada perusopetuslain mukaista tehostettua tai erityistä tukea. Koulumatkaetus toteutettaisiin ensisijaisesti perheelle maksettavana avustuksena, sillä sen voi katsoa olevan turvallinen ja lapsen kehityksen parhaiten huomioiva tapa. 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.

Esiopetuksen tavoitteena on vahvistaa lasten sosiaalisia taitoja ja tervettä itsetuntoa leikin ja myönteisten oppimiskokemusten avulla<sup>30</sup>. YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan lapsella on oppimisen lisäksi oikeus leikkiin, lepoon, virkistykseen ja vapaa-aikaan (31 artikla). Esiope-

---

<sup>30</sup> Valtioneuvoston asetus perusopetuslaissa tarkoitettun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta 422/2012

tuksen opetussuunnitelman perusteisiin (2014) on erikseen kirjattu leikin merkitys esiopetuksessa. 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. Kokeilussa on pyritty varmistamaan lapsen eheä päivä ja pysyvät vuorovaikutussuhteet siten, että esiopetusta täydentävä varhaiskasvatus tarjotaan samassa paikassa kuin esiopetus.

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.

Esiopetusryhmän 1 lapset voisivat jo ensimmäisenä esiopetusvuotenaan osallistua oman äidinkielen opetukseen sekä suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetukseen, mikäli kokeilukunta järjestää näitä kielten opetusmuotoja. Kielten oppimisen on tutkitusti todettu olevan tehokkaampaa varhaisina vuosina, joten esityksen arvioidaan myös edistävän kielten oppimista.

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 sekä halutessaan myöhemmin 1-vuotiseen esiopetukseen perusopetuslain mukaisesti. 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. 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, johon sovelletaan voimassa olevia esiopetuksen opetussuunnitelman perusteita. Lapsiryhmä 3 toimisi verokkiryhmänä 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.

Lapsiryhmän 4 lapset kuuluisivat normaalilainsäädännön ja voimassa olevien Opetushallituksen perusteasiakirjojen piiriin. 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 ja kasvun ja oppimisen tuella vaikutusta muun muassa lasten oppimisedellytyksiin, onko erilaisilla etuuksilla vaikutusta perheiden palveluvalintoihin sekä miten kokeilu vaikuttaa kunnallisiin toimintakäytäntöihin ja pedagogisen toiminnan kehittymiseen. Vaikka kokeilulla saatetaan lapsiryhmiä kokeilun aikana keskenään eriarvioiseen asemaan, voidaan kokeilun pitkällä aikavälillä katsoa edistävän lasten etua.

Pitkällä aikavälillä kokeilun arvioidaan vahvistavan koulutuksellista tasa-arvoa ja kehittävän esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta. Tämän vuoksi on tärkeää, että kokeilusta kerätään eri menetelmin monipuolista tietoa. Kokeilusta arvioidaan syntyvän kansainvälisestäkin 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 varhaiskasvatuslain 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. Mikäli saamelaisien kotiseutualueen kuntia valikoituu mukaan kokeiluun, voisivat nämä kunnat saada 1. esiopetusvuodesta valtionavustusta saamenkielisestä ja saamen kielen opetuksesta siten kuin asetuksessa 1769/2009 säädetään. Saamenkielistä opetusta kehitetään opetus- ja kulttuuriministeriön asettamassa saamen kielten ja saamenkielisen opetuksen kehittämistyöryhmässä, jonka tehtävänä on tarkastella saamenkielisen varhaiskasvatuksen, saamelaisien kulttuuri- ja kielipesätoiminnan, saamelaisopetuksen ja -koulutuksen tilaa kokonaisuutena.

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 sukupuolisenäistävistä. Kokeilun voidaan siis pitkällä aikavälillä arvioida edistävän myös sukupuolten välistä tasa-arvoa. Kokeiluun osallistuvien lasten huoltajien osalta kokeilu on oletettavasti sukupuoli-vaikutuksiltaan neutraali. Sukupuolten tasa-arvon kannalta merkitykselliseksi muodostuvat joustavat, helposti saatavilla olevat palvelut, jotta perheet voivat sovittaa yhteen perheen huollosta koituvat velvollisuudet ja työelämän vaatimukset. Yleisesti ottaen laadukkaat ja helposti saatavilla olevat varhaiskasvatuspalvelut edistävät etenkin naisten työllisyyttä ja sukupuolten tasa-arvoa.

Maahanmuuttajaperheissä, joissa lapsen kotihoidon tuen käyttö on kantaväestöä suurempaa<sup>31</sup>, kokeilu saattaa näkyä muita korkeampana osallistumisena, koska lapsen osallistuminen maksuttomaan esiopetukseen ei vaikuta muista lapsista maksettavaan kotihoidon tuen sisarkorotukseen. Matalatuloiset perheet saattavat hyötyä myös kuljetusedusta.

#### 4.2.4 Tietosuoja- ja tiedonhallintavaikutukset

##### *Sääntelyliikkumavarasta*

Kokeiluun liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluisi yleisen tietosuoja-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 asetusta (EU) 2016/679) ja sitä täsmentävän ja täydentävän kansallisen tietosujalain (1050/2018) soveltamisalaan. Kun on kyse tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä, kansallinen erityislainsäädäntö on mahdollista silloin, kun tietosuoja-asetus nimenomaisesti jättää jäsenvaltioille kansallista sääntelyliikkumavaraa. Kansallista sääntelyliikkumavaraa liittyy useaan tietosuoja-asetuksen artiklaan.

Sääntelyliikkumavaraa voidaan ensinnäkin käyttää, kun henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus perustuu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, eli silloin, kun käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Käsillä olevassa esityksessä säädettäisiin Opetushallitukselle lakisääteinen velvoite (3 §) kokeilun opetussuunnitelman perusteiden toimeenpanon tuesta ja kokeilun etenemisestä raportoinnista opetus- ja kulttuuriministeriölle ja muun muassa näitä tehtäviä varten perustettaisiin 9 §:n mukainen kokeilurekisteri. Kokeilukunnille puolestaan säädettäisiin 3 §:ssä lakisääteinen velvoite huolehtia kokeilun paikallisesta toimeenpanosta ja 6 §:n mukaisesti tehdä päätös kokeiluun osallistumisesta. Esityksessä ehdotetaan ministeriölle velvoite johtaa kokeilua ja päättää kokeilun seurannan ja arvioinnin toteuttaja (3 §) sekä osoittaa tutkijaryhmä (4 §), jonka tehtävänä olisi tehdä 5 §:ssä kuvattu otantatyö. Nämä mainitut pykälät toimitaisivat Opetushallituksen, kuntien, ministeriön ja tutkijoiden henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena ja käsittelyn lainmukaisuus perustuisi mainittuun 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Kyseisen artiklan 3 kohdan mukaan c alakohdassa tarkoitettua käsittelyn perustasta on säädettävä joko unionin oikeudessa tai rekisterinpitäjään sovellettavassa jäsenvaltion lainsäädännössä. Edellä mainittujen tahojen henkilötietojen käsittelyä ei voitaisi kokeilulaissa tarkoitettulla tavalla toteuttaa tarkoituksenmukaisesti ilman tietosuoja-asetusta täsmentävää kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavaa sääntelyä.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan kansallista liikkumavaraa käytettäessä käsittelyn oikeusperuste voi sisältää erityisiä säännöksiä, joilla mukautetaan asetuksen sääntöjen soveltamista, muun muassa yleisiä edellytyksiä, jotka koskevat rekisterinpitäjän suorittaman tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta; käsiteltävien tietojen tyyppiä; asianomaisia rekisteröityjä, yhteisöjä joille ja tarkoituksia joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa; käyttötarkoitussidonnaisuutta; säilytysaikoja; sekä käsittelytoimia ja -menettelyjä. Edelleen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti perusvaatimuksena tällaiselle lainsäädännölle on, että sen on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Lisäksi kansallisen erityissääntelyn on oltava selkeää, täsmällistä ja sen soveltamisen on oltava ennakoitavaa. Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksen suoran sovel-

---

<sup>31</sup> Tervola, J. 2015. Maahanmuuttajien kotihoidon tuen käyttö 2000-luvulla. Yhteiskuntapolitiikka 80(2), 121—133.



## HE 149/2020 vp

lettavuuden sekä perustuslakivaliokunnan lailla säätämistä koskevan viimeaikaisen tulkintakäytännön (ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp), erityissääntely tulisi rajoittaa vain välttämättömyyteen.

Otantatyön osalta on ehdotettu säädettäväksi henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta, kansallisten rekisteriaineistojen yhdistämisestä ja yhdistelmäaineistojen säilyttämisestä. Otantatyötä koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan yleisen edun mukaista, sillä sen päämääränä on mahdollistaa kokeilun yhdenvertainen toteutuminen ja kokeilusta saatavat yleistettävät tutkimustulokset päätöksenteon tueksi. Otantatyötä koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen tähän päämäärän nähden, sillä tietojen saamiseen ei luoda uusia oikeuksia ja tietojen säilyttämistä on rajoitettu (ks. alaotsikko Otantatyö).

Kokeilurekisterin osalta ehdotettu säädettäväksi käsiteltävien tietojen tyypeistä, niiden käyttötarkoituksesta ja säilytysajoista. Kokeilurekisteriä koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan yleisen edun mukaista, sillä sen päämääränä on Opetushallituksen kokeilun hallinnointitehtävän ohella mahdollistaa kokeilua koskeva seurantatutkimus ja näin tuottaa tutkittua tietoa päätöksenteon tueksi ja edistää kasvatusta- ja koulutuspalveluiden kehittämistä. Kokeilurekisteriä koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen tähän päämäärän nähden, sillä kunkin tietoa-aineiston kohdalla on kiinnitetty erityistä huomiota tietojen minimointiin ja säilytyksen rajoittamiseen (ks. alaotsikko Kokeilurekisteri).

Seuranta- ja arviointityön osalta on ehdotettu säädettäväksi henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta, salassa pidettävien tietojen saamisesta, arviointien teettämisestä sekä aineistojen säilyttämisestä. Seuranta- ja arviointia koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan yleisen edun mukaista, sillä sen päämääränä on tuottaa tutkittua tietoa päätöksenteon tueksi ja edistää kasvatusta- ja koulutuspalveluiden kehittämistä. Seuranta- ja arviointia koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan oikeasuhtainen tähän päämäärän nähden, sillä salassa pidettävien tietojen saaminen ja arviointien teettäminen olisi sidottu välttämättömyyteen ja tietojen säilyttämistä on rajoitettu (ks. alaotsikko Kokeilun seuranta ja arviointi).

Sääntelyliikkumavaraa voidaan käyttää myös rekisterinpitäjästä säätämiseen. Rekisterinpitäjä määrittellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdassa, jonka mukaan rekisterinpitäjä tai tämän nimittäminen koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jos henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määrittellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä. Käsillä olevassa esityksessä rekisterinpitäjä on selvyyden vuoksi katsottu tarpeelliseksi säätää kokeilurekisterille (3 §) sekä otannassa ja seurantatutkimuksessa tarvittaville eri rekistereistä muodostuville yhdistelmäaineistoille (5 § ja 10 §).

### *Erityiset henkilötietoryhmät*

Kansallista sääntelyliikkumavaraa sisältyy myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittelyn osalta tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohtiin. Erityisten henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ovat tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan esimerkiksi terveydentilaa tai etnistä taustaa kuvaavat tiedot. Erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä vain silloin, kun käsittelykieltoon on säädetty 9 artiklan 2 kohdan mahdollistamissa rajoissa poikkeus. Tietosuojalain mukaan 6 §:n 1 momentin mukaan erityisten henkilötietojen käsittely on mahdollista 2) tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä sekä 7) tieteellistä tai historiallista tutkimusta tai tilastointia varten. Edellytyksenä käsittelylle on, että rekisteröidyn oikeudet suojataan asianmukaisesti, siten kuin tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetään.

Otanta- sekä seuranta- ja arviointityöhön saattaa sisältyä erityisiä henkilötietoryhmiä. Mikäli otantatyöhön tai seuranta- ja arviointityöhön sisältyy erityisiä henkilötietoryhmiä, olisi ministeriön tällöin huolehdittava asianmukaisista suojaustoimista. Mikäli erityisiin henkilötietoryhmiin kohdistuisi laajamittaista käsittelyä, joka aiheuttaisi luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, tulisi ministeriön tehdä tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen tietosuojaa koskeva vaikutusarviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle. Koska henkilötietojen käsittely kohdistuu etenkin arvioinnissa ja seurannassa lasten tietoihin, on niiden suojaamiseen kiinnitettävä tietosuoja-asetuksen johdanto-kappaleen 38 kohdan mukaan erityistä huomiota.

Kansallisella tietosuojalailla on myös käytetty 9 ja 89 artiklan mahdollistamaa liikkumavaraa ja säädetty 31 §:n 1 momentissa seuraavasti: ”käsitteltäessä henkilötietoja tieteellistä tai historiallista tutkimustarkoitusta varten voidaan tietosuoja-asetuksen 15, 16, 18 ja 21 artiklassa säädettyistä rekisteröidyn oikeuksista tarvittaessa poiketa edellyttäen, että: 1) käsittely perustuu asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan; 2) tutkimuksella on vastuuhenkilö tai siitä vastaava ryhmä; ja 3) henkilötietoja käytetään ja luovutetaan vain historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka muuta yhteensopivaa tarkoitusta varten sekä muutoinkin toimitaan niin, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot eivät paljastu ulkopuolisille.”

Ministeriö voisi otannan sekä seuranta- ja arviointityön aineistojen rekisterinpitäjänä harkita käyttävänsä edellä kerrottua mahdollisuutta poiketa mainituista artikloista. Asiasta ei olisi tarpeen säätää kokeilulaissa erikseen. Poikkeaminen edellyttää tietosuojalain 31 §:n 3 momentin mukaan tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaista tietosuojaa koskeva vaikutusarviointia tai tietosuojaa-asetuksen 40 artiklan mukaisten käytännesääntöjen noudattamista.

Otanta- ja arviointityössä syntyvät aineistot sisältäisivät todennäköisesti julkisuuslain 24 §:n 21. kohdan mukaisia salassa pidettäviä tietoja, sillä ne olisivat osa tieteellisen tutkimuksen perusaineistoa. Kokeilun henkilötietojen arkaluonteisuutta on arvioitu luvussa 11.

#### *Otantatyö*

Otantatyöllä selvitettäisiin muun muassa kokeiluun osallistuvat kokeilukunnat, kokeilutoimipaikat ja koeryhmään kuuluvat lapset, joille tarjottaisiin mahdollisuutta osallistua kaksivuotiseen esiopetukseen.

Ehdotetun 5 §:n 2 momentin mukaan otannassa voitaisiin yhdistää otannan kannalta tarpeellisia kansallisia rekisteriaineistoja. Rekisteriaineistojen saatavuudesta ja luovutuksesta säädettäisiin kutakin rekisteriä koskevassa lainsäädännössä. Rekisteriaineistot pyydetäisiin siis kultakin rekisterinpitäjältä erikseen ja rekisterinpitäjät ratkaisisivat tietojen luovuttamisen oman lainsäädäntönsä mukaisesti.

Hyödynnettäviä rekistereitä voisivat olla esimerkiksi varhaiskasvatuslain mukainen tietovaranto Varda ja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain mukainen Koski-tietovaranto. Näistä tietovarannosta saataisiin varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen toimipaikkojen sijainnit ja kielitiedot. Lisäksi aineistoista saataisiin tieto lasten varhaiskasvatukseen sijoittumisesta sekä historiatietoja siitä, mihin esiopetustoimipaikkaan lapset ovat aikaisemmin päätyneet. Lisäksi voitaisiin hyödyntää väestötietojärjestelmää esimerkiksi toimipaikkojen sosioekonomisen ja kielellisen indeksin laskemiseen (äidinkieli- ja kansalaisuustiedot) sekä koe- ja verrokkiryhmän selvittämiseen (osoitetiedot, syntymävuosi, perhesuhteet). Henkilöverotuksen tietoja voitaisiin käyttää toimipaikkojen sosioekonomisen indeksin laskemiseen.

Väestötietojärjestelmästä annetun lain (661/2009) 36 §:n mukaan, kun turvakielto on talletettu järjestelmään, kiellon kohteena olevan henkilön kotikunta, asuinpaikka, osoite ja muu yhteystieto saadaan luovuttaa vain sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn kiellon kohteena olevan henkilön oikeutta tai velvollisuutta koskevan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen. Lain esitöiden (HE 89/2008, s.100) mukaan ”turvakiellon alaisten tietojen käyttö tulisi ensisijaisesti järjestää siten, että asianomaiset viranomaiset pääsisivät niihin käsiksi vain tapauskohtaisesti esimerkiksi yksittäisinä kyselyinä väestötietojärjestelmän reaaliaikaisen kyselyjärjestelmän avulla.” Edellä mainituista seikoista johtuen ei olisi tarkoituksenmukaista, että otantaan luovutettaisiin turvakiellon alaista tietoa. Koe- ja verrokkiryhmän määrittämiseen, etenkin toimipaikan alueella asumisen perusteella, kuitenkin tarvittaisiin osoitetietoja. Turvakiellon alaisten perheiden lähestymiseen voitaisiin hyödyntää kokeilukuntia, jotka voisivat käyttää myös turvakiellon alaisia osoitetietoja kirjeiden postittamiseen, kun perusteena on lakisääteisen tehtävän hoitaminen.

Koska otannassa käytettäisiin myös henkilötasoista, tunnisteellista rekisteritietoaineistoa, katsottaisiin otantatyössä muodostuvan kansallisista rekistereistä uusi yhdistelmäaineisto, jonka henkilötietojen käsittely tarvitsisi rekisterinpitäjän. Tämän vuoksi 5 §:n 2 momentissa on ehdotettu, että opetus- ja kulttuuriministeriö toimisi otanta-aineistoon liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä, koska se määrittäisi kokeilulain 3 §:n mukaisen johtamis- ja ohjaamistehtävänsä perusteella käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu tutkijaryhmä toimisi otanta-aineiston henkilötietojen käsittelijänä. Ministeriö voisi informoida rekisteröityjä tietosuoja-asetuksen 14 artiklan 5 kohdan c alakohtaan nojaten esimerkiksi kollektiivisesti julkaisemalla otantaa koskevan tietosuojaaselosteen ministeriön kotisivuilla.

Tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja voidaan säilyttää vain niin kauan kuin ne ovat tarpeen alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Kun alkuperäinen käyttötarkoitus lakkaa, tiedot tulee hävittää tai arkistoida. Otanta-aineiston laajuus ja luonne huomioon ottaen on 5 §:n 2 momentissa ehdotettu tietojen suojatoimena sitä, että otanta-aineisto säilytettäisiin siihen saakka, kunnes vuonna 2017 syntyneiden lasten otanta on tehty. Aineiston säilyttäminen olisi tarpeen toisen ikäkohortin otantaa varten, sillä toinen otanta kohdistuisi samoihin kuntiin, esiopetuksen toimipaikkoihin ja niiden alueisiin. Kansallisarkisto ja tietoja hallinnoiva viranomainen yhdessä määrittävät millä tiedoilla on arkistollista arvoa eli mitkä tiedot tulee arkistoida. Arkistollinen arvo määritellään seulontapäätöksessä. Yhdistelmäaineiston arkistointia selvitetään kokeilun aikana.

Kokeiluun osallistuvien määräytymisen 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. Tämän vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriön olisi julkistettava 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tutkijaryhmän kokoonpano, 4 ja 5 §:ssä tarkoitettuun otantaan käytettävät ohjelmointikomennot sekä kokeilukunnat ennen kokeilun alkamista. Näistä tiedoista vain tutkijaryhmän kokoonpano sisältäisi henkilötietoa eli tutkijoiden nimet.

Otannan perusteella tallennettavista kokeilurekisterin tiedoista on kerrottu osiassa Kokeilurekisteri. Otannan tekevä tutkijaryhmä ilmoittaisi tiedot Opetushallitukselle tietoturvallisella tavalla esimerkiksi tiedostoluovutuksina tai sähköisellä lomakkeella.

### *Kuntien haku- ja päätösmenettely*

Otantatyön jälkeen kokeilukunnat olisivat yhteydessä koeryhmään kuuluviin lapsiin ja heidän huoltajiinsa hakemus- ja päätösmenettelyä varten. Kunnat toimisivat keräämiensä tietojen rekisterinpitäjinä suoraan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan mukaisen määritelmän nojalla, eikä rekisterinpitäjyydestä säädettäisi erikseen. Niin ikään seuraisi suoraan tietosuoja-asetuksesta, että kokeilukunnat vastaisivat tietosuoja-asetuksen 13 artiklan mukaisesta informointivelvoitteesta suhteessa rekisteröityihin. Myöskään tietojen säilyttämisestä ei säädettäisi erikseen, vaan suoraan tietosuoja-asetuksen mukaisesti, kun tietojen alkuperäinen käyttötarkoitus lakkaisi, tiedot tulisi hävittää tai arkistoida. Haku- ja päätösmenettelyn perusteella tallennettavista kokeilurekisterin tiedoista on kerrottu osiossa Kokeilurekisteri. Kokeilukunnat ilmoittaisivat ehdotetun 10 §:n mukaiset kokeilurekisteriin tallennettavat tiedot Opetushallitukselle tietoturvalisella tavalla esimerkiksi tiedostoluovutuksina tai sähköisellä lomakkeella.

### *Kokeilurekisteri*

Lakiehdotuksella ehdotetaan perustettavaksi uusi kokeilurekisteri, joka sisältäisi kokeilun koeeasetelman rakentamiseen liittyviä otantatyössä muodostuvia tietoja sekä kokeiluun osallistumiseen liittyviä kokeilukuntien keräämiä tietoja. Kokeilurekisteri olisi keskeinen työkalu kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa sekä seurannassa ja arvioinnissa. Kokeilurekisteri mahdollistaisi myös koeeasetelman myöhemmän mallintamisen ja tutkimuksellisen arvioinnin. Edellä on todettu kokeilurekisteriin liittyvän henkilötietojen lainmukaisuuden perustuvan 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan.

Kokeilurekisteriin tallennettavia tietoja on kuvattu 9 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa. 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 eikä arkaluonteisia tietoja. Vaikka rekisteröityjen määrä olisi laaja, ei kokeilurekisterin henkilötietojen käsittelyn, ottaen huomioon rekisterin yksityiskohtaisesti säädetyt tietosisällön luonteen ja rajatun käyttötarkoituksen, katsota aiheuttavan luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkeaa riskiä.

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 ministeriö ja kokeilukunnat toimisivat kumpikin omalta osaltaan otanta-aineiston ja haku- ja päätösaineiston henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjinä seuraisi suoraan tietosuoja-asetuksesta, että nämä toimijat vastaisivat tietosuoja-asetuksen 13 artiklan mukaisesta informointivelvoitteesta suhteessa rekisteröityihin. 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 kokeilun hallinnon ja seuranta- ja tutkimuksen aktiivisen käytön ajaksi. Koska kokeilurekisteri voisi sisältää useiden kymmenien tuhansien lasten tietoja, on tietoja ehdotettu suojattavaksi säilytysajalla. Kokeilurekisterin tiedot ehdotetaan säilytettäväksi seuranta- ja tutkimuksen loppuraportointiin, eli vuoden 2025 loppuun saakka. Tarkoitus on, että rekisterin jälkeen tiedot voitaisiin arkistoida Kansallisarkiston toimesta ja tämä ratkaistaisiin kokeilun ollessa käynnissä arkistolainsäädännön mukaisesti Kansallisarkiston seurantapäätöksellä. Kokeilusta arvioidaan syntyvän kansainvälisestikin ottaen merkittävää aineistoa, jota olisi tärkeää voida tutkia vielä useiden vuosikymmenien päästä.

Rekisteriin kerättyjä tietoja saisi käyttää vain kokeilun hallinnon, tilastoinnin ja kokeilua koskeissa tutkimuksissa. Yksi rekisterin keskeinen hyödyntäjä olisi Opetushallituksen ohella 10 §:n mukainen seuranta- ja arviointitutkimuksen toteuttaja. Rekisteristä voitaisiin kuitenkin luovuttaa tietoja Kansaneläkelaitokselle lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 23 a §:n mukaisesti. Rekisteriä koskeviin tietojen teknisiin luovutustapoihin sovellettaisiin yleislainsäädäntöä.

#### *Kokeilun seuranta ja arviointi*

Kokeilun seurannan ja arvioinnin toteuttajalle säädettäisiin oikeus saada kokeilukunnilta maksumatonta ja salassapitosäännösten estämättä seurannan ja arvioinnin suorittamiseksi välttämättömät kohdejoukon henkilötiedot, jotka liittyvät varhaiskasvatusta tai opetusta varten laadittuihin päätöksiin ja suunnitelmiin sekä varhaiskasvatuksen tai opetuksen järjestämistapoihin. Tällaisia salassa pidettäviä päätöksiä voisivat esimerkiksi olla pedagogisen tuen järjestämiseen liittyvät päätökset ja suunnitelmat. Opetuksen salassa pidettävä järjestämistapa voisi olla esimerkiksi tieto opetuksen järjestämisestä sairaalaopetuksena. Tiedoilla voitaisiin verrata, onko koe- ja verrokkiryhmien toiminnan välillä ollut eroa esimerkiksi pedagogisen tuen järjestämisessä. Tietojen avulla voitaisiin myös esimerkiksi tutkia, hyötyivätkö tukea saaneet lapset kaksivuotisesta esiopetuksesta muita lapsia enemmän, mikäli tieto yhdistettäisiin ehdotetun 10 §:n 3 momentin mukaisesti arviointeihin.

Kokeilun seurannan ja arvioinnin toteuttaja voisi teettää kohdejoukkoon kuuluville lapsille tehtävänsä kannalta välttämättömiä arviointeja. Arvioinneilla seurattaisiin lapsen kehitys- ja oppimisedellytysten, sosiaalisten taitojen sekä lapsen terveen itsetunnon kehitystä. Arviointien teettäminen olisi kokeilun vaikuttavuuden tutkimisen kannalta välttämätöntä, sillä näin voitaisiin tutkia, onko kaksivuotisella esiopetuksella ollut vaikutusta koeryhmään kuuluviin lapsiin verrattuna verrokkiryhmän lapsiin. Koska lasten arviointiin suhtaudutaan Suomessa yleisesti ottaen pidättyvästi, olisi myös kokeilussa teetettävä vain sellaisia arviointeja, jotka ovat välttämättömiä kokeilun vaikuttavuuden tutkimiseksi. Kokeilun vaikuttavuuden arvioimiseksi olisi tärkeää järjestää arvioinnit ainakin kokeilun alussa ja lopussa. Kohdejoukon laajuus huomioon ottaen arviointien teettämisessä voitaisiin hyödyntää esimerkiksi kasvatus- ja opetushenkilöstöä sekä sähköisiä alustoja.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toimisi seuranta-aineistoon liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä, koska se määrittäisi kokeilulain 3 §:n mukaisen johtamis- ja ohjaamistehtävänsä perusteella käsittelyn tarkoitukset ja keinot. Seuranta- ja arviointiaineiston luonne ja laajuus huomioon ottaen ehdotetaan säädettäväksi tietojen säilytysajasta seurannan ja arvioinnin loppuraporttiin eli vuoden 2025 loppuun saakka. Tarkoitus on, että kokeilulaissa säädetyn seuranta- ja tutkimuksen jälkeen tiedot voitaisiin arkistoida Kansallisarkiston toimesta ja tämä ratkaistaisiin kokeilun ollessa käynnissä arkistolainsäädännön mukaisesti Kansallisarkiston seurantapäätöksellä. 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 julkisen hallinnon tiedonhallintalakiin. Nykyisin varhaiskasvatuslain 73 §:ssä on mahdollistettu viranomaisille vain rajapintaluovutus. Jatkossa mahdollisia olisivat myös muut sähköisen muodon luovutukset sekä katseluyhteys. Muutoksilla ei katsota olevan merkittäviä tietosuojavaikutuksia, sillä tietojensaantia koskevia oikeuksia ei muutettaisi, vaan ainoastaan tiedon saamisen tapoja. Lakimuutoksen myötä nykyisten viranomaisten välisten rajapintatoteutusten rinnalla arvioidaan käytettävän enenevässä määrin sähköisen muodon luovutuksia, kuten tiedostoluovutuksia. Sähköisen muodon luovutukset olisivat kustannustehokas ja joustava tapa tiedonsiirtoon sekä Opetushallitukselle että tietoja satunnaisesti tarvitseville viranomaisille. Katseluyhteyttä ei arvioida hyödynnettävän lähivuosina.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

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

Valitulle koeasetelmalle hahmotettiin valmisteluvaiheessa kaksi vaihtoehtoa. Vaihtoehto 1 olisi ollut suorittaa kokeiluun osallistuvien lasten valinta siten, että toimipaikkojen sijaan kokeiluun olisikin valittu kuntia ja niille verrokkikuntia. 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 varhaiskasvatukseen, 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 aloitusikään 95 prosenttia lapsista osallistuu varhaiskasvatukseen. Viimeisimmän eurooppalaisia maita koskevan vertailuraportin<sup>32</sup> 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. 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 viisivuotiaista 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.

---

<sup>32</sup> 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](https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-%E2%80%93-2019-edition_en)

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 Ruotsissa<sup>33</sup>. 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.<sup>34</sup>

#### *Norja*

Varhaiskasvatuksesta säädetään Norjassa laissa päiväkodeista (Lov om barnehager, Lov-2005-06-17 Nr 64). Laki kattaa päiväkotitoiminnan sekä perhepäivähoidon, eikä se koske koululaisten 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-tietokannan<sup>35</sup> 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**

Lausuntoja saatiin 60 kappaletta. Lausunnon antoivat Akava ry, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA, Espoon kaupunki, Helsingin kaupunki, Helsingin yliopiston kasvatustieteellinen tiedekunta, Hyvinvointialan liitto, Itä-Suomen yliopisto, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Jyväskylän yliopisto, Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi, Kansallisarkisto, Kansaneläkelaitos KELA, Kirkkohallitus, Kiteen kaupunki, KT Kuntatyöntajat, Lappeenrannan kaupunki, Lapsiasiavaltuutetun toimisto, Lastensuojelun Keskusliitto, Lastentarhanopettajaliitto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto, Luodon

<sup>33</sup> <https://www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC>

<sup>34</sup> Danmarks Statistiks Statistikbank.

<sup>35</sup> Utdanningsdirektoratet ([https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/barnehager\\_2019/](https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/barnehager_2019/))



kunta, Mannerheimin lastensuojeluliitto ry, OAJ, Oikeusministeriö, Opetushallitus, Oulun kaupunki, Paraisten kaupunki, Porin kaupunki, Pääkaupunkiseudun ateistit ry, Rovaniemen kaupunki, Saamelaiskäräjät, Sivistystyönantajat ry, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Sosiaalialan korkeakoulutettujen ammattijärjestö Talentia, sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Lastenhoitoalan Liitto SLAL, Suomen lähi- ja perushoitajaliitto SuPer ry, Suomen Psykologiliitto ry, Suomen vanhempainliitto, Suomen Varhaiskasvatus ry, Steinerkasvatuksen liitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Tammelan kunta, Tampereen kaupunki, Tampereen yliopisto, Tasa-arvovaltuutettu, Tehy ry, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tilastokeskus, Turun yliopisto, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, valtiovarainministeriö ja Åbo Akademi sekä kaksi yksityishenkilöä. Lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat saatavilla osoitteessa <https://minedu.fi/hanke?tunnus=OKM004:00/2020>

Lausunnonantajat pääosin kannattivat hanketta ja pitivät hyvänä, että varhaisten vuosien toimintaa kehitetään edelleen. Viisivuotiaiden pedagogisen tuen vahvistuminen esiopetuksen myötä koettiin hyväksi asiaksi, samoin kuin avustus ensisijaisena koulumatkaetuuden vaihtoehtona. Keskeisiä teemoja, joista lausunnonantajat olivat huolissaan, olivat kokeilun vaikutukset varhaiskasvatuksen henkilöstötilanteeseen sekä kuntien haasteet kokeilun toimeenpanossa, kuten kahden eri esiopetuksen opetussuunnitelman ja erilaisten etuuksien ja kuntalisien kesken. Ylipäätään esiopetuksen asema kahden eri lain välissä ja kasvatusjärjestelmän kokonaisuudessa nostettiin esiin. Myös kokeilun tietojen käsittelyyn liittyvät kysymykset saivat lausuntopalautetta.

Koeasetelmaa koskeva suunnitelma sai myös paljon palautetta esimerkiksi lasten arvioinnin osalta. Muun muassa tämän vuoksi opetus- ja kulttuuriministeriö piti hankkeesta tutkijoille suunnatun keskustelutilaisuuden 12.8.2020. Keskustelutilaisuudessa käsiteltiin tarkemmin kokeilun herättämiä kysymyksiä ja pyrittiin selvittämään, mitä seikkoja tulee valmistella osana kokeilulakia ja mitkä asiat jäävät suunniteltavaksi osana kokeilun seuranta- ja arviointia. Tutkijat kiinnittivät eritoten huomiota siihen, että esitysluonnoksessa korostui jatkumo esiopetuksesta perusopetukseen, mutta ei varhaiskasvatuksesta esiopetukseen. Myös lasten arviointi varhaiskasvatuksessa herätti huolta ja tutkijat peilasivat tätä suhteessa Pohjoismaiseen perinteesseen, johon ei kuulu lasten, vaan toiminnan ja opetussuunnitelmien arviointi varhaiskasvatuksessa.

Lausuntojen ja tutkijatilaisuuden vuoksi esitykseen vahvistettiin varhaiskasvatuksen ja esiopetuksen välistä jatkumoa. Valmistavan opetuksen suorittaminen jo viisivuotiaana, osana kokeilulain mukaista esiopetusta, poistettiin esityksestä muun muassa rahoitukseen, opetussuunnitelmiin ja kielten opetukseen liittyvien erityiskysymysten vuoksi. Perusteluita täsmennettiin monelta osin, esimerkiksi vuoroasuvien lasten osalta, sekä lasten arviointien osalta siten, että kokeilulla ei ole tarkoitus vakinaistaa varhaista lasten arviointia kokeilun ulkopuolella tai sen jälkeen, vaan arviointi liittyy yksinomaan kokeiluun. Tietojen käsittelyyn liittyviä kohtia tarkennettiin ja esityksen vaikutusten arviointeja laajennettiin.

## 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 muun muassa perusopetuslain 26 a §:stä, jonka mukaan esiopetus alkaa oppivelvollisuuden alkamista edeltävänä vuotena.

Pykälän 2 momentin mukaan kokeilun tarkoituksena olisi vahvistaa koulutuksellista tasa-arvoa. Vahvistaminen voisi tapahtua esimerkiksi ehdotetun 5 §:n mukaisesti painottamalla esiopetus-toimipaikkojen otantaa niin sanottuihin positiivisen diskriminaation alueisiin sekä lisäämällä 5-vuotiaiden lasten osallistumista suunnitelmalliseen kasvatukseen ja opetustoimintaan. Kokeilun tarkoituksena olisi myös kehittää esiopetuksen laatua ja vaikuttavuutta, selvittää varhaiskasvatuksen sekä esi- ja alkuopetuksen välisiä jatkumoa, perheiden palveluvalintoja sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen. Perusopetuksen tuntijakoasetuksen 5 §:n mukaan yksivuotisen ”esiopetuksen erityisenä tavoitteena on edistää yhteistyössä kotien ja huoltajien kanssa lapsen kehitys- ja oppimisedellytyksiä sekä vahvistaa lapsen sosiaalisia taitoja ja tervettä itsetuntoa leikin ja myönteisten oppimiskokemusten avulla”. Nämä samat tavoitteet soveltuisivat kaksivuotiseen esiopetukseen ja niiden toteutumista seurattaisiin ja arvioitaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön päättämän tutkijaryhmän toimesta.

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 samalla kun vertailukelpoinen joukko lapsia osallistuu nykykäytännön mukaiseen varhaiskasvatukseen ja yksivuotiseen esiopetukseen.

**2 §.** *Kokeilun suhde muuhun lainsäädäntöön.* Pykälän 1 momentin mukaan kaksivuotiseen esiopetukseen sovellettaisiin, mitä perusopetuslain 26 a §:n 1 momentissa tarkoitettu 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 varhaiskasvatustilain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettussa päiväkodissa tai perhepäiväkodissa, kaksivuotiseen esiopetukseen sovellettaisiin lisäksi, jollei perusopetuslaissa toisin säädetä, mitä varhaiskasvatustilain 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettua asetusta säädetään. Vastaavasti on kirjoitettu myös yksivuotisen esiopetuksen osalta. Varhaiskasvatustilain- ja asetuksen soveltamisesta seuraisivat esimerkiksi lasten ja henkilöstön väliset suhdeluvut.

Kuten 1 §:n perusteluissa on kerrottu, myös perusopetuslain 2 §:ssä määriteltyjä 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 osallistuva lapsi voisi kaksivuotisen esiopetuksen aikana osallistua oman äidinkielen opetukseen sekä suomi tai ruotsi toisena kielenä ja kirjallisuus -opetukseen, mikäli kokeilukunta järjestää tällaista opetusta. Näihin kieltenopetuksen muotoihin voisi saada erillistä avustusta siten kuin opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain 45 §:n 2 momentissa säädetään.

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

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 tarvitsevalla oppilaalla olisi lisäksi oikeus saada maksutta opetukseen osallistumisen edellyttämät tulkitsemis- ja avustajapalvelut, muut opetuspalvelut, erityiset apuvälineet sekä 39 §:n nojalla järjestettävät palvelut. Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvalla oppilaalle 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. Yksityisten palveluntuottajien tulee laatia esiopetusta täydentävän varhaiskasvatuksen osalta omavalvontasuunnitelma, joka on pidettävä julkisesti nähtävillä ja seurattava sen toteutumista.

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, sisarkorotus ei olisi mahdollinen. Mikäli tavoitteet saavutettaisiin esimerkiksi kerhossa, sisarkorotus 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 kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteet, katsottaisiin saavuttaneen 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 momentin mukaan maahanmuuttajille järjestettävä perusopetukseen valmistava opetus ei olisi mahdollista kokeiluun osallistumisen aikana, sillä valmistava opetus on kokopäiväistä, oman opetussuunnitelman ohjaamaa toimintaa, ja näin syrjäyttäisi kokeilun opetussuunnitelman mukaisen toiminnan, josta halutaan saada tietoa tällä kokeilulla. Mikäli ensimmäisen esiopetusvuoden aikana havaitaan, että lapsi voisi hyötyä valmistavasta opetuksesta, voitaisiin lapsen osallistuminen kokeiluun päättää ehdotetun 6 §:n mukaisesti ja lapsi voisi siirtyä valmistavaan opetukseen 6-vuotiaana normaalilainsäädännön mukaisesti. Selvyyden vuoksi momentissa säädettäisiin, että kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvilla lapsilla olisi oikeus esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen siten kuin varhaiskasvatuslaissa säädetään. Näin on myös yksivuotiseen esiopetukseen osallistuvilla lapsilla. Mikäli koeryhmään kuuluva lapsi ei osallistuisi kokeilulain mukaiseen opetustoimintaan esimerkiksi valitsemalla muun tavoitteet saavuttavan toiminnan tai päättämällä kokeiluun osallistumisen, lapsella olisi oikeus varhaiskasvatukseen tai perusopetuslain mukaiseen opetukseen siten kuin varhaiskasvatuslaissa tai perusopetuslaissa säädetään.

**3 §. Kokeilun toimeenpano.** Pykälän 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö johtaisi ja ohjaisi kokeilun toimeenpanoa sekä päättäisi seurannan ja arvioinnin toteuttajan.

Pykälän 2 momentin mukaan Opetushallitus vastaisi kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja perusteasiakirjan toimeenpanon tuesta, raportois kokeilun etenemisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle hyödyntäen kokeilurekisterin tietoja, sekä toimisi ehdotetun 9 §: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 kokeiluopetus suunnitelman 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.

4 §. *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 100 vuonna 2016 syntyneitä 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 lapseen 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. Kokeilukuntia koskeva otanta tehtäisiin julkisten ja avoimesti saatavilla olevien aineistojen perusteella. 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 vuonna 2021 kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat ne kokeilukuntien 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 viisivuotiaana perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen opetuksen järjestäjän 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 tulojen 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.

**5 §. Kokeilun koe- ja verrokkiryhmä.** Pykälän 1 momentissa säädettäisiin ositetun satunnaistamisen toisesta vaiheesta, jossa sama tutkijaryhmä, kuin 4 §: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 verrokkiryhmiin. 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 8 §:ssä ehdotetut rajoitukset. Ehdotetun 8 pykälän mukaan kaksivuotista esiopetusta ei saisi hankkia perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaiselta opetuksen järjestäjältä. Tätä rajausta ja perusopetuslain 4 §:stä poikkeamista perustelee 4 §: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 järjestämisvelvoite vain kokeilukunnille, ei tämän lain mukaista kaksivuotista esiopetusta voitaisi myöskään järjestää perusopetuslain 7 tai 8 §:ssä tarkoitettun toimijan toimesta. Esiopetusta voisi kuitenkin hankkia esimerkiksi yksityiseltä päiväkodilta. Kokeilukunnan olisi ehdotetun 8 pykälän mukaisesti vastattava siitä, että hankitut palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti, eli niissä esimerkiksi noudatetaan kokeilun opetussuunnitelman perusteita. Otannan kohteena olevissa toimipaikoissa tulisi 8 §:n mukaan olla myös mahdollisuus täydentävään varhaiskasvatukseen.

Kuten edellä kokeilukuntien arvonnassa, myös kokeilukunnan tavallista 1-vuotista esiopetusta tarjoavat toimipaikat jaettaisiin ensin erilaisiin ”arvontakoreihin”, joissa olisi kussakin korissa keskenään mahdollisimman samankaltaisia esiopetuksen toimipaikkoja. Tavoitteena olisi varmistaa se, että erilaisten 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 arvo-

tuissa toimipaikoissa kaksivuotista esiopetusta. Toimipaikat pysyisivät samoina molempien kokeiluun osallistuvien ikäkohorttien kohdalla. Näin voitaisiin paremmin seurata kokeilun kehittymistä toimipaikoissa. Otantatyössä voitaisiin tehdä yhteistyötä kokeilukuntien kanssa lisätietojen ja tarkoituksenmukaisimman lopputuloksen saamiseksi.

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. Lapsen vuoroasumisella toisessa kunnassa ei olisi kokeilusta poissulkevaa vaikutusta. Asumiseen perustuva määrittely edustaisi ns. lähikouluperiaatetta. 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 kokeilussa 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.

Edellä 1 momentissa kuvattua arvontakorien muodostamista varten tarvittaisiin kansallisista rekistereistä löytyviä tietoja, kuten väestötietojärjestelmän tietoja. Aineistojen saatavuudesta ja luovutuksesta säädettäisiin viranomaisten julkisuudesta annetussa laissa sekä kutakin rekisteriä koskevassa lainsäädännössä, kuten esimerkiksi väestötietojärjestelmästä annetussa laissa (661/2009). Otantatyötä on tarkemmin kuvattu esityksen tietosuojavaikutusten arvioinneissa, mikä auttaisi rekisterinpitäjiä arvioimaan tietojen luovuttamisen lainmukaisuutta. Otantatyö tehtäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön toimeksiannosta ehdotetun lain mukaisin kriteerein, jolloin voidaan katsoa, että ministeriö määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot ja toimii näin ollen yhdistelmäaineistoon liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä ja vastaisi näin muun muassa tarvittavasta rekisteröityjen informoimisesta. Aineistojen yhdistämisen, arvontakorien muodostamisen ja poiminnan tekisi kuitenkin tutkijaryhmä, toimien henkilötietojen käsittelijänä. Otanta-aineistoa tarvittaisiin sekä 1. että 2. ikäkohortin otantaan, joten aineisto voitaisiin säilyttää siihen saakka, kunnes vuonna 2017 syntyneiden lasten otanta on suoritettu eli arviolta vuoden 2022 alkuun mennessä.

Pykälän 3 momentin mukaan ne kohdejoukkoon kuuluvat lapset, jotka eivät kuulu koeryhmään, muodostaisivat verrokkiryhmän. Verrokkiryhmänä toimisivat siis ne kokeilukunnan tai kokeilun alueen 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 kulttuuriministeriön olisi julkistettava 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tutkijaryhmän kokoonpano, 4 ja 5 §:ssä tarkoitettuun otantaan käytettävät ohjelmointikomennot sekä kokeilukunnat ennen kokeilun alkamista. Tällä toteutettaisiin kokeilun

koeasetelmaan liittyvää avoimuutta. Ohjelmointikomentojen julkaisu olisi vastaava käytäntö kuin perustulokokeilua koskevassa laissa (1528/2016, 5 §). Julkaistaviin tietoihin kuuluisivat vain otannan lopputulokset, eivät esimerkiksi otannassa käytettävät sosioekonomiset ja kielelliset kertoimet. Otannan lopputuloksista ei voitaisi päätellä, minkä kertoimen perusteella toimipaikka on valikoitunut kokeiluun. Opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoittaisi kokeilukunnille otantaan kuuluvista esiopetuksen toimipaikoista, toimipaikkojen alueista sekä koe- ja verrokki-ryhmään kuuluvista lapsista ennen kokeilun alkamista hyvissä ajoin, jotta paikallinen toimeenpano, kuten 6 §:ssä kuvattu menettely, voitaisiin aloittaa.

**6 §. Päätös lapsen ottamisesta 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. Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen edellyttäisi lapsen huoltajan tai muun laillisen edustajan hakemusta. Kokeilukunnan tulisi hyväksyä hakemus, jos lapsi kuuluu koeryhmään. Kokeilukunta tekisi päätöksen lapsen ottamisesta kaksivuotiseen esiopetukseen. 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.

Käytännössä 1 momentin mukainen 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. Kirjeessä voisi tulla esille esimerkiksi esiopetuksen maksuttomuuden, kielenopetuksen mahdollisuudet sekä sen, että se ei vaikuta kotihoidon tuen sisaruskorotukseen. Perheille olisi myös hyvä tuoda esiin, että kokeiluun osallistuessa lapsi ei voi osallistua perusopetukseen valmistavaan opetukseen, mutta voisi siirtyä siihen esimerkiksi ensimmäisen esiopetusvuoden jälkeen. Kirjeessä tulisi tiedustella, aikooko lapsi osallistua kokeilun mukaiseen esiopetukseen täysimääräisesti, vai osallistuisiko hän esimerkiksi vuoroasumisen takia toimintaan vain joka toinen viikko. Tieto osallistumisajasta tallennettaisiin kokeilurekisteriin ehdotetun 9 §:n mukaisesti. Kirje ja hakumenettely korvaisivat kokeilussa perusopetusasetuksen 23 a §:n mukaisen menettelyn.

Lapsen huollosta ja tapaamisesta annetun lain (361/1983) 4 ja 5 §:n mukaisesti ennen kuin huoltaja tekee päätöksen lapsen henkilökohtaisessa asiassa, hänen tulee keskustella asiasta lapsen kanssa, jos se lapsen ikään ja kehitystasoon sekä asian laatuun nähden on mahdollista. Päätöstä tehdessään hänen on otettava huomioon lapsen mielipide ja toivomukset. Lapsen huoltajat vastaavat yhdessä lapsen huoltoon kuuluvista tehtävistä ja tekevät yhdessä lasta koskevat päätökset, jollei toisin ole säädetty tai määrätty.

Koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajan tai muun laillisen edustajan olisi 2 momentin mukaan huolehdittava siitä, että lapsi osallistuu kaksi vuotta kestäväan esiopetukseen tai muuhun kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan. Koeryhmään kuulumisen määräytyisi siis ehdotetun lain nojalla, ja koeryhmään kuuluvalla lapsella olisi velvoittavaa saavuttaa kokeilun mukaiset esiopetuksen tavoitteet. Perheellä olisi kuitenkin mahdollisuus valita, saavuttaako lapsi esiopetuksen tavoitteet osallistumalla kaksivuotiseen ohjattuun esiopetukseen vai ei. Koeryhmään kuuluva lapsi voisi ohjatus, Opetushallituksen kokeilun opetussuunnitelman perusteita noudattavan kaksivuotisen esiopetustoiminnan sijaan saavuttaa esiopetuksen tavoitteet muulla



vaihtoehtoisella tavalla, kuten kotona vanhempien opastamana, kerhossa tai osallistumalla varhaiskasvatukseen. Tavoitteiden saavuttamisen velvoittavuus vastaisi nykyistä yksivuotisen esiopetuksen mallia. Muu esiopetuksen tavoitteet saavuttava toiminta on mahdollista myös nykyisessä yksivuotisessa esiopetuksessa, jossa se valitaan harvoin. Muu tavoitteet saavuttava toiminta voisi olla maksullista. Myös muuhun tavoitteet saavuttavaan toimintaan osallistuvan lapsen tiedot tallennettaisiin 9 §:n mukaiseen kokeilurekisteriin, sillä hän olisi edelleen osa koe-ryhmää. Näin kokeilulla selvitetäisiin myös perheiden erilaisia palveluvalintoja sekä muuta esiopetuksen tavoitteet saavuttavaa toimintaa.

Pykälän 3 momentin mukaan kokeilukunnan tulisi lapsen huoltajan tai tämän muun laillisen edustajan tekemästä ilmoituksesta tehdä päätös kaksivuotiseen esiopetukseen osallistumisen päättymisestä. Ilmoituksen taustalla voisi olla moninaisia syitä, kuten esimerkiksi perhe voisi haluta lapsen mieluummin kotihoitoon tai varhaiskasvatukseen taikka perhe muuttaisi pois kokeilukunnasta. Ilmoitus olisi vapaamuotoinen ja se tulisi mahdollisuuksien mukaan tehdä mahdollisimman hyvissä ajoin peruuttamistarpeen ilmettyä. Osallistuminen voitaisiin päättää siis vain perheestä tai lapsesta johtuvasta syystä, ei kunnan omasta aloitteesta. Lapsen poistuessa kokeilun piiristä hän palaisi niin sanotun normaalilainsäädännön piiriin ja hänellä olisi tällöin oikeus esimerkiksi varhaiskasvatukseen, esiopetukseen tai perusopetukseen valmistavaan opetukseen lapsen iästä ja tarpeista riippuen. Tieto osallistumisen päättymisestä tallennettaisiin kokeilurekisteriin ehdotetun 9 §:n mukaisesti.

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

**7 §. Kokeilun laajuus ja opetussuunnitelma.** Ehdotetun 1 momentin mukaan kaksivuotista esiopetusta annettaisiin kahtena vuotena yhteensä 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, että siirtyminen varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja esiopetuksesta alkuopetukseen tapahtuu kasvun ja oppimisen polun jatkuvuus ja eheys turvaten. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi korostamalla varhaiskasvatukselle ominaisia pedagogisia menetelmiä, kuten leikkiä, sekä huomioiden varhaiskasvatuksen, esi- ja alkuopetuksen väliset siirtymät ja jatkumot esimerkiksi pedagogisen tuen suhteen. 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 käytämissä koskevan suunnitelman laatimisesta.

Kaksivuotinen esiopetus voitaisiin kokeilussa järjestää kahdesta ikäluokasta muodostuvien koe-ryhmiin 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 vertailuasetel-

maa 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 heinäkuun loppuun 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 käytäntöjen käyttämisestä ja niihin liittyvistä menettelytavoista. Opetussuunnitelmien toimeenpano edellyttäisi käytännössä myös sitä, että kokeilukunnan esiopetushenkilöstö osallistuu kaksivuotista esiopetusta koskeviin koulutuksiin.

**8 §.** *Kokeilua koskevia tarkentavia säännöksiä.* Pykälän 1 momentissa selvennettäisiin, että mikäli koeryhmään poimitaan 5 §: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. Perusopetuslain 10 §:n mukaan esiopetuksessa käytettävä kieli on suomi tai ruotsi. Opetuskielenä voi olla myös saame, romani tai viittomakieli. Opetuskielenä voidaan käyttää myös muita kieliä, kun se ei vaaranna opetussuunnitelman perusteissa asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Erillisessä ryhmässä esiopetus voidaan antaa pääosin tai kokonaan muulla kielellä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin perusopetuslain 4 §:stä poikkeavasti, että kaksivuotista esiopetusta ei saisi hankkia perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaiselta opetuksen järjestäjältä. Tätä rajausta on perusteltu 4 ja 5 §:n yhteydessä sillä, että lapset valikoituvat näihin kouluihin. Kaksivuotista esiopetusta voisi kuitenkin ostopalveluna 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 kuljettamista tai saattamista 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.

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

Pykälän 2 momentin mukaan lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu tutkijaryhmä ilmoittaisi kokeilun kohdejoukkoon kuuluvista lapsista 3 momentin 1—6 kohtien mukaiset tiedot Opetushallitukselle. Nämä tiedot muodostuvat tutkijaryhmälle osana 4 ja 5 §: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 ehdotetun 3 §:n mukaisesti. Tästä seuraisivat Opetushallitukselle yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisterinpitäjät velvoitteet. Opetushallitus olisi myös kokeilurekisterin suhteen julkisen hallinnon tiedonhallintalain mukainen tiedonhallintayksikkö, jonka tehtävänä olisi järjestää kokeilurekisterin tiedonhallinta tiedonhallintalain vaatimusten mukaisesti.

Pykälän 3 momentin mukaan kohdejoukkoon kuuluvista lapsista tallennetaan kokeilurekisteriin momentissa luetteloidut tiedot. Nimi, henkilötunnus ja valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa tarkoitettu oppijanumero toimitettiin lapsen yksilöivänä tietona ja mahdollistaisivat lapsen tietojen vertaamisen eri rekistereiden tietoihin. Joillakin lapsilla ei ole henkilötunnusta, jolloin tämä tieto jätettäisiin tallentamatta. Oppijanumeroa käytetään muun muassa varhaiskasvatuksen tietovaranto Vardassa. Jos lapsella ei ennen kokeilua olisi oppijanumeroa, se luotaisiin ehdotetun 5 momentin mukaisesti. Esiopetuksen toimipaikan alueella tarkoitettaisiin tutkijaryhmän toimesta osana 5 §:n mukaista otantatyötä määritettyä aluetta, jossa lapsi asuu syksyllä 2020 tai 2021. Syksy 2020 koskisi ensimmäistä ikäkohorttia, syksy 2021 toista ikäkohorttia. Tieto liittyisi koe- ja verrokkiryhmän määrittämiseen asumisen perusteella. Samaan 5 §:ssä kuvattuun otantaan liittyisi tieto varhaiskasvatuksen järjestäjästä ja toimipaikasta, jossa lapsi on varhaiskasvatuksessa syksyllä 2020 tai 2021. Tieto liittyisi koe- ja verrokkiryhmään määrittämiseen varhaiskasvatuspaikan perusteella. Kohdissa 5 ja 8 tarkoitettuja toimipaikoista tallennettaisiin toimipaikan nimi ja toimipaikan OID-tunnus, joka on Opetushallituksen organisaatiotietojen hallintapalvelussa annettu tunnus, joka auttaa yksilöimään toimipaikan. Vaikka kohdan 5 mukainen tieto lapsen varhaiskasvatussuhteesta kerätään myös varhaiskasvatuksen tietovaranto Varaan, 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. Osallistumistieto sisältäisi myös tiedon siitä, jos lapsi osallistuu kokeilutoimintaan vain osittain, esimerkiksi joka toinen viikko. Tämä tieto olisi tärkeä kokeilun seuranta- ja tutkimuksen kannalta, kun toiminnan vaikuttavuutta arvioidaan. Rekisteriin tallennettaisiin myös tieto esiopetuksen järjestäjästä ja toimipaikasta, jossa lapsi osallistuu kaksivuotiseen esiopetukseen, sekä tieto siitä, mikäli lapsen osallistuminen kaksivuotiseen esiopetukseen päättyy. Nämä tiedot mahdol-

listaisivat kokeilun hallinnoinnin, tilastoinnin ja seurantatutkimuksen tekemisen sekä mahdollisen myöhemmän pitkittäistutkimuksen kokeilun kohdejoukosta. Kokeilurekisterin tietojen avulla koeasetelma voitaisiin myöhemmin todentaa.

Pykälän 4 momentin mukaan kokeilurekisteriin tallennettaisiin verrokkiryhmään kuuluvista lapsista vain edellä 3 momentin 1—6 kohdassa tarkoitettut tiedot, sillä kohtien 7—9 mukaisia tietoja heistä ei syntyisi lainkaan.

Pykälän 5 momentin mukaan, jos lapsella ei olisi oppijanumeroa, tulisi Opetushallituksen luoda lapselle oppijanumero soveltaen, mitä valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 3 §:ssä säädetään. 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 varhaiskasvatustietojen mukaisesti.

Pykälän 6 momentin mukaan rekisteriin kerättyjä tietoja saisi käyttää vain kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa sekä 10 §:ssä tarkoitettussa seurannassa ja arvioinnissa ja muissa kokeilua koskevissa 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 määrästä. Rekisterin tietoja voitaisiin luovuttaa myös lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain 23 a §:n mukaisesti Kansaneläkelaitokselle. Luovutustavat määräytyisivät yleislainsäädännön mukaisesti. Rekisterin tiedot säilytettäisiin vuoden 2025 loppuun saakka, jotta kokeilulain 10 §:n mukainen seuranta ja arviointi voitaisiin toteuttaa myös kokeilun viimeiseltä toimintavuodelta. Tarkoitus on, että rekisterin jälkeen tiedot voitaisiin arkistoida Kansallisarkiston toimesta ja tämä ratkaistaisiin kokeilun ollessa käynnissä arkistolainsäädännön mukaisesti Kansallisarkiston seulontapäätöksellä.

**10 §. Kokeilun seuranta ja arviointi.** Pykälän 1 momentin mukaan kaksivuotisen esiopetuksen 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. Vastaavasti kuin perusopetuslain 21 §:ssä säädetään, myös kokeilun osalta kokeilukunnan tulisi osallistua ulkopuoliseen toimintansa arviointiin.

Pykälän 2 momentin mukaan seurannan ja arvioinnin toteuttajalla olisi oikeus saada kokeilukunnilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä seurannan ja arvioinnin suorittamiseksi välttämättömät kohdejoukon henkilötiedot, jotka liittyvät varhaiskasvatusta tai opetusta varten laadittuihin päätöksiin ja suunnitelmiin sekä varhaiskasvatuksen tai opetuksen järjestämistapoihin. Tällaisia salassa pidettäviä päätöksiä voisivat esimerkiksi olla pedagogisen tuen järjestämiseen liittyvät päätökset ja suunnitelmat. Opetuksen salassa pidettävä järjestämistapa voisi olla esimerkiksi tieto opetuksen järjestämisestä sairaalaopetuksena. Seurannan ja arvioinnin toteuttajalla ei kuitenkaan olisi oikeutta saada tietoa esimerkiksi lasta koskevista lääketieteellisistä tai psykologisista arvioinneista, terveydenhuollon tai sosiaalihuollon ammattihenkilöiden asiakirjoista taikka muista vastaavista salassa pidettävistä oppilashuollon palveluiden asiakirjoista.

Momentin mukainen oikeus tukisi kokeilutoiminnan vaikuttavuuden selvittämistä sekä kokeilutoiminnan arviointia.

Pykälän 3 momentin mukaan seurannan ja arvioinnin toteuttaja voisi teettää kohdejoukkoon kuuluville lapsille kokeilun tarkoituksen toteutumisen selvittämiseksi välttämättömiä arviointoja, joilla seurattaisiin 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. Arviointien teettäminen olisi kokeilun vaikuttavuuden tutkimisen kannalta tärkeää, sillä näin voitaisiin tutkia, onko kaksivuotisella esiopetuksella ollut vaikutusta koeryhmään kuuluihin lapsiin verrattuna verrokkiryhmän lapsiin.

Pykälän 4 momentin mukaan seurannasta ja arvioinnista laadittaisiin valtioneuvostolle ja eduskunnalle väliraportti vuoden 2023 helmikuun loppuun mennessä, 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. Loppuraportti toimitettaisiin vuonna 2025. Opetus- ja kulttuuriministeriö toimisi seuranta- ja arviointiaineistoon liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä. Seuranta- ja arviointiaineisto säilytettäisiin loppuraportin julkaisemiseen saakka. Tarkoitus on, että kokeilun jälkeen aineistot voitaisiin arkistoida Kansallisarkiston toimesta. Tämä ratkaistaisiin kokeilun ollessa käynnissä arkistolainsäädännön mukaisesti Kansallisarkiston seurantapäätöksellä.

**11 §. 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. Mikäli lapsi osallistuu kokeilulain mukaiseen esiopetukseen vain osittain esimerkiksi toisessa kunnassa vuoroasumisen takia, ja tämä on ilmoitettu hakuvaiheessa kokeilukunnalle, suhteutetaan korvaus lapsen osallistumisen mukaiseksi. Kokeilukunnat selvittäisivät lapsen osallistumisen kokeiluun 6 §:n mukaisessa hakuvaiheessa ja osallistumistieto tallennettaisiin 9 §:n mukaisesti kokeilurekisteriin. 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. Edellä kerrottujen esiopetuskustannusten ja varhaiskasvatuksen asiakasmaksumenetysten lisäksi erityisavustuksella korvattaisiin oppilashuoltoon kuuluvat kuraattori- ja psykologipalvelut kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvien lasten lukumäärän mukaisesti siten, että kustakin lapsesta maksetaan 30 euroa ensimmäiseltä kokeiluvuodelta. Avustus maksettaisiin kunnalle kahdessa erässä per kohortti, syksyllä ja keväällä, kun kokeilukunnat ja kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvat lapset olisivat tiedossa. Mikäli saamelaisten kotiseutualueen kuntia valikoituu mukaan kokeiluun, voivat nämä kunnat lisäksi saada 1. esiopetusvuodesta opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslain (1705/2009) 45 §:n 1 momentin mukaista valtionavustusta saamenkielisestä ja saamen kielen opetuksesta, siten kuin asetuksessa 1769/2009 säädetään. Oman äidinkielen opetukseen ja suomi tai ruotsi toisena kielenä -opetukseen, joiden järjestäminen olisi edelleen kokeilukunnille vapaaehtoista, voisi saada opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslaissa 45 §:n 2 momentissa säädettyä avustusta, niillä edellytyksillä kuin ministeriön asetuksessa (1777/2009) säädetään.

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.

**12 §. Voimaantulo.** Laki tulisi voimaan mahdollisimman pian. Tätä ennen voitaisiin kuitenkin ryhtyä kokeilua valmisteleviin toimenpiteisiin. Suurin osa pykälistä olisi voimassa kokeilutoiminnan päättymiseen 31 päivään toukokuuta 2024 saakka. Viranomaisten tehtäväjako koskeva 3 §, kokeilurekisteriä koskeva 9 § ja seuranta koskeva 10 § olisivat kuitenkin voimassa vuoden 2025 loppuun saakka, jotta kokeilun seuranta ja arviointi voidaan toteuttaa myös kokeilun viimeiseltä toimintavuodelta 2024.

## 7.2 Varhaiskasvatustalaki

**69 §. Tietoaineistojen tuottaminen.** Selvyyden vuoksi pykälän 1 momentista poistettaisiin tietoaineistojen tuottamisen yhteydestä sana ”vuosittain”, sillä tietoaineistoja voidaan tarvita myös tätä tiheämmin.

**73 §. Tietojen luovuttaminen ja katseleminen.** Varhaiskasvatustalain muutoksen tarkoituksena on muuttaa niin sanotun Varda-tietovarannon teknisiä luovutustapoja siten, että kokeilulain edellyttämät tiedonsiirrot otannan ja seurantatutkimuksen tekeville tahoille saadaan sujuviksi. Samalla selkeytyisivät tietovarannon luovutustavat yleisemminkin sekä tietovarannon suhde julkisen hallinnon tiedonhallintalakiin. Pykälän toisesta momentista poistuisi luovutustapaa rajaava ilmaisu ”luovutuspalvelun avulla”, mikä tukisi yleislainsäädännön mahdollistamia luovutustapoja. Samalla momentin ensimmäinen lause selkeytyisi koskemaan viranomaisen oikeutta saada tietoja tietovarannosta, ei tietojen saamisen tapaa. Momenttiin lisättäisiin uusi selkeyttävä toinen lause tietojen luovutustavoista. Tiedot voitaisiin luovuttaa varhaiskasvatustietojen luovutuspalvelun avulla julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain 22 ja 23 §:n mukaisesti teknisen rajapinnan tai katseluyhteyden avulla taikka muutoin sähköisessä muodossa.

Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Momentin ensimmäinen lause koskien tietojen luovuttamista viranomaisille pelkän ohjelmointirajapinnan avulla poistettaisiin siksi, että luovutustapoja halutaan moninaistaa, kuten edellä on esitetty. Luovutustavat määräytyisivät jatkossa 2 momentin mukaan. Pykälän 3 momentin loppuosalle ei enää olisi tarvetta, sillä vastaavat velvoitteet seuraisivat suoraan julkisen hallinnon tiedonhallintalaista. Koska yleislakina sovellettavaksi tulevassa tiedonhallintalaissa on säädetty edellytyksistä, joilla tekninen rajapinta tai katseluyhteys voidaan avata, ei tällaisesta tiedon luovuttamisesta tule säätää erikseen enää erityislaissa.

## 8 Voimaantulo

Kaksivuotisen esiopetuksen kokeilulaki tulisi voimaan mahdollisimman pian, jotta kokeilun satunnaistamiseen liittyvään valmistelutyöhön voitaisiin ryhtyä vuoden 2020 aikana. Suurin osa pykälistä olisi voimassa kokeilutoiminnan päättymiseen 31 päivään toukokuuta 2024 saakka. Viranomaisten tehtäväjako koskeva 3 §, kokeilurekisteriä koskeva 9 § ja seuranta koskeva 10 § olisivat kuitenkin voimassa vuoden 2025 loppuun saakka, jotta kokeilun seuranta ja arviointi voidaan toteuttaa myös kokeilun viimeiseltä toimintavuodelta 2024.

Varhaiskasvatustilain 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 3 §:ssä siten, että opetus- ja kulttuuriministeriö johtaisi ja ohjaisi kokeilun toimeenpanoa ylimpänä viranomaisena sekä päättäisi seurannan ja arvioinnin toteuttajan. Opetushallitus vastaisi kokeilun opetussuunnitelman perusteiden laatimisesta ja perusteasiakirjan toimeenpanon tuesta, raportoiisi kokeilun etenemisestä opetus- ja kulttuuriministeriölle hyödyntäen kokeilurekisterin tietoja, sekä toimisi ehdotetun 9 §: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-vuotiaille 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 ja kokeilun otannan suorittaa tutkijaryhmä. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä olisi velvollisuus päättää kokeilun seurannalle ja arvioinnille toteuttaja, joka raportoiisi kokeilusta valtioneuvostolle ja eduskunnalle. Tätä tehtävää tukisi esityksen 9 §: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. Seurannan ja arvioinnin toteuttaja 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**

Eduskunnan käsiteltäväksi ollaan antamassa hallituksen esitys oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Kyseisessä hallituksen esityksessä ehdotetaan, että perusopetuslain voimassa oleva 25 § kumotaan ja oppivelvollisuudesta säädettäisiin jatkossa oppivelvollisuuslaissa. Edellä mainittu perusopetuslain muutosesitys tulisi ottaa huomioon kaksivuotisen esiopetuksen kokeilusta annettavan lain 2 §:n 3 momentin viittauksessa perusopetuslain 25 §:n 2 momenttiin.

## 10.2 Suhde talousarvioesitykseen

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

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. Kokeilusta johtuen valtiovarainministeriön hallinnoimaa valtiosuusjärjestelmää taikka opetus- ja kulttuuritoimen rahoituslakia (1705/2009) ei muutettaisi.

## 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 jatkumoi- ta, perheiden palveluvalintoja sekä saada tietoa kaksivuotisen esiopetuksen vaikutuksista lasten kehitys- ja oppimisedellytyksiin, sosiaalisiin taitoihin ja terveen itsetunnon muodostumiseen.

Esitetyt ehdotukset liittyvät erityisesti perustuslain 6, 10, 16 ja 18 §:än.

### *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 määrääntymisen perusteista tulee säätää lailla riittävän tarkasti.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 51/2016 vp) piti perustulokokeilun yhteydessä hyväksyttävänä satunnaisotantaan perustuvaa kokeiluryhmien määrääntymismenettelyä, 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 (4 §) ja sen jälkeen poimittaisiin kunnan tai kunnista koostuvien alueiden sisältä kaksivuotista esiopetusta järjestävät toimipaikat (5 §). 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 arvonnassa kohteena.

Kuntien otanta suoritettaisiin siten, että kokeiluun osallistuu 5-vuotiasta lapsiväestöä edustaen sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia ja saamelaiden kotiseutualueen kuntia eri maantieteel-



lisistä 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 opetus- ja kulttuuriministeriön olisi julkistettava otannan tekevän tutkijaryhmän kokoonpano, 4 ja 5 §:ssä tarkoitettuun otantaan käytettävät ohjelmointikomennot sekä kokeilukunnat ennen kokeilun alkamista. Opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoittaisi kokeilukunnille otantaan kuuluvista esiopetuksen toimipaikoista, toimipaikkojen alueista sekä koe- ja verrokkiryhmään kuuluvista lapsista ennen kokeilun alkamista. Ohjelmointikomentojen julkaisu olisi vastaava käytäntö kuin perustulokokeilua koskevassa laissa (1528/2016, 5 §).

Kokeilun kohdejoukkoon kuuluisivat poimittujen 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 otantaan 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 kokeilulaissa 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 voimassaolo on rajoitettu 31 päivään toukokuuta 2024. Kukin ikäkohortti olisi kokeilutoiminnan piirissä kaksi vuotta. 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 hyväksyttävinä 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 opetuksen järjestäjän opetuksessa. Eräät yksityiset perusopetuksen järjestämisluvun 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 viitatusat 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 jatkumia, 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 perusopetuksen 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 hallinnon, tilastoinnin ja seurantatutkimuksen. Rekisterin tietojen myöhempi arkistointi

mahdollistaisi myös kokeilun jälkeen mahdollisesti tehtävän pitkittäistutkimuksen. Kokeilulaissa säädettäisiin 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 sääntelyn 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 määräaikaisesta 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).

#### *Elinkeinovapaus*

Esityksellä on rajattu kaksivuotisen esiopetuksen järjestäminen kuntien tehtäväksi sekä rajattu esiopetuksen hankintaa perusopetuslain 7 ja 8 §:ssä tarkoitettuilta yksityisiltä ja valtion kouluilta. Ehdotetulla sääntelyllä on siten liittymäkohta myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisesti jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on va-

kiintuneesti pitänyt elinkeinovapauden periaatetta elinkeinonharjoittamista koskevana pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan rajoitusten olevan mahdollisia poikkeuksellisesti. Elinkeinotoiminnan rajoittamisesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 31/2018 vp, s. 2 ja siinä viitatus lausunnot). Rajoitusten on siten oltava painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, täsmällisiä ja tarkkarajaisia sekä suhteellisia tavoitteeseen nähden (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 66).

Ehdotetun lain 8 §:llä puututaan jossakin määrin yksityisten perusopetuksen järjestämisluvan saaneiden koulujen mahdollisuuteen harjoittaa elinkeinoaan. Elinkeinovapaudelle aiheutuvien rajoitusten voidaan kuitenkin arvioida olevan suhteellisen vähäisiä. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta rajoittavan sääntelyn välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä sitä, että sääntely on voimassa vain väliaikaisesti (PeVL 14/2020 vp, s. 5). Ehdotetun kokeilun on tarkoitettu olevan voimassa varsin lyhyen aikaa, vuoden 2024 toukokuun loppuun saakka. Tarkoituksena ei myöskään ole rajoittaa yksityisten tai valtion koulujen toimintavapautta kokeilun ulkopuolella tai kokeilun jälkeen mahdollisesti valtakunnallistettavalla mallilla.

Rajaus on tarpeellinen kokeilun tiedollisten tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Rajausta ja perusopetuslain 4 §:stä poikkeamista perustelee 4 §:n kohdejoukkorajaus vastaavasti ensinnäkin 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 lasta ei voitaisi perusopetuslain 6 §:n 3 momentin tarkoitus huomioiden ilman huoltajan suostumusta osoittaa opetukseen, jossa noudatetaan erityistä maailmankatsomuksellista tai kasvatusopillista järjestelmää. Ehdotettua rajausta on pidettävä perusteltuna kokeilun tarkoitus ja tavoitteet huomioiden ottaen.

#### *Tietosuojalainsäädännön ja perustuslain 10 §:n suhde*

Ehdotettu kokeilulaki on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan ”jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla.”

Henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina valiokunta on pitänyt ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilöstörekisterissä sekä rekisteröidyn oikeusturvaa samoin kuin näiden seikkojen sääntelyn kattavuutta ja yksityiskoh-taisuutta lain tasolla (ks. PeVL 14/1998 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 2 ja PeVL 14/2018 vp, s. 2—3).

Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan, siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuina oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat. EU:n tuomioistuimen

antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä. Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että tietosuoja-asetus on EU:n säädös, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että sen valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin esittänyt huomioita unionin lainsäädännön ja kansallisen lainsäädännön suhteesta. Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset ja että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 1/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan mukaan henkilötietojen suojan valtiosääntöisessä arvioissa painopiste on henkilötietojen suojan ja käsittelyä määrittävien säännösten sisällöllisessä arvioinnissa. Kansallisen liikkumavaran käyttöön kohdistuvassa valtiosääntöisessä arvioinnissa ovat merkityksellisiä esimerkiksi paitsi yksityiselämän ja henkilötietojen suojan asettamat sisällölliset vaatimukset myös muiden informaatioon liittyvien perusoikeuksien suojan suhde yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Valtiosääntöisiä kysymyksiä liittyy myös esimerkiksi kansallista sääntelyä edellyttäviin oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeisiin (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 7).

Perustuslakivaliokunta on uudemmassa lausuntokäytännössään ottanut kantaa kansallisen henkilötietojen käsittelyä koskevan erityissääntelyn tarpeeseen. Valiokunnan mukaan henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Näin ollen kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättäytyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 2/2018 vp, s. 5, PeVL 14/2018 vp, s. 4—5 ja PeVL 17/2018 vp, s. 5—6).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustelumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (PeVL 14/2018 vp, s. 4—5, PeVL 26/2018 vp, s. 2—3). Kansallisen liikkumavaran käytöstä tässä esityksessä tehdään tarkemmin selkoa edellä jaksossa 4.2.4 tietosuoja vaikutusten arvioinnin yhteydessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (kts. PeVL 14/2018 vp).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan näkökulmasta ehdotettu kaksivuotisen esiotetuksen kokeilu voidaan jakaa neljään keskeiseen vaiheeseen: otantatyö, kuntien haku- ja päätösmenettely, edellä mainituissa tehtävissä syntyneiden tiettyjen tietojen tallentaminen kokeilurekisteriin

sekä seuranta- ja arviointityö. Näitä kaikkia vaiheita on selostettu tarkemmin edellä mainitussa luvussa 4.2.4.

Henkilötietojen käsittelyn hyväksyttävyyden kokeilussa kytkeytyy myös yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen ja kokeilun tarkoituksen toteutumiseen. Voitanee katsoa, että yhdenvertaisuudesta poikkeaminen edellyttää vastineeksi sellaista kokeilua, jolla voidaan saada yleistettäviä tutkimustuloksia ja jolla mahdollistetaan näin koulutuspalveluita koskeva kehittäminen. Asianmukainen kokeilu edellyttää hyvää koeasetelmaa, joka puolestaan edellyttää tiettyjen henkilötasojen tietojen käsittelyä, samoin kuin kokeilua koskeva seurantatutkimus. Erityisten henkilötietoryhmien ja arkaluonteisten tietojen käsittely kytkeytyy näin kokeilun tarkoituksen toteutumiseen.

Otantatyö voidaan jakaa kahteen vaiheeseen, josta ensimmäisessä vaiheessa tutkijaryhmä poimisi kokeiluun osallistuvat kokeilukunnat julkisten ja avoimesti saatavilla olevien aineistojen perusteella. Yksityiselämää ja henkilötietojen suojan koskevan perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta lähtökohtana on se, että oikeushenkilöt eivät kuulu säännöksen soveltamisalaan (ks. esim. PeVL 4/2014 vp, s. 2). Siten otannan ensimmäisessä vaiheessa ei aiheutuisi uhkaa yksityisyyden suojalle kuntien jäädessä perustuslain 10 §:n mukaisen perusoikeussuojan ulkopuolelle.

#### *Arkaluonteiset tiedot*

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavara rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettäessä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 38/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 37, myös PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on tämän johdosta kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 12/2019 vp ja PeVL 3/2017 vp, s. 5). Tällaista rajausta on valiokunnan uudemmassa käytännössä pidetty säätämisyjärjestyskysymyksenä (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 40).

Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on edelleen syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, s. 6, PeVL 15/2018 vp, s. 42). Perustuslakivaliokunta on edelleen pitänyt perusteltuna kuvata valtiosääntöisesti tiettyjä henkilötietoryhmiä nimenomaan arkaluonteiseksi (PeVL 15/2018 vp, s. 39). Näillä tarkoitetaan laajempaa tietojoukkoa kuin vain tietosuoja-asetuksessa tarkoitettut erityiset henkilötietoryhmät (ks. tältä osin myös esim. PeVL 17/2018 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä arkaluonteisiin tietoihin on katsottu kuuluvan tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa luetellut tiedot sekä myös sosiaalihuollon asiakastiedot (ks. esim. PeVL 15/2018 vp, s. 38). Lisäksi arvioidessaan varhaiskasvatuslain valtakunnalliseen tietovarantoon sisältyviä tietoja perustuslakivaliokunta on todennut, ettei varhaiskasvatuksen asiakkuutta itsessään koskevaa tietoa ole syytä luonnehtia erityisen arkaluonteiseksi. Sen sijaan lapsen tuen tarvetta, tukitoimia ja niiden toteuttamista koskeviin tietoihin sekä lapsen henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointia koskeviin tietoihin sekä lapsen varhaiskasvatussuunnitelman käsittelyyn voi perustuslakivaliokunnan arvion mukaan sisältyä sellaisia riskejä, että niitä on lähtökohtaisesti arvioitava arkaluonteisina tietoina (ks. PeVL 17/2018 vp, s. 6).

Valiokunta on pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja korostanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olenaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Kuten edellä esityksessä on käynyt ilmi, toimipaikkojen otantaa varten tutkijat voisivat yhdistää ehdotetun 5 §:n mukaan otannan kannalta tarpeellista tietoa kansallisista rekistereistä. Tietojen saaminen määräytyisi kuitenkin kutakin rekisteriä koskevan lainsäädännön mukaisesti eli lakiehdotuksella ei tässä kohdin säädettäisi uusista tietojensaantioikeuksista. Tarpeellisuuden arviointi kytkeytyisi kokeilulain 5 §:n 1 momentissa kuvattuihin otannan periaatteisiin. Tarkastelun kohteena ovat erityisesti yhdistettyjen rekisteriaineistojen tuottamat uudet tiedot, kuten esiopetuksen toimipaikkojen sosioekonomiset ja kielelliset kertoimet, joiden avulla pystyttäisiin päättämään esimerkiksi se, asuuko joku lapsi sosioekonomisesti heikomman toimipaikan alueella. Tämänkaltaisten tietojen voitaneen katsoa rinnastuvan erityisiin henkilötietoihin tai arkaluonteisiin tietoihin. Tämä riski ja tietojen käsittelyn laajuus huomioiden laissa säädettäisiin tietojen suojaustoimena yhdistettävien tietojen tarpeellisuudesta sekä otanta-aineiston lyhyestä säilytysajasta. Otanta-aineistot olisivat julkisuuslain mukaisesti todennäköisesti myös salassa pidettäviä. Toimipaikkojen sosioekonomisia tai kielellisiä kertoimia ei julkaistaisi osana 5 §:n 4 momentissa kuvattuja ministeriön julkistettavia tietoja.

Kokeilurekisteriin tallennettavista tiedoista säädettäisiin ehdotetun lain 9 §:ssä. Tietoja on kuvattu tarkemmin lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa. Kokeilurekisteriin tallennettaisiin ensinnäkin tiedot siitä, millä perusteella kukin lapsi on määräytynyt koe- tai verrokkiryhmään, sekä toiseksi kokeiluun osallistumisesta koskevat tiedot. Kokeilurekisterin tiedot on rajattu mahdollisimman täsmällisesti koskemaan vain kokeiluun liittyviä tietoja, jotka ovat tärkeitä koeasetelman myöhemmän todentamisen kannalta. Kokeilurekisteriin ei tallennettaisi erityisiä henkilötietoryhmiä tai arkaluonteiseksi katsottavia tietoja. Lapsen osallistuminen varhaiskasvatukseen tai esiopetukseen tietyssä toimipaikassa ei ole tällainen tieto. Myöskään osallistumisen kokeilutoiminnan sijaan muuhun esiopetuksen tavoitteet saavuttavaan toimintaan taikka osallistumisen kokeilutoimintaan vain osittain, ei katsota rinnastuvan tällaisiin tietoihin. Kokeilurekisteriin tallennettavat toimipaikkatiedot eivät sisältäisi tietoa siitä, onko toimipaikka arvottu mukaan kokeiluun korkealla vai matalalla sosioekonomisella tai kieleen perustuvalla kertomella. Koska kokeilurekisteri voisi kuitenkin sisältää useiden kymmenien tuhansien lasten tietoja, on tietoja ehdotettu suojattavaksi säilytysajalla. Vaikka rekisteröityjen määrä olisi laaja, ei

kokeilurekisterin henkilötietojen käsittelyn, ottaen huomioon rekisterin yksityiskohtaisesti säädetyn tietosisällön luonteen ja rajatun käyttötarkoituksen sekä säilytysajan, katsota aiheuttavan luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkeaa riskiä.

Kokeilun seurannan ja arvioinnin toteuttajalle ehdotetaan 10 §:n 2 momentissa säädettäväksi oikeus saada kokeilukunnilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä seurannan ja arvioinnin suorittamiseksi välttämättömät kohdejoukon henkilötiedot, jotka liittyvät varhaiskasvatusta tai opetusta varten laadittuihin päätöksiin ja suunnitelmiin sekä varhaiskasvatuksen tai opetuksen järjestämistapoihin. Välttämättömyyden arviointi kytkeytyisi etenkin seurantaa ja arviointia koskevaan tehtäväkuvaukseen 5 §:n 1 momentissa. Tällaisia salassa pidettäviä päätöksiä voisivat esimerkiksi olla pedagogisen tuen järjestämiseen liittyvät päätökset ja suunnitelmat. Opetuksen salassa pidettävä järjestämistapa voisi olla esimerkiksi tieto opetuksen järjestämisestä sairaalaopetuksena. Tämänkaltaisten tietojen voitaneen katsoa rinnastuvan erityisiin henkilötietoihin tai arkaluonteisiin tietoihin. Tiedoilla voitaisiin verrata, onko koe- ja verrokkiryhmien toiminnan välillä ollut eroa esimerkiksi pedagogisen tuen järjestämisessä. Tietojen avulla voitaisiin myös esimerkiksi tutkia, hyötyivätkö tukea saaneet lapset kaksivuotisesta esiopetuksesta muita lapsia enemmän, mikäli tieto yhdistettäisiin ehdotetun 10 §:n 3 momentin mukaisiin arviointeihin.

Kokeilun seurannan ja arvioinnin toteuttaja voisi teettää ehdotetun lain 10 §:n 3 momentin mukaan kohdejoukkoon kuuluville lapsille tehtävänsä kannalta välttämättömiä arviointeja. Arvioinneilla seurattaisiin lapsen kehitys- ja oppimisedellytysten, sosiaalisten taitojen sekä lapsen terveen itsetunnon kehitystä. Tämänkaltaisten tietojen voitaneen katsoa rinnastuvan erityisiin henkilötietoihin tai arkaluonteisiin tietoihin. Välttämättömyyden arviointi kytkeytyisi kokeilun tarkoituksen toteutumisen selvittämiseen. Arviointien teettäminen olisi kokeilun vaikuttavuuden tutkimisen kannalta kuitenkin tärkeää, sillä näin voitaisiin tutkia, onko kaksivuotisella esiopetuksella ollut vaikutusta koeryhmään kuuluviin lapsiin verrattuna verrokkiryhmän lapsiin. Koska lasten arviointiin suhtaudutaan Suomessa yleisesti ottaen pidättyvästi, olisi myös kokeilussa teetettävä vain sellaisia arviointeja, jotka ovat välttämättömiä kokeilun vaikuttavuuden tutkimiseksi. Kokeilun vaikuttavuuden arvioimiseksi olisi tärkeää järjestää arvioinnit ainakin kokeilun alussa ja lopussa. Kohdejoukon laajuus huomioon ottaen arviointien teettämisessä voitaisiin hyödyntää esimerkiksi kasvatus- ja opetushenkilöstöä sekä sähköisiä alustoja.

Edellä kerrotut seurannassa ja arvioinnissa syntyvät aineistot olisivat todennäköisesti julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä tutkimuksen perusaineistoja. Seuranta- ja arviointiaineistoille on niiden luonteen ja laajuuden vuoksi ehdotettu säädettäväksi noin neljän vuoden mittainen säilytysaika.

Hallitus katsoo, että esitys ei sisällä sellaisia ehdotuksia, joiden vuoksi esitystä ei voitaisi käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Koska asia on perustuslain soveltamisen kannalta 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 elokuun 2021 alusta toukokuun 2024 loppuun kestävä kokeilu kaksivuotisesta esiopetuksesta.

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

2 §

#### *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 kaksivuotisen esiopetuksen tavoitteet, katsotaan saavuttaneen 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.

Kaksivuotisen esiopetuksen aikana lapsi ei voi osallistua perusopetukseen valmistavaan opetukseen. Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuvilla lapsilla on oikeus esiopetusta täydentävään varhaiskasvatukseen. Jos koeryhmään kuuluva lapsi ei osallistu kaksivuotiseen esiopetukseen, lapsella on oikeus varhaiskasvatukseen tai perusopetuslain mukaiseen opetukseen. Varhaiskasvatuksesta säädetään varhaiskasvatuslaissa (540/2018) ja perusopetuksesta perusopetuslaissa.

3 §

#### *Kokeilun toimeenpano*

Opetus- ja kulttuuriministeriö johtaa ja ohjaa kokeilun toimeenpanoa sekä päättää seurannan ja arvioinnin toteuttajan.

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.

4 §

*Kokeilukunnat ja kokeilun kohdejoukko*

Opetus- ja kulttuuriministeriön osoittama tutkijaryhmä poimii ositettuna satunnaistamisena kokeiluun osallistuvat kunnat tai kuntayhtymät (*kokeilukunta*). Otantaan voidaan ottaa sellaiset kunnat tai kunnista koostuvat alueet, joissa asuu vähintään 100 vuonna 2016 syntynyttä lasta ja joissa on vähintään neljä esiopetuksen toimipaikkaa. Otanta suoritetaan siten, että kokeiluun osallistuu 5-vuotiasta lapsiväestöä edustavasti sekä suomen- että ruotsinkielisiä kuntia ja saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 4 §:n mukaisen saamelaisten kotiseutualueen kuntia eri maantieteellisistä sijainneista ja eri kuntatyypeistä.

Vuonna 2021 alkavan kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat ne kokeilukuntien alueella asuvat lapset, jotka ovat syntyneet vuonna 2016. Vuonna 2022 alkavan kokeilun kohdejoukkoon kuuluvat ne kokeilukuntien alueella asuvat lapset, jotka ovat syntyneet vuonna 2017. Kohdejoukkoon ei kuitenkaan kuulu lapsi, joka aloittaa viisivuotiaana esiopetuksen perusopetuslain 7 tai 8 §:n mukaisen opetuksen järjestäjän opetuksessa.

5 §

*Kokeilun koe- ja verrokkiryhmä*

Edellä 4 §: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.

Edellä 1 momentissa kuvatussa otannassa voidaan käyttää otannan kannalta tarpeellisia kansallisia rekisteriaineistoja. Rekisteriaineistojen saatavuudesta ja luovutuksesta säädetään kutakin rekisteriä koskevassa lainsäädännössä. Opetus- ja kulttuuriministeriö toimii otanta-aineistoon liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä ja 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu tutkijaryhmä toimii aineiston henkilötietojen käsittelijänä. Otanta-aineisto säilytetään siihen saakka, kunnes vuonna 2017 syntyneiden lasten otanta on suoritettu.

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

Opetus- ja kulttuuriministeriön on ennen kokeilun alkamista julkistettava 4 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tutkijaryhmän kokoonpano, 4 ja 5 §:ssä tarkoitettuun otantaan käytettävät ohjelmointikomennot sekä kokeilukunnat. Opetus- ja kulttuuriministeriö ilmoittaa kokeilukunnille otantaan kuuluvista esiopetuksen toimipaikoista, toimipaikkojen alueista sekä koe- ja verrokkiryhmään kuuluvista lapsista ennen kokeilun alkamista.

6 §

*Päätös lapsen ottamisesta kaksivuotiseen esiopetukseen*

Kokeilukunnan on ilmoitettava koeryhmään kuuluvan lapsen huoltajalle tai tämän muulle lailliselle edustajalle lapsen kuulumisesta koeryhmään ja mahdollisuudesta hakea kaksivuotiseen esiopetukseen. Kaksivuotiseen esiopetukseen osallistuminen edellyttää lapsen huoltajan tai muun laillisen edustajan hakemusta. Kokeilukunnan tulee hyväksyä hakemus, jos lapsi kuuluu koeryhmään. Kokeilukunta tekee päätöksen lapsen ottamisesta kaksivuotiseen esiopetukseen.

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

Kokeilukunnan tulee lapsen huoltajan tai tämän muun laillisen edustajan tekemästä ilmoituksesta tehdä päätös kaksivuotiseen esiopetukseen osallistumisen päättymisestä.

Haettaessa muutosta tässä pykälässä tarkoitettuun päätökseen sovelletaan, mitä muutoksenhausta oppilaaksi ottamisesta perusopetuslaissa säädetään.

7 §

*Kokeilun laajuus ja opetussuunnitelma*

Kaksivuotista esiopetusta annetaan kahtena vuotena yhteensä 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 (*kokeilun opetussuunnitelman perusteet*). Kokeilun opetussuunnitelman perusteissa tulee erityisesti huomioida, että siirtyminen varhaiskasvatuksesta esiopetukseen ja esiopetuksesta alkuopetukseen tapahtuu kasvun ja oppimisen polun jatkuvuus ja eheys turvaten. Kokeilun opetussuunnitelman perusteiden tulee olla valmiita tammikuun 2021 loppuun mennessä.

Kokeilukunnan tulee hyväksyä tässä laissa tarkoitettua opetusta varten paikallinen opetussuunnitelma heinäkuun 2021 loppuun mennessä.

8 §

*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 mukaiselta opetuksen järjestäjältä. Kokeilukunta vastaa siitä, että sen hankkimat palvelut järjestetään tämän lain mukaisesti.

Kokeilua ei saa 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.

9 §

*Kokeilurekisteri*

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

Edellä 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu tutkijaryhmä ilmoittaa kokeilun kohdejoukkoon kuuluvista lapsista jäljempänä 3 momentin 1—6 kohdissa tarkoitettut tiedot Opetushallitukselle. Kokeilukunnat keräävät ja ilmoittavat kokeilun koeryhmään kuuluvista lapsista mainitun momentin 7—9 kohdissa tarkoitettut tiedot Opetushallitukselle. Opetushallitus tallentaa sille ilmoitetut tiedot kokeilurekisteriin.

Kohdejoukkoon kuuluvista lapsista tallennetaan kokeilurekisteriin seuraavat tiedot:

- 1) nimi;
- 2) henkilötunnus;
- 3) valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) tarkoitettu oppijanumero;
- 4) se esiopetuksen toimipaikan alue, jossa lapsi asuu syksyllä 2020 tai 2021;
- 5) varhaiskasvatuksen järjestäjä ja se toimipaikka, jossa lapsi on varhaiskasvatuksessa syksyllä 2020 tai 2021;
- 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) tieto siitä, että lapsen osallistuminen kaksivuotiseen esiopetukseen päättyy.

Kokeilurekisteriin tallennetaan verrokkiryhmään kuuluvista lapsista edellä 3 momentin 1—6 kohdassa tarkoitettut tiedot.

Jos lapsella ei ole oppijanumeroa, tulee Opetushallituksen luoda lapselle oppijanumero soveltaen, mitä valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetun lain 3 §:ssä säädetään.

Rekisteriin kerättyjä tietoja saa käyttää vain kokeilun hallinnoinnissa, tilastoinnissa sekä 10 §:ssä tarkoitettussa seurannassa ja arvioinnissa ja muissa kokeilua koskevissa tutkimuksissa. Rekisterin tietoja voidaan kuitenkin luovuttaa Kansaneläkelaitokselle soveltaen, mitä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuesta annetun lain (1128/1996) 23 a §:ssä säädetään. Rekisterin tiedot säilytetään vuoden 2025 loppuun saakka.

10 §

*Kokeilun seuranta ja arviointi*

Kaksivuotisen esiopetuksen 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.

Seurannan ja arvioinnin toteuttajalla on oikeus saada kokeilukunnilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä seurannan ja arvioinnin suorittamiseksi välttämättömät kohdejoukon henkilötiedot, jotka liittyvät varhaiskasvatusta tai opetusta varten laadittuihin päätöksiin ja suunnitelmiin sekä varhaiskasvatuksen tai opetuksen järjestämistapoihin.

Kokeilun seurannan ja arvioinnin toteuttaja voi teettää kohdejoukkoon kuuluville lapsille kokeilun tarkoituksen toteutumisen selvittämiseksi välttämättömiä arviointeja, joilla seurataan lapsen kehitys- ja oppimisedellytysten, sosiaalisten taitojen sekä lapsen terveen itsetunnon kehitystä.

Seurannasta ja arvioinnista laaditaan valtioneuvostolle ja eduskunnalle väliraportti vuoden 2023 helmikuun loppuun mennessä ja loppuraportti vuonna 2025. Opetus- ja kulttuuriministeriö

## HE 149/2020 vp

toimii seuranta- ja arviointiaineistoon liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä rekisterinpitäjänä. Seuranta- ja arviointiaineisto säilytetään loppuraportin julkaisemiseen saakka.

### 11 §

#### *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.

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.

### 12 §

#### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään toukokuuta 2024. Lain 3, 9 ja 10 § ovat kuitenkin voimassa 31 päivään joulukuuta 2025 saakka.

2.

## Laki

### varhaiskasvatustietolain muuttamisesta

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

69 §

#### *Tietoaineistojen tuottaminen*

Opetushallitus tuottaa tietovarantoon tallennetuista tiedoista varhaiskasvatustietojen 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 viranomaiselle lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Tiedot voidaan luovuttaa varhaiskasvatustietojen luovutuspalvelun avulla teknisellä rajapinnalla, katseluyhteydellä taikka muutoin sähköisessä muodossa. Tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla ja katseluyhteyden avaamisesta viranomaiselle säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 22 ja 23 §:ssä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20 \_\_\_\_\_.

Helsingissä 5.10.2020

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Opetusministeri Li Andersson

2.

**Laki****varhaiskasvatustietojen luovuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
kumotaan varhaiskasvatustietojen luovutuspalvelun avulla  
muutetaan 69 §:n 1 momentti ja 73 §:n 2 seuraavasti:

*Voimassa oleva laki**Ehdotus*

69 §

69 §

*Tietoaineistojen tuottaminen**Tietoaineistojen tuottaminen*

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

Opetushallitus tuottaa tietovarantoon tallennetuista tiedoista varhaiskasvatustietojen 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 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.

Tässä laissa tarkoitettuun tietovarantoon sisältyviä tietoja voidaan luovuttaa viranomaiselle lakiin tai laissa säädettyyn tehtävään perustuvan tiedonsaantioikeuden nojalla, salassa pidettäviä tietoja kuitenkin vain, jos tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen laissa erikseen nimenomaisesti säädetään. Tiedot voidaan luovuttaa varhaiskasvatustietojen luovutuspalvelun avulla teknisellä rajapinnalla, katseluyhteydellä taikka muutoin sähköisessä muodossa. Tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla ja katseluyhteyden avaamisesta viranomaiselle säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 22 ja 23 §:ssä.

HE 149/2020 vp

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*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.*

(kumotaan)

Tämä laki tulee voimaan \_\_\_\_\_ päivänä \_\_\_\_\_ kuuta 20\_\_.