Tuomas Ojanen

19.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 4/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista

Asetuksen pääasiallinen sisältö

Asetuksessa (M 4/2020 vp) on kysymys varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista. Taustalla on valtioneuvoston valmiuslain (1552/2011) 6 §:n nojalla 17.3.2020 annettu valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 88 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta.

Käsillä olevalla asetuksella säädettäisiin varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista rajoituksista valmiuslain (1552/2011) 88 §:n 3 kohdan ja 109 §:n 2 momentin nojalla. Perusoikeusopetuksen järjestämisvelvollisuuden rajoitukset eivät kuitenkaan koskisi niitä esiopetuksen oppilaita, perusopetuksen 1—3 vuosiluokkien oppilaita eikä perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettuja erityisen tuen päätöksen saaneita niiden oppilaita, joiden huoltajat työskentelevät yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla (ks. tarkemmin muistio s. 2-3). Mitä 1—3 momentissa säädetään, ei myöskään koskisi perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettuja pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia oppilaita. Säännös turvaisi lapsen hoitoa tarvitsevan vanhemman työssäkäynnin.

Toisin kuin asetuksen M 3/2020 vp muistiossa, jossa ei käytännössä lainkaan ollut vaikutusarviointia, nyt käsillä olevaa asetusta koskevassa muistiossa on eritelty asetuksen vaikutuksia mm. perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien kannalta.

Viittaan tarkemmin asetuksen sisällöstä opetus- ja kulttuuriministeriön muistioon 17.3.2020.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtia

Eduskunnan jälkitarkastusoikeus

Perustuslain 23 §:n 2 momentin mukaan **t**ilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäväksi. Säännös luo valmiuslain 2 luvun 10 §:ssä säädetylle eduskunnan jälkitarkastusoikeudelle perustuslailliset takeet, joilla turvataan eduskunnalle mahdollisuus tarkastaa yksittäisten asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus (PeVM 9/2010 vp). Valmiuslain 2 luvun 10 §:n mukaan valmius lain II osan – jossa säädetään toimivaltuuksista poikkeusoloissa – ”säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset

saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.”

> Tässäkin yhteydessä on huomioitava, että valmiuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2009 vp) ennen perustuslain 23 §:n muuttamista () ja että voimassaolevan perustuslain 23 §:n säännökset ovat osaksi merkittävästi erilaisia verrattuna valmiuslain säätämisen aikana voimassaolleeseen perustuslain 23 §:ään.[1] Huomionarvoista myös on, että valmiuslakiehdotukseen ei alun perin sisältynyt eduskunnan jälkitarkastusoikeutta. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin valmiuslakia koskevassaan lausunnossa asianmukaisena, että lakiin lisätään säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (ks. PeVL 6/2009 vp, ks. myös PuVM 3/2010 vp). Käyttöönottomenettelyä koskevan 2 luvun 10 §:ssä säädetään siksi eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, mutta nykyään eduskunnan jälkitarkastusoikeus siis seuraa myös suoraan perustuslain 23 §:n 2 momentin tasolta.

Eduskunnan jälkitarkastusoikeudessa on kysymys asetusten asianmukaisuuden, välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden tarkastamisesta. Valmiuslain 2 luvun 10 §:n toisen virkkeen mukaan eduskunta ”päättää, onko asetukset kumottava”. Eduskunta ei voi siis muuttaa asetuksia. On myös huomattava, että asetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen vaan kysymys on asetusten tarkastamisesta jälkikäteen (PeVM 2/2020 vp).

Lisäksi on nähdäkseni tulkinnanvaraista se, onko eduskunnalla mahdollisuus kumota asetus vain osittain, jos eduskunta ei pidä sitä kaikilta osiltaan asianmukaisena, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena, vai onko koko asetus tässä tapauksessa kumottava. Valmiuslain 2 luvun 10 §:n sanamuoto vaikuttaisi viittaavan jälkimmäiseen, mutta nähdäkseni eduskunnan mahdollisuutta kumota asetus vain osittain puoltaisi kuitenkin muun muassa juuri se edellä todettu seikka, että ns. soveltamisasetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta olisi tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen. Voi nähdäkseni olla hyvinkin painavia perusteita sille, että asetusta ei kumottaisi kuin ongelmallisilta osiltaan ja että muilta osin asetuksen soveltamista jatketaan siten kuin on tehty jo asetuksen antamisesta alkaen.

Edellä eduskunnan kumoamistoimivallan alan tulkinnanvaraisuudesta esitetystä riippumatta on nähdäkseni selvää, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä käsillä olevasta asetuksesta voidaan antaa asetuksen soveltamista ohjaavia lausumia silloinkin, kun mietinnössä sinänsä puollettaisiin asetuksen hyväksymistä (tai oikeamminkin ei esitetä sen kumoamista osaksi/kokonaan). Mietinnössä voidaan niin ikään kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, mitä perustuslaista ja/tai kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista määräytyviä seikkoja olisi syytä huomioida, *jos* valtioneuvosto antaa lisää käsillä olevan kaltaisia asetuksia tai *jos* nyt käsillä olevan asetuksen soveltamista jatketaan. Viittaan tässä yhteydessä myös valmiuslain 2 luvun 8 ja 9 §:n säännöksiin toimivaltuuksien käytön jatkamisesta päättämisestä ja jatkamisasetuksen soveltamisesta.

[1] Ks. myös lausuntoni 17.3.2020 perustuslakivaliokunnalle ja siellä esittämäni tarpeesta arvioida käyttöönottoasetuksia nimenomaan voimassaolevan perustuslain 23 §:n ja sitä koskevien esitöiden kannalta.

Asetuksen arvioinnin perusteet

Perustuslain 23 §:n ohella käsillä oleva asetus on merkityksellinen useiden perustuslain perusoikeussäännöksissä ja Suomen kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Käsillä olevan asetuksen luonteesta johtuu, että se yhtäältä merkitse tuntuvaa puuttumista perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin perusoikeuksiin, joista perustuslain 16 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä turvattu jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen on lisäksi ns. subjektiivinen perusoikeus. Tarkkaan ottaen perustuslain 16 §:n 1 momentin virke perustaa jokaiselle oikeuden sekä perusopetukseen että sen maksuttomuuteen[2].

Toisaalta asetuksen perusoikeuksiin puuttuvien säännösten soveltamisen tarkoituksena on olennaisessa määrin toisten perusoikeuksien turvaaminen.

Nähdäkseni ei ole tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista alkaa tarkemmin eritellä käsillä olevan asetuksen kytkentöjä kaikkiin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiin seikkoihin.

Pidän kuitenkin erikseen välttämättömänä korostaa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltojen merkitystä, samoin kuin erityisesti lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen huomioimista asetuksen soveltamisessa jäljempänä tarkemmin selostettavalla tavalla.

Arvio

Perustuslain 23 §:n 2 momentin vaatimus siitä, että asetukset on saatettava viipymättä eduskuntaan, tarkoittaa, että asetukset on toimitettava eduskuntaan *heti*, kun ne on valtioneuvostossa hyväksytty (PeVM 9/2010 vp). Käytettävissäni olevan tiedon perusteella käsillä oleva asetus on toimitettu eduskunnalle viipymättä perustuslain 23 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Kun otan huomioon käsillä olevien asetuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa sen perustelumuistiossa esitetyn ja valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta perustelumuistioineen sekä tätä

[2] Maksuttomuus tarkoittaa, että perusopetusta on voitava saada ilman oppilaalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella ilmaisia ovat välttämättömät opetusvälineet, kuten oppikirjat (HE 309/1993 vp, s. 64. Lisäksi maksuttomuus kattaa tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon (PeVM 25/1994 vp, s. 9, ks. myös PeVL 20/2007 vp). Perustuslain 16 §:n 1 momentin virkkeet ovat säännöksen esitöiden mukaan tarkoitetut olemaan yhteydessä toisiinsa siten, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Tästä taas seuraa, että oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee samalla velvollisuus antaa maksutonta opetusta (HE 309/1993 vp, s. 64, ks. myös PeVL 20/2007 vp).

kirjoittaessa annetun perustuslakivaliokunnan mietinnön PeVM 2/2020 vp, nähdäkseni asetusta M 3/2020 vp voidaan pitää asianmukaisena, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena.

Erityistä merkitystä on oikeasuhtaisuusarvioinnissa annettava sille, että asetuksen mukaiset perusoikeusopetuksen järjestämisvelvollisuuden rajoitukset eivät kuitenkaan koskisi niitä esiopetuksen oppilaita, perusopetuksen 1—3 vuosiluokkien oppilaita eikä perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettuja erityisen tuen päätöksen saaneita niiden oppilaita, joiden huoltajat työskentelevät yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla (ks. tarkemmin muistio s. 2-3). Mitä 1—3 momentissa säädetään, ei myöskään koskisi perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettuja pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia oppilaita. Säännös turvaisi lapsen hoitoa tarvitsevan vanhemman työssäkäynnin.

Toisin kuin asetuksen M 3/2020 vp muistiossa, jossa ei käytännössä lainkaan ollut vaikutusarviointia, nyt käsillä olevaa asetusta koskevassa muistiossa on myös verraten hyvin eritelty asetuksen vaikutuksia mm. perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien kannalta. Tämä seikka ansaitsisi tulla mainituksi myönteisenä seikkana perustuslakivaliokunnan mietinnössä, jotta vastaavanlaisia vaikutusarviointeja olisi myös muissa vastaavissa asetuksissa, jos valtioneuvosto vielä sellaisia aikoo valmistella.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan mietinnössä voidaan näin ollen puoltaa asetusten M 4/2020 vp hyväksymistä, so. sitä, ettei eduskunnan ole syytä päättää sen kumoamisesta (ks. valmiuslain 2 luvun 10 §).

Perustuslakivaliokunnan mietintöön olisi kuitenkin syytä sisällyttää seuraavia asetuksen soveltamista ohjaavia lausumia, jotka on ainakin osaksi syytä huomioida myös tilanteessa, *jos* valtioneuvosto valmistelee lisää vastaavankaltaisia perus- ja ihmisoikeuksiin huomattavan tuntuvasti puuttuvia asetuksia.

- *Yhdenvertaisuus- ja syrjintäkiellot*. Asetuksen soveltamisessa on muun ohella syytä huomioida perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntely, samoin kuin syrjintäkielloista määräävät kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.

  On painokkaasti korostettava, että etniseen alkuperään, ihonväriin, ”rotuun” ja uskontoon perustuvan syrjinnän kielto kuuluu niiden loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Syrjinnän kiellosta näiltä osin poikkeamisen kielto sisältyy vastaavasti perustuslain 23 §:n sääntelyyn. Tässä yhteydessä on korostettava tarvetta huomioida käsillä olevien asetusten soveltamisessa ”normaaliolojen” lainsäädäntöä, kuten yhdenvertaisuuslakia, niin pitkälle kuin mahdollista sekä rajamaan poikkeukset siitä välttämättömään.
- Perustuslain 23 §:ssä säädetään yhdeksi perusoikeuspoikkeusten edellytykseksi, että tilapäiset poikkeukset ”… ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia”. Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden huomioimista edellyttää myös perustuslain 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on

turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Samoin valmiuslain 5 §:n mukaan ”valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.”

- Perustuslain 22 ja 23 §:n normikokonaisuus, samoin kuin valmiuslain 5 §, korostavat yleisesti tarvetta huomioida kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asetusten soveltamisessa. Ottaen huomioon varsinkin asetuksen M 4/2020 vp asiasisällön, on syytä erityisesti korostaa lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen (vammaisyleissopimus) merkitystä.

> Käytännössä kysymys on esimerkiksi siitä, että varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevissa väliaikaisissa rajoituksissa on pyrittävä huomioimaan vammaisten henkilöiden erityistarpeita sekä näin ollen tarvetta vammaisyleissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisiin kohtuullisiin mukautuksiin.

Tässä yhteydessä on myös huomioitava, että lasten oikeuksien yleissopimus ei sisällä artiklaa, jossa olisi määrätty sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana. Vaikka lasten oikeuksien sopimuksessa turvatuista oikeuksista poikkeamiseen voidaan soveltaa YK:n KP-sopimuksen 4 artiklaa, lasten oikeuksien komitea on kuitenkin korostanut, että lasten oikeuksien yleissopimuksen yleisistä periaatteista (ks. 2-4 artiklat) ei saa poiketa edes sodan tai muun hätätilan aikana:

> ”When basing the consideration of the question of children in armed conflicts on the Convention itself, it was recalled that States parties have undertaken to respect and ensure all the rights set forth therein to all children within their jurisdiction (art. 2). States parties have also made a commitment to adopt all appropriate measures in order to achieve such a purpose (art. 4) and that, in all actions taken, the best interests of the child shall be a primary consideration (art. 3). *None of these general provisions admit a derogation in time of war or emergency*.” (*kursivointi* – TO, Committee on the Rights of the Child, Report on the second session, September/ October 1992, CRC/C/10, para. 67*)*

Myöskään vammaisyleissopimus ei sisällä YK:n KP-sopimuksen tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan kaltaista. Vammaisyleissopimuksen 11 artiklassa kuitenkin määrätään vaaratilanteista ja humanitäärisistä hätätilanteista. Artikla sisältää määräykset vammaisten henkilöiden suojelun ja turvallisuuden varmistamiseksi vaaratilanteissa, mukaan lukien aseelliset selkkaukset, humanitaariset hätätilat ja luonnonkatastrofit. Vammaiset henkilöt tulee yleissopimuksen mukaan huomioida valmiussuunnittelussa, ja artiklaa sovellettaessa tulee kunnioittaa vammaisten henkilöiden perus- ja ihmisoikeuksia myös hätätilanteissa (ks. tarkemmin HE 284/2014 vp, s. 38-41).

- *Muita soveltamista ohjaavia lausumia.*

  - Mietinnössä olisi syytä korostaa asetusten mukaan käytettävien toimivaltuuksien käyttöperiaatteita, jotka rajoittavat sekä toimivaltuuksien käyttöönottoa että niiden käyttämistä poikkeusoloissa. Vaikka periaatteista on sinänsä säädetty valmiuslain 4 §:ssä, valiokunnan mietinnössä on erityisesti

syytä painottaa, että suoraan perustuslain 23 §:stä johtuu välttämättömyydenvaatimus, joka käytännössä asettaa asetuksen mukaisten toimivaltuuksien soveltamisedellytykset korkealle ja joka myös edellyttää toimivaltuussäännösten tulkitsemista suppeasti.[3]

- Erityisesti olisi korostettava sitä myös valmiuslain 4 §:n 2 momentista ilmenevää vaatimusta, jonka mukaan lain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Viittaan tarkemmin siihen, mitä perustuslakivaliokunnan mietinnöissä PeVM 2 ja 3/2020 vp todetaan valmiuslain 4 §:stä.

- Mietinnössä olisi muistutettava asetuksen soveltamisen huolellisesta ja reaaliaikaisesta seurannasta.

Helsingissä 19. päivänä maaliskuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki

[3] Vaikka kysymys on nyt poikkeusoloissa käytettävistä asetuksesta ja sillä käyttöönotettavista toimivaltuuksista, nähdäkseni tässäkin yhteydessä soveltuu *mutatis mutandis* pitkälti se, mitä perustuslakivaliokunta on ”normaalioloissa” vakiintuneesti todennut siitä, että perustuslain säännökset – tässä tapauksessa varsinkin perustuslain 23 § mutta myös muut merkitykselliset perusoikeussäännökset - rajoittavat joka tapauksessa suoraan valtuussäännösten tulkintaa samoin kuin valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä eikä asetuksella tai määräyksellä siten voida antaa yleisiä oikeussääntöjä lain alaan kuuluvista asioista. Ks. esim. PeVL 35-36/2018 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 58/2010 vp ja PeVL 44/2010 vp.