Eerikki Nurmi

Lainsäädäntöneuvos

Opetus- ja kulttuuriministeriö

19.3.2020

Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Valmiuslaki

Valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 5 kohdan mukaan poikkeusoloja lain mukaan ovat vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

Valmiuslain 88 §:n 3 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua lasten päivähoidosta annetun lain (nykyään varhaiskasvatuslaki 540/2018) mukaisen päivähoidon järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin.

Valmiuslain 109 §:n 1 momentissa tarkoitettu opetuksen ja koulutuksen järjestäjien opetus- ja muu toiminta voidaan keskeyttää tai sitä voidaan rajoittaa koko valtakunnan alueella. Opetuksen ja koulutuksen järjestäjien velvollisuutta järjestää opetus- ja muuta toimintaa sekä ateria-, kuljetus-, ja majoitusetuuksia voidaan valmiuslain 109 §:n 2 momentin mukaisesti rajoittaa koko valtakunnan alueella. Valmiuslain 109 §:n 1 momentin poikkeusoloissa opetus- ja kulttuuriministeriö voi enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan määrätä perusopetuslaissa (628/1998), lukiolaissa (629/1998), Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetussa laissa (1463/2007), ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa (630/1998), ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa (631/1998), vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998), taiteen perusopetuksesta annetussa laissa (633/1998), ammattikorkeakoululaissa (351/2003) ja yliopistolaissa (558/2009) säädetyn opetus- ja muun toiminnan keskeytettäväksi tai siirrettäväksi toiselle paikkakunnalle, jos se on välttämätöntä väestön siirtämisen tai oleskelu- ja liikkumisrajoitusten vuoksi taikka muutoin väestön suojaamiseksi. Jos jonkin alueen väestöä siirretään 121 §:n nojalla muualle, valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että esi- ja perusopetuksen järjestämisestä siirretyille oppilaille vastaa tilapäisesti oppilaan asuinkunnan sijasta se kunta, jonka alueelle oppilas on siirretty.

Pykälässä mainittujen lakien sijaan on säädetty myöhemmin seuraavat lait; lukiolaki (714/2018), laki ammatillisesta koulutuksesta (531/2017) ja ammattikorkeakoululaki (932/2014). Ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annettu laki (631/1998) on kumottu.

Valmiuslain 109 §:n 2 momentin mukaan valmiuslain 3 §:n 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan välttämättömien opetus- ja koulutuspalveluiden turvaamiseksi rajoittaa 1 momentissa tarkoitetun toiminnan järjestäjälle säädettyä tai määrättyä opetus- tai muun toiminnan järjestämisvelvollisuutta sekä velvollisuutta ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestämiseen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö voi ylioppilastutkinnon järjestämisestä annetun lain (672/2005) 3 §:n 1 momentin estämättä lykätä ylioppilastutkinnon järjestämistä enintään kuudella kuukaudella kerrallaan. Edellä mainittu laki on kumottu lailla ylioppilastutkinnosta (502/2019).

Valtioneuvoston asetus valmiuslain 86-88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytöstä

Perustuslakivaliokunta on antanut 18.3.2020 mietintönsä (PeVM 2/2020 vp – M 1/2020 vp) käyttöönottoasetuksesta.

Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista rajoituksista

Opetus- ja kulttuuriministeriön toimialalla on arvioitu, että tässä vaiheessa otettaisiin käyttöön valmiuslain 109 §:n 2 momentin mukainen toimivaltuus säätää valtioneuvoston asetuksella rajoituksia pykälässä mainitun opetustoimen osalta. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 2/2020 vp – M 1/2020 vp) on katsottu, että tartuntalain valtuussäännökset eivät siten mahdollista kaikkia sellaisia keskitettyjä, valtakunnallisella tasolla tehtäviä päätöksiä rajoitustoimenpiteistä, joita COVID-19 -viruksen ehkäisemisessä tarvitaan ja joita esimerkiksi valmiuslain 109 § mahdollistaa opetuksen ja koulutuksen osalta. Pandemian kehittyessä valmiuslain antamia toimivaltuuksia voidaan myös arvioida uudelleen.

Asiaan liittyy se, että aluehallintovirastot 17.3.2020 tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla määränneet, että koulujen, oppilaitosten, yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen sekä kansalaisopistojen ja muun vapaan sivistystyön tilat suljetaan ja lähiopetus niissä keskeytetään. Aluehallintovirastojen määräyksiin sisältyy myös poikkeuksia tilojen sulkemisen ja lähiopetuksen kiellon osalta. Aluehallintovirastojenpäätökset vastaavat pääosiltaan hallituksen 16.3.2020 antamia linjauksia lisätoimenpiteistä, joiden tarkoituksena on hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä sekä suojella riskiryhmiä.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on katsonut, että tartuntatautilain mukaisten aluehallintovirastojen päätösten lisäksi olisi tässä tilanteessa perusteltua valtioneuvoston asetuksella (soveltamisasetus) säätää varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjien lakisääteisten velvollisuuksien rajaamisesta. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että soveltamisasetuksen opetustoimea koskevilla rajauksilla on ohjaava vaikutus tilanteessa, jossa lähiopetus on kielletty. Koulutuksen järjestäjiä pyritään kannustamaan omiin päätöksiin perustuvien muiden opetusmuotojen käyttöön ottamiseen. Johtuen eri koulutusasteita ja koulutusmuotoja koskevista erilaisista opetukseen liittyvistä termeistä ja sääntelytavoista,

tulisi kaikkien 109 §:ssä mainittujen lakien osalta ottaa asetukseen omat säädöksensä. Eri koulutuksenjärjestäjien velvollisuuteen antaa opetusta ja toisaalta oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuksiin saada opetusta ei lähtökohtaisesti puututtaisi, mutta asetus ohjaisi sen järjestämiseen etäopetuksen ja muiden vastaavien keinojen kautta. Samalla tarkoituksena on määritellä tietyistä oppilaiden ja opiskelijoiden oikeuksista tilanteessa, jossa opetusta ei järjestetä normaalilla tavalla. Soveltamisasetus ei sisällä opetuksen toteuttamistavan lisäksi muita rajoituksia koulujen, oppilaitosten ja korkeakoulujen tehtäviin. Näin siitäkin huolimatta, että tartuntatautilain nojalla annetut päätökset ja opetustilojen sulkeminen tuovat myös muuhun toimintaan muutoksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön rahoitus soveltamisasetuksessa mainittuun toimintaan jatkuu aikaisempaa vastaavasti.

Pieniä lapsia ja erityisryhmiä koskevilla poikkeuksilla sallia lähiopetus, josta myös aluehallintovirastojen päätöksiin sisältyy poikkeukset, pyritään vastamaan yhteiskunnan tarpeisiin säilyttää yhteiskunnan toimintamahdollisuudet poikkeusoloissa mahdollistamalla pienten lasten vanhemmille valmius töiden tekemiseen. Toisaalta niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla on siirrytty joko työnantajan päätöksellä tai vapaaehtoisuuteen perustuen tekemään laajalti etätöitä kotona. Eräillä toimialoilla se ei kuitenkaan ole työn luonteesta johtuen mahdollista.

Eri koulutusasteilla sekä lisäksi koulutusasteiden sisällä eri koulutuksen järjestäjien välillä, voidaan arvioida olevan eroavuuksia mahdollisuuksissa järjestää opetusta muulla tavalla kuin lähiopetuksena. Tämä voi johtua esimerkiksi vakiintuneista toimintatavoista tai koulutuksen järjestäjän käytössä olevista resursseita sekä kyseisestä koulutusmuodosta. Tämä voi myös johtaa oppilaiden ja opiskelijoiden opintojen hidastumiseen joissakin tapauksissa

Edellä mainituilla asioilla on merkitystä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden osalta ja 16 §:ssä säädettyjen sivistyksellisten oikeuksien osalta. Perustuslain 23 §:n perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä laissa säädettyjen poikkeusolojen poikkeusolojen aikana. Soveltamisasetuksen toimenpiteillä pyritään kuitenkin osaltaan vaikuttamaan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin etenemiseen ja yhtäaikaisten tartuntojen vähentämiseen, joka vaarantaisi terveydenhuollon ja yhteiskunnan toimivuuden. Tartuntataudin luonteesta johtuen perusoikeuksien rajoitukset voidaan arvioida olevan väliaikaisia.