Veli-Pekka Viljanen

Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.3.2020

Arvioitavana on valmiuslain mukainen ns. soveltamisasetus, joka on eduskunnan käsiteltävänä valmiuslain 10 §:n mukaisessa eduskunnan harjoittamassa valmiuslain mukaisessa jälkitarkastuksessa, jossa eduskunnalla on mahdollisuus päättää siitä, onko asetus kumottava vai voiko se jäädä voimaan.

Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n 3 momentin mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta (PeVL 2/2020 vp, s. 6). Käsiteltävänä oleva asetus on annettu 17.3.2020 ennen kuin eduskunta oli hyväksynyt kyseisiä valmiuslain säännöksiä koskevan käyttöönottoasetuksen. Kun eduskunta on sittemmin 18.3.2020 tehnyt päätöksen, että valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytöstä voi pääosin jäädä voimaan, on myös nyt käsiteltävänä oleva soveltamisasetus tullut soveltamiskelpoiseksi.

Asetus on johtolauseensa mukaan säädetty valmiuslain 88 §:n 3 kohdan ja 109 §:n 2 momentin nojalla. Valmiuslain 88 §:n 3 kohdan mukaan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi muun muassa 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua nyttemmin kumotun lasten päivähoidosta annetun lain mukaisen päivähoidon järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin. Nyttemmin asiasta säädetään varhaiskasvatuslaissa, jossa puhutaan varhaiskasvatuksen järjestämisvastuusta. Valmiuslain 109 §:n 2 momentin nojalla 3 §:n 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan välttämättömien opetus- ja koulutuspalveluiden turvaamiseksi rajoittaa valmiuslain tarkoittaman opetus- ja koulutustoiminnan järjestäjälle säädettyä tai määrättyä opetus- tai muun toiminnan järjestämisvelvolli-

suutta sekä velvollisuutta ateria-, kuljetus- ja majoitusetuuksien järjestämiseen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö lykätä ylioppilastutkinnon järjestämistä enintään kuudella kuukaudella kerrallaan.

Valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen 2 §:n perusteella valmiuslain 88 §:ssä tarkoitettua kunnan oikeutta luopua varhaiskasvatuksen järjestämistä koskevista tehtävistä voidaan soveltaa koko valtakunnan alueella. Nyt arvioitavana olevan soveltamisasetuksen 2 §:n mukaan kunta voi luopua varhaiskasvatuksen järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin. Kyse on erittäin pitkälle menevästä puuttumisesta julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidon vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu (PL 19 § 3 mom.). Säännöksen voidaan katsoa rajoittavan myös perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattua oikeutta opetukseen. (Ks. esim. PeVL 12/2015 vp).

Soveltamisasetuksen 3 §:ssä puolestaan säädetään, että perusopetuslaissa tarkoitetulla opetuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta tai muuta toimintaa lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa. Lisäksi rajoitetaan opetuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää muun muassa perusopetuslain mukaista oppimisen tukea ja oppilashuoltoa. Nämä säännökset rajoittavat merkittävästi perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattua jokaisen oikeutta maksuttomaan perusopetukseen.

Asetuksen 4-10 § merkitsevät tuntuvia rajoituksia perustuslain 16 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattuun yhtäläiseen mahdollisuuteen saada kykyjensä mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään.

Vaikka asetuksen sisältämät perusoikeusrajoitukset ovat hyvin tuntuvia, on niiden vastapainona pyrkimys estää pandemian leviämistä, jonka kannalta oppilaitosten ja päiväkotien sulkeminen olisi erittäin tärkeää. Kyseisillä rajoituksilla pyritään välittömästi suojaamaan ihmisten oikeutta elämään, jota pandemian hallitsematon leviäminen vakavasti uhkaisi. Voidaan arvioida, että päiväkotien ja oppilaitosten sulkeminen on merkittävä ja ainakin jossain määrin tehokas keino hidastaa vaarallisen tartuntataudin leviämistä väestössä. Lisäksi on otettava huomioon, että varhaiskasvatusta lukuun ottamatta ei ole kyse opetuksen lakkaamisesta, vaan pääosin siirtymisestä lähiopetuksesta etäopetukseen. Tällaisessa punninta-asetelmassa pidän ehdotettuja rajoitussäännöksiä oikeasuhtaisina ja välttämättöminä, kun otetaan huomioon, että asetus olisi ainakin ensi vaiheessa voimassa vain suhteellisen lyhyen alle kuukauden mittaisen määräajan.

Kiinnitän kuitenkin kriittisesti huomiota asetuksen 3 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan perusopetuksen järjestämisvelvollisuuden rajoitukset eivät koske niitä esiopetuksen oppilaita, perusopetuksen 1-3 vuosiluokkien oppilaita eikä perusopetuslain mukaisen erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita, joiden huoltajat työskentelevät ”yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla”. Perustelumuistion mukaan ”säännös turvaisi lapsen hoitoa tarvitsevan vanhemman työssäkäynnin”. Perustelumuistiossa on pitkähkö, esimerkinluonteinen luettelo siitä, ketkä olisivat yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla työskenteleviä (s. 2-4). Lopuksi perustelumuistiossa ilmoitetaan, että ”ajantasaista listaa ylläpidetään opetus- ja kulttuuriministeriön internet-sivuilla” (s. 4).

Pidän valtiosääntöoikeudellisesti täysin kestämättömänä sitä, että oppilaan oikeus perusopetuksen saamiseen ilman muille oppilaille asetettuja tuntuvia rajoituksia perustuisi täysin epämääräiseen asetuksen käsitteeseen ”yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla”, joka täsmentyisi ministeriön internet-sivustolla olevan listan avulla. Kyse on nimittäin lähtökohtaisesti myös perustuslain 6 §:n 2 momentin tarkoittamasta ihmisten asettamisesta erilaiseen asemaan, mikä edellyttää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta ja jolle asettuu myös täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevia vaatimuksia. Ymmärrän sääntelyn tavoitteen pitää yhteiskunta ja sen keskeiset toiminnat käynnissä, jota opetukseen kohdistuvat rajoitukset ja pienten lasten joutuminen kotihoitoon voivat merkittävästi vaarantaa. Kun kyse on kuitenkin yksilön (tässä tapauksessa erityisesti lapsen) perusoikeuksista ja niiden rajoittamisesta, on sääntelyn oltava tältä osin mahdollisimman yksiselitteistä ja erilaiselle kohtelulle on oltava hyväksyttäviä perusteita ja tällöinkin erottelujen on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia.

Pidän asetuksen 3 §:n 3 momenttia nykyisellään valtiosääntöoikeudellisesti erittäin ongelmallisena. Mielestäni perustuslakivaliokunnan tulisi vähintään edellyttää, että valtioneuvosto niin pian kuin mahdollista muuttaisi kyseisen asetuksen kohdan vastaamaan edes perusoikeusrajoitukselle ja ihmisten erilaiseen asemaan asettamisesta säätämiselle asetettuja vähimmäisvaatimuksia. Nykyisellään pidän asetuksen 3 §:n 3 momenttia perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämän syrjinnän kiellon vastaisena.