Tuomas Ojanen

25.3.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 6/2020 vp Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta

Asetuksen tausta ja pääasiallinen sisältö

Valtioneuvosto on valmiuslain (1552/2011) 6 §:n nojalla antanut 17.3.2020 valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 88 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Valmiuslain 3 §:n 5 kohdan mukaan poikkeusoloja tämän lain mukaan ovat vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti (ks. tarkemmin myös PeVM 2/2020 vp ja siellä poikkeusolojen käsillä olosta esitetty).

Valmiuslain 88 §:n 3 kohdan mukaan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 3 §:n 1, 4 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että kunta voi luopua lasten päivähoidosta annetun lain (nykyisin varhaiskasvatuslaki 540/2018) mukaisen päivähoidon järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin.

Valmiuslain 109 §:n 2 momentin mukaan edellä 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.

Valtioneuvosto antoi 17.3.2020 asetuksen (ks. M 4/2020 vp) varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020).

Käsillä olevassa asetuksessa (M 6/2020 vp) on kysymys varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta. Asetuksen 3 §:n 4 momenttia muutetaan siten, että siitä poistetaan edellytys vanhempien toimimisesta yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Perusopetuksen järjestäjällä on siten velvollisuus järjestää perusopetuslain mukaista perusopetusta ja muuta toimintaa lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa kaikille esiopetuksen oppilaille, perusopetuksen 1—3 vuosiluokkien oppilaille, perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetuille erityisen tuen päätöksen saaneille oppilaille ja perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa

tarkoitetuille pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille. Muilta osin asetusta ei ehdoteta muutettavaksi.

Asetus tuli voimaan 23.3.2020.

Asetuksen perustelumuistion (20.3.2020) mukaan kriittisiä aloja koskevan edellytyksen poistamisella ei arvioida olevan suurta vaikutusta oppilaiden määrään lähiopetuksessa. Vanhemmat ovat muistion mukaan toimineet valtioneuvoston linjausten mukaisesti ja siirtäneet erittäin laajasti lapsensa kotihoitoon ja etäopetuksen piiriin.

Muistion mukaan asetusmuutoksella lisätään oppilaiden yhdenvertaista oikeutta saada perusopetuslain mukaista lähiopetusta poistamalla asetuksesta edellytys huoltajien työskentelemisestä yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Asetuksen sisältämien perusoikeusrajoitusten ensisijaisena pyrkimyksenä on muistion mukaan ehkäistä koronavirus-pandemian leviämistä, kuitenkin niin, että samalla turvataan kaikille lapsille oikeus saada perusopetusta perustuslain (731/1999) 16 §:n 1 momentin mukaisesti

Viittaan tarkemmin opetus- ja kulttuuriministeriön muistiosta 20.3.2020 ilmenevään siltä osin kuin on kysymys 17.3.2020 annetun asetuksen mukaisesta oikeustilasta ja sen valtiosääntöoikeudellisista ongelmista tai ainakin epäselvyyksistä sekä käsillä olevan muutosasetuksen mukaisesta oikeustilasta ja asetuksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien turvaamien seikkojen kannalta.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

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.”

> Tässä yhteydessä on huomioitava, ettei valmiuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettu eduskunnan jälkitarkastusoikeutta. Perustuslakivaliokunta piti kuitenkin valmiuslakia koskevassaan lausunnossa asianmukaisena, että valmiuslakiin lisätään säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (ks. PeVL 6/2009 vp, ks. myös PuVM 3/2010 vp). Käyttöönottomenettelyä koskevan 2 luvun 10 §:ssä säädetään eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta edellä selostetulla tavalla. Eduskunnan jälkitarkastusoikeus seuraa myös perustuslain 23 §:n 2 momentin tasolta.
>
> Edellä selostetusta säätämishistoriasta johtuu, että valmiuslain 10 §:n esityöt ovat niukat, käytännössä olemattomat.

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).

Lausunnoissani asioissa M 3-5/2020 vp perustuslakivaliokunnalle pidin tulkinnanvaraisena etenkin valmiuslain 10 §:n toisen virkkeen esitöiden niukkuuden takia sitä, onko eduskunnalla toimivalta päättää, että asetus on kumottava vain siltä osin kuin eduskunta ei pidä sitä asianmukaisena, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena, vai onko tässä tapauksessa eduskunnan päätettävä, että koko asetus on kumottava.

Valmiuslain 2 luvun 10 §:n sanamuoto vaikuttaisi viittaavan jälkimmäiseen vaihtoehtoon, so. siihen, että eduskunta päättää, että koko asetus on kumottava. Silti voidaan esittää argumentteja myös toisen kannan tueksi; eduskunnan toimivaltaa vaatia asetus kumottavaksi vain osittain, perustuslain tai kansainvälisten velvoitteiden kannalta ongelmallisiksi katsotuilta osiltaan, voisi puoltaa muun muassa juuri se seikka, että soveltamisasetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta on tehnyt asiasta jo valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen. Saattaa olla ainakin teoriassa esitettävissä painavia perusteita sille, että asetusta ei kumota kuin vain ongelmallisilta osiltaan ja että muilta osin asetuksen soveltamista jatketaan siten kuin on tehty jo asetuksen antamisesta alkaen.

Uudistan käsitykseni valmiuslain 10 §:n toisen virkkeen tulkinnanvaraisuudesta edellä selostetuilta osin ja siitä, että perustuslakivaliokunnan saattaa olla syytä linjata asia. Tässä yhteydessä on kuitenkin syytä lisätä, että käsillä oleva asia, jossa on siis kysymys jo voimaantulleen ja sovellettavan asetuksen 3 §:n muuttamisesta – joka muutos on siis myös jo tullut voimaan sekä sovellettavaksi - tuo esiin yhden ja nähdäkseni monessa tilanteessa ensisijaisena pidettävän menettelymuodon reagoida soveltamisasetusten mahdollisiin valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin: valtioneuvosto antaa uuden asetuksen, jonka tarkoituksena on poistaa edellisessä asetuksessa syystä tai toisesta havaitut valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Tällaista menettelyä puoltaa erityisesti joutuisuus: se mahdollistaa käytännössä nopeimman reagoinnin soveltamisasetusten mahdollisiin valtiosääntöoikeudellisiin ongelmiin juuri sen takia, että soveltamisasetusten voimaantulo ja soveltamisen aloittaminen ei edellytä, että eduskunta on tehnyt asiasta valmiuslain 10 §:n mukaisen päätöksen Sitä vastoin valmiuslain 10 §:n mukainen jälkitarkastus ei välttämättä käytännössä anna mahdollisuuksia yhtä pikaiseen soveltamisasetuksissa havaittujen valtiosääntöoikeudellisten ongelmien poistamiseen.

Edellä valmiuslain 10 §:n toisen virkkeen mukaisen kumoamistoimivallan alan tulkinnanvaraisuudesta esitetystä riippumatta on nähdäkseni selvää, että perustuslakivaliokunnan mietinnössä soveltamisasetuksista, käsillä oleva muutosasetus mukaan lukien, voidaan antaa asetuksen soveltamista ohjaavia lausumia silloinkin, kun

mietinnössä sinänsä puollettaisiin asetuksen hyväksymistä (tai oikeamminkin esitetään, ettei asetusta kumota osaksi/kokonaan). Mietinnössä voidaan niin ikään kiinnittää valtioneuvoston huomiota siihen, mitä perustuslaista ja/tai kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista määräytyviä vaatimuksia olisi syytä huomioida, jos valtioneuvosto antaa lisää soveltamisasetuksia tai jos toimivaltuuksien käyttöä jatketaan ja jatkamisasetuksia sovelletaan valmiuslain 8 ja 9 §:n mukaisesti.

Viime viikolla annetut käyttöönotto- ja soveltamisasetukset myös osoittivat, että valmiuslain mukaisiin käyttöönotto- ja soveltamisasetuksiin liittyy erinäisiä sellaisia säädösteknisiä ja menettelyllisiä seikkoja, joita perustuslakivaliokunnan mietinnössä saattaa olla myös syytä lisää linjata valtioneuvoston mahdollisen tulevan asetusvalmistelun ohjaamiseksi. Viittaan esimerkiksi siihen, että käyttöönottoasetuksen johtolauseesta tai muualta asetuksesta on jatkossa syytä nimenomaisesti käydä ilmi, minkä lain 3 §:ssä määritellyn poikkeusolojen vallitessa toimivaltuuksien välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava (PeVM 2-3/2020 vp). Nyt tarkoittamiani valtioneuvoston toimintaa ohjaavia lausumia ovat myös perustuslakivaliokunnan huomautukset siitä, että valmiuslain 6 §:n 4 momentin mukaan valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan alkaa soveltaa vasta, kun eduskunta on päättänyt, että käyttöönottoasetus saa jäädä voimaan; ja että valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt 6 §:n 3 momentin mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta (PeVM 2/2020 vp). Valtioneuvoston 17.3.2020 antama asetus (ks. M 4/2020 vp) varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020) edelleen havainnollistaa sitä (ks. esim. 2 §), että soveltamisasetuksissa ei ole syytä tyytyä vain toistamaan valmiuslain tiettyä säännöstä, vaan että soveltamisasetuksissa on yleensä syytä säätää tarkemmin tietystä rajoitustoimeenpiteestä kuin valmiuslain asianomaisessa säännöksessä.

Käsillä olevan muutosasetuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteet

Perustuslain 23 §:n ohella käsillä oleva asetus on merkityksellinen etenkin perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta. Sen mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin virke perustaa jokaiselle oikeuden sekä perusopetukseen että sen maksuttomuuteen. 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. Oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee siis samalla velvollisuus antaa maksutonta opetusta (HE 309/1993 vp, s. 64, ks. myös PeVL 20/2007 vp).

Perustuslain 16 §:n 1 momentin sisältämä oikeus maksuttomaan perusopetukseen on subjektiivinen oikeus, minkä lisäksi se on turvattu YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen 28 artiklassa (esim. PeVL 48/2016 vp ja PeVL 47/2014 vp ja PeVL 59/2010 vp)

Muistiossa 20.3.20202 on tarkasteltu asetusmuutosta perustuslain 16 §:n 1 momentin ja 22 §:n ohella lasten oikeuksien yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artiklan sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen (SopS 27/2016, *vammaisyleissopimus*) 11 artiklan näkökulmasta. Muistiosta ilmenevään on syytä lisätä ensinnäkin se, että lasten oikeuksien yleissopimus *ei* sisällä artiklaa, jolla määrättäisiin sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana. Lasten oikeuksien komitea on todennut, että lasten oikeuksien yleissopimuksen 2-4 artiklan mukaisista yleisistä periaatteista 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 4 artiklan tai Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan kaltaista määräystä sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana. 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 (ks. tarkemmin HE 284/2014 vp, s. 38-41).

Lisäksi on syytä huomauttaa, että etniseen alkuperään, ihonväriin, ”rotuun” ja uskontoon perustuvan syrjinnän kielto kuuluu niiden loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja YK:n 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 (ks. myös esim. PeVL 48/2002 vp, jossa tosin kysymys on siitä, että tuolloin voimassa olevan perustuslain 23 §:n sääntelyyn katsotaan sisältyvän kaikissa oloissa loukkaamattomana pidetty laillisuusperiaate).

Arvio

Asetuksen mukaan perusopetuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää perusopetuslain mukaista perusopetusta ja muuta toimintaa lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa kaikille esiopetuksen oppilaille, perusopetuksen 1-3 vuosiluokkien oppilaille, perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetuille erityisen tuen päätöksen saaneille oppilaille ja perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetuille pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille.

Näin ollen käsillä oleva asetus turvaa aiempaa asetusta (M 4/2020 vp) paremmin perustuslain 16 §:n 1 momentin toteutumista, samoin kuin lisää tuohon asetukseen verrattuna oppilaiden yhdenvertaista oikeutta saada perusopetus- lain mukaista lähiopetusta. Vaikka toimenpiteet edelleen rajoittavat perusopetuksen oppilaiden yhdenvertaista oikeutta saada perusopetusta, tälle ovat nähdäkseni hyväksyttävät ja oikeasuhtaiset sekä välttämättömät perusteet perustelumuistion sivuilta 2-3 ilmenevistä syistä. Näillä perusteilla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin, 19 §:n 3 momentin ja 22 §:n normikokonaisuuden mukaisiin julkisen vallan velvollisuuksiin samalla kun turvataan jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisesti. Tässä yhteydessä on myös merkityksellistä, että valmiuslain käyttöönottoasetus rajaa myös nyt käsillä olevan asetuksen soveltamisen tässä vaiheessa 13.4.2020 asti. Asetus on siis voimassa tässä vaiheessa alle kuukauden eli suhteellisen lyhyen ajan.

Päädyn kantaan, jonka mukaan asetusta M 6/2020 vp voidaan pitää hyväksyttävänä, välttämättömänä ja oikeasuhtaisena niillä perusteilla, joita perustelumuistion sivuilla 1-4 tuodaan esiin. Asetuksen sääntely täyttää myös täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Asetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.

Muita seikkoja

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi paikallaan esittää seuraavia asetuksen soveltamista ja täytäntöönpanon seurantaa ohjaavia huomautuksia:

- Perustuslain 23 §:n mukaan tilapäisten perusoikeuspoikkeusten tulee olla Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Valmiuslakia sovellettaessa on valmiuslain 5 §:n mukaan noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.

- Ottaen huomioon nyt arvioitavan asetuksen soveltamisalan on etenkin painotettava erityisesti lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen, samoin kuin perustuslakiin ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sisältyvien syrjintäkieltojen merkitystä. Viittaan edellä tarkemmin esittämääni näistä ihmisoikeussopimuksista ja syrjintäkielloista.

- Valtioneuvoston on seurattava asetuksen täytäntöönpanoa ja soveltamista sekä viipymättä puututtava mahdollisesti havaittuihin ongelmiin. Kuten edellä toin esiin, asetuksen muuttaminen mahdollistaa usein käytännössä nopeamman puuttumisen havaittuihin ongelmiin kuin valmiuslain 10 §:n mukainen jälkitarkastus.

Helsingissä 25. päivänä maaliskuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki