Perustuslakivaliokunta

Muu asia: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista

JOHDANTO

Vireilletulo

Muu asia: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (M 4/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta. Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty sivistysvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:
- sivistysvaliokunta SiVL 2/2020 vp
- sivistysvaliokunta SiVL 3/2020 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Eerikki Nurmi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on valmiuslain 88 §:n 3 kohdan ja 109 §:n 2 momentin nojalla annettu valtioneuvoston asetus. Asetuksessa säädetään varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista. Asian käsittelyyn on yhdistetty asetuksen 3 §:n muuttamisesta annettu asetus, jossa poistetaan opetuksen jär-

jestämisvelvollisuuden rajoituksen rajoituksesta edellytys vanhempien toimimisesta yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla.

(2) Perusoikeuksista voidaan perustuslain 23 §:n mukaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. Tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

(3) 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.

(4) Perustuslain 23 §:n vuonna 2011 muutettu poikkeusolojen määritelmä kattaa perustuslakivaliokunnan mukaan aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (PeVM 9/2010 vp, s. 8-9). Pandemiat sisältyvät myös yleiseen hätätilan määritelmään ja vastaavat siten myös kansainvälisten sopimusten edellyttämää vakavuuden tasoa.

(5) Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain 2 luvussa tarkoitettujen asetusten hyväksyttävyyttä lähtökohdasta, jonka mukaan terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttäminen pandemian aikana on perustuslakivaliokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut sekä edistää väestön terveyttä (perustuslain 19 §:n 3 momentti) ja joka oikeuttaa poikkeuksellisen pitkälle meneviä, myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 4-5, PeVM 3/2020 vp, s. 3). Valiokunta on korostanut perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kiinnittyvien näkökohtien merkitystä myös perustuslain 23 §:n perusoikeuspoikkeuksien soveltamisalalla (ks. PeVM 2/2020 vp, s. 5, PeVM 3/2020 vp, s. 4).

(6) Arvioidessaan asetusta kunnan oikeudesta poiketa terveydenhuollon kiireettömän hoidon määräaikojen noudattamisesta ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinneista perustuslakivaliokunta kiinnitti hyväksyttävyyden näkökulmasta huomiota siihen, että sääntelykokonaisuus määräajan ylittämisestä ei vaaranna potilaan terveyttä ja että eräiltä osin oikeasuhtaisuuden kannalta parempi ratkaisu olisi luopua vain tietyistä määräaikojen noudattamisista kuin palvelutarpeen arvioinneista sinänsä (PeVM 4/2020 vp, s. 2).

(7) Arvioidessaan asetusta väliaikaisista poikkeuksista sovellettaessa eräitä vuosilomalain, työaikalain ja työsopimuslain säännöksiä kiinnitti huomiota siihen, että sääntelystä ei käynyt riittävän selvästi ilmi sen hyväksyttävä tarkoitus eli turvata terveydenhuollon ja muiden yhteiskunnan keskeisten toimintojen riittävä toimintakyky pandemian aikana. Valiokunta kiinnitti sääntelyn

hyväksyttävyyden osalta huomiota myös muun ohella myös siihen, että toimenpiteitä oli rajattu työturvallisuuden ja työntekijän terveyden suojelemiseksi, mikä toteutti osaltaan perustuslain 18 §:n 1 momentissa julkiselle vallalle asetettua velvollisuutta huolehtia työvoiman suojelusta (PeVM 5/2020 vp, s. 2).

(8) Yhdistyneiden kansakuntien lapsen oikeuksia koskeva yleissopimus velvoittaa sopimusvaltion turvaamaan lapsille oikeuden suojeluun ja huolenpitoon, osuuden yhteiskunnan voimavaroista sekä oikeuden osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon ja yhteiskuntaelämään. Lapsen oikeuksien sopimukseen kirjattujen lasten oikeuksien tulee toteutua koko lapsiväestön ja jokaisen lapsen elämässä. Sopimuksen 3 artiklan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti huomioitava lapsen etu. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. myös PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3).

Asetusten jälkitarkastus

(9) Valmiuslain nojalla annettujen asetusten jälkitarkastamista säädetään valmiuslain 10 §:ssä. Sen mukaan valmiuslain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava.

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että valmiuslain 10 §:n sääntely eduskunnan päätösvallasta eroaa valmiuslain 6 §:n soveltamisasetuksia koskevasta sääntelystä, jonka mukaan eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Valmiuslain 7 §:n kiireellisiä tapauksia koskevan sääntelyn mukaan asetus on kumottava osittain tai kokonaan, jos eduskunta niin päättää. Valmiuslain 8 §:n jatkamisasetuksia koskevan sääntelyn mukaan eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan.

(11) Perustuslakivaliokunnan mukaan valmiuslain 6-8 §:n sääntelyä voidaan pitää poikkeusoloja koskevassa lainsäädännössä omaksuttuna poikkeuksellisten tilanteiden yllättävyyteen ja kiireellisyyteen liittyvien tekijöiden kannalta perusteltuna tapana päättää poikkeusolojen toimivaltuuksien käyttöönotosta. Valiokunta painotti, että eduskunnan vaikuttamismahdollisuudet tulevat valtiosääntöoikeudellisesti tarkasteltuina turvatuiksi siten, että se päättää ehdotuksen perusteella kaikissa tapauksissa viime kädessä käyttöönottoasetuksen voimaantulon edellytyksistä samoin kuin asetuksen sisällöstä ja voimassaoloajasta (PeVL 6/2009 vp, s. 15/1).

(12) Valmiuslakia koskevaan hallituksen esitykseen (HE 3/2008 vp) ei sisältynyt säännöksiä eduskunnan soveltamisasetuksiin kohdistuvasta jälkitarkastusoikeudesta. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttämistä koskevia asetuksia ei siten hallituksen esityksen mukaan olisi enää saatettu eduskunnan käsiteltäviksi. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 80 §:n säännökset lainsäädäntövallan delegoinnista ja valmiuslain luonne huomioon ottaen oli kuitenkin asianmukaista, että eduskunnalle taattiin mahdollisuus tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jäl-

keen. Lakiin oli siten valiokunnan mielestä syytä lisätä tuolloin voimassa olleen valmiuslain 6 §:n kaltainen säännös eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta (PeVL 6/2009 vp, s. 15/1).

(13) Valmiuslain 10 §:n säännöstä ei puolustusvaliokunnan mietinnössä tarkastella sisällöllisesti (ks. PuVM 3/2010 vp, s. 6/II ja 10/I). Säännöksen sanamuoto on sellaisenaan siirretty tuolloin voimassaolleesta laista suhteuttamatta säännöstä eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta valmiuslain 6-8 §:n sääntelyyn. Koska mahdollisuus asetuksen osittaiseen kumoamiseen merkitsee mahdollisuutta valmiuslain 10 §:ssä säädettyä päätösvaltaa vähäisempään päätösvallan käyttöön, pitää perustuslakivaliokunta selvänä, että eduskunta voi jälkitarkastusoikeudelle esitetty valtiosääntöoikeudellinen perustelu huomioiden päättää valmiuslain 10 §:n mukaisessa jälkitarkastuksessa asetuksen kumoamisesta myös osittain.

(14) Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että valmiuslain soveltamista koskevat asetukset tulisi antaa vasta, kun eduskunta on tehnyt valmiuslain 6 §:n mukaisen päätöksen käyttöönottoasetuksen voimassaolosta (ks. esim. PeVM 2/2020 vp, s. 6). Käsiteltävänä oleva ensimmäinen asetus on annettu 17.3.2020 ennen kuin eduskunta oli hyväksynyt kyseisiä valmiuslain säännöksiä koskevan käyttöönottoasetuksen. Perustuslakivaliokunnan mielestä eduskunnan 18.3.2020 tehtyä 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. Valiokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston huomiota soveltamisasetusten antamisajankohtaan vastaisuuden varalta.

Arvio asetuksen sääntelystä

(15) Arvioitava asetus on säädetty valmiuslain 88 §:n 3 kohdan ja 109 §:n 2 momentin nojalla. Valmiuslain sanotut säännökset samoin kuin valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen 2 ja 6 § muodostavat pohjan arvioitavalle soveltamisasetukselle.

(16) 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 sittemmin kumotun lasten päivähoidosta annetun lain mukaisen päivähoidon järjestämisvastuusta, jos lapsen vanhemmat tai muut huoltajat voivat järjestää lapsen hoidon muutoin. Järjestämisvastuusta säädetään nykyisin varhaiskasvatuslaissa.

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

(18) 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. Säännöksessä puututaan olennaisesti perustuslain 19 §:n 3 mo-

mentissa julkisen vallalle säädettyyn velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidon vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös kohdistuu myös perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattuun oikeuteen opetukseen (ks. esim. PeVL 12/2015 vp).

(19) Soveltamisasetuksen 3 §:n mukaan perusopetuslaissa tarkoitetulla opetuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta tai muuta toimintaa lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa. Säännöksessä rajoitetaan lisäksi opetuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää muun muassa perusopetuslain mukaista oppimisen tukea ja oppilashuoltoa. Säännöksellä poiketaan merkittävästi perustuslain 16 §:n 1 momentissa subjektiivisena oikeutena turvatusta jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen.

(20) Asetuksen 4-10 §:llä kajotaan merkittävästi perustuslain 16 §:n 2 momentissa jokaiselle turvattuun yhtäläiseen mahdollisuuteen saada kykyjensä mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään.

(21) Perustuslakivaliokunta korostaa, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien rajoituksille asetetaan välttämättömyysedellytys. Valiokunta kiinnittää huomiota myös valmiuslain 4 §:ään, jonka mukaan lain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään.

(22) Asetuksen mukaiset rajoitukset merkitsevät osin syvällekäyvää puuttumista perusoikeuksiin. Sääntelyllä on kuitenkin hyväksyttävä tavoite estää pandemian hallitsematonta leviämistä. Säännöksillä pyritään välittömästi suojaamaan ihmisten oikeutta elämään, jota pandemian hallitsematon leviäminen vakavasti uhkaisi. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan on arvioitavissa, että päiväkotien ja oppilaitosten sulkeminen on ainakin jossain määrin tehokas keino hidastaa vaarallisen tartuntataudin leviämistä. Valiokunnan mielestä merkityksellistä on myös, että varhaiskasvatusta lukuun ottamatta ei ole kyse opetuksen lakkaamisesta, vaan pääosin siirtymisestä lähiopetuksesta etäopetukseen. Valiokunnan mielestä sääntely on pääosin asianmukaista, saadun selvityksen valossa välttämätöntä ja sen verraten lyhyt voimassaoloaika huomioiden myös oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaista.

(23) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota asetuksen 3 §:n 4 momenttiin sellaisena kuin se on valtioneuvoston asetuksessa (126/2020). Säännöksen 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. Perustelumuistioon sisältyy laaja luettelo yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla työskentelevistä (s. 2-4). Luetteloa ei ole tarkoitettu tyhjentäväksi. Perustelumuistion mukaan ajantasaista listaa ylläpidetään opetus- ja kulttuuriministeriön internet-sivuilla (s. 4).

(24) Asetuksen 3 §:n 4 momentissa säädetty on merkityksellistä perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen kannalta. Valiokunta pitää sääntelyn tavoitetta sinänsä hyväksyttävänä ja sääntelyä pääsoin oikeasuhtaisena. Valiokunnan mielestä asetuksesta tai asetuksen perustelumuistios-

ta ei kuitenkaan ilmene lainkaan niitä perusteita, joiden mukaisesti arvioidaan huoltajan työskentelevän yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Asetuksen 3 §:n 4 momentin sääntelytapa on siten perustuslain 6 §:n momentin vastainen. Asetuksen 3 § sellaisena kuin se on valtioneuvoston asetuksessa (126/2020) olisi valiokunnan mielestä ollut kumottava.

(25) Valtioneuvosto on kuitenkin antanut 20 maaliskuuta asetuksen varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta. Säännöksestä on poistettu rajaus vanhempien toimimisesta yhteiskunnan kriittisillä aloilla. Valiokunnalla ei ole huomauttamista rajauksen poistosta. Valiokunta pitää valtioneuvoston menettelyä ongelmalliseksi havaitsemansa säännöksen viivytyksettömässä korjaamisessa asianmukaisena.

(26) Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin perusopetusta koskevan sääntelyn osalta huomiota vielä siihen, että asetus ei sisällä sääntelyä kouluruokailusta (ks. myös SiVL 2/2020 vp ja SiVL 3/2020 vp). Maksuton perusopetus tarkoittaa perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuman kannan mukaisesti myös riittävää ravintoa (PeVM 25/1994 vp s. 9/II). Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvoston on seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia (PeVM 2/2020 vp, s. 5).

(27) Valtioneuvoston asetuksella (131/2020) muutetun soveltamisasetuksen (126/2020) jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta päättää, ettei varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetun valtioneuvoston asetuksen voimassaolevia 1 ja 2 sekä 4-11 §:ää kumota, ja*
>
> *ettei asetusta varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annettua valtioneuvoston asetuksen 3 §:n muuttamisesta kumota.*

Helsingissä 25.3.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr

Valiokunnan mietintöluonnos

jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Sanna Antikainen ps
varajäsen Paavo Arhinmäki vas
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Mikko Kärnä kesk
varajäsen Kai Mykkänen kok
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd
varajäsen Iiris Suomela vihr
varajäsen Sari Tanus kd
varajäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala