Tuomas Ojanen

15.4.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

M 17/2020 vp Muu asia: Valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista

Arvion lähtökohtia

Kysymyksessä on valmiuslain (1552/2011) 88 §:n 3 kohdan ja 109 §:n 2 momentin nojalla annettu asetus, joka olisi voimassa 13.5.2020 saakka. 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.

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 voi lykätä ylioppilastutkinnon järjestämistä enintään kuudella kuukaudella kerrallaan.

Perustelumuistion mukaan (s. 1) esityksen tavoitteena on osaltaan hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä oppilaiden, opiskelijoiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja kaikilla koulutusasteilla. Voimassa olevan soveltamisasetuksen mukaista etäopetusta ja siihen liittyviä varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevia rajoituksia jatkettaisiin 13.5.2020 saakka.

Perustelumuistion (6.4.2020, 18 sivua) mukaan asetuksen sisältö ”vastaisi pääosin 13.4.2020 asti voimassaolevaa soveltamisasetusta” lukuunottamatta perusopetusta ja ammatillista koulutusta koskeviin säännöksiin tehtyjä eräitä täsmennyksiä (s. 1 ja 2). Taustoittavan osan (s. 1 ja 2) jälkeen perustelumuistiossa esitetään yksityiskohtaiset perustelut asetuksen säännöksille (s. 2-11) sekä arvioidaan esityksen vaikutuksia (s. 11-18).

Perustelumuistiossa ei erikseen arvioida asetusta perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta. Muistiossa ei myöskään erikseen tarkastella käsillä olevan asetuksen hyväksyttävyyttä, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Asetuksen säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan kuitenkin esiin myös sääntelyn välttämättömyyteen liittyviä näkökohtia. Lisäksi säännösperusteluissa on asiayhteyksissään arvioitu asetuksen sääntelyä perustuslain (erit. s. 5 ja 6 sekä 12 ja 14)

sekä lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimuksen (s. 5, 6 ja 12) kannalta.

Perustelumuistion ohella asetukseen liittyy *Helsingin yliopiston kanslerin lausunto* 5.4.2020. Lausunnossa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, että koronavirusepidemian tarkoittamien opetusmuutosten toteuttaminen on johtanut tilanteeseen, jossa kaikilla aloilla kaikkea opiskelua ei voida täysimääräisesti korvata etäyhteyksien avulla ja jossa saattaa siten tulla ainakin joidenkin opiskelijoiden osalta valmistumisen viivästymistä. Lisäksi lausunnossa tuodaan esiin, että opetusjärjestelyjen muutokset asettavat eri alojen opiskelijat eri asemaan opintojen suorittamisessa ja että tämä tulisi huomioida erityisesti opintososiaalisissa kysymyksissä samoin kuin ulkomaalaisten opiskelijoiden oleskeluluvissa. Lausunnossa kuitenkin kannatetaan käsillä olevan asetuksen antamista.

Valmiuslain 88 ja 109 §, samoin kuin valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen 3 ja 6 § muodostavat pohjan arvioitavalle soveltamisasetukselle. Erityisesti valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtina ovat lisäksi aiempaa soveltamisasetusta koskenut perustuslakivaliokunnan mietintö PeVM 6/2020 vp, samoin kuin valiokunnan mietintö PeVM 9/2020 vp valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Viittaan perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 6/2020 vp valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdista esitettyyn toistamatta siitä ilmenevää tässä.

Arvio

Asetuksen mukaiset rajoitukset merkitsevät osin syvällekäyvää puuttumista perusoikeuksiin. Nähdäkseni sääntelyllä on kuitenkin hyväksyttävä tavoite estää pandemian hallitsematonta leviämistä. Kuten perustuslakivaliokunnan mietinnössä edellisestä soveltamisasetuksesta todettiin, säännöksillä pyritään välittömästi suojaamaan ihmisten oikeutta elämään, jota pandemian hallitsematon leviäminen vakavasti uhkaisi (PeVM 6/2020 vp).

Perustelumuistiota voidaan jossain määrin kritisoida siitä, ettei siinä kovin paljoa nimenomaisesti perustella juuri käsillä olevan soveltamisasetuksen välttämättömyyttä. Keskeisenä perusteluna vaikuttaa olevan se, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on arvioinut koronavirusepidemian johdosta tehtyjen rajoittamistoimenpiteiden jatkamistarpeita 27.3.2020 ja että tämän arvion mukaan on välttämätöntä, että nyt käytössä olevia epidemian rajaamis- ja muita toimenpiteitä jatketaan vähintään toukokuun 2020 loppuun saakka (s. 1). Tuosta arviosta on kuitenkin jo yli kaksi viikkoa.

Asetuksen sääntely on kuitenkin rajoituksia mahdollistava (”kunta voi luopua”, ”opetuksen järjestäjä saa poiketa”, jne.).Asetuksessa on myös säännösperusteisesti turvattu välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten toteutuminen asetuksen sallimia rajoituksia sovellettaessa (3 § 2 ja 3 mom., 4 § 3 mom., 6 §).

Kun lisäksi nyt käytettävissä olevan tiedon mukaan on arvioitavissa, että päiväkotien ja oppilaitosten sulkeminen on edelleen ainakin jossain määrin tehokas keino hidastaa vaarallisen tartuntataudin leviämistä ja kun varhaiskasvatusta lukuun ottamatta ei ole

kyse opetuksen lakkaamisesta, vaan pääosin siirtymisestä lähiopetuksesta etäopetukseen, asetuksen sääntelyä voidaan nähdäkseni pitää edelleen välttämättömänä.

Perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi kuitenkin syytä muistuttaa siitä, että perustuslain 23 §:ssä perusoikeuksien rajoituksille asetetaan välttämättömyysedellytys ja että myös valmiuslain 4 §:n mukaan lain toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään.

Valmiuslain 11 §:n 1 momentin mukaan poikkeusolojen päättyessä on voimassa oleva käyttöönottoasetus tai jatkamisasetus kumottava. Valmiuslain 11 §:n 2 momentin mukaan jonkin valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytyksen lakatessa käyttöönotto- tai jatkamisasetusta on vastaavasti muutettava. Valtioneuvoston olisi seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia. Valmiuslain 11 §:stä ilmenevien seikkojen takia olisi syytä jatkossa edellyttää käsillä olevan kaltaisilta perustelumuistioilta muun ohella sitä, että niissä esitetään arvioita mahdollisuuksista luopua käsillä olevan kaltaisten asetusten soveltamisesta.

Lisäksi perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi syytä kiinnittää huomiota valmiuslain 5 §:n säännökseen, jonka mukaan valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnustettuja sääntöjä.

Yhdenvertaisuus

Perustelumuistiosta ilmenee, että asetuksen mukaisilla toimenpiteillä rajoitettaisiin edelleen perusopetuksen oppilaiden yhdenvertaista oikeutta saada perusopetusta (s. 5). Muistiossa myös kiinnitetään huomiota siihen, että perusopetuksen järjestäjien erilaiset valmiudet järjestää etäopetusta lisäävät oppilaiden eriarvoisuutta (s. 12). Asetuksen mukaiset rajoitukset eivät ole ongelmattomia tosiasiallisen yhdenvertaisuuden kannalta myöskään muussa opetuksessa ja koulutuksessa, ammatillinen korkeakoulu- ja yliopistokoulutus mukaan lukien.

Nähdäkseni voidaan sinänsä yhtyä siihen, mitä perustelumuistiossa todetaan sivuilla 5 ja 6 asetuksen sääntelystä oppilaiden yhdenvertaisuuden kannalta ottaen huomioon myös lasten oikeuksien yleissopimus ja varsinkin sen 3 artikla.

> Uudistan sen, mitä olen jo esittänyt aiemmin lausunnossani 19.3 lasten oikeuksien yleissopimuksesta ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksesta (vammaisyleissopimus).
>
> Käytännössä kysymys on esimerkiksi siitä, että varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevissa väliaikaisissa rajoituksissa on pyrittävä huomioimaan vammaisten henkilöiden erityistarpeita sekä näin ollen tarve vammaisyleissopimuksen ja yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisiin kohtuullisiin mukautuksiin.

> Tässä yhteydessä on lisäksi huomioitava, että lasten oikeuksien yleissopimus ei sisällä artiklaa, jossa olisi määrätty sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan aikana ja että lasten oikeuksien komitean mukaan 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).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan mietinnössä olisi kuitenkin syytä korostaa perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin ja vastaavasti yhdenvertaisuutta ja syrjintäkieltoja korostavien lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen takia tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten *tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta*. Käytännössä tämä tarkoittaa muun muassa tarvetta kiinnittää erityistä huomiota oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteutumiseen varsinkin haavoittuvassa asemassa ja kriittisissä, lastensuojelutoimenpiteiden tarpeessa olevien lasten ja nuorten osalta.

Kouluruokailu

Perustuslakivaliokunta kiinnitti aiemmassa mietinnössään PeVM 6/2020 vp huomiota perusopetusta koskevan sääntelyn osalta huomiota muun ohessa siihen, että asetus ei sisältänyt sääntelyä kouluruokailusta, vaikka perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattu oikeus maksuttomaan perusopetukseen tarkoittaa perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuman kannan mukaisesti myös riittävää ravintoa (PeVM 25/1994 vp, s. 9/II). Valiokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan. Lisäksi valiokunnan mukaan valtioneuvoston oli seurattava tarkkaan valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia (PeVM 2/2020 vp, s. 5).

Arvioitavana olevan asetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää perusopetuslain 16, 16 a, 17 ja 17 a §:ssä tarkoitettua oppimisen tukea sekä 31§:ssä säädettyjä palveluja ja etuuksia sekä 31 a §:ssä säädettyä oppilashuoltoa siinä laajuudessa ja sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Perusopetuslain 31 §:n 2 momentin mukaan opetukseen osallistuvalle on

annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria.

Perustelumuistiossa käsitellään aterioinnin järjestämistä perusopetuksessa sivuilla 3 ja 4. Kuten perustelumuistiosta ilmenee, arvioitavana olevalla asetuksella ei poisteta perusopetuslain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettua oppilaan oikeutta maksuttomaan ateriaan koulupäivän aikana, mutta opetuksen järjestäjän tulisi kuitenkin huomioida koronavirusepidemian rajoittamistavoite ateriointia järjestettäessä kulloistenkin olosuhteiden mukaisesti. Perustelumuistion mukaan erityistä huomiota tulisi kiinnittää sellaisiin oppilaisiin, joille päivittäinen kouluateria on erittäin tärkeä, jotta ateria järjestettäisiin näille oppilaille niissäkin tilanteissa, joissa aterioiden tarjoamista joudutaan lähikontaktien välttämiseksi merkittävästi rajoittamaan. Perustelumuistiossa tuodaan esiin myös tarve yhteistyöhön oppilashuollon kanssa (ks. tarkemmin s. 3-4).

Nähdäkseni asetuksen 3 §:n 3 momentti ja perustelumuistiossa kouluruokailusta esitetyn valossa asetusta voidaan pitää ongelmattomana perustuslain 16 §:n 1 momentin näkökulmasta. Perustelumuistiossa esitetty kuitenkin korostaa tarvetta huolehtia riittävän yhdenmukaisesta kouluruokailun järjestämistä koskevasta *ohjeistuksesta*, mitä perustuslakivaliokunnan mietinnössä tulisi painokkaasti korostaa.

Helsingissä 15. päivänä huhtikuuta 2020

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki