Veli-Pekka Viljanen

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

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 15.4.2020

Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on valmiuslain 88 §:n 3 kohdan ja 109 §:n 2 momentin nojalla annettu valtioneuvoston asetus, jossa säädetään varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista. Asetus on valmiuslain 10 §:ssä tarkoitettu valmiuslain mukainen soveltamisasetus, joka on eduskunnan jälkitarkastuksessa. Asetus on 11 §:n mukaan voimassa 13.5.2020 asti.

Asetuksen antamisen perustana on valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen (125/2020) jatkamisasetus (174/2020), joka on voimassa 14.4.-13.5.2020. Eduskunta on 2.4.2020 tekemällään päätöksellä jättänyt jatkamisasetuksen voimaan perustuslakivaliokunnan annettua siitä mietintönsä PeVM 9/2020 vp.

Arvioitavana oleva asetus vastaa sisällöltään pääosin 18.3.-13.4.2020 voimassa ollutta aikaisempaa valtioneuvoston antamaa soveltamisasetusta (126/2020, muutettuna valtioneuvoston asetuksella 131/2020). Perustuslakivaliokunta arvioi asetusta mietinnössään PeVM 6/2020 vp ja puolsi siinä asetuksen jättämistä voimaan.

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 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännös kohdistuu myös perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvattuun oikeuteen opetukseen.

Soveltamisasetuksen 3 §:n mukaan perusopetuslaissa tarkoitetulla opetuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta tai muuta toimintaa lähiopetuk-

sena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa. Säännös mahdollistaa myös poikkeamisen opetuksen laajuuden osalta. 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.

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.

Asetuksen tarkoituksena on perustelumuistion mukaan hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä oppilaiden, opiskelijoiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja kaikilla koulutusasteilla (s. 1). Perustelumuistion mukaan etäopetuksen jatkaminen vähentää tehokkaasti riskiä siihen, että tartunnan saanut henkilö voi tartuttaa muita. Muistiossa kuitenkin todetaan, että yksinomaan asetuksen vaikutuksia koronaviruksen rajaamiseen ei voida luotettavasti arvioida, vaan epidemiaa hidastava vaikutus syntyy useiden eri rajoitustoimenpiteiden yhteisvaikutuksena (s. 11). Tältä osin perustelumuistio ei tarjoa riittävästi tietopohjaa rajoituksen jatkamisen välttämättömyyden arviointiin. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin korostanut rajoitusten välttämättömyydestä johtuen rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi välttämättömän tietopohjan merkitystä (ks. esim. PeVM 11/2020 vp, s. 6). Varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuuden rajoittamisen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin perustaksi tarvittaisiin mielestäni edes jonkinlainen arvio juuri nyt käsiteltävänä olevan keinon merkityksestä ja tehokkuudesta pandemian etenemisen hidastamisessa.

Arvioidessaan aikaisempaa asetusta perustuslakivaliokunta katsoi, että asetuksen mukaiset rajoitukset merkitsevät osin syvällekäyvää puuttumista perusoikeuksiin. Sääntelyllä oli kuitenkin hyväksyttävä tavoite estää pandemian hallitsematonta leviämistä. Säännöksillä pyrittiin välittömästi suojaamaan ihmisten oikeutta elämään, jota pandemian hallitsematon leviäminen vakavasti uhkaisi. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan oli 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 (PeVM 6/2020 vp, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönottoasetuksen jatkamisasetuksen käsittelyn yhteydessä pitänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisenä sitä, ettei valmiuslain mukaisten toimivaltuuksien voimassaoloaikaa ehdoteta jatkettavaksi pidemmäksi kuin yhden kuukaudenajaksi ja että toimivaltuuksien kokonaiskestokin on edelleen kohtuullisen lyhyt (PeVM 9/2020 vp, s. 4).

Näihin kannanottoihin viitaten voitaneen katsoa, että soveltamisasetuksen mukaisten rajoitusten jatkaminen kuukaudella täyttää vielä perusoikeusrajoitusten oikeasuhtaisuuden vaatimuksen, eikä asetuksen jättämiselle voimaan ole niin ollen oikeudellista estettä.

Tältä osin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustelumuistion esityksen vaikutusosion perusteella (s. 11-18) arvioituna asetuksen tarkoittamilla rajoituksilla varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuuteen on merkittäviä haitallisia vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen kaikilla koulutustasoilla. Asetus merkitsee yleisesti arvioiden muun muassa oppimistulosten heikentymistä, opintojen pidentymistä sekä sosiaalisten ongelmien lisääntymistä. Haitalliset vaikutukset voivat kasaantua erityisesti heikossa asemassa olevien, esimerkiksi oppimisvaikeuksista kärsivien oppilaiden kohdalla. On ilmeistä, että tällaiset haittavaikutukset lisääntyvät tuntuvasti rajoitusten voimassaoloajan pidentyessä. Valtioneuvoston piirissä onkin välttämätöntä tarkoin seurata asetuksen haitallisia vaikutuksia erityisesti sivistyksellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen (PL 16 §) ja ryhtyä sen pohjalta tarvittaviin toimenpiteisiin haittavaikutusten torjumiseksi ja lieventämiseksi (ks. myös PeVM 11/2020 vp, s. 4).