Janne Salminen 15.4.2020
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on valtioneuvoston asetus kunnan oikeudesta olla väliaikaisesti noudattamatta terveydenhuollon kiireettömän hoidon ja sosiaalihuollon palvelutarpeen arvioinnin aloittamisen määräaikoja.

2. Asetus on tullut voimaan 14.4.2020. Asetus on voimassa 13.5.2020 asti.

3. Käsillä olevan asetuksen antaminen perustuu valtioneuvoston 31.3.2020 antamaan asetukseen valmiuslaissa säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta. Eduskunta on päättänyt 2.4.2020 päättänyt, että kyseinen toimivaltuuksien käytön jatkamista koskeva valtioneuvoston asetus valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (M 11/2020 vp) saa jäädä voimaan. Kysymys oli siltä osin valmiuslain 8 §:n tarkoittamasta jatkamisasetuksesta. Kyseinen valmiuslain toimivaltuus on aikaisemmin otettu käyttöön valmiuslain 6 §:n mukaisesti (PeVM 2/2020 vp).

4. Varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevat väliaikaiset rajoitukset perustuvat valmiuslain 88 § ja 109 §:ään.

5. Perustuslakivaliokunta on arvioinut toimivaltuuksien sisältöä lähiaikana kahdesti (PeVM 2/2020 vp ja PeVM 9/2020 vp).

6. Nyt käsillä oleva valmiuslain 88 §:n ja 109 §:n nojalla annettu valtioneuvoston asetus on siis soveltamisasetus. Se koskee niitä väliaikaisia rajoituksia, jotka poikkeusoloissa kohdistuvat varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuuteen. Valmiuslain 88 §:n 3 kohdan mukaan väestön sosiaali- ja terveydenhuollon turvaamiseksi 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 109.2 §:n nojalla 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 jär-

jestämiseen siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään. Lisäksi opetus- ja kulttuuriministeriö voi lykätä ylioppilastutkinnon järjestämistä enintään kuudella kuukaudella kerrallaan.

7. Vastaavaa aikaisempaa soveltamisasetusta perustuslakivaliokunta on arvioinut mietinnössään PeVM 6/2020 vp. Nyt tarkastettavana oleva soveltamisasetus vastaa merkittävin osin siinä aikaisemmin tarkastettavana ollutta asetusta. Asetukseen on tehty vain pieniä muutoksia. Osa muutoksista suojaa perusoikeuksien toteutumista ja rajoittaa poikkeamista, olkoonkin, että kokonaisuuden kannalta muutokset eivät ole erityisen huomattavia.

8. 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.

9. Soveltamisasetus on annettu eduskunnan hyväksyttyä niin sanotun jatkamisasetuksen ja siis sikäli asianmukaisessa järjestyksessä.

10. Vastaavaa aikaisempaa soveltamisasetusta käsitellessään perustuslakivaliokunta on todennut, että varhaiskasvatuksen osalta asetuksella puuttaan olennaisesti perustuslain 19.3 §:ssa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut ja tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Varhaiskasvatuksenkin osalta se kohdistuu myös perustuslain 16.2 §:ssä turvattuun oikeuteen opetukseen. Perusopetuksen osalta asetuksella poiketaan perustuslain 16.1 §:ssä turvatusta jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen. Muilta osin asetuksella puututaan laajasti perustuslain 16.2 §:ssä turvattuun yhtäläiseen mahdollisuuteen saada kykyjensä mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään.

11. Perustuslain 23 §:n kannalta ja myös valmiuslain käyttöönottoperiaatteiden kannalta on kiinnitettävä huomiota toimenpiteiden oikeasuhtaisuuteen ja välttämättömyysvaatimukseen. Poikkeamiset perusoikeuksiin ovat erittäin laajat kauttaaltaan ja koskevat alueellisestikin koko valtakuntaa. Aikaisemmassa yhteydessä perustuslakivaliokunta on kuitenkin arvioinut, että sääntelyn tavoite huomioon ottaen näin laaja poikkeaminen perusoikeuksista olisi välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Tätä on perusteltu erityisesti toimenpiteen tehokuudella pyrittäessä rajoittamaan vaarallisen pandemian leviämistä. Lisäksi valiokunta on todennut, että varhaiskasvatusta lukuun ottamatta sääntelyssä ei ole kyse suoranaisesta opetuksen lakkaamisesta, vaan pääosin siirtymisestä lähiopetuksesta etäopetukseen. Uudessa asetuksessa on lisäksi eräitä tarkennuksia, jotka suojaavat erityisessä asemassa olevien lasten tai nuorten asemaa (esim. valmistavan opetuksen oppilaat). Tilanne on taudin leviämisen estämisen osalta edelleen samankaltainen kuin aikaisemmin. Asetuksen perustelumuistiossa olisi kuitenkin ollut tarpeellista tehdä selkoa siitä, missä määrin yhtä intensiiviset poikkeamiset perusoikeuksista ovat perusteltuja esimerkiksi koko valtakunnan alueella.

12. Soveltamisasetuksen arviointiin vaikuttaa myös se, että se on joka tapauksessa voimassa verraten lyhyen ajan, eikä toimivaltuuden soveltaminen aikaisempi vastaava soveltamisasetus huomioon ottaen ole vielä muodostunut erityisen pitkäaikaiseksi. Tältäkin kannalta voidaan vielä ajatella sääntelyn olevan oikeasuhtaista.

13. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa yhteydessä kiinnittänyt huomiota myös siihen, että perusopetusta koskevan sääntelyn osalta huomiota vielä siihen, että asetus ei sisällä sääntelyä kouluruokailusta viitaten siihen käytäntöönsä, jonka mukaan maksuton perusopetus tarkoittaa myös riittävää ravintoa (PeVM 25/1994 vp). Asetuksen 3.3 § ei perustelujensa mukaan tarkoita kouluruokailun poistamista. Tosiasiallinen oikeuden toteutuminen jää kuitenkin säännöksen ja sen perustelujen perusteella erittäin epävarmaksi. Samassa yhteydessä on laajemminkin kiinnitettävä huomiota siihen, että oppilashuollon merkitys poikkeusoloissa korostuu samalla kun siihen kohdistuu heikennyksiä.

14. Yleisesti ottaen on edellytettävä, että valtioneuvosto seuraa tarkkaan ja arvioi jatkuvasti valmiuslain ja siinä säädettyjen valtuuksien käytön soveltamisedellytysten täyttymistä sekä soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia sekä puuttuu niihin esimerkiksi tehokkaalla ohjauksella (PeVM 6/2020 vp, viitaten myös PeVM 2/2020 vp). Erityisen tärkeää tämä on poikkeusolojen jatkuessa.

15. Valmiuslain 11 §:n mukaan poikkeusolojen päättyessä tai valmiuslain II osan säännöksen soveltamisedellytysten lakatessa jatkamisasetus on kumottava tai muutettava. Tällöin on samalla kumottava ne valmiuslain II osan säännösten nojalla annetut asetukset, joiden soveltamisedellytykset ovat lakanneet. Soveltamisedellytysten olemassaoloa on valtioneuvoston puolelta koko ajan tarkasteltava.

16. Käsitykseni mukaan kokonaisuutena arvioiden soveltamisasetuksen jättämiselle voimaan ei ole oikeudellisia esteitä.