Tuomas Ojanen

11.6.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 86/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Arvion lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi väliaikaiset säännökset perusopetuslakiin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin opetuksen poikkeuksellisesta järjestämisestä. Esityksen mukaan opetuksen järjestäjä voisi päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Esityksen tarkoituksena on ehkäistä koronaviruksen (COVID-19) leviämistä, lieventää siitä koituvia haittoja sekä turvata perusopetuslain mukaisen opetuksen turvallinen järjestäminen. Lait olisivat voimassa 1.8-31.12.2020.

Esityksen jaksossa 9 on tehty verraten laajasti ja seikkaperäisesti selkoa perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytäntöä huomioiden ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin erityisesti 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 esitöiden mukaan perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen lopputuloksella, että oppivelvollisuutta laajennettaessa laajenee samalla velvollisuus antaa maksutonta opetusta (HE 309/1993 vp, s. 64, ks. myös PeVL 20/2007 vp).

Lisäksi esityksen säätämisjärjestysjaksossa, samoin kuin muuallakin esityksessä (ks. esim. jakso 4.2.2 ja 4.2.4), tehdään selkoa esityksen arvioinnin kannalta merkityksellisistä kv. ihmisoikeussopimuksista, erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdystä yleissopimuksesta (SopS 26/2016, CRPD, *vammaisyleissopimus*) ja lasten oikeuksien yleissopimuksesta (SopS 59–60/1991).

Arvio

Esityksessä on kyse tavallisesta laista, jossa perustuslaissa säädettyä perusoikeutta perusopetukseen ehdotetaan rajattavaksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaan. Ehdotetussa sääntelyssä *ei* siis ole kyse perustuslain 23 §:ssä tarkoitetusta tilapäisestä poikkeamisesta perusoikeuksista.

Näin ollen esitys toteuttaa perustuslakivaliokunnan viime aikaisessa lausuntokäytännön linjauksia siitä, että ”perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia” ja siitä, että poikkeusoloissakin ”tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista” (ks. esim. PeVL 14/2020 vp ja PeVL 7/2020 vp,) Tosin on korostettava, ettei ehdotettavan sääntelyn mukaista päätöstä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä ole sidottu valmiuslain 3 §:n mukaisten poikkeusolojen käsilläoloon, vaan tartuntatautilain 58:n mukaiseen päätökseen.

Siltä osin kuin ehdotettu sääntely merkitsee rajoituksia perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattuihin oikeuksiin se nähdäkseni ensinnäkin täyttää vaatimuksen sääntelyn riittävästä täsmällisyydestä.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää myös hyväksyttävänä esityksen säätämisjärjestysjaksossa esitetyillä perusteilla, joilla on yhteys perustuslain 7 §:n 1 momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti myös tartuntatautilain 58 §:ssä tarkoitetussa tilanteessa.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on ensinnäkin merkityksellistä *sekä* ehdotetun sääntelyn *että* poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä koskevan päätöksen lyhyt voimassaoloaika: lait olisivat voimassa 1.8-31.12.2020 ja 20 a ja 8 a §:ssä tarkoitetut päätökset enintään yhden kuukauden kerrallaan.

Perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattua perusoikeutta rajoittava sääntely olisi myös *mahdollistava*, so. se ei velvoittaisi poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Lisäksi päätöstä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä koskisi välttämättömyyden vaatimus.

Sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta on merkitystä edelleen sillä, että ehdotettu sääntely poikkeuksellista opetusjärjestelyistä ei koskisi esikoulun oppilaita, 1–4 vuosiluokkien oppilaita, eikä oppilaita, jotka tarvitsevat 21 §:ssä säädettyä tehostettua tukea ja että opetuksen järjestellä säilyy velvollisuus antaa kaikille oppilaille maksuton ateria myös muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa (20 a § 3 mom.).

Ehdotettu sääntely on myös ongelmatonta Suomen kv. velvoitteiden näkökulmasta. Esitän kuitenkin jäljempänä eräitä huomioita vammaisyleissopimuksen näkökulmasta.

Kaiken kaikkiaan ehdotettu sääntely nähdäkseni täyttää perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä johtuvat vaatimukset.

Vammaiset oppilaat ja lapsen etu

Perustuslain 16 §:n 1 momentin ohella ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin yhdenvertaisuus- ja syrjintäkieltosääntelyn sekä lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisyleissopimuksen vastaavia seikkoja koskevien velvoitteiden

kannalta. Lisäksi on huomioitava lasten oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukainen velvoite huomioida ensisijaisesti lapsen etu kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely on ongelmatonta yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Ehdotettu sääntely huomioi varsinkin perustelujensa valossa luettuna asianmukaisesti sellaisia oppilaita, jotka ovat erilaisen tuki- ja erityisopetuksen tarpeessa (ks. 20 a §:n 3 mom. ja 8 a §:n 3 mom).

Ehdotetun sääntelyn mukaan poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestetään ”osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena etäyhteyksiä hyödyntäen”.

Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa tarpeesta huomioida myös lähietäopetuksen järjestämisessä vammaisyleissopimuksesta johtuvat erityiset vaatimukset. Ensinnäkin vammaisyleissopimuksen 9 artiklan määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta, jotka kuuluvat yleissopimuksen keskeisten tavoitteiden joukkoon, ulottuvat myös lähiopetuksen järjestämiseen ”etäyhteyksiä hyödyntäen”.

Esteettömyys ja saavutettavuus tarkoittavat sitä, että vammaisille henkilöille tulee varmistaa yhdenvertainen pääsy erilaisiin järjestelyihin ja palveluihin, kuten fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen sekä tiedottamiseen ja viestintään. Saavutettavuuden esteitä tulee tunnistaa ja poistaa kouluissa (CRPD 9 artikla). - Kysymys on nyt perusteiltaan siitä, että etäyhteyksiin perustuvan lähiopetuksen on oltava vammaisyleissopimuksen tarkoittamalla tavalla esteetöntä ja saavutettavaa myös vammaisille oppilaille.

Lisäksi on syytä korostaa vammaisyleissopimuksen velvoitteita *kohtuullisiin mukautuksiin* järjestettäessä lähiopetusta ”etäyhteyksiä hyödyntäen”. Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa (CRPD 2 artikla). Kohtuullisista mukautuksista säädetään myös yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä. Velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin koskee muun ohella oikeutta opetukseen ja koulutukseen (24 (2) c ja 24 (5) artiklat). Näin ollen se kohtuullisia mukautuksia koskeva velvoite koskee myös käsillä olevan opetuksen järjestämistä sekä yleisesti että etäyhteyksiä hyödyntäen. Kohtuullisten mukautusten epääminen on syrjintää (CRPD 2 artikla, YVL 8 §).

Käytännössä kohtuullisia mukautuksia voivat olla esimerkiksi tilojen ja tiedon tekeminen esteettömäksi ja saavutettavaksi, välineiden muuntaminen, toiminnan uudelleenorganisoiminen ja tukihenkilökunnan saatavilla oleminen – ja *mutatis mutandis* myös silloin kun kysymys on lähiopetuksesta etäyhteyksien varaisesti järjestettynä.[1]

[1] CRPD/C/GC/6 kohta 23. Ks. tarkemmin vammaisuuden käsitteestä, kohtuullisista mukautuksista ja vammaisyleissopimuksen esteettömyyden ja saavutettavuuden vaatimuksista Outi Anttila ja Tuomas Ojanen (toim.), Yhdenvertaisuuslaki kommentein. Talentum 2019, erit. 15 § ja luku ”YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista ja sen vaikutus yhdenvertaisuuslain soveltamiseen”.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi paikallaan sisällyttää lausuma tarpeesta huomioida vammaisyleissopimuksen velvoitteita esteettömyydestä ja saavutettavuudesta ja kohtuullisista mukautuksista mahdollisissa lainsoveltamistilanteissa.

Samoin valiokunnan lausunnossa olisi muistutettava tarpeesta ottaa huomioon lasten oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti lapsen etu tapaus- ja tilannekohtaisesti ehdotetun sääntelyn mahdollisessa soveltamisessa (ks. myös esim. PeVM 6/2020 vp, PeVL 18/2018 vp, s. 3 ja PeVL 17/2018 vp, s. 3).

Helsingissä 11. päivänä kesäkuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki