Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori 10.6.2020

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI PERUSOPETUSLAIN JA HELSINGIN EUROOPPALAISESTA KOULUSTA ANNETUN LAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 86/2020 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perusopetuslakiin (628/1998) ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin (1463/2007) lisättäväksi väliaikaiset säännökset opetuksen järjestäjän oikeudesta päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2020 ja olemaan voimassa 31.12.2020 saakka.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta ja liitynnästä perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen, 7 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen elämään ja 16 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa lakiehdotuksia arvioidaan perustuslaissa julkiselle vallalle asetettujen velvollisuuksien näkökulmasta (perustuslain 19 §:n 3 momentin mukainen velvollisuus edistää väestön terveyttä sekä tukea perheiden ja muiden lapsen huollosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu; 20 §:n 2 momentissa asetettu velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön; 22 §:ssä säädetty velvollisuus turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen).

Säätämisjärjestysperusteluissa tehdään lisäksi eronteko lakiehdotusten ja perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen tilapäisten perusoikeuspoikkeusten välillä sekä käydään läpi perustuslain 120 §:ssä säädetyn Ahvenanmaan maakunnan erityisaseman merkitys esityksen kannalta. Lisäksi lakiehdotuksia on arvioitu kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta.

Esityksen säätämisjärjestysperustelut ovat kattavasti ja muutoinkin pääasiassa, eräitä käsittelyjärjestykseen vaikuttamattomia yksityiskohtia lukuun ottamatta, asianmukaisesti laaditut. Kiinnitän lausunnossani huomiota lakiehdotusten arviointiin etenkin perustuslain 6 §:n, 16 §:n 1 momentin ja 19 §:n 3 momentin näkökulmasta, mukaan lukien kysymys kouluruokailusta.

Poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä koskevien säännösehdotusten sisältö ja tavoite

Esityksen mukaan perusopetuslakiin lisättäisiin uusi 20 a § poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä. Pykälän 1 momentin mukaan opetuksessa voitaisiin siirtyä opetuksen järjestäjän päätöksellä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, jos se opetuksen järjestämiseksi olisi välttämätöntä ja jos opetusta ei tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla annettavan päätöksen

johdosta voitaisi järjestää turvallisesti lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa. Lisäksi säännöksen mukaan oppilaan oikeus opetukseen tulisi turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana perusopetuslaissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn mukaisesti. Pykälän 2 momentin mukaan päätös poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä voitaisiin tehdä enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta järjestettäisiin osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena etäyhteyksiä hyödyntäen.

Perusopetuslain 20 a §:n 3 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus järjestää lain 16, 16 a, 17 ja 17 a §:ssä tarkoitettua oppimisen tukea sekä 31 §:ssä säädettyjä palveluja ja etuuksia sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se olisi olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa. Opetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa antaa kaikille oppilaille maksuton ateria. Oppilaalla olisi säännöksen mukaisesti oikeus saada aterian lisäksi tukiopetusta ja osa-aikaista erityisopetusta, tehostettua tukea erityistä tukea ja henkilökohtainen opetuksen järjestämistä koskeva suunnitelman mukaista opetusta ja tukea sellaisilla toteuttamistavoilla kuin se olosuhteisiin nähden on mahdollista toteuttaa. Säännös tarkoittaisi myös, että poikkeuksellisien opetusjärjestelyiden aikana opetuksessa tarvittavat laitteet, yhteydet ja materiaalit olisivat oppilaalle maksuttomia.

Lakiehdotuksessa jätettäisiin 1 ja 2 momentin soveltamisen ulkopuolelle esiopetuksen oppilaat ja perusopetuksen 1.–3. vuosiluokkien oppilaat. Säännös tarkoittaisi käytännössä, että opetus 4. –9. vuosiluokilla ja lisäopetus järjestettäisiin tarvittaessa poikkeuksellisin opetusjärjestelyin. Nämä oppilaat olisivat keskimäärin 10 vuotta täyttäneitä. Lisäksi soveltamisalan ulkopuolella olisivat perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetut erityisen tuen päätöksen saaneet oppilaat ja 25 §:n 2 momentissa tarkoitetut pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat sekä 5 §:ssä tarkoitetut valmistavan opetuksen oppilaat. Valmistavan opetuksen oppilaat ovat perusopetusikäisiä maahanmuuttajataustaisia oppilaita.

Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi soveltuvin osin vastaavat säännökset kuin perusopetuslakiin. Helsingin eurooppalaisen koulun oppilailta voidaan lain 15 §:n mukaan periä materiaali- ja ruokailumaksuja, minkä vuoksi lakiin ei esitetä vastaavaa oikeutta maksuttomaan ateriaan kuin perusopetuslakiin.

Kyse olisi kaikkiaan väliaikaisista säännöksistä, jotka mahdollistaisivat, että opetuksen järjestäjä voisi päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Opetuksen järjestäjä ei voimassa olevan lain puitteissa voi päättää opetuksen siirtymisestä kokonaan etäopetukseen. Poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana opetusta voitaisiin järjestää osittain tai kokonaan muuna kuin lähiopetuksena, etäyhteyksiä hyödyntäen. Lakeihin lisättäisiin kriteerit, joiden täyttyessä opetuksen järjestäjä voisi päättää siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Lisäksi säädettäisiin, mitä oppimisen ja koulunkäynnin tukea sekä opintososiaalisia etuisuuksia opetuksen järjestäjä on velvollinen järjestämään poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana.

Esityksen mukaan tarkoituksena on ehkäistä koronaviruksen leviämistä, lieventää siitä koituvia haittoja ja turvata perusopetuslain mukaisen opetuksen turvallinen järjestäminen. Lisäksi

esityksessä todetaan, että lakiehdotuksilla pyritään osaltaan hidastamaan koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä oppilaiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja sekä turvaamaan perusoikeus saada perusopetusta tartuntatautitilanteessa.

Ehdotetut lait olisivat voimassa syyslukukauden 2020. Voimassaoloaikaa perustellaan opetuksen käytännön järjestämiseen kytkeytyvillä syillä. Koulujen toiminnan suunnittelun ja järjestämisen kannalta on esityksen mukaan välttämätöntä säätää poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä lukukaudeksi kerrallaan.

Arvioinnin lähtökohdat

Oikeus perusopetukseen

Lakiehdotukset koskevat keskeisesti oikeutta perusopetukseen. Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi säännöksessä todetaan, että oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Säännöksessä turvataan jokaiselle subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PeVL 59/2010 vp, s. 5). Opetusta on voitava saada ilman opiskelijalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen lisäksi välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, on oltava ilmaisia. Maksuttomuus kattaa myös tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon. Perusopetukseksi katsotaan opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. (HE 309/1993 vp, s. 64, PeVM 25/1994 vp, s. 9, ks. PeVL 20/2007 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt vakavaa huomiota siihen, että valmiuslain nojalla annetut soveltamisasetukset eivät sisältäneet nimenomaista sääntelyä kouluruokailusta (PeVM 14/2020 vp, s. 6, PeVM 6/2020 vp, s. 6, ks. SiVL 5/2020 vp).

Perusoikeus saada maksutonta perusopetusta on kytketty sääntelyvarauksella tavallisella lailla toteutettavaan sääntelyyn. Oppivelvollisuudesta ja perusopetuksesta säädetään perusopetuslaissa. Voimassaolevan perusopetuslain tulkintakäytännön mukaisesti oppivelvollisuusikäisten perusopetus järjestetään lähiopetuksena. Lähiopetus tosiasiallisesti toteuttaa oppilaan subjektiivista perusoikeutta saada perusopetusta. Tätä perustelee muun muassa perusopetuslain 30 §:n 1 momentti, minkä mukaisesti opetukseen osallistuvalla on työpäivinä oikeus saada opetussuunnitelman mukaista opetusta, oppilaanohjausta sekä riittävää oppimisen ja koulunkäynnin tukea heti tuen tarpeen ilmetessä. Opetuksen järjestäjän velvollisuus turvata perusopetuslain 29 §:n mukainen oppilaan oikeus turvalliseen opiskeluympäristöön perustelee opetuksen antamista lähiopetuksena. Lähiopetus-termiä ei ole määritelty perusopetuslaissa. Esityksen mukaan lähiopetukseen kuuluu opettajan antama opetus, koulun osoittamassa turvallisessa opiskeluympäristössä, jota toteutetaan työsuunnitelmassa määriteltyinä työaikoina. Perusopetuslain säätämisessä on lähdetty siitä olettamuksesta, että oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan lähiopetuksena (HE 86/1997 vp, s. 52). Näin ollen perusopetus on pääsääntöiseesti kouluissa järjestettävää lähiopetusta. Ainoastaan perusopetuslain 18 §:n nojalla opetus voidaan järjestää erityisin opetusjärjestelyin.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti

Esitys liittyy myös olennaisesti myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle asetettuun velvollisuuteen. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin

lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä. Julkisen vallan on myös tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksessä ei määritellä tapaa, jolla sosiaali- ja terveyspalvelut on järjestettävä, vaan velvoitetaan julkinen valta turvaamaan palvelujen saatavuus. Siinä ei esimerkiksi edellytetä, että julkisyhteisöt itse huolehtisivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta. Säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta. (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. PeVL 34/2013 vp, s. 2, PeVL 30/2013 vp, s. 3–4, PeVL 36/2012 vp, s. 2, PeVL 41/2010 vp, s. 2, PeVL 13/2005 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2, PeVL 37/2000 vp, s. 2.) Tavallisella lainsäädännöllä annetaan siten säännökset erilaisista etuuksista ja niiden saamisen edellytyksistä sekä menettelystä (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. PeVL 48/2006 vp, s. 2, PeVL 11/1995 vp).

Palvelujen riittävyyttä arvioitaessa voidaan lähtökohtana pitää sellaista palvelujen tasoa, joka luo jokaiselle ihmiselle edellytykset toimia yhteiskunnan täysivaltaisena jäsenenä (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 36/2012 vp, s. 2, PeVL 41/2010 vp, s. 2, PeVL 39/2010 vp, s. 5, PeVL 10/2009 vp, s. 3, PeVL 30/2008 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2). Palvelujen järjestämisen tapaan ja saatavuuteen vaikuttavat välillisesti myös muut perusoikeudet, kuten yhdenvertaisuus ja syrjinnän kielto samoin kuin oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 71, ks. PeVL 36/2012 vp, s. 2, PeVL 20/2004 vp, s. 2).

Perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 21/2010 vp, s. 3, PeVL 5/2009 vp, s. 2, PeVL 19/2006 vp, s. 2).

Perustuslain 19 §:n 3 momentti sisältää myös säännöksen julkisen vallan velvollisuudesta tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Säännöksessä korostetaan perheen merkitystä lapsen luonnollisena elin- ja kasvuympäristönä. Päävastuu lapsen kehityksestä ja kasvatuksesta kuuluu perheelle, erityisesti lapsen vanhemmille ja muille lapsen huollosta lain mukaan vastaaville. (HE 309/1993 vp, s. 71, PeVL 36/2014 vp, s. 3–4, PeVL 58/2006 vp, s. 2–3, PeVL 42/2006 vp, s. 6.) Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävä on lapsen huolenpidosta vastaavien toimintaa tukeva (HE 309/1993 vp, s. 71–72, ks. PeVL 25/2012 vp, s. 2, PeVL 42/2006 vp, s. 6, PeVM 7/2006 vp, s. 2). Julkisen vallan velvollisuutta tukea perheen mahdollisuutta turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu on tarkasteltava kokonaisuutena (PeVL 32/2014 vp, s. 2, PeVL 25/2012 vp, s. 2).

Lapsen hyvinvointi on ymmärrettävä laajasti sekä aineellisena että henkisenä hyvinvointina. Siten säännöstä on tarkasteltava yhteydessä muihin taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin, lähinnä oikeuteen saada opetusta. Toisaalta se sisältää yleisemminkin ajatuksen turvallisista kasvuoloista. Oikeudella yksilölliseen kasvuun puolestaan korostetaan lapsen yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamista. Tällä on merkitystä esimerkiksi opetuksen järjestämisessä. (HE 309/1993 vp, s. 72, PeVL 58/2006 vp, s. 2, PeVM 7/2006 vp, s. 2.) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 19 §:n 3 momentin säännös kohdistuu myös

perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattuun oikeuteen saada perusopetusta (PeVM 14/2020 vp, ks. PeVL 12/2015 vp).

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tämä yleinen yhdenvertaisuussäännös ilmaisee vaatimuksen oikeudellisesta yhdenvertaisuudesta ja tosiasiallisesta tasa-arvosta. Siihen sisältyy mielivallan kielto ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn syrjintäkiellon mukaisesti ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä ei-tyhjentävästi lueteltujen kiellettyjen erottelukriteerien perusteella. Perustuslain esitöiden mukaan syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen. Tältä osin syrjinnän käsillä olo on arvioitava menettelyn tosiasiallisten seurausten kannalta. Suosintaa tai jonkin yksilön tai ryhmän asettamista etuoikeutettuun asemaan on pidettävä säännöksen kieltämänä, jos se asiallisesti merkitsee toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 42–44).

Yhdenvertaisuussäännös ei edellytä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42–43, ks. PeVL 31/2014 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti korostettu, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (ks. esim. PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 28/2009 vp, s. 2, PeVL 21/2007 vp, s. 2, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 59/2002 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3).

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44, ks. PeVL 39/2018 vp, PeVL 55/2016 vp, s. 4–5, PeVL 27/2016 vp, PeVL 20/2016 vp, PeVL 16/2016 vp, PeVL 7/2015 vp). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 61/2018 vp, PeVL 59/2018 vp, PeVL 7/2017 vp, PeVL 57/2016 vp, s. 3–4, PeVL 52/2016 vp, PeVL 23/2012 vp, s. 2). Eräissä tilanteissa valiokunta on pitänyt tärkeänä, että lakiehdotuksen vaikutuksia seurataan tarkoin ja mahdollisiin epäkohtiin puututaan viipymättä, jos laki tuottaa ongelmia yhdenvertaisuuden kannalta (PeVL 30/2016 vp, ks. myös PeVM 14/2020 vp, s. 5–6).

Perustuslain yhdenvertaisuussäännöksillä ei estetä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän, esimerkiksi lapsien, asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44, ks. PeVL 4/2016 vp, s. 3, PeVL 39/2014 vp,

PeVL 19/2014 vp, s. 2, PeVL 56/2010 vp, s. 4, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 34/2005 vp, s. 2, PeVL 40/2004 vp, s. 2, PeVL 10/2003 vp, s. 3).

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Säännöksellä lasten tasa-arvoisesta kohtelusta korostetaan, että lapsia tulee kohdella aikuisväestöön nähden tasa-arvoisina ihmisinä periaatteessa yhtäläisin perusoikeuksin sekä keskenään yhdenvertaisesti (HE 309/1993 vp, s. 45, ks. PeVL 24/2016 vp, PeVL 12/2015 vp). Säännöksellä lapsen oikeudesta vaikuttaa häntä itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti osoitetaan, että jokaista lasta tulee kohdella yksilönä, ei pelkästään passiivisena toiminnan kohteena (HE 309/1993 vp, s. 45, PeVM 25/1994 vp, s. 7). Tämä tulee ottaa asianmukaisesti huomioon muun muassa säänneltäessä lapsen oikeutta tulla kuulluksi häntä koskevissa asioissa (PeVL 15/2011 vp, s. 4, PeVL 30/2010 vp, s. 3, PeVL 24/2010 vp, s. 3–4, s. 2–5, PeVL 58/2006 vp, s. 6–7, PeVL 9/2004 vp, s. 8–9, PeVL 7/2000 vp, s. 5). Säännöksillä lasten kohtelusta tarjotaan toisaalta pohja lasten tasa-arvoisen aseman turvaamiseksi tarvittavalle positiiviselle erityiskohtelulle (HE 309/1993 vp, s. 45, ks. PeVL 27/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja lasten oikeuksien yleissopimuksen sekä vammaisten oikeuksien yleissopimuksen mukaista tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (PeVM 14/2020 vp, s. 5). Valiokunta ovat kiinnittänyt huomiota myös siihen, että poikkeusoloissa opetuksen järjestäjille annettiin suuri harkintavalta perusopetuksen ja sen tuen järjestämisessä, mikä johti sekä alueellisiin että kuntien ja koulujen välisiin eroavaisuuksiin (PeVM 14/2020 vp, s. 5, ks. SiVL 5/2020 vp). Perustuslakivaliokunta on lisäksi painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (PeVM 14/2020 vp, s. 2, PeVM 6/2020 vp, s. 3, ks. PeVL 18/2018 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 3).

Arviointi

Perusoikeus saada maksutonta perusopetusta kytkeytyy sääntelyvarauksella perusopetuslakiin, jonka puitteissa perusopetuksessa ei ole mahdollista siirtyä kokonaan etäopetukseen. Lähiopetus toteuttaa oppilaan subjektiivista perusoikeutta saada perusopetusta. Näin ollen lakiehdotuksilla rajoitettaisiin perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta maksuttomaan perusopetukseen. Samalla puututtaisiin perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaalipalvelut sekä tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu.

Lisäksi sääntelyssä on perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperusoikeutta rajoittavia ulottuvuuksia: Toimenpiteillä rajoitettaisiin perusopetuksen oppilaiden yhdenvertaista oikeutta saada perusopetusta, kun tietyt oppilasryhmät kuuluisivat lakiehdotusten henkilöllisen soveltamisalan piiriin ja toiset eivät. Sääntely merkitsisi samalla käytännössä myös ikään perustuvaa eri asemaan asettamista. Etäopetuksena toteutettava opetus sisältäisi ylipäänsä riskin, että kaikkien lasten oikeus perusopetukseen ei toteutuisi täysimääräisesti. Oppilaat voisivat joutua keskenään eriarvoiseen asemaan johtuen myös perusopetuksen järjestäjien erilaisista valmiuksista järjestää etäopetusta.

Nähdäkseni on syytä korostaa perustuslain 6 §:n 1 ja 2 momentin mukaista tarvetta huolehtia oppivelvollisuuttaan suorittavien tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta. Rajoitusten toimeenpanossa on siten kiinnitettävä erityistä huomiota oppimisen ja koulunkäynnin tuen toteutumiseen varsinkin haavoittuvassa asemassa ja lastensuojelutoimenpiteiden tarpeessa olevien osalta. Ainakin osin esitys toteuttaa tätä (esimerkiksi haavoittuvassa asemassa olevia oppilaita koskevin säännöksin). Positiivista erityiskohtelua voidaan näiltä osin pitää perusteltuna. Oppimisen tukea koskevien säännösten osalta on syytä korostaa tarvetta huolehtia, ettei ehdotettu sääntely olosuhteiden huomioon ottamisesta johda yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisiin tilanteisiin. Esitykseen sisältyy myös tutkimuksiin perustuvaa vaikutusarviointia, jolle voidaan antaa merkitystä etenkin kiinnitettäessä huomiota tosiasiallisen yhdenvertaisuuden näkökohtiin.

Sääntelyn merkitsemiä perusoikeusrajoituksia on puolestaan valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Kyse olisi lailla säädettävistä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä. Lakiehdotuksia ei säädettäisi perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia sisältäviksi laeiksi. Esityksessä on käyty läpi sääntelyvaihtoehdot, ja niin sanotun normaalilainsäädännön käyttöä on pidettävä asianmukaisena valintana (ks. mm. PeVL 7/2020 vp, s. 2–3). Ehdotus täyttää myös perustuslain 2 §:n 3 momentista ja 80 §:n 1 momentista johtuvan sääntelyn laintasoisuuden vaatimuksen. Lisäksi lailla säätämisellä osaltaan toteutettaisiin julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa asetettua velvollisuutta edistää väestön terveyttä ja sille 22 §:n mukaan kuuluvaa velvoitetta perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen.

Esityksen tavoitteiden koronaviruksen leviämisen ehkäisemisestä ja vaikutusten lieventämisestä sekä perusopetuksen turvallisesta järjestämisestä tartuntatautitilanteessa voidaan katsoa muodostavan riittävän painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen kytkeytyvät perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ehdotetulle perusoikeuksia rajoittavalle sääntelylle. Ehdotuksen hyväksyttävyyttä voidaan tältä osin perustella myös perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden elämään turvaamisella. Kyse olisi viime kädessä oikeuden elämään turvaamisesta rajoittamalla yhdenvertaista oikeutta perusopetukseen. Toisaalta on kysyttävä, voivatko sääntelyn sinänsä hyväksyttävät tavoitteet toteutua riittävässä laajuudessa, kun merkittävä oppilasjoukko on ehdotettu jätettäväksi lakiehdotusten soveltamisen ulkopuolelle.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää myös oikeasuhtaisena hyväksyttävään tavoitteeseensa nähden. Oikeasuhtaisuutta toteuttaa sääntelyn väliaikaisuus sekä etäopetuksen järjestämisen rajaaminen kuukauteen kerrallaan. Merkitystä on annettava myös sille, että kyse ei olisi opetuksen lakkaamisesta tai keskeyttämisestä kokonaan, vaan mahdollisuudesta siirtyä tietyin säädetyin edellytyksin ja rajauksin lähiopetuksesta etäopetukseen. Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtyminen olisi sidottu tartuntatautilakiin ja välttämättömyysvaatimukseen. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisena voidaan pitää myös ehdotuksen mahdollistamaa alueellisten erojen huomioon ottamista.

Sääntelyä voi pitää myös riittävän tarkkarajaisena ja täsmällisenä. Tältä osin huomio tosin kiinnittyy siihen, että lakitekstissä käytettäisiin termiä ”etäyhteyksiä hyödyntävä opetus”. Lakiehdotuksissa tai voimassa olevassa perusopetuslaissakaan ei ole määritelty tätä termiä. Erityisesti kun kyse on väliaikaisista lainmuutoksista, voitaneen pitää kuitenkin riittävänä, että mainittu käsite on määritelty esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Esityksessä on nähdäkseni otettu asianmukaisesti huomioon myös ihmisoikeusvelvoitteet. Tämä heijastuu muun ohella siinä, että erityisen haavoittuvassa asemassa olevat lapset on rajattu ehdotettujen lakien soveltamisen ulkopuolelle.

Ehdotetussa perusopetuslain 20 a §:n 3 momentissa säädettäisiin, että opetuksen järjestäjällä on velvollisuus muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa antaa kaikille oppilaille maksuton ateria. Voimassa olevan perusopetuslain 31 §:n 2 momentin mukaan opetukseen osallistuvalle on annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria. Tästä poiketen lakiehdotuksessa ei edellyttäisi ohjattua ruokailua, mitä voidaan pitää perusteltuna sääntelyn tavoitteiden kannalta. Lisäksi ehdotettavaan säännökseen ei sisältyisi vaatimusta aterian täysipainoisuudesta, koska esimerkiksi tuoretuotteiden toimittaminen turvallisesti voi olla vaikeaa. Aterioinnin käytännön järjestämisen näkökulmasta mainittua perustetta on pidettävä ymmärrettävänä, ja voidaan tulkita, että ehdotus täyttää perustuslain 16 §:n 1 momenttiin sisältyvän maksuttoman riittävän ravinnon vaatimuksen sekä sen mitä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt nimenomaiseksi sääntelyksi kouluruokailusta. Samalla etenkin lähi- ja etäopetuksessa olevien oppilaisen välisen yhdenvertaisuuden kannalta nyt ehdotettua parempi vaihtoehto olisi kuitenkin täysipainoisen maksuttoman aterian tarjoaminen myös etäopetuksessa oleville tai ainakin pyrkimys sellaisen tarjoamiseen mahdollisuuksien mukaan. Lisäksi on syytä korostaa tarvetta huolehtia riittävän yhdenmukaisesta aterioinnin järjestämisen ohjeistuksesta.

Muutoinkin on kaikkiaan syytä kiinnittää huomiota asianmukaisen ohjeistuksen tarpeeseen lakiehdotusten soveltamisessa. Lisäksi esitys jättää jälkeensä tarpeen arvioida, olisiko etäopetuksen nykyisestä ja nyt ehdotettua laajemmasta käytöstä tarpeellista ja mahdollista säätää toistaiseksi voimassaolevasti sekä kriisitilanteisiin ja normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteisiin soveltuvasti.

Ehdotettu sääntely kuuluu edellä esitetyin perustein nähdäkseni lainsäätäjällä olevan liikkumavaran piiriin eikä muodostu ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Lakiehdotus voidaan näin ollen säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 10.6.2020

Anu Mutanen, OTT, yliopistonlehtori