25.11.2020

Opetus- ja kulttuuriministeriön asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta - HE 218/2020 vp

Hallitus on antanut eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi perusopetuslain (628/1998) ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain (1463/2003) väliaikaisesta muuttamisesta. Perusopetuslakiin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaiset säännökset opetuksen poikkeuksellisesta järjestämisestä, millä mahdollistettaisiin opetuksen järjestäminen etäyhteyksiä hyödyntäen koronaviruksen aikana.

Hallituksen esityksen tausta

Perusopetuksen osalta valmiuslain (1552/2011) nojalla annetut soveltamisasetukset raukesivat 14.5.2020, jolloin perusopetuksessa siirryttiin takaisin lähiopetukseen. Vallitsevassa tartuntatautitilanteessa opetuksen järjestämistä pyritään säätelemään tavallisella lainsäädännöllä ja siihen perustuvilla viranomaisten tavanomaisilla toimintavaltuuksilla siten, että valmiuslain soveltamiseen ei tarvitsisi turvautua.

Suomen perustuslain (731/1999) 23 §:n sekä valmiuslain 4 §:n 2 momentin mukaisesti valmiuslainsäädännön käytön edellytyksenä on se, että tilannetta ei voida hallita tavallisella lainsäädännöllä ja siihen perustuvilla viranomaisten tavanomaisilla toimivaltuuksilla, kuten normaalitilanteessa. Valmiuslain soveltamisen kynnys on korkea. Valmiuslakiin perustuva sääntely on tämän vuoksi hyvin rajoitetusti käytettävissä oleva säätelyvaihtoehto.

Koska tartuntatautitilanne etenee eri tahdissa eri puolilla maata, tulee opetuksen järjestämisessä pystyä reagoimaan paikallisista lähtökodista käsin ja oikea-aikaisesti. Ehdotetut väliaikaiset lakimuutokset antavat mahdollisuuden hankalassa tartuntatautitilanteessa toimia paikallisesti. Lakiehdotukset vastaisivat pääosin sisällöltään voimassa olevia lakeja perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (521-522/2020), joiden voimassaolo päättyy 31.12.2020. Perusopetuslain 20 a §:n 2 ja 5 momenttiin, sekä Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 8 a §:n 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi selvyyden vuoksi säännös, että päätös voitaisiin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Ehdotettu sääntely turvaa, että oppilaan oikeus saada perusopetusta voisi tosiasiallisesti toteutua oikea-aikaisesti.

Voimassa olevat lait on säädetty tavallisen lainsäätämisjärjestyksessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2020 vp). Hallituksen esitykseen (HE 86/2020 vp) sisältyviä lakiehdotuksia ei muutettu perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta.

Suhde perustuslakiin

Esityksen tarkoituksena on ehkäistä koronaviruksen leviämistä, lieventää siitä koituvia haittoja sekä turvata perusopetuslain mukaisen opetuksen turvallinen järjestäminen. Ehdotettu lainsäädäntö liittyy erityisesti perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaiseen oikeuteen saada maksutonta persusopetusta. Ehdotettu sääntelyä on arvioitu perustuslain 7 §:n mukaiseen yksilön oikeutta elämään ja perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja

edistää väestön terveyttä. Lisäksi ehdotusta on arvioitu suhteessa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimukseen ja perustuslain 22 §:n mukaiseen julkisen vallan velvollisuuteen turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Erityiskysymyksinä hallituksen esityksessä *Suhde perustuslakiin ja säästämisjärjestys* –luvussa on arvioitu perusopetuslain toteuttamistapaa, opintososiaalisia etuuksia sekä haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden asemaa.

Koronavirus etenee eri tahdissa eri puolilla maata. Perusopetuslain säätämisessä on lähdetty siitä olettamuksesta, että oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan lähiopetuksena (HE 86/1997 vp, s. 52). Mikäli koulu suljettaisiin osittain tai kokonaan tartuntatautilain 58 §:n nojalla, opetuksen järjestäminen lähiopetuksena käytännössä estyisi. Ilman lainsäädännön muuttamista opetuksen järjestäjä ei voisi tartuntatautitilanteessa siirtyä päätöksellään etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen, jolloin myös oikeus saada perusopetusta ja suorittaa oppivelvollisuutta koulua käymällä käytännössä estyisi. Ehdotettu sääntely mahdollistaisi opetuksen järjestämisen etäyhteyksiä hyödyntäen. Ensisijaisesti ehdotetulla sääntelyllä pyritään turvaamaan perusopetuksen järjestäminen ja perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaisen perusoikeuden tosiasiallinen toteutuminen vallitsevassa tartuntatautitilanteessa.

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukainen maksuton perusopetus tarkoittaa perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuman kannan mukaisesti myös riittävää ravintoa, *ei* siis välttämättä aterioinnin tai kouluruokailun järjestämistä (PeVM 25/1994 vp s. 9/II). Valmiuslain nojalla annettujen soveltamisasetusten osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että soveltamisasetukset eivät sisältäneet nimenomaista sääntelyä kouluruokailusta (PeVM 14/2020 vp, PeVM 6/2020 vp, ks. myös SiVL 5/2020 vp). Oikeus kouluruokaan etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa pyritään turvaamaan nimenomaisella säännöksellä. Ehdotettu sääntely vastaa voimassaolevaa perusopetusopetuslain (521/2020) mukaista sääntelyä kouluruokailusta. Lausuntopalautteen perusteella hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 24) on laajennettu aterian järjestämistapoja, jotta etäyhteyksien varassa olevien oppilaiden oikeus kouluruokailuun voisi tosiasiallisesti toteutua. Perusteluissa ehdotetaan, että aterian tarjoamisen vaihtoehtona voisi olla ruokatarvikekassin antaminen, mikäli huoltajat tähän suostuisivat. Tämä korostaisi huoltajan vahvempaa velvollisuutta huolehtia lapsen riittävän ravinnon järjestämisestä niinä koulupäivinä, kun lapsi ei osallistu lähiopetukseen. Sääntelyllä jätetään liikkumavaraa järjestää kouluruokailua paikallisista lähtökohdista käsin.

Perustuslain 7 § takaa jokaisen oikeuden elämään. Tätä voidaan pitää perusoikeuksista perustavanlaatuisimpana perusoikeutena ja vallitseva tartuntatautitilanne uhkaa vakavasti sen toteutumista. Perustuslain 19 §:n 3 momentti asettaa julkiselle vallalle velvollisuuden edistää väestön terveyttä. Hallituksen esityksessä on katsottu perustuslakivaliokunnan lausunto- ja mietintökäytännön mukaisesti, että väestön terveyden edistäminen voidaan tulkita olevan sellainen ensisijainen perusoikeus, joka takaa myös muiden perusoikeuksien, kuten esimerkiksi sivistyksellisten oikeuksien tosiasiallisen toteutumisen (PeVM 14/2020 ja PeVL 12/2015 vp). Oppivelvollisille tarkoitettu perusopetus koskee lapsia. Yleisen olettamuksen mukaisesti koronavirus vaarantaa varsinkin aikuisten, kuten lasten huoltajien ja kouluissa työskentelevien aikuisten terveyttä.

Lainsäädäntöratkaisussa on pyritty turvaamaan lakiehdotuksen 20 a §:n 4 momentissa määriteltyjen oppilaiden oikeus perusopetukseen tosiasiallisesti. Muuna kuin lähiopetuksena toteutettava opetus sisältää riskin, että haavoittuvammassa asemassa olevien lasten oikeus perusopetukseen ei toteutuisi täysimääräisesti. Ehdotetun 20 a §:n 4 momentin mukaisesti näillä oppilailla olisi oikeus saada lähiopetusta myös siinä tilanteessa, jos opetuksen järjestäjä päättää siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Soveltamisalan ulkopuolelle valitut oppilasryhmät olisivat samoja kuin soveltamisasetusten voimassaolon aikana keväällä (126/2020, 131/2020 ja 191/2020) ja syksyllä 2020 (lait 521—522/2020). Esityksen valmistelun lähtökohtana on lapsen edun ensisijainen huomioonottaminen vallitsevassa tartuntatautitilanteessa. Esityksen valmistelussa on pyritty varmistamaan, että esitetyt väliaikaiset lait

toteuttaisivat YK:n yleissopimuksen lapsen oikeuksista (SopS 59 ja 60/1991) tavoitteita ja määräyksiä sekä vammaisten henkilöiden oikeuksista annettua yleissopimusta mahdollisimman hyvin. Tämä velvoite korostuu erityisesti säädöksen soveltamistapauksissa. Perustuslakivaliokunta korosti aiempaan lausunto- ja mietintökäytäntöön tukeutuen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen sekä lasten oikeuksien yleissopimuksen ja vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen (SopS 27/2016) mukaista tarvetta huolehtia varsinkin oppivelvollisuuttaan suorittavien lasten ja nuorten tosiasiallisesta yhdenvertaisuudesta (ks. myös PeVM 14/2020 vp, s. 5). Valiokunta kiinnitti tässä yhteydessä huomiota myös siihen, että poikkeusoloissa opetuksen järjestäjille annettiin suuri harkintavalta perusopetuksen ja tuen järjestämisessä, mikä johti sekä alueellisiin että kuntien ja koulujen välisiin eroavaisuuksiin (ks. myös PeVM 14/2020 vp, s. 5). Jotta haavoittuvammassa asemassa olevien lasten oikeus maksuttomaan perusopetukseen voisi tosiasiallisesti toteutua, turvataan näiden oppilaiden oikeus lähiopetukseen lainsäädännöllä.

Lainvalmistelun yhteydessä on tunnistettu, että ehdotettu sääntely saattaa jättää soveltamisalan ulkopuolelle oppilaita, jotka ovat haavoittuvammassa asemassa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana, esimerkiksi lastensuojelulain mukaisten toimien piirissä olevia oppilaita tai oppilaita, jotka ovat vaarassa syrjäytyä koulutuksesta. Ehdotettu sääntely jättää laajaa harkintavaltaa järjestää opetusta siten, että kukaan oppilas ei olisi pelkästään etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana, vaan lähiopetuksessa ja etäyhteyksiä hyödyntävässä opetuksessa voitaisiin vuorotella opetuksen järjestäjän päättämällä rytmillä. Lainsäädäntö mahdollistaa, että syrjäytymisvaarassa olevat oppilaat voisivat jatkaa lähiopetuksessa myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana

Perusoikeudet velvoittavat ensisijaisesti julkista valtaa (HE 309/1993 vp, s. 25—29). Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä säädetty yleinen velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännöksessä ei ole määritelty niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa. Keinovalinta jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi. Hallituksen perusoikeusuudistusta koskevan esityksen perusteluissa on korostettu sitä, että velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen edellyttää perusoikeuksien aineellista turvaamista. Julkinen valta toteuttaa velvollisuuttaan esimerkiksi säätämällä perusoikeuksien käyttämistä turvaavaa lainsäädäntöä (HE 309/1993 vp, s. 75). Vallitsevassa tartuntatautitilanteessa pyritään turvaamaan useita perusoikeuksia samanaikaisesti mahdollisimman täysimääräisesti.

Säätämisjärjestys

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta säädettävän perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisistä perusoikeuksien poikkeuksista. Perustuslakivaliokunta (PeVL 18/2020 vp) piti tätä perusratkaisua perusteltuna myös edeltävässä hallituksen esityksessä (HE 86/2020 vp). Ehdotetussa sääntelyssä on kyse tavallisesta laista, jossa perustuslaissa säädettyä perusoikeutta perusopetukseen ehdotetaan rajattavaksi perusoikeuksien rajoitus- ja täsmällisyysoppien mukaisesti.

Poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisessä ei olisi kyse järjestämisvelvollisuuden rajaamisesta tai yleisestä lapsen oikeuksien rajaamisesta. Perusopetuslain säätämisessä on lähdetty siitä olettamuksesta, että oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan lähiopetuksena (HE 86/1997 vp, s. 52). Esitys kuitenkin rajaisi oppilaan oikeutta lähiopetukseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVM 11/2020 vp, ks. myös PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4—5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II). Ehdotettu sääntely on *välttämätöntä* tavoiteltavaan päämäärään nähden, sillä etäyhteyksiä hyödyntävään opetukseen ei ole mahdollista siirtyä kevätlukukaudella 2021 ilman perusopetuslain muuttamista. Esitys turvaa perustuslain 6 §:n mukaista yhdenvertaisuutta takaamalla haavoittuvammassa asemassa oleville oppilaille oikeuden lähiopetukseen.

Ehdotettu sääntely liittyy painavaan yhteiskunnalliseen intressiin, eli tartuntataudin etenemisen hidastamiseen. Lisäksi rajoitusten perustuslainmukaisuutta arvioitaessa tulee huomioida, että lähiopetukseen liittyvistä rajoituksista huolimatta perusopetuksen oppilaiden oppivelvollisuus ja perustuslain 16 §:n 1 momentin mukainen perusoikeus saada maksutonta perusopetusta säilyisivät poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä huolimatta.

Ehdotettu sääntely on myös *painavan yhteiskunnallisen tarpeen* vaatimaa. Ehdotetun sääntelyn yhteiskunnallisena tavoitteena on hidastaa koronavirustartuntojen leviämistä vähentämällä oppilaiden sekä opetus- ja muun henkilöstön välisiä kontakteja sekä turvata perusoikeus saada perusopetusta tartuntatautitilanteessa. Ehdotettu sääntely on hyväksyttävässä suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä toimenpiteillä toisaalta varmistetaan oikeus saada perusopetusta, mutta yhtäältä suojellaan sekä lasten että myös heistä huolehtivien aikuisten oikeutta elämään ja turvallisuuteen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeuden rajoitus on sallittu vain, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähimmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa ulottua pidemmälle kuin se on perusteltua ottaen huomion yhteiskunnallisen intressin painavuus (PeVM 25/1994 vp, 5.).

Ehdotettujen säännösten *suhteellisuutta* perustelee se, että poikkeukselliset opetusjärjestelyt olisivat voimassa määräajan enintään yhden kuukauden ajaksi kerrallaan. Lisäksi ehdotettu sääntely olisi voimassa seitsemän kuukautta. Poikkeukselliset opetusjärjestelyt olisivat sidottuja tartuntatautilain 58 §:n nojalla annettujen päätösten soveltamiseen, mikä mahdollistaisi sen, että oikeutta perusopetukseen ei rajoitettaisi enempää kuin tartuntatautitilanteessa olisi tarpeen. Toimien oikeasuhtaisuutta tukee myös se, että oppilas voisi olla lähiopetuksessa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana ja opetusta voitaisiin järjestää hybridimallin mukaisesti. Sääntely ei myöskään velvoittaisi opetuksen järjestäjää siirtymään poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin, vaan antaisi mahdollisuuden järjestää opetusta väliaikaisesti toisin, mikäli tartuntatautitilanne sitä edellyttäisi. Ehdotetut toimet eivät kuitenkaan tule suoraan lain nojalla sovellettavaksi tietyksi ajaksi, vaan perustuvat tartuntatautiviranomaisen ja opetuksen järjestäjän päätökseen.

Perustuslaki ilmaisee pääsäännön eli ydinsisällön, jota ei voida sääntelyvarauksen nojalla heikentää (HE 309/1993 vp, s. 5—6.). Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen puuttuvaa rajoitusta. Ehdotuksen ei katsota puuttuvan *perusoikeuden ydinalueeseen*, sillä oikeus perusopetukseen ja perusopetuslaissa säädettyihin palveluihin ja etuisuuksiin säilyisi myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana, ja oikeudet turvattaisiin nimenomaisella säännöksellä. Kun perusoikeuden ydinsisältö säilyy, voidaan esityksen katsoa olevan linjassa myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Hallituksen esityksessä on katsottu, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus on hallituksen esityksessä (s. 40) pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.