Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori 26.11.2020

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI PERUSOPETUSLAIN JA HELSINGIN EUROOPPALAISESTA KOULUSTA ANNETUN LAIN VÄLIAIKAISESTA MUUTTAMISESTA (HE 218/2020 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. Esityksellä jatkettaisiin poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden voimassaoloa kevätlukukauden 2021 ajaksi. Esityksen tarkoituksena on ehkäistä koronaviruksen (covid-19) leviämistä, lieventää siitä koituvia haittoja sekä turvata perusopetuslain mukaisen opetuksen turvallinen järjestäminen. Lait on tarkoitettu olemaan voimassa 1.1.–31.7.2021.

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 ja 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 (YK:n yleissopimus lapsen oikeuksista, SopS 60/1991, ja yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista, SopS 27/2016).

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on otettu huomioon asiassa olennaiset perustuslain säännökset ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö. Perustuslakijakso on kattavasti ja muutoinkin asianmukaisesti laadittu. Ehdotettu sääntely on pitkälti samansisältöistä kuin 31.12.2020 saakka voimassa olevat perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annetut lait (521–522/2020). Sääntelyn nykytilaan ehdotetut muutokset ovat nähdäkseni pääosin teknisluoteisia ja muutoinkin sellaisia, etteivät ne muodosta valtiosääntöoikeudellista estettä lakiehdotusten säätämiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Esityksessä on asianmukaisesti nojattu lakeja 521–522/2020 koskevassa hallituksen esityksessä (HE 86/2020 vp) tehtyyn perustuslainmukaisuusarvioon sekä siitä annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 18/2020 vp) ja sivistysvaliokunnan mietintöön (SiVM 8/2020 vp). Näin ollen en näe tarpeelliseksi toistaa kaikkia lakiehdotuksen

perustuslainmukaisuuden arvioinnin peruslähtökohtia. Kiinnitän lausunnossani huomiota lakiehdotusten arviointiin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten mukaisuus

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta. Sen ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Säännöksessä jokaiselle turvattu subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen merkitsee sitä, että opetusta on voitava saada ilman oppilaalle aiheutuvia kustannuksia. Opetuksen ohella on myös välttämättömien opetusvälineiden, kuten oppikirjojen, oltava ilmaisia (HE 309/1993 vp, s. 64). Lisäksi maksuttomuus kattaa tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon (PeVM 25/1994 vp, s. 9). Oppivelvollisuudesta säädetään perustuslain 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan lailla. Momentin virkkeet ovat esitöiden mukaan tarkoitetut olemaan siten yhteydessä toisiinsa, että perusopetukseksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuteen. Näin ollen oppivelvollisuutta esimerkiksi laajennettaessa laajenee myös velvollisuus antaa maksutonta opetusta. (HE 309/1993 vp, s. 64.)

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 18/2020 vp todettiin, että perustuslain 16 §:n 1 momentissa ei edellytetä tiettyä perusopetuksen toteuttamistapaa, eikä siirtyminen lähiopetuksesta etäopetukseen sinänsä merkitse välttämättä perusoikeusrajoitusta. Valiokunta piti perusteltuna hallituksen esityksen perusratkaisua, jonka mukaan ehdotettiin säädettäväksi tavallinen laki, jossa perusoikeutta perusopetukseen ehdotettiin rajattavaksi perusoikeuksien rajoitusoppien mukaisesti. (PeVL 18/2020 vp, s. 2.)

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan oikeuden lähiopetukseen rajaamisen väliaikaista jatkamismahdollisuutta. Esityksessä on tuotu esille, että siirtyminen lähiopetuksesta etäopetukseen on vaikuttanut heikentävästi perustuslain 16 §:n 1 momentissa jokaiselle turvatun maksuttoman perusopetuksen toteutumiseen ja aiheuttanut esimerkiksi oppimisen tuen polarisoitumista. *On siten perusteltua katsoa, että ehdotettu sääntely voi aiheuttaa perusoikeuden rajoittamista. Näin ollen on myös perusteltua arvioida lakiehdotuksia perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa.*

Esityksessä on kyse tavallisesta laista, ei perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisistä poikkeuksista perusoikeuksista. Tämä vastaa perustuslakivaliokunnan linjauksia perustuslain 23 §:n käytöstä ja poikkeusoloissakin tehtävistä lainsäädäntömuutoksista (PeVL 18/2020 vp, ks. esim. PeVL 14/2020 vp ja PeVL 7/2020 vp). Näin ollen lailla säätämisen lähtökohdan on arvioitava olevan asianmukainen. Samalla 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.

Ehdotettu sääntely täyttää myös vaatimuksen sääntelyn riittävästä täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. 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.

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta ovat merkityksellisiä perusopetuslain 20 a §:ssä ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 8 a §:ssä asetetut välttämättömyysedellytykset sekä se, ettei poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin velvoitettaisi. Poikkeukselliset opetusjärjestelyt sidottaisiin lisäksi tartuntatautilakiin. Sääntelyn hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta varmistavat osaltaan myös ehdotetun henkilöllisen soveltamisalan rajaukset.

Oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellinen on myös ehdotettu voimassaoloaika. Lait olisivat voimassa 1.1.–31.7.2021. Lisäksi perusopetuslain 20 a §:n ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 8 a §:ssä tarkoitetut päätökset voitaisiin tehdä vain enintään yhdeksi kuukaudeksi kerrallaan. Esityksessä on vain niukasti perusteltu voimassaoloaikaa – lähinnä on tyydytty viittaamaan siihen, että ehdotettu voimassaoloaika kattaisi koko perusopetuksen kevätlukukauden 2021. Lisäksi on tuotu esille tartuntatautitilanteen kehittymisen arvioinnin vaikeudesta johtuva epävarmuus voimassaolon arvioinnissa. Nyt ehdotetun sääntelyn voimassaoloaika on hieman pidempi kuin edellisen vastaavan väliaikaisen lainsäädännön. Voimassaoloaika on kuitenkin perusteltu ottaen huomioon opetuksen järjestäminen. Voimassaoloa voidaan pitää riittävän lyhyenä ja oikeasuhtaisena ottaen huomioon myös päätösten rajallinen voimassaoloaika. Samalla esitys jättää jälkeensä tarpeen arvioida, olisiko etäopetuksesta perusteltua säätää pysyvin lainsäädäntömuutoksin normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen (ks. PeVL 18/2020 vp, s. 2–3, PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVM 11/2020 vp, s. 6).

Kun lisäksi Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet eivät nähdäkseni aseta estettä ehdotetulle sääntelylle, ehdotettujen lakien voi katsoa täyttävän perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä johtuvat vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan aiemman lausunnon tavoin on tässäkin yhteydessä syytä kuitenkin vielä korostaa lainsäädännöstä ja kansainvälisistä velvoitteista seuraavia vaatimuksia kohtuullisista mukautuksista ja opetuksen esteettömyydestä ja saavutettavuudesta myös vammaisille oppilaille. Samoin on tarpeen painottaa tarvetta arvioida, kuinka oikeus saada perusopetusta toteutuu yhdenvertaisesti ja mahdollisimman täysimääräisesti myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Myös kouluruokailun osalta sääntelyn soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia tulisi edelleen tarkoin seurata. Lisäksi on syytä painottaa tarvetta perusoikeuden toteutumisen varmistamiseen asianmukaisen ohjeistuksenkin keinoin. (PeVL 18/2020 vp, s. 3–4, ks. myös esim. PeVM 10/2020 vp, PeVM 14/2020 vp.)

Ehdotetun sääntelyn on katsottava kuuluvan edellä esitetyin perustein lainsäätäjällä olevan liikkumavaran piiriin eikä muodostuvan ongelmalliseksi perustuslain kannalta. Lakiehdotus voidaan näin ollen säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 26.11.2020

Anu Mutanen, OTT, dosentti, yliopistonlehtori