Opetus- ja kulttuuriministeriö 29.3.2021

Eerikki Nurmi

Lainsäädäntöneuvos

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: HE 39/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta

Ehdotetun lain 5 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan liikkuminen olisi mahdollista varhaiskasvatuslain (540/2018) mukaiseen varhaiskasvatukseen, perusopetuslain mukaiseen opetukseen ja toimintaan osallistumisen vuoksi taikka lukiokoulutukseen, ammatilliseen koulutukseen tai korkea-asteen koulutukseen ja näiden pääsy-, valinta- ja soveltuvuuskokeisiin taikka ylioppilastutkinnon tai sitä vastaavan tutkinnon kokeeseen osallistumisen vuoksiosallistumisen vuoksi.

Perusopetuksessa opetus on lähtökohtaisesti lähiopetusta ja oppilaan osallistuminen oppivelvollisuuteen kuuluvaan opetukseen on lähtökohtaisesti aina välttämätöntä. Välttämättömyyskriteerin täyttyminen riippuisi esimerkiksi siitä, onko koulutus jonkin muun lain nojalla määrätty esimerkiksi suoritettavaksi etäopetuksena. Jos opetus järjestettäisiin lähiopetuksena, välttämättömyyskriteeri täyttyisi tämän osalta. Perusopetuslain väliaikaisen 20 a §:n perusteella etäopetusjärjestelyt ovat pykälässä säädetyin edellytyksin mahdollisia. Mikäli opetus järjestettäisiin perusopetuksen oppilaalle etäopetuksena, ei oppilaan liikkumista kouluun ja takaisin voitaisi pitää välttämättömänä. Muussa tapauksessa perusopetuksen oppilaalla olisi oikeus liikkua perusopetuslain mukaiseen opetukseen ja palveluihin.

Perusopetuslain mukainen opetus kattaisi kaikki perusopetuslain mukaiset toiminnot, kuten esimerkiksi esiopetuksen, oppivelvollisuuteen kuuluvan perusopetuksen, oppivelvollisuusiän ylittäneiden perusopetuksen ja perusopetukseen valmistavan opetuksen. Perusopetuslain mukaisella toiminnalla tarkoitettaisiin kaikkia opetuksen järjestämiseen läheisesti liittyviä muita toimintoja, kuten esimerkiksi välitunteja, ruokailuja, koulukuljetuksia, aamu- ja iltapäivätoimintaa ja kerhotoimintaa sekä perusopetuslain nojalla myönnettäviä

palveluita. Oppilaalla olisi oikeus saada lain nojalla annettavat opintososiaaliset etuudet, kuten esimerkiksi ateria ja oppilas- ja opiskelijahuoltolain mukaiset palvelut.

Myös lapsen mahdollisuus osallistua varhaiskasvatukseen on esityksessä huomioitu. Varhaiskasvatus on keskeinen vanhempien ja muiden huoltajien työssäkäynnin eli yhteiskunnan toimintojen mahdollistaja. Varhaiskasvatuslaki säätää lapsen oikeudesta saada varhaiskasvatusta. Tästä syystä on välttämätöntä mahdollistaa lasten varhaiskasvatukseen osallistuminen. Varhaiskasvatuslain mukaan lapsi voi olla varhaiskasvatuksessa myös toisen kunnan alueella, kuin missä hänen kotikuntansa on. Samoin lapsella voi olla myös kaksi varhaiskasvatuspaikkaa kahden kunnan alueella. Liikkuminen ilman kuntarajoja on myös otettu sääntelyssä huomioon.

Lapsen saattaminen varhaiskasvatuksen ja perusopetukseen olisi mahdollista.

Varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen osalta sääntely säilyisi nykyisenlaisena. Esitys ei loukkaa tai rajoita lapsen perusoikeutta saada varhaiskasvatusta tai perusopetusta lain nojalla annettavien asetusten voimassaolon aikana. Oikeudellinen tila tältä osin vastaa voimassaolevaa sääntelyä varhaiskasvatuslain ja perusopetuslain mukaisen opetuksen ja toiminnan osalta.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ammatillisella koulutuksella tarkoitettaisiin ammatillisesta koulutuksesta annetun lain mukaisia koulutuksia ja tutkintoja, mutta pykälässä ei nimenomaisesti viitata ammatillisesta koulutuksesta annettuun lakiin (531/2017). Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että poikkeuksen on perusteltua kattaa kaikki ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa tarkoitettu koulutus. Ammatillisesta koulutuksesta annetussa laissa säädetään myös valmentavista koulutuksista, joita ovat ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus sekä työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus. Ammatilliseen koulutukseen valmentava koulutus antaa opiskelijoille valmiuksia ammatilliseen tutkintokoulutukseen hakeutumiseksi sekä vahvistaa opiskelijoiden edellytyksiä suorittaa ammatillinen tutkinto. Työhön ja itsenäiseen elämään valmentava koulutus puolestaan on tarkoitettu vaikeimmin vammaisille opiskelijoille ja sen tavoitteena on antaa sairauden tai vamman vuoksi erityistä tukea tarvitseville opiskelijoille henkilökohtaisten tavoitteiden ja valmiuksien mukaista opetusta ja ohjausta.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 62) todetaan, että jos ammatillisessa tai lukiokoulutuksessa opetus järjestetään etäopetuksena, ei opiskelijan liikkumista voitaisi pitää koulutukseen osallistumisen vuoksi lähtökohtaisesti välttämättömänä. Lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa koulutuksessa koulutuksen järjestäjät päättävät etäopetukseen siirtymisestä. Koulutusta järjestetään voimassa olevan toimintalainsäädännön mukaisesti ja sen mahdollistamin joustoin huomioiden voimassa olevat valtioneuvoston periaatepäätöksiin perustuvat suositukset. Voimassa olevien suositusten mukaan suositus etäopetukseen siirtymisestä ei koske välttämätöntä lähiopetusta. Suosituksen mukaan etäopetuksen järjestelyt toteutetaan siten, että niiden kielteiset vaikutukset opintojen etenemiselle voidaan minimoida. Koulutuksen järjestämisessä tulee lisäksi huomioida tartuntatautilain 58 c

§:n hygienia- ja väljyyssäännökset sekä muu hygieniahygienia- ja turvallisuusohjeistus.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 62) on lueteltu tilanteita, kuten erityisen tuen tarve tai oppilaitoksen työsalien ja –välineiden käyttö, jolloin liikkumista opiskeluun osallistumisen vuoksi pidettäisiin säännöksessä tarkoitetulla tavalla välttämättömänä. Ammatillista koulutusta voidaan järjestää myös työpaikoilla oppi- tai koulutussopimukseen perustuvana koulutuksena. Myös oppi- tai koulutussopimukseen perustuvaan opiskelu on hallituksen esityksen perusteluissa todettu sellaiseksi opiskeluksi, johon liikkuminen on välttämätöntä. Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että opintojen edistymisen varmistamiseksi ja erityisen tuen oikeuden täyttämiseksi koulutuksen järjestäjät voisivat jatkossakin järjestää välttämätöntä lähiopetusta ja että välttämättömään lähiopetukseen sekä työpaikalla toteutettavaan oppi- ja koulutussopimuskoulutukseen osallistuminen olisi myös liikkumisrajoitusten voimassaoloalueilla mahdollista.

Opetus- ja kulttuuriministeriö huomauttaa lisäksi, että kevään 2021 ylioppilastutkinnon kokeiden viimeinen koepäivä on 7.4.2021. Mikäli liikkumisrajoitukset tulisivat voimaan vasta tämän ajankohdan jälkeen ja olisivat esityksen mukaisesti voimassa 14.5.2021 asti, ei tällä aikavälillä käytännössä järjestetä ylioppilastutkinnon kokeita.

Hallituksen esityksen 3 §:n 2 momentin 5 kohdassa mainituilla ammatillisella koulutuksella ja korkea-asteen koulutuksella tarkoitetaan myös muiden ministeriöiden toimialalla tapahtuvaa edellä mainittua koulutusta. Samoin kohta koskee myös muuta korkea-asteen koulutusta, joka ei perustu ammattikorkeakoululakiin tai yliopistolakiin.

Korkeakoulujen osalta on voimassa valtioneuvoston periaatepäätökseen perustuva sosiaali- ja terveysministeriön hybristrategian toimintasuunnitelman suositus, jonka mukaan kiihtymis- ja leviämisvaiheessa olevilla alueilla korkeakouluopetus järjestetään etäopetuksena. Suositus ei kuitenkaan koske välttämätöntä lähiopetusta ja korkeakoulut päättävät itse, missä määrin lähiopetusta tai muuta toimintaa niiden tiloissa on välttämätöntä järjestää. Jos opetusta järjestetään lähiopetuksena, hallituksen esityksen mukainen välttämättömyyskriteeri täyttyisi tämän osalta. Myös tutkintoon kuuluva harjoittelu voitaisiin katsoa sellaiseksi opiskeluksi, johon liikkuminen on välttämätöntä. Samoin välttämättömäksi syyksi katsottaisiin korkeakoulujen valintakokeisiin osallistuminen. Korkeakoulujen valintakokeita järjestetään pääosin 24.5.-11.6. välisenä aikana, lukuun ottamatta yksittäisiä lähinnä taide- ja kulttuurialojen valintakokeita, joita järjestetään myös ennen tätä liikkumisrajoitusten esitettynä voimassaoloaikana.

Opetus- ja kulttuuriministeriö toteaa, että erityisesti lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa sekä korkeakoulutuksessa opiskelijat saattavat usein asua toisella paikkakunnalla kuin oppilaitoksen taikka oppi- tai koulutussopimustyöpaikan sijaintipaikkakunnalla. Samoin valinta-, pääsy- ja soveltuvuuskokeet saatetaan

järjestää muualla kuin hakijan kotipaikkakunnalla. Lakiesityksen 3 §:n 2 momentin mukaan liikkumisrajoitusten alaisilla alueilla saa liikkua, niille saa tulla ja niiltä saa poistua, jos liikkuminen on välttämätöntä säännöksessä mainituista syistä, joten säännös ottaa huomioon opiskelijoiden ja hakijoiden mahdollisuudet ylittää kuntarajat heidän osallistuessaan välttämättömään opiskeluun tai valinta-, pääsy- ja soveltuvuuskokeisiin.

Lain perustelujen mukaan 2008- syntyneiden ja sitä nuorempien lasten ulkona tapahtuva harrastustoiminta on mahdollista myös liikkumisrajoitusten oloissa. Selkeyden vuoksi tulisi myös ilmetä se, että lasten ulkona tapahtuvaa harrastamista ohjaamaan ja valvomaan menevät joko palkalliset tai vapaaehtoispohjalta toimivat ohjaajat voivat liikkua harrastuspaikalle.

Ehdotetut liikkumisrajoitukset kohdistuvat laajasti kulttuuritoimeen, eikä rajoitusten aikana olisi sallittua liikkua esimerkiksi kirjastoon, museoon, elokuvateatteriin tai esittävän taiteen tilaisuuteen. Rajoitusten aikana ei voisi liikkua myöskään taiteen perusopetukseen.

Virka- tai työsuhteessa olevien henkilöiden liikkuminen olisi mahdollista, jos liikkuminen olisi välttämätöntä virka- tai työtehtävien hoitamiseksi (3 §:n 2 momentin 4 kohta). Tämä mahdollistaisi esimerkiksi uskonnollisten yhteisöjen virka- tai työsuhteisten henkilöiden, kuten pappien, diakoniatyöntekijöiden ja perheneuvojien liikkumisen työtehtäviensä hoitamiseksi. Sen sijaan lakiehdotuksen ja sen perustelujen nojalla ei ole selvää, miltä osin apurahan turvin tehtävä työ kuuluisi kyseisen poikkeuksen piiriin. Maatalousyrittäjien eläkelaitos Melassa on tällä hetkellä vakuutettuna 3 000–3 500 tieteellistä tutkimusta tai taiteellista työtä apurahalla tekevää henkilöä. Taiteen edistämiskeskuksen myöntämiä korona-apurahoja ei ole vakuutettu Melassa, joten niitä saavat henkilöt eivät sisälly Melan tilastoihin. Tämän lisäksi kulttuurin alalla työskentelee ihmisiä myös muiden lyhytaikaisten apurahojen turvin. Myös monelle urheilijalle opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämä tuloverolain nojalla verovapaa urheilija-apuraha on joko ainoa tai merkittävä toimeentulon lähde. Siksi opetus- ja kulttuuriministeriön urheilija-apurahalla tapahtuva päätoiminen tai osapäivätoiminen urheilu tulisi tulkita työnteoksi.

Esityksen mukaan liikkuminen olisi mahdollista uskonnollisen yhteisön järjestämien diakoniapalvelujen käyttämiseksi (3 §:n 2 momentin 3 kohta) sekä läheisen henkilön hautajaisiin osallistumiseksi (8 kohta). Rajoitusten poikkeukseksi ehdotetaan myös säädettävän liikkuminen yksilölliseen sielunhoidolliseen tapaamiseen uskonnollisen yhteisön edustajan kanssa (9 kohta). Tällaisella tapaamisella tarkoitetaan lähtökohtaisesti kahdenkeskistä tilaisuutta esimerkiksi papin, imaamin, rabbin tai muun uskonnollisen yhteisön edustajan kanssa. Tällainen mahdollisuus vähentäisi etenkin heikoimmassa asemassa olevien henkilöiden yksinäisyyttä ja mielenterveysongelmia sekä tukisi väestön kriisinkestävyyttä. Yhtenä esimerkkinä sielunhoidollisesta tapaamisesta on kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittu kaste.

Perustuslain 11 §:n mukaan uskonnon vapauteen sisältyy muun muassa oikeus kuulua uskonnolliseen yhdyskuntaan. Uskonnonvapauslain (453/2003) 3 §:n mukaan jokaisella on oikeus päättää uskonnollisesta asemastaan liittymällä sellaiseen uskonnolliseen yhdyskuntaan, joka hyväksyy hänet jäsenekseen. Lapsen uskonnollisesta asemasta päättävät pääsääntöisesti hänen huoltajansa yhdessä. Evankelis-luterilaista kirkkoa koskevan kirkkolain (1054/1993) 3 §:n 1 momentin mukaan kirkon jäseneksi otetaan kasteessa. Kirkkojärjestyksen (1055/1993) mukaan kirkon jäsenten tulee saattaa lapsensa kastettavaksi ilman tarpeetonta viivytystä (15 §) ja kastettavalla tulee olla ainakin kaksi kummia (16 §). Kaste toimitetaan kirkossa, kappelissa, kotona tai muualla sen mukaan kuin pappi ja asianosaiset siitä sopivat, ja vähintään kahden kummin tai muun todistajan tulee olla läsnä kastetoimituksessa (17 §).

Ortodoksisen ja katolisen kirkon mukaan kastetoimitus on pääsääntöisesti pidettävä kirkossa. Toimitus on kuitenkin mahdollista toimittaa vakavista syistä myös muualla, kuten kotona. Sekä ortodoksien että katolisen kirkon mukaan kastetilaisuudessa on oltava paikalla yksi kummi. Koska kastetoimitus voidaan edellä mainituissa uskonnollisissa yhdyskunnissa toimittaa poikkeuksellisissa tilanteissa myös kotona, jolloin kastettavan henkilön ja hänen perheensä ei tarvitsisi liikkua, poikkeusmahdollisuus koskisi lähinnä kummeja ja muita tarvittavia todistajia, joiden olisi liikuttava omasta asuinpaikastaan kastettavan henkilön kotiin. Pappi voisi liikkua tilaisuuteen ehdotetun lain 3 §:n 2 momentin 4 kohdan (työ- tai virkasuhteeseen liittyvän työtehtävän hoitaminen).

Ottaen huomioon, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, on perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan säädettävä lailla, opetus- ja kulttuuriministeriö ehdottaa harkittavaksi, olisiko kaste perusteltua mainita liikkumisrajoituksen poikkeuksena myös lakitekstissä. Arvio liikkumisen välttämättömyydestä koskisi tällöin sekä sitä, onko kastetilaisuuden järjestäminen lyhytkestoisten liikkumisrajoitusten aikana välttämätöntä sekä sitä, ketkä tällaiseen tilaisuuteen voisivat liikkua. Arvion tulisi perustua perustuslaissa turvattu uskonnon vapaus huomioon ottaen uskonnollisen yhteisön omiin sääntöihin ja perinteisiin.