OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Lausunto

5.11.2026

VN/35609/2025
VN/35609/2025-OKM-79

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja vapaan sivistystyön järjestämistä häiriötilanteissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 233/2026 vp)

Esityksen tavoitteet ja keskeinen sisältö

Varhaiskasvatuslakiin, perusopetuslakiin, Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin ja vapaasta sivistystyöstä annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi poikkeussäännöksiä kasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisestä häiriötilanteissa. Säännösten tarkoituksena on, että edellä mainittuja toimintoja voitaisiin järjestää mahdollisimman täysimääräisesti silloinkin, kun niiden järjestäminen normaalilla tavalla ei olisi häiriötilanteen vuoksi mahdollista.

Ehdotetuissa säännöksissä määriteltäisiin, mitä häiriötilanteella tarkoitetaan ja millä edellytyksillä kasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämistä koskevista säännöksistä voitaisiin poiketa häiriötilanteissa. Lähtökohtana on, että poikkeaminen rajattaisiin välttämättömään ja että lasten, oppilaiden ja opiskelijoiden oikeus opetukseen ja koulutukseen, tukeen sekä turvalliseen varhaiskasvatus- ja opiskeluympäristöön toteutuisi myös häiriötilanteissa.

Esityksen tavoitteena on toteuttaa Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjaus kaikkien hallinnonalojen häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkastelun toteuttamisesta. Tavoitteena on myös vähentää ja ehkäistä haittoja, joita häiriötilanteet voivat aiheuttaa lasten, oppilaiden, opiskelijoiden ja oppilaitosten henkilökunnan terveydelle ja turvallisuudelle. Samalla pyritään varmistamaan perustuslain 16 §:ssä säädettyjen sivistyksellisten oikeuksien sekä 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen palveluiden toteutuminen myös häiriötilanteiden aikana.

Esityksen suhde perustuslakiin

Ehdotus liittyy erityisesti perustuslain 6, 16, 19, 22 ja 80 §:ään. Tässä lausunnossa keskitytään sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta erityisesti niihin ehdotettuihin säännöksiin, jotka mahdollistaisivat opetukseen tehtävät poikkeukset häiriötilanteissa. Lisäksi arvioidaan ehdotettuihin valtuutuksiin sisältyvien poikkeusten laajuutta ja merkittävyyttä suhteessa perustuslain 80 §:n vaatimuksiin. Esityksen suhdetta perustuslakiin on arvioitu tarkemmin esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Opetus- ja kulttuuriministeriö				
PL 29 00023 Valtioneuvosto	Meritullinkatu 10 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001		kirjaamo.okm@gov.fi

Ehdotetut poikkeukset sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta

Ehdotukset mahdollistaisivat muun muassa perusopetuksen järjestämisen etäopetuksena, poikkeamisen perusopetuksen tuntijaosta, opetuksen määrästä, paikallisista opetussuunnitelmista sekä varhaiskasvatuksessa esimerkiksi henkilöstömitoituksesta ja aukioloajoista, jos se olisi häiriötilanteen vuoksi välttämätöntä. Samalla säädettäisiin tiettyjen keskeisten velvoitteiden, kuten maksuttoman kouluruokailun, toteuttamisesta häiriötilanteiden aikana.

Esityksessä ehdotetuilla poikkeuksilla pyrittäisiin turvaamaan, että varhaiskasvatusta, opetusta ja koulutusta voitaisiin jatkaa myös tilanteissa, joissa niiden järjestäminen tavanomaisin järjestelyin ei olisi mahdollista. Opetukseen ehdotettavia poikkeuksia voidaan kuitenkin arvioida myös perustuslain 16 §:ssä turvattujen oikeuksien rajoituksina siltä osin kuin ne mahdollistavat poikkeamisen opetuksen normaalista määrästä ja sisällöstä sekä kouluruokailusta.

Ehdotetut säännökset ovat tarkkarajaisia ja täsmällisiä, koska niitä voitaisiin soveltaa vain lain tasolla määritellyissä häiriötilanteissa. Opetukseen tehtävistä poikkeuksista voitaisiin säätää valtioneuvoston asetuksella ainoastaan tilanteissa, joissa poikkeukset ovat välttämättömiä opetuksen järjestämisen mahdollistamiseksi. Asetus voisi olla voimassa enintään kolme kuukautta kerrallaan, minkä jälkeen sen välttämättömyyttä olisi arvioitava uudelleen. Opetuksen järjestäjät eivät voisi omalla päätöksellään ottaa poikkeuksia käyttöön. Sääntelyä voidaan pitää myös oikeasuhtaisena, koska esityksessä ehdotettavat poikkeukset eivät mahdollistaisi opetuksen tai tietyn oppiaineen opettamisen tosiasiallista keskeyttämistä, eikä kaikkia joustoja olisi tarkoitus ottaa välttämättä käyttöön yhtä aikaa.

Ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida olevan välttämätöntä tavoiteltavaan päämäärään nähden, sillä voimassa oleva lainsäädäntö ei pakottavaan syyhyn perustuvan opetuksen keskeyttämisen lisäksi sisällä häiriötilanteisiin soveltuvia säännöksiä, jotka mahdollistaisivat poikkeukset opetuksen järjestämiseen. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on turvata paitsi oikeutta opetukseen, myös oppilaiden ja koulun henkilökunnan oikeutta turvallisuuteen. Lisäksi sääntelyllä pyritään varautumaan erilaisiin häiriötilanteisiin ja turvaamaan opetuksen jatkuvuutta.

Maksuton perusopetus tarkoittaa perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuman kannan mukaisesti myös riittävää ravintoa (PeVM 25/1994 vp). Kouluruokailun tärkeyteen kiinnitettiin huomiota myös koronapandemian aikaisten säännösten eduskuntakäsittelyissä (SiVL 2/2020 vp; SiVL 3/2020 vp; SiVM 8/2020 vp; PeVM 6/2020; PeVL 18/2020 vp). Tämän vuoksi esityksessä ei esitetä säädettäväksi poikkeusta maksuttoman aterian antamiseen, vaan myös häiriötilanteissa oppilaille turvattaisiin oikeus riittävään ravintoon. Etäopetuksessa aterialta ei kuitenkaan edellytettäisi ohjattua ruokailua. Lisäksi häiriötilanteissa ehdotetaan jätettäväksi pois vaatimus aterian täysipainoisuudesta, koska esimerkiksi tuoretuotteiden toimittaminen turvallisesti voi joissakin häiriötilanteissa olla haastavaa. Koronapandemian aikana voimassa ollutta kouluruokailun ohjattavuudesta poikkeamisen mahdollistavaa sääntelyä pidettiin eduskuntakäsittelyn aikana pakottavissa syistä perusteltuna (SiVM 8/2020 vp; PeVL 18/2020 vp).

Ehdotettu säännös, joka mahdollistaisi opetuksen järjestämisen välttämättömissä tilanteissa etäopetuksena, puolestaan turvaisi oikeutta saada opetusta myös silloin, kun opetuksen järjestäminen normaalilla tavalla koulussa ei olisi mahdollista. Etäopetuksen järjestämisessä olisi varmistettava, että oikeus saada perusopetusta toteutuu mahdollisimman yhdenvertaisesti ja täysimääräisesti. Etäopetuksessa tulisi ensisijaisesti pyrkiä olemaan samanaikaisesti vuorovaikutuksessa opettajan kanssa, eikä etäopetus voisi tarkoittaa ainoastaan itsenäisten tehtävien suorittamista. Perustuslakivaliokunta on koronapandemian etäopetusjärjestelyjen osalta kiinnittänyt huomiota siihen, ettei siirtyminen lähiopetuksesta etäopetukseen sinänsä merkitse välttämättä perusoikeusrajoitusta (PeVL 18/2020 vp).

Lisäksi on merkityksellistä, että oppivelvollisuus, oikeus maksuttomaan perusopetukseen sekä oikeus oppimisen ja koulunkäynnin tukeen säilyisivät häiriötilanteesta huolimatta. Esityksellä turvattaisiin myös yhdenvertaisuuden toteutumista varmistamalla haavoittuvammassa asemassa olevien oppilaiden oikeus lähiopetukseen.

Edellä esitetyillä perusteluilla ehdotettu sääntely ei kohdistuisi perustuslain 16 §:ssä turvattujen perusoikeuksien ydinalueeseen ja sääntelyn voidaan katsoa olevan linjassa myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi ehdotettujen poikkeussäännösten voidaan arvioida täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Lupa- ja valvontaviraston toimivalta ja asetuksenantovaltuudet

Lupa- ja valvontavirastolle ehdotetaan säädettäväksi valtuutus päättää häiriötilanteissa etäopetukseen siirtymisestä paikallisesti ja alueellisesti enintään viikon ajaksi. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää edellä kuvattujen kasvatukseen ja opetukseen tehtävien poikkeuksien lisäksi etäopetukseen siirtymisestä pidempikestoisissa ja valtakunnallisissa häiriötilanteissa. Sekä Lupa- ja valvontavirastolle ehdotettua toimivaltaa että valtioneuvostolle ehdotettavia asetuksenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n kannalta.

Lupa- ja valvontaviraston toimivaltaa etäopetukseen siirtymisestä voidaan pitää täsmällisesti rajattuna, sillä päätös voisi olla voimassa enintään viikon ja Lupa- ja valvontavirasto voisi päättää ainoastaan etäopetukseen siirtymisestä. Virastolla ei olisi toimivaltaa tehdä muita opetuksen järjestämistä koskevia ratkaisuja häiriötilanteissa. Toimivallan osoittaminen valtakunnalliselle viranomaiselle mahdollistaisi sen, että etäopetukseen siirtymistä koskeva päätös voitaisiin tehdä viivytyksettä tilanteessa, jossa häiriötilanne edellyttää nopeaa päätöksentekoa oppilaiden opetuksen jatkuvuuden sekä turvallisen opiskeluympäristön turvaamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi asetuksenantovaltuutuksista, joiden perusteella häiriötilanteissa valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää kasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämiseen liittyvistä poikkeuksista enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. Ehdotetuilla asetuksenantovaltuutuksilla mahdollistettaisiin, että välttämättömissä häiriötilanteissa asetuksella voitaisiin säätää poikkeuksia voimassa olevaan lainsäädäntöön. Tällaisia valtuuksia, joilla voidaan poiketa lain säännöksistä asetuksella, on lähtökohtaisesti pidetty lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena ja pääsääntönä onkin, että asetuksella ei voida poiketa lain säännöksistä tai antaa sellaisia täydentäviä säännöksiä, jotka tosiasiassa merkitsisivät lain sisällön muuttamista. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausuntokäytännössään katsonut, että laista poikkeamisen mahdollistavia valtuutuksia on tapauskohtaisesti ollut mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (PeVL 41/2010 vp, PeVL 17/2010 vp ja PeVL 14/2006 vp).

Esityksessä olisi säädetty täsmällisesti häiriötilanteen määritelmästä sekä selkeästi niistä poikkeuksista, joista valtioneuvoston asetuksella voitaisiin häiriötilanteissa säätää. Asetuksenantovallan käyttäminen häiriötilanteissa edellyttäisi, että poikkeussäännösten antaminen olisi kyseisissä tilanteissa välttämätöntä. Valtioneuvoston asetuksella ehdotetaan säädettäväksi joustoista voimassa olevaan sääntelyyn, mutta asetuksella ei voitaisi poiketa laajamittaisesti voimassa olevan lainsäädännön sisällöstä. Näin ollen ehdotettujen säännösten voidaan katsoa sisältävän asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja. Poikkeussäännösten antamisen tarkoituksena olisi turvata muiden perusoikeuksien toteutumista häiriötilanteissa. Huomioiden tämä poikkeussäännösten tarkoitus ja se, että ne voisivat olla voimassa kerrallaan enintään kolme kuukautta häiriötilanteiden sitä edellyttäessä, voidaan ehdotettuja lainsäädäntöön tehtäviä poikkeuksia pitää varsin vähäisinä.

Hallitusneuvos Jenni Jokinen

Jakelu Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Tiedoksi OKM Opetus- ja kulttuuriministeriö, Ina Mickos
OKM KPE Kansliapäällikön esikunta, Heidi Backman