Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 5.11.2026

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE VARHAISKASVATUKSEN, PERUSOPETUKSEN JA VAPAAN SIVISTYSTYÖN JÄRJESTÄMISTÄ HÄIRIÖTILANTEISSA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 233/2026 VP)

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

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi varhaiskasvatuslakia, perusopetuslakia, Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettua lakia ja vapaasta sivistystyöstä annettua lakia. Esitys sisältää ehdotukset edellä mainituissa laeissa säädetyn kasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen turvaamiseksi erilaisten häiriötilanteiden aikana sekä näihin tilanteisiin varautumiseksi. Esitys liittyy Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa tarkoitettuun häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkasteluun opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (12). Perustuslakijaksossa on tehty arviointia suhteessa tai viitattu perustuslain 6 §:ään (yhdenvertaisuus), 7 §:ään (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen), 16 §:ään (sivistykselliset oikeudet), 19 §:ään (oikeus sosiaaliturvaan), 21 §:ään (oikeusturva), 22 §:ään (perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen), 80 §:ään (asetuksen antaminen ja lainsäädäntövallan siirtäminen), 120 §:ään (Ahvenanmaan erityisasema) ja 121 §:ään (kunnallinen itsehallinto). Esille on tuotu myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä.

Esitys kytkeytyy myös ihmisoikeussopimuksiin, keskeisimpänä YK:n lapsen oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 59–60/1991), Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18/1990), YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 6/1976) ja vammaisten henkilöiden oikeuksista annettuun yleissopimukseen (SopS 27/2016, vammaisyleissopimus). Esityksessä on kuvattu vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin (4.2.5).

Esityksessä on katsottu, että ehdotetut lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto ehdotettuihin asetuksenantovaltuuksiin sisältyvien poikkeusten laajuuden ja merkittävyyden hyväksyttävyydestä sekä niiden suhteesta perustuslain 80 §:ään. Lisäksi pidetään suotavana, että perustuslakivaliokunta arvioisi kasvatukseen, opetukseen ja koulutukseen esitettyjä poikkeusjärjestelyjä muun muassa sivistyksellisten oikeuksien kannalta.

Yleisarvio

Esityksessä on ehdotettu säädettäväksi kasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisestä häiriötilanteissa sekä varautumisvelvollisuudesta varhaiskasvatuksessa, perusopetuksessa sekä vapaassa sivistystyössä. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä useiden perusoikeussäännösten (perustuslain 6, 7, 16, 19 ja 21 §) sekä muidenkin perustuslain säännösten kannalta (22, 80 ja 121 §).

Esityksen perustuslakijakso on kattaa asiassa keskeiset valtiosääntöoikeudelliset kysymykset. Ehdotukseen liittyy kuitenkin myös perustuslain 124 §:ään liittyviä ulottuvuuksia, joita ei ole arvioitu. En kuitenkaan katso, että ehdotettu muodostuisi tältä osin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Tehty perustuslakitarkastelu perustuu muutoin pääosin asianmukaiselle valtiosääntöoikeudellisten arviointiperusteiden tarkastelulle, minkä vuoksi esitän lausunnossani vain arviointipohjaa täydentäviä näkökohtia. Esityksen perustuslainmukaisuuden arviointi on jäänyt esityksessä paikoin liian toteavaksi eikä tuo esiin kaikkia olennaisia valtiosääntöoikeudellisia seikkoja. Paikoin perusoikeuksien rajoittamisen kannalta keskeisiä seikkoja on käyty läpi säännöskohtaisissa perusteluissa ilman, että perustelutekstin sisältö heijastuu riittävästi ehdotetussa lakitekstissä.

Kiinnitän seuraavassa erikseen valtiosääntöoikeudellista huomiota lailla säätämiseen, häiriötilanteen määritelmään, ehdotusten suhteeseen sivistyksellisiin oikeuksiin, yhdenvertaisuuteen sekä asetuksenantovaltuuksiin ja lainsäädäntövallan siirtämiseen. Huomiot kohdistuvat erityisesti 1. lakiehdotukseen (lakiehdotus perusopetuslain muuttamisesta) ja soveltuvin osin tai erikseen todetusti muihin lakiehdotuksiin.

Säätäminen toistaiseksi voimassa olevana tavallisena lakina

Ehdotetut säännökset vastaavat pääasiassa perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta annettujen lakien (1191–1192/2020) sisältöä poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä. Mainitut lait säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 41/2020 vp, PeVL 18/2020 vp). Valiokunta piti asianmukaisena sääntelyn rajattua voimassaoloaikaa ja viittasi siihen, että se piti koronapandemian aikana, esimerkiksi arvioidessaan tilapäisiä säännöksiä tartuntatautilakiin, mahdollisesti tarpeellisiksi osoittautuvien pysyvien muutosten säätämistä normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen perusteltuna (PeVL 18/2020 vp, s. 2–3, PeVL 14/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVM 11/2020 vp, s. 6).

Mainittu lainsäädäntö säädettiin voimaan tavallisena lainsäädäntönä, jossa perustuslaissa säädettyä perusoikeutta perusopetukseen rajattiin perusoikeuksien rajoitusoppien mukaisesti. Tarkoituksena oli ehkäistä koronaviruksen (COVID-19) leviämistä, lieventää siitä koituvia haittoja sekä turvata perusopetuslain mukaisen opetuksen turvallinen järjestäminen. Perustuslakivaliokunta piti valintaa säätää asiasta tavallisella lailla perusteltuna. Valiokunta on korostanut perustuslain 23 §:n soveltamisen poikkeuksellisuutta. Perustuslain 23 §:stä ilmenevän ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentissa esitetyn periaatteen mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat poikkeusoloissakin ensisijaisia. Poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain

23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3).

Ehdotettu lailla säätäminen on perusteltua johtuen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesta oikeusvaltioperiaatteesta ja 80 §:n 1 momentin mukaisesta velvoitteesta säätää yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista lailla sekä perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä. Tavallisella lailla on säädettävä viranomaisten säännönmukaisista toimivaltuuksista

Koronapandemian aikana opetuksen ja koulutuksen järjestämistä ei poikkeusoloissa keskeytetty vaan valtioneuvoston soveltamisasetuksilla otettiin käyttöön perusopetuksessa uutena opetuksen järjestämismuotona etäopetus, johon kunnat ja muut opetuksen järjestäjät eivät olleet voineet ennalta varautua, koska normaaliolojen lainsäädäntö ei sitä mahdollistanut eikä valmiuslain toimivaltuussäännös tällaista tilannetta tunnista. On pidettävä tärkeänä, että esimerkiksi perusopetuksessa mahdollistetaan etäopetuksen järjestäminen perusopetuksessa tilanteissa, joissa opetusta ei muutoin pysytä järjestämään.

En pidä kuitenkaan valtiosääntöoikeudellisesti täysin ongelmattomana, että lailla säädettäisiin viranomaisten säännönmukaisiksi toimivaltuuksiksi vaikutuksiltaan perusoikeuksia rajoittavia toimivaltuuksia, joiden sisältö olisi sama kuin aiemmin poikkeusoloperusteella ja koronaviruksen leviämisen ehkäisemiseksi. On ongelmallista, jos normaaliolojen häiriötilan käsitteellä luodaan kategoria, jossa perusoikeuksien rajoittaminen olisi mahdollista nyt ehdotetulla tavalla huomattavan paljon epämääräisemmin ja väljemmin perustein kuin mikä kuuluu perusoikeuksien rajoitusdoktriinin täsmällisyysvaatimukseen ja mikä on mahdollista perustuslain 23 §:n tai valmiuslainkaan nojalla. Pidän tärkeänä korostaa, ettei perusoikeuksiin tule puuttua valtiosääntöoikeuden vakiintuneesta systematiikasta poikkeavalla tavalla.

Kiinnitän huomiota siihen, että normaaliolojen häiriötilan käsitettä on kuitenkin jo käytetty lainsäädännössä. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 50 b §:n 1 momentissa viitataan sekä normaaliolojen häiriötilan että poikkeusolojen käsitteeseen. Mainittu säännös säädetiin voimaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 10/2025 vp.) Valiokunta lausui myös vastikään käsitellystä esityksestä poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta, jolla lakiin lisättiin normaaliolojen vakavan häiriötilanteen käsite (ks. PeVL 19/2026 vp). Lisäksi vireillä on myös muuta lainsäädäntöä, jossa on ehdotettu säännöksiä myös koulutuksen järjestämisestä poikkeusoloissa ja häiriötilanteissa (ks. HE 212/2026 vp eduskunnalle laiksi ammatillisesta koulutuksesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi).

Vaikka legaalimääritelmiä ja -käsitteitä on pääsääntöisesti syytä tarkastella lakikohtaisesti, olisi mielestäni sääntelyn selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi tarpeellista kiinnittää huomiota myös etenkin saman sääntelykokonaisuuden ja soveltamiskentän säännösten yhdenmukaisuuteen. Voimassa olevassa oikeustilassa normaaliolojen häiriötilan käsitteistön käyttäminen vaikuttaa ongelmallisen hajanaiselta etenkin eri sektoreiden välillä. Pidän ongelmallisena myös sitä, että sanamuodoltaan melkein vastaavia häiriötilanteiden määritelmiä on perusteltu eri lakiehdotusten perusteluissa eri tavoin. Etenkin saman sääntelykentän, tässä kasvatuksen ja koulutuksen lainsäädännön, häiriötilakäsitteistön ja määritelmien yhdenmukaisuudesta tulisi huolehtia.

Pidän tärkeänä nostaa esille myös ehdotetun sääntelyn suhteen valmiuslakiin. En pidä sinänsä ongelmallisena, että esityksessä ehdotetaan säännöksiä kasvatuksen ja opetuksen järjestäjien sekä vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjien varautumisvelvollisuudesta. Varautumisella voidaan varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan lukien haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeuksien, toteutuminen häiriötilanteissa sekä ehkäistä ennakoimattomia vaikutuksia. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että esi- ja perusopetuksen varautumisvelvoite laajenisi koskemaan myös yksityisiä opetuksenjärjestäjiä. Esityksessä ei ole kytketty tätä ehdotusta perustuslain 124 §:ään julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

Lisäksi pidän puutteena sitä, että esityksessä ei käsitellä havaintojeni mukaan riittävästi ehdotetun sääntelyn ja poikkeuslakina säädetyn valmiuslain välistä suhdetta. Esityksessä viitataan (s. 38) siihen, että kaikkia häiriötilanteita ei voida pitää sellaisina poikkeusoloina, jotka täyttäisivät valmiuslain soveltamisedellytykset. Esityksen häiriötilanteita koskevien ehdotusten suhde valmiuslain kasvatusta ja koulutusta koskeviin toimivaltuuksiin jää epäselväksi. Kysymykseksi nousee myös se, voiko normaaliolojen häiriötilan kategoria myös nostaa kynnystä todeta valmiuslain mukaiset poikkeusolot ja ottaa käyttöön sen mukaisia toimivaltuuksia. Esitys liittyy lisäksi valmiuslain kokonaisuudistukseen, minkä vuoksi sääntelykokonaisuuden johdonmukaisuuden merkitys korostuu.

Epäselvyyttä jää myös jossain määrin ehdotetun sääntelyn suhteesta ja eroavuudesta muuhun perusopetuslain sääntelyyn, etenkin perusopetuslain 23 §:n 3 momenttiin pakottavista syistä, joiden vuoksi opetusta ei voida järjestää eikä opetussuunnitelman mukaisia tavoitteita voida muutoin saavuttaa.

Perustuslakivaliokunta on painottanut vastaavissa asiayhteyksissä tarvetta perusoikeuden toteutumisen varmistamiseen myös asianmukaisella ohjeistuksella (PeVL 18/2020 vp, s. 4). Valiokunta on lisäksi pitänyt erityisen merkityksellisenä lainsäädännön toimeenpanon huolellista seurantaa ja sääntelyssä mahdollisesti havaittavien ongelmien asianmukaista korjaamista (ks. esim. PeVM 10/2020 vp, PeVL 18/2020 vp, s. 4). Vastaavat näkökohdat asianmukaisen ohjeistuksen sekä seurannan ja mahdollisesti havaittavien ongelmien korjaamisesta koskevat myös nyt arvioitavana olevaa esitystä.

Häiriötilanteen määritelmä

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi käsillä olevan alan lainsäädäntöön häiriötilan käsite, joka myös määriteltäisiin. Perusopetuslakiin säädettäisiin 20 j § (Häiriötilanteet esi- ja perusopetuksessa), jonka mukaan häiriötilanteella tarkoitetaan poikkeuksellista uhkaa, tilannetta tai tapahtumaa, joka estää opetuksen järjestämisen siten kuin muualla tässä laissa säädetään tai joka vaarantaa oppilaiden turvallisuuden ja terveyden. Häiriötilanne voi ilmetä paikallisesti, alueellisesti tai valtakunnallisesti. Häiriötilanteita ovat:
1) vakava epidemia;
2) vakava ilkivalta tai rikollisuus taikka terroristinen tai muu väkivaltainen isku;
3) vaikutuksiltaan vakava kyberisku;
4) vakava energiahuollon tai kunnallistekniikan häiriö;
5) vaikutuksiltaan vakava luonnon- tai ympäristökatastrofi tai sään ääri-ilmiöt;

6) suuronnettomuudet;
7) muut vaikutuksiltaan 1–6 kohtiin rinnastuvat vakavat häiriötilanteet.

Varhaiskasvatuslain 11 a §:ksi (Häiriötilanteet varhaiskasvatuksessa) ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain 23 §:ksi (Häiriötilanteet) ehdotetaan säännöksiä, jotka vastaavat pääosin edellä kuvattua määritelmää.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain muutosta arvioidessaan perustuslakivaliokunta arvioit lain 50 b §:n 1 momenttia sosiaali- ja terveydenhuollon häiriötilanteiden ja poikkeusolojen kansallisesta johtamisesta. Valiokunta nosti esille, että 50 b § on sovellettavissa normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Poikkeusoloilla ehdotuksessa tarkoitettiin valiokunnan mukaan ilmeisesti valmiuslain mukaisia poikkeusoloja. Ilmaisu ”normaaliolojen häiriötilanteet” jäi puolestaan säännösehdotuksen ja sen perustelujen valossa täysin avoimeksi. Ehdotuksen perusteluissa viitattiin joihinkin esimerkkeihin tällaisista tilanteista. Perustuslakivaliokunta piti selvänä, etteivät esityksessä mainitut esimerkit (kuten energia-, elintarvike- ja lääketuotannon sekä vedenjakelun häiriöt) lievissä muodoissaan muodosta perustetta soveltaa ehdotettua 50 b §:ää. Sääntelyä oli välttämätöntä muuttaa niin, että siitä käy ilmi huomattavasti nyt ehdotettua täsmällisemmin, millaisissa varsin vakavissa olosuhteissa säännöstä voidaan soveltaa. Tällainen muutos oli edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Täsmentämisestä voitiin perustuslakivaliokunnan huolehtia esimerkiksi lakiin otettavalla avoimella esimerkkiluettelolla säännöksen soveltamistilanteista. (PeVL 10/2025 vp, kappale 8, ks. myös PeVL 19/2026 vp, kappale 7.)

Huomio kiinnittyy siihen, että ehdotetussa häiriötilan määritelmässä opetuksen, koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestämisen estyminen muualla laissa säädetyllä tavalla sekä lasten, oppilaiden tai opiskelijoiden turvallisuuden ja terveyden vaarantuminen ovat rinnasteisia perusteita. Häiriötilanteen olemassaolo ei siten edellytä molempien perusteiden samanaikaista täyttymistä, vaan toisen niistä täyttyminen riittää. Viimeksi mainitun perusteen osalta lisäksi edellytetään sekä turvallisuuden että terveyden vaarantumista, mikä nostaa soveltamiskynnystä, mutta jonka tarkoituksenmukaisuudesta jää epäselvyyttä. Ehdotetussa sääntelyssä soveltamiskynnystä nostaa asetettu poikkeuksellisuuden määre, mutta samalla tarkoitettu poikkeuksellisuus jää epämääräiseksi. Arvioni mukaan häiriötilanteen soveltamiskynnys jää osin avoimeksi. Lisäksi soveltamiskynnystä voi pitää osaltaan matalana etenkin siltä osin, kun häiriötilanteen määritelmä voi täyttyä poikkeuksellisessa tilanteessa, joka estää opetuksen järjestämisen siten kuin muualla laissa säädetään.

Huomio kiinnittyy myös määritelmään kuuluvaan esimerkkiluetteloon. Luettelon 7 kohdan viittaus vaikutuksiltaan muihin kohtiin rinnastuviin vakaviin häiriötilanteisiin jättää määritelmään merkittävää avoimuutta. Ehdotettu esimerkkiluettelo myös osin poikkeaa esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain 50 b §:n 1 momentin kohtaluettelosta. Tällaista avoimuutta ja epäyhtenäisyyttä voi pitää sääntelyn täsmällisyyttä ja selkeyttä heikentävänä. Samalla on kuitenkin syytä ottaa huomioon, että sinänsä täsmentäminen lakiin otettavalla avoimella esimerkkiluettelolla säännöksen soveltamistilanteista on ollut perustuslakivaliokunnan mukaan mahdollista vastaavassa sääntely-yhteydessä (ks. PeVL 10/2025 vp, kappale 8).

Lisäksi merkillepantavaa on ehdotetuissa häiriötilan määritelmäsäännöksissä käytettyjen käsitteiden ”poikkeuksellinen” ja ”vakava” välinen epäselvyys. Ehdotettua määritelmä on jäänyt siten ongelmalliseksi paitsi lailla säätämiseen kuuluvan täsmällisyysvaatimuksen myös perusoikeuksia rajoittavalta sääntelyltä edellytettävän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta.

Häiriötilanteen määritelmän täsmällisyys ja sen soveltamiskynnys on merkityksellinen siltäkin kannalta, että ehdotettu sääntely mahdollistaisi melko laaja-alaisen poikkeamisen joko valtioneuvoston asetuksella tai Lupa- ja valvontaviranomaisen päätöksellä lain säännöksistä. Häiriötilanteen määritelmän soveltamiskynnys samalla rajaa, kuinka laajasti asetuksella tai viranomaisen määräyksellä voitaisiin poiketa lain säännöksistä. Ehdotetut toimivaltasäännökset ovat käsitykseni mukaan osin merkittäviäkin. Myös tämän vuoksi tulisi kiinnittää erityistä huomiota määritelmän täsmällisyyteen. Mainitut seikat ovat merkityksellistä perustuslain 80 §:ssä säädetyn asetuksen antamisen ja lainsäädäntövallan siirtämisen kannalta, jota tarkastelen vielä jäljempänä erikseen.

Ehdotetuissa määritelmäsäännöksissä ei myöskään viitata tarkoitetun häiriötilan tilapäisyyteen. Perusoikeusrajoitusten osalta vaatimus sääntelyn suhteellisuudesta edellyttäisi tarkoitetun häiriötilan toteamisen välttämättömyyttä ja sitä, että kyse olisi myös ajallisesti mahdollisimman rajatusta tilanteesta. Kuitenkin muulla, kuten ehdotetussa perusopetuslain 20 l §:ssä kuitenkin säädettäisiin, että ”Jos häiriötilanteesta johtuen opetuksen järjestämiseksi on välttämätöntä, valtioneuvoston asetuksella säädetään opetuksen järjestämisestä etäopetuksena. Tällainen asetus annetaan määräajaksi, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan.” Tähän nähden kuitenkin varhaiskasvatuslain 11 b §:ssä viitataan myös vaatimuksen mahdollisimman lyhytaikaisesta kestosta. Nähdäkseni vaatimus mahdollisimman lyhyestä voimassaolosta kuuluisi johdonmukaisesti muihinkin vastaaviin ehdotettuihin säännöksiin.

Useat esimerkkiluettelon kohdista voisivat mahdollisesti toimia perusteena perustuslain 23 §:n mukaiselle tilapäiselle poikkeamiselle perusoikeuksista tai valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamiselle. Suhde mainittuihin valtiosääntöoikeudellisiin poikkeusolosäännöksiin tai -kategorioihin jää esityksessä vaille riittävää selvyyttä.

Suhde sivistyksellisiin oikeuksiin

Sääntely on merkityksellistä erityisesti 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/I). Lisäksi maksuttomuus kattaa tarpeelliset koulukuljetukset ja riittävän ravinnon (PeVM 25/1994 vp, s. 9/II). Oppivelvollisuudesta säädetään perustuslain 16 §:n 1 momentin toisen virkkeen mukaan lailla. Momentin virkkeet ovat säännöksen 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/I).

Perustuslain 16 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan velvollisuuden turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Velvollisuus kattaa opetuksen esiopetuksesta aikuiskoulutukseen asti (PeVL 9/2013 vp, s. 3). Kysymys ei ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 26/2013 vp, s. 2–3, PeVL 20/2007 vp, s. 3, PeVL 14/2003 vp, s. 2).

Perustuslaissa ei edellytetä muun opetuksen kuin perusopetuksen maksuttomuutta, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että jokaisella on tosiasiallinen mahdollisuus saada opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Viittaus yhtäläiseen mahdollisuuteen merkitsee, että jokaiselle tulee turvata puheena olevat mahdollisuudet muun muassa asuinpaikasta riippumatta. Perustuslakivaliokunta on turvaamisvelvoitteen osalta tähdentänyt palvelujen riittävyyden tärkeyttä sen kannalta, että varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään. (HE 309/1993 vp, s. 64, PeVM 25/1994 vp, s. 9, PeVL 11/2009 vp, s. 7, PeVL 14/2007 vp, s. 2, PeVL 14/2003 vp, s. 2, PeVL 36/2000 vp, s. 2, PeVL 9/2000 vp, s. 2.) Viittauksella erityisten tarpeiden mukaisuuteen tarkoitetaan muun muassa sitä, että julkisen vallan on pyrittävä vähentämään ja poistamaan esteitä, joita terveydentila tai vammaisuus mahdollisesti asettavat (PeVL 31/2013 vp, s. 3, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 31/2009 vp, s. 2).

Julkisen vallan toimet, joilla edistetään yksilön mahdollisuuksia kehittää itseään, liittyvät paitsi opetukseen myös esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen sekä liikunnan ja muun ruumiinkulttuurin harjoittamiseen. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista. Julkisen vallan velvollisuuksista säädetään tarkemmin lailla. Säännöksellä ei velvoiteta pitämään voimassa nykyistä lainsäädäntöä sinänsä, mutta edellytetään toisaalta, että itsensä kehittämisen mahdollisuutta edistäviä järjestelmiä, kuten erityisesti kirjastolaitos, on riittävästi olemassa. (HE 309/1993 vp, s. 64.)

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa säädetty turvaamisvelvollisuus kohdistuu julkiseen valtaan ja siten myös kuntiin. Yksilön kannalta ei ole keskeistä, millaisen työn- ja kustannustenjaon mukaisesti perusoikeuksista johtuvat julkisen vallan tehtävät on valtion ja kuntien välillä käytännössä järjestetty. Kuntien osalta on kuitenkin otettava huomioon, että niiden hallinnon on perustuslain 121 §:ssä vahvistettu perustuvan kunnan asukkaiden itsehallintoon. (HE 309/1993 vp, s. 64, PeVM 25/1994 vp, s. 3, ks. PeVL 9/2000 vp, s. 2.)

Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain 88 §:n 3 kohdan ja 109 §:n 2 momentin nojalla annettua valtioneuvoston asetusta varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (PeVM 14/2020 vp). Mainitun soveltamisasetuksen 3 §:n mukaan perusopetuslaissa tarkoitetulla opetuksen järjestäjällä ei ollut velvollisuutta järjestää perusopetuslaissa tarkoitettua opetusta tai muuta toimintaa lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa. Säännös mahdollisti myös poikkeamisen opetuksen laajuuden osalta. Säännöksessä rajoitettiin lisäksi opetuksen järjestäjän velvollisuutta järjestää muun muassa perusopetuslain mukaista oppimisen tukea ja oppilashuoltoa. Valiokunnan mukaan säännöksellä poikettiin merkittävästi perustuslain 16 §:n 1

momentissa subjektiivisena oikeutena turvatusta jokaisen oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen. (PeVM 14/2020 vp, s. 3, ks. myös PeVM 6/2020 vp.)

Arvioidessaan tätä esitystä vastaavaa esitystä laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta perustuslakivaliokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että perustuslain 16 §:n 1 momentissa ei edellytetä tiettyä perusopetuksen toteuttamistapaa, eikä siirtyminen lähiopetuksesta etäopetukseen sinänsä merkitse välttämättä perusoikeusrajoitusta. Ehdotetun sääntelyn mukaan oppilaan oikeus opetukseen tulee turvata myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana laissa tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn mukaisesti. (PeVL 18/2020 vp, s. 3.)

Esityksellä turvattaisiin erityisesti perustuslain 16 §:n mukaisten sivistyksellisten oikeuksien toteutumista häiriötilanteissa. Samalla kyse olisi perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisen julkisen vallan velvoitteen tukea lapsen hyvinvointia ja yksilöllistä kasvua. Esitys toteuttaa myös perustuslain 22 §:ään sisältyvää julkisen vallan velvollisuutta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Varautumisvelvollisuuden ulottaminen myös yksityisiin opetuksen järjestäjiin ja vapaan sivistystyön oppilaitosten ylläpitäjiin sekä kuntien velvollisuus varmistaa palvelujen jatkuvuus tukevat kasvatus-, opetus ja koulutuspalvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja jatkuvuutta myös häiriötilanteissa. Tämä turvaa osaltaan perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden toteutumista. Siltä osin kuin häiriötilanteet vaarantaisivat lasten, oppilaiden ja opiskelijoiden turvallisuutta ja terveyttä, turvattaisiin esityksellä myös perustuslain 7 §:ssä säädettyjä oikeuksia. Myös lasten ihmisoikeuksien, kuten lapsen edun toteutumisen, näkökulmasta on erityisen tärkeää turvata opetuksen mahdollisimman täysimääräinen jatkuminen erilaisissa häiriötilanteissa yhdenvertaisesti. Esityksellä voi siten katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä tavoite.

Esityksellä olisi myös perusoikeuksia rajoittavia ulottuvuuksia. Ehdotuksella mahdollistettaisiin tehtäväksi esi- ja perusopetukseen eräitä poikkeuksia opetussuunnitelmien laatimiseen ja niiden noudattamiseen, perusopetuksen tuntijakoon sekä opetuksen määrään. Varhaiskasvatuksen järjestämisen ja tuottamisen osalta lakiehdotus mahdollistaisi henkilöstömitoituksesta ja aukioloajoista poikkeamisen. Nämä poikkeukset rajoittaisivat perustuslain 16 §:n mukaisia sivistyksellisiä oikeuksia.

Perusoikeuksia rajoittavia vaikutuksia on sääntelyssä pyritty rajaamaan usein tavoin (etenkin 20 m §). Sääntelyyn kuuluu välttämättömyysvaatimus, ajallisen keston rajoitus sekä säännös siitä, etteivät poikkeukset eivät voisi merkitä opetuksen tosiasiallista keskeyttämistä tai sitä, että jonkin oppiaineen opettamisesta luovutaan kokonaan.

Esityksessä rajattaisiin perustuslain 16 §:n mukaista oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 16 §:n 1 momentissa turvattu subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen kattaa myös riittävän ravinnon (PeVM 25/1994 vp, s. 9/II). Perustuslakivaliokunta kiinnitti jo poikkeusolojen aikana annettavien asetusten osalta huomiota siihen, että ne eivät sisältäneet nimenomaista sääntelyä kouluruokailusta, vaikka maksuton perusopetus tarkoittaa myös oikeutta riittävään ravintoon (PeVM 14/2020 vp, s. 6 ja siinä mainitut mietinnöt). On pidettävä asianmukaisena, että ehdotetun 20 m §:n 3 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus antaa häiriötilanteiden aikana kaikille oppilaille maksuton ateria (ks. myös PeVL 18/2020 vp, s. 4).

Esityksen mukaan opetuksen järjestäjä voisi kuitenkin poiketa häiriötilanteen edellyttämässä laajuudessa aterian täysipainoisuudesta ja etäopetuksessa ohjatusta ruokailusta. Voimassa olevan perusopetuslain 31 §:n 2 momentin mukaan opetukseen osallistuvalle on annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria. Perustuslakivaliokunta on katsonut aiemmassa yhteydessä, että sitä, että lakiehdotuksessa ei edellytetty ohjattua ruokailua, voitiin pitää perusteltuna sääntelyn tavoitteiden kannalta (PeVL 18/2020 vp, s. 4). Nähdäkseni perustuslain 16 §:n mukaisesta oikeudesta maksuttomaan perusopetukseen ei ole välttämätöntä johtaa vaatimusta aterian täysipainoisuudesta samaan tapaan kuin ei ruokailun ohjattuuttakaan. Ehdotettua poikkeamaa on esityksessä (s. 72) perusteltu sillä, että esimerkiksi tuoretuotteiden toimittaminen turvallisesti voi joissakin häiriötilanteissa olla haastavaa. Perustelua on pidettävä riittävänä, vaikkakin huomio kiinnittyy siihen, ettei koronapandemian aikana nostettu käsittääkseni esille tarvetta rajata lakiin sisältyvää oikeutta täysipainoiseen ateriaan.

Oikeuden maksuttomaan perusopetukseen kannalta vailla merkitystä ei ole myöskään digitaalisten laitteiden saatavuus etäopetuksen toteutumisessa. Tarkastelen tätä näkökohtaa tarkemmin osana seuraavaa perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen kiinnittyvää arviointia.

Yhdenvertaisuus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi perusopetuksen osalta etäopetukseen siirtymistä, jos se olisi häiriötilanteen kannalta välttämätöntä. Säädettäväksi ehdotetussa 20 k §:n 2 momentissa todetaan, että häiriötilanteiden aikana tulee erityisesti ottaa huomioon esiopetuksen oppilaat, perusopetuksen 1.–3. vuosiluokkien oppilaat, oppilaat, jotka saavat 20 c §:n 2 momentissa tarkoitettuna oppilaskohtaisena tukitoimena erityisluokanopettajan antamaa opetusta erityisluokassa tai tulkitsemis- ja avustajapalveluita, 20 i §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitetut oppilaat sekä 5 §:ssä tarkoitetut perusopetukseen valmistavan opetuksen oppilaat. Toisaalta 20 l §:n (Opetuksen järjestäminen etäopetuksena häiriötilanteissa) 5 momentissa todettaisiin, että tässä pykälässä säädetty ei koske 20 k §:n 2 momentissa tarkoitettuja oppilaita. Säätämisjärjestysjaksossa (s. 67–68) on todettu, että esityksessä on rajattu etäopetukseen siirtymisen ulkopuolelle nämä erityisen haavoittuvassa asemassa olevat lapset. Esiopetuksen oppilaat sekä perusopetuksen 1.–3. vuosiluokkien oppilaat ovat alle 10-vuotiaita. Esityksen mukaan heidän nuori ikänsä perustelee poikkeamista säännöksen soveltamisalasta. Muut mainitut oppilasryhmät rajattaisiin etäopetusjärjestelyiden ulkopuolelle, koska oppilaat tarvitsevat pääsääntöisesti vahvaa oppimisen ja koulunkäynnin tukea.

Sääntely on merkityksellistä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Esityksellä turvattaisiin perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden toteutumista säätämällä kansallisesti yhdenmukaiset säännökset poikkeuksista, joita voitaisiin erinäisissä häiriötilanteissa käyttää. Lisäksi häiriötilanteisiin esitetyillä poikkeuksilla pyrittäisiin turvaamaan jokaiselle yhdenvertaiset oikeudet saada kasvatusta, opetusta ja koulutusta häiriötilanteesta huolimatta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti koronapandemian aikana vastaavan lainsäädännön säätämisen yhteydessä huomiota tarpeeseen huolehtia siitä, että oikeus saada perusopetusta toteutuu yhdenvertaisesti ja mahdollisimman täysimääräisesti myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana (PeVL 18/2020 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on seurattava tarkkaan sääntelyn soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia (PeVL 18/2020 vp, s. 4).

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 on 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). 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 18/2020 vp, s. 3, PeVL 18/2018 vp, s. 3, PeVL 17/2018 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota myös aiempiin säännöksiin, joissa perusopetuslain 17 §:n mukaiset erityisen tuen ja 25 §:n mukaiset pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat rajattiin poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden ulkopuolelle. Perusteena rajaukselle oli, että nämä oppilaat tarvitsevat pääsääntöisesti vahvaa oppimisen ja koulunkäynnin tukea. Erityisen tuen ja pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden voi nähdä olevan erityisen haavoittuvassa asemassa, ja oppilaille tuli järjestää lähiopetusta. Perustuslakivaliokunta piti esitystä tältä osin perusteltuna. (PeVL 18/2020 vp, s. 3–4.)

Perustuslakivaliokunta painotti, että opetuksen käytännön järjestämisen arvioinnissa tulee arvioida, kuinka oikeus saada perusopetusta toteutuu yhdenvertaisesti ja mahdollisimman täysimääräisesti myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Lisäksi opetuksen järjestäjän tuli arvioida, miten oppilaiden yhdenvertainen oikeus opetukseen parhaiten turvataan. Valiokunta myös viittasi kyseisen esityksen perusteluihin, joissa todettiin, että opetuksen järjestäjän tulee huolehtia myös oppilaiden yhdenvertaisista mahdollisuuksista oppimista edistävään vuorovaikutukseen sekä siitä, että oppilaat pääsevät etenemään opinnoissaan. (PeVL 18/2020 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunta painotti vammaisten oikeuksien yleissopimuksesta johtuvia erityisiä vaatimuksia. Yleissopimuksen 9 artiklan määräykset esteettömyydestä ja saavutettavuudesta soveltuvat myös opetuksen järjestämiseen etäyhteyksiä hyödyntäen. Esteettömyys ja saavutettavuus tarkoittavat sitä, että vammaisille henkilöille tulee varmistaa yhdenvertainen pääsy erilaisiin järjestelyihin ja palveluihin, kuten fyysiseen ympäristöön, kuljetukseen sekä tiedottamiseen ja viestintään. Yleissopimuksen 9 artiklan mukaan saavutettavuuden esteitä tulee tunnistaa ja poistaa kouluissa. Opetuksen on siten oltava yleissopimuksen tarkoittamalla tavalla esteetöntä ja saavutettavaa myös vammaisille oppilaille. (PeVL 18/2020 vp, s. 4.)

Perustuslakivaliokunta korosti myös yleissopimuksen mukaisia velvoitteita kohtuullisiin mukautuksiin järjestettäessä opetusta etäyhteyksiä hyödyntäen. Kohtuullisilla mukautuksilla tarkoitetaan yleissopimuksen 2 artiklan mukaan tarvittaessa yksittäistapauksessa toteutettavia

tarpeellisia ja asianmukaisia muutoksia ja järjestelyjä, joilla ei aiheuteta suhteetonta tai kohtuutonta rasitetta ja joilla varmistetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuus nauttia tai käyttää kaikkia ihmisoikeuksia ja perusvapauksia yhdenvertaisesti muiden kanssa. Kohtuullisista mukautuksista säädetään myös yhdenvertaisuuslaissa. Velvollisuus kohtuullisiin mukautuksiin koskee myös oikeutta opetukseen ja koulutukseen. (PeVL 18/2020 vp, s. 4.)

Esityksessä on esitetty asianmukaisesti ja kattavasti arviointia ehdotusten suhteesta perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen ja syrjintäkieltoon. Yhdenvertaisuuden kannalta huomio kiinnittyy siihen, että esityksen (s. 31–32) mukaan suurella osalla opetuksen järjestäjistä ei ole tarkoituksenmukaista eikä taloudellisesti mahdollista ylläpitää merkittävää ylimääräistä laitekapasiteettia mahdollisesti ilmenevien häiriötilanteiden varalle. Esityksessä todetaan, että on todennäköistä, että etäopetukseen siirtymiseen liittyisi siirtymävaihe, jonka aikana osa oppilaista käyttäisi huoltajien tai kotitalouksien tarjoamia laitteita. Vasta opetuksen järjestäjien hankintojen ja laitejakelun toteuduttua olisi mahdollista saavuttaa yhdenvertaisempi tilanne digitaalisten päätelaitteiden saatavuuden osalta. Esityksen mukaan oppilaiden yhdenvertainen oikeus opetukseen ja oppimiseen voi vaarantua erityisesti siirtymävaiheen aikana.

Etäopetukseen siirtyminen tarkoittaa käytännössä sitä, että opetus tapahtuu suurelta osin digitaalisessa ympäristössä. Esityksessä on tunnistettu, että koronapandemian aikana etäopetukseen siirtyminen heikensi opetuksen yhdenvertaisuutta ja oppimisen edellytyksiä muun muassa käytettävissä olleeseen digitaaliseen laitteistoon liittyvien erojen vuoksi. Nähdäkseni esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, millä tavoin oppilaiden yhdenvertaisuus ja oikeus oppimiseen voi toteutua myös häiriötilanteissa digitaalisten laitteiden mahdollisen puuttumisen tilanteissa. Tähän nähden on syytä korostaa paitsi perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuuden myös 16 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden maksuttomaan perusopetukseen kannalta tarvetta huolehtia asianmukaisesti etäopetuksessa tarvittavien laitteiden maksuttomasta saatavuudesta kaikille oppilaille.

Lisäksi huomio kiinnittyy etäopetuksen soveltamisalaan kuuluviin oppilaisiin. Esityksessä on ehdotettu, että tiettyjä haavoittuvassa asemassa olevia lapsia ei voitaisi häiriötilanteissa siirtää etäopetukseen ja nämä oppilaat tulisi erityisesti ottaa huomioon häiriötilanteiden aikana. Näillä ryhmillä lähiopetuksen tarve on ilmeinen, jotta oikeus saada perusopetusta voisi tosiasiallisesti toteutua näiden oppilaiden kohdalla. Ehdotusta voi pitää perusteltuna haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden oppimisedellytysten turvaamiseksi. Etäopetukseen esitetty rajaus mukailee pääosin koronaviruspandemian aikana käytössä olleiden poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden soveltamisalaan tehtyä rajausta. Pandemian aikana perustuslakivaliokunta katsoi haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden rajaamisen etäopetuksen ulkopuolelle olevan perusteltua (PeVL 18/2020 vp, s. 3).

Mielestäni haavoittuvassa asemassa olevia lapsia koskeva sääntely on siis sinänsä tarpeellista, mutta nyt ehdotetussa muodossa se on tarpeettoman sekavaa. Sääntelyä olisi syytä selkeyttää sen osalta, mitä tarkoitetaan haavoittuvassa asemassa olevien lasten huomioon ottamisella ja tämän suhteella siihen, että nämä ryhmät rajattaisiin etäopetuksen ulkopuolelle. Sinänsä on tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden kannalta hyvä, että laissa määriteltäisiin, ketkä kuuluvat häiriötilanteessa haavoittuvassa asemassa oleviin, erityisesti huomioon otettaviin oppilaisiin. Huomio kiinnittyy kuitenkin toisaalta siihen, että ehdotetun sääntelyn mukaan tietyt oppilasryhmät ohjautuisivat kategorisesti etäopetusmahdollisuuden ulkopuolelle ilman

mahdollisuutta yksilölliseen harkintaan. Tätä on pidettävä huonosti yhteensopivana sen kanssa, että perustuslakivaliokunta on painottanut, että lapsen etua on harkittava yksittäisen lapsen kannalta tapaus- ja tilannekohtaisesti myös sääntelyn soveltamisessa (ks. PeVL 18/2018 vp).

Asetuksenantovaltuudet ja lainsäädäntövallan siirtäminen

Ehdotettua sääntelyä täydennettäisiin häiriötilanteen ilmetessä annettavalla valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuuksia sisältyisi ehdotettuun perusopetuslain 20 l §:n 2 momenttiin, 20 m §:n 1 momenttiin ja 20 n §:ään, varhaiskasvatuslain 11 b §:n 2 momenttiin sekä Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 8 a §:n 1 momenttiin. Kyseisillä asetuksilla voitaisiin säätää perusopetuksessa etäopetukseen siirtymisestä sekä antaa tarkentavia säännöksiä mahdollisuudesta poiketa eräistä varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä koskevista säännöksistä häiriötilanteen aikana. Lakiehdotuksen 20 m §:n 1 momentissa säädetään tarkemmin, mistä lain tai asetuksen säännöksistä voitaisiin valtioneuvoston asetuksella poiketa. Poikkeaminen olisi mahdollista opetussuunnitelmien laatimista ja niiden noudattamisesta, perusopetuksen tuntijaosta sekä opetuksen vuosittaista, viikoittaista ja päivittäistä määrää.

Asetuksen tarkempi sisältö määräytyisi häiriötilanteen luonteen, laajuuden ja keston perusteella ja asetukset rajattaisiin koskemaan vain sitä, mikä on välttämätöntä häiriötilanteen hallitsemiseksi. Asetuksen antaja olisi kaikkien ehdotettujen valtuuksien osalta valtioneuvosto. Asetustasoinen sääntely mahdollistaisi esityksen mukaan sen, että nopeasti muuttuvissa ja ennakoimattomissa häiriötilanteissa voitaisiin antaa kulloisenkin häiriötilanteen edellyttämiä täsmällisiä ja ajallisesti rajattuja säännöksiä kasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen järjestämisestä.

Lakiehdotuksen 20 l §:n 3 momentin mukaan jos häiriötilanne on paikallinen tai alueellinen, voi valtioneuvoston asetuksen sijaan Lupa- ja valvontavirasto päättää opetuksen järjestämisestä etäopetuksena. Päätös tulee tehdä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa. Tällainen päätös voidaan antaa enintään viikoksi. Lupa- ja valvontaviraston päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Esityksen mukaan tämä valtuus on rajattu koskemaan ainoastaan kaikkein lyhytkestoisimpia häiriötilanteita, joissa valtioneuvoston asetuksen antaminen ei olisi tarkoituksenmukaista.

Ehdotetun perusopetuslain 20 m §:n 4 momentin ja vapaasta sivistystyöstä annetun lain 23 §:n 3 momentin perusteella Opetushallitus voisi antaa määräyksen valtakunnallisten opetussuunnitelmien perusteiden noudattamisesta häiriötilanteissa. Lisäksi Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain 8 a §:n 3 momentin mukaan Opetushallitus laatisi ja vahvistaisi häiriötilanteen edellyttämät muutokset Helsingin eurooppalaisen koulun opetussuunnitelmaan. Opetushallituksen tehtävänä on voimassa olevan lainsäädännön perusteella laatia ja vahvistaa opetussuunnitelmien perusteet mainittujen lakien mukaisesti.

Esityksen perustuslakijaksossa on (s. 78–79) arvioitu, että ehdotettu sääntely täyttää perustuslain 80 §:n kannalta täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen.

Edellä mainitut pykäläehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Lailla on sen mukaan säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Säännöksessä edellytetään, että kaikki yksilön oikeusasemaan vaikuttavat keskeiset säännökset annetaan lailla. Asetuksen antaja voidaan lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista. Valtuuttavan lain on tällöin täytettävä vaatimukset lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Lailla on säädettävä myös perustuslain mukaan muuten lain alaan kuuluvista asioista. (HE 1/1998 vp, s. 131–132, ks. esim. PeVL 41/2014 vp, PeVL 26/2013 vp, s. 3–4.) Perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Vaatimus lailla säätämisestä sisältää kiellon delegoida perusoikeuksien rajoittamista koskevaa sääntelytoimivaltaa lakia alemmalle säädöstasolle.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on sinänsä asianmukaisesti käsitelty asetuksenantovallan ja lainsäädäntövallan siirtämisen arviointiperusteita. Ehdotettuihin asetuksenantovaltuuksiin liittyy arvioni mukaan kuitenkin ongelmia perustuslain 80 §:n 1 momentissa todetun velvoitteen säätää lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista kannalta. Nähdäkseni etenkin ehdotettuun 20 l §:n 2 momenttiin sisältyvä asetuksenantovaltuus jää liian avoimeksi. Laissa tulisi olla perussäännös siitä, että jos häiriötilanteesta johtuen opetuksen järjestämiseksi on välttämätöntä, opetus voidaan järjestää etäopetuksena. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä etäopetuksen järjestämisestä. Ehdotetussa säännöksessä ei täsmennetä asetuksenantovaltuuden sisältöä. Lisäksi pidän perustuslain 80 §:ään kytkeytyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta ylipäätään ongelmallisena, että asetuksen tarkempi sisältö määräytyisi häiriötilanteen luonteen, laajuuden ja keston perusteella. Täsmällisyyden kannalta ongelmalliseksi muodostuu myös se edellä todettu seikka, että häiriötilanteen määritelmä jää esityksessä epämääräiseksi.

Lisäksi ongelmalliselta vaikuttaa 20 m §:n 1 momentin mukaisen asetuksenantovaltuuden suhde siihen, ettei asetuksella voida poiketa lain säännöksistä tai antaa ”täydentäviä” säännöksiä, jotka asiallisesti merkitsisivät lain sisällön muuttamista (ks. esim. PeVL 39/2005 vp, s. 3–4, PeVL 20/2004 vp, PeVL 67/2002 vp, s. 6/I, PeVL 47/2002 vp, s. 4–5, PeVL 46/2002 vp, s. 8/I, PeVL 40/2002 vp, s. 5). Osa ehdotetuista asetuksenantovaltuutuksista merkitsisi lain tasolla säädetyn sijasta poikkeusta asetuksella säädettyyn.

Pidän ehdotettua sääntelyä ongelmallisena lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt lähtökohtaisesti ongelmallisena mahdollisuutta valtuuksien nojalla poiketa valtioneuvoston asetuksella lain säännöksistä. Eräissä asiayhteyksissä valiokunta on kuitenkin antanut tällaisessa yhteydessä merkitystä ehdotetun lain valtuussäännöksille, joissa oli sellaisia asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta, joita perustuslakivaliokunnan käytännössä oli tällaisen valtuussääntelyn yhteydessä pidetty välttämättöminä (ks. PeVL 14/2006 vp, PeVL 35/2005 vp, s. 4/II, PeVL 20/2004 vp, s. 4/II).

Esityksessä (s. 79) viitataan tältä osin siihen, että vastaavasta poikkeamisesta on säädetty voimassa olevassa perusopetuslain 20 §:ssä, joka koskee koulutuksen tai opetuksen kehittämiseksi järjestettävää kokeilua. Kyseinen säännös on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 70/2002 vp). Nähdäkseni tätä mainittua säännöstä kokeilusta ei voi pitää oikeudellisesti relevanttina perusteena poiketa asetuksella lain säännöksistä.

Asetuksella tapahtuva poikkeaminen voisi arvioni mukaan ulottua laaja-alaisesti opetuksen sisältöön ja opetuksen järjestämiseen. Tältä osin kyse ei olisi välttämättä vähäisistä poikkeuksista, vaikka poikkeaminen olisikin sidottu tiettyihin erityisiin tilanteisiin. Lakiin ehdotetut poikkeamisen rajaukset, kuten vaatimus välttämättömyydestä sekä ajalliset rajaukset, ovat olennaisia. Sääntelyn suhteellisuuden kannalta huomio kuitenkin kiinnittyy siihen, että laissa ole kuitenkin esimerkiksi porrastettu käytettävissä olevia keinoja. Tällöin tulisi selkeämmin esille, että poikkeussäännösten tulisi olla välttämättömiä, jotta opetusta voitaisiin ylipäänsä järjestää.

Lisäksi ehdotuksen mukaisesti voitaisiin Lupa- ja valvontaviraston päätöksellä poiketa laissa säädetystä. Sääntely vaikuttaisi jättävän varsin laajan harkintavallan Lupa- ja valvontavirastolle. Lupa- ja valvontaviraston päätöksen sisältöä ei olisi täsmennetty laissa. Arvioni mukaan säännös muodostuu ongelmalliseksi perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta. On syytä ylipäätään korostaa eduskunnan asemaa ylimpänä lainsäädäntövallan käyttäjänä ja sen vuoksi suhtautua lähtökohtaisen varauksellisesti ehdotettuun viranomaisen oikeuteen antaa oikeussääntöjä tässä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisessä sääntely-yhteydessä.

Helsingissä 5.11.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori