Veli-Pekka Viljanen

HE 233/2026 vp varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja vapaan sivistystyön järjestämistä häiriötilanteissa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 12.11.2026

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.

Hallituksen esityksessä katsotaan, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus on pitänyt kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon esityksessä 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 (HE, s. 80).

Perusopetuslakiin ehdotetaan säädettäväksi uusi 4 b luku häiriötilanteista, joilla tarkoitetaan poikkeuksellista uhkaa, tilannetta tai tapahtumaa, joka estää opetuksen järjestämisen siten kuin muualla perusopetuslaissa säädetään tai joka vaarantaa oppilaiden turvallisuuden ja terveyden. Häiriötilanne voi ilmetä paikallisesti, alueellisesti tai valtakunnallisesti. Lakiin ehdotetaan otettavaksi luettelo tällaisista häiriötilanteista (20 j §). Häiriötilanteita koskevia säännöksiä ehdotetaan otettavaksi myös hallituksen esityksen sisältämiin muihin lakiehdotuksiin.

Perusopetuslakiin otettaisiin säännökset muun muassa opetuksen järjestämisestä ja oppilaan oikeuksien turvaamisesta häiriötilanteissa (20 k §), opetuksen järjestämisestä etäopetuksena häiriötilanteissa (20 l §) ja opetukseen tehtävistä poikkeuksista häiriötilanteissa (20 m §).

Ehdotetulla sääntelyllä on tältä osin merkitystä perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Tältä osin on tosin kiinnitettävä huomiota siihen, että perustuslain 16 §:n 1 momentissa ei edellytetä tiettyä perusopetuksen toteuttamistapaa, eikä siirtyminen lähiopetuksesta etäopetukseen sinänsä merkitse välttämättä perusoikeusrajoitusta (PeVL 18/2020 vp, s. 3). Esimerkiksi ehdotuksen mahdollistama poikkeaminen opetussuunnitelman noudattamisesta sekä opetuksen vuosittaisesta, viikoittaisesta ja päivittäisestä määrästä (20 m §) voivat kuitenkin asiallisesti merkitä puuttumista perusopetuksen sisältöön perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta merkityksellisellä tavalla.

Siltä osin kuin lakiehdotukset kohdistuvat muuhun kuin perusopetukseen, niillä voidaan katsoa olevan liityntä 16 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tästä säännöksestä aiheutuvat vaatimukset opetuksen järjestämiseen nähden ovat kuitenkin merkittävästi perustuslain 16 §:n 1 momenttia kapeammat.

Perustuslaki ei sinänsä aseta esteitä ehdotetulle valmiuslain tarkoittamia poikkeusoloja lievempien häiriötilanteiden sääntelylle opetuksen, koulutuksen ja varhaiskasvatuksen alalla. Esityksen tavoitteena on turvata varhaiskasvatuksen, opetuksen ja koulutuksen mahdollisimman täysimääräinen jatkuminen erilaisissa häiriötilanteissa. Tavoitteena on myös vähentää ja ehkäistä haittoja, joita häiriötilanteet voivat aiheuttaa lasten, opiskelijoiden ja oppilaitosten henkilökunnan terveydelle ja turvallisuudelle (HE, s. 20). Esityksen tavoitteita voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävinä.

Arvioitaessa sääntelyä perustuslain 16 §:n 1 momentin ja lapsen oikeuksien kannalta, on huomionarvoista, että 20 k §:n mukaan häiriötilanteissa opetus tulee ensisijaisesti järjestää valtakunnallisten opetussuunnitelmien perusteiden mukaisesti siten, että kelpoisuus jatko-opintoihin saavutetaan. Oppilaalla on oikeus opetukseen, 4 a luvussa tarkoitettuun oppimisen ja koulunkäynnin tukeen sekä turvalliseen opiskeluympäristöön myös häiriötilanteiden aikana.

Ehdotetussa 29 l §:ssä säädettäisiin opetuksen järjestämisestä etäopetuksena. Jos häiriötilanteesta johtuen opetuksen järjestämiseksi on välttämätöntä, valtioneuvoston asetuksella säädetään opetuksen järjestämisestä etäopetuksena. Tällainen asetus annetaan

määräajaksi, enintään kolmeksi kuukaudeksi kerrallaan. 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. Opetuksen järjestäjä arvioi edellä tarkoitetun valtioneuvoston asetuksen tai Lupa- ja valvontaviraston päätöksen mukaisesti, mitkä toimipisteet, vuosiluokat ja opetusryhmät siirtyvät etäopetukseen.

Olennaista on, että etäopetuksen piiriin ei voitaisi häiriötilanteen aikana määrätä laissa nimenomaan lueteltuja erityisen haavoittuvassa asemassa olevia lapsia, esimerkiksi esiopetuksen lapset ja perusopetuksen 1. – 3. vuosiluokkien oppilaat. Etäopetus ei myöskään vielä sellaisenaan merkitse puuttumista oikeuteen saada perusopetusta. Myös kynnys etäopetukseen siirtymisestä päättämiselle on asetettu korkean välttämättömyys-kynnyksen taakse ja päätösvalta asiasta on annettu valtioneuvostolle ja alueellisten tai paikallisten päätösten osalta Lupa- ja valvontavirastolle. Tällaisenaan ei etäopetusta koskeva sääntely muodostu nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

1. lakiehdotuksen 20 m §:ssä ehdotetaan säädettäväksi opetukseen tehtävistä poikkeuksista häiriötilanteissa. Toimivalta olisi osoitettu valtioneuvoston asetuksenantovallan piiriin. Poikkeukset voisivat koskea opetuksen järjestäjän opetussuunnitelmien laatimista ja noudattamista, perusopetuksen tuntijaksoa sekä opetuksen vuosittaista, viikoittaista ja päivittäistä määrää.

Valtioneuvoston toimivalta antaa asetuksella poikkeuksia kyseisistä seikoista ei suoraan kohdistu laissa säädettyihin seikkoihin. Esimerkiksi perusopetuksen tuntijako perustuu perusopetuslain 14 §:n mukaan valtioneuvoston asetukseen. Sama koskee myös opetuksen vuosittaista, viikoittaista ja päivittäistä määrää, joista perusopetuslain 9 §:n 4 momentin ja 24 §:n 2 momentin perusteella säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Asetuksenantovaltaa rajaa ensinnäkin vaatimus siitä, että poikkeuksista säätäminen on häiriötilanteista johtuen opetuksen järjestämiseksi välttämätöntä. Lisäksi poikkeuksista säädettäessä on otettava huomioon häiriötilanteen laajuus. Poikkeusten tulee olla välttämättömiä ja kestoltaan mahdollisimman lyhytaikaisia sekä kohdistua vain niihin opetuksen järjestämisen velvoitteisiin, joita ei kyseisessä häiriötilanteessa voida toteuttaa turvallisesti tai tarkoituksenmukaisesti. Poikkeukset eivät voi merkitä opetuksen tosiasiallista

keskeyttämistä tai sitä, että jonkin oppiaineen opettamisesta luovutaan kokonaan. Tällainen asetus voi olla voimassa enintään kolme kuukautta kerrallaan.

Nähdäkseni näin määriteltynä valtioneuvoston asetuksenantovalta on ehdotetussa 20 m §:ssä määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti täyttäen näin perustuslain 80 §:n 1 momentissa lainsäädäntövallan delegoimiselle asetettavat vaatimukset.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että kun kyse on nimenomaan opetukseen tehtävistä poikkeuksista häiriötilanteen aikana ja nimenomaan lapsiin vaikuttavasta sääntelystä, voidaan asetuksen kolmen kuukauden enimmäisvoimassaoloaikaa pitää varsin pitkänä. Häiriötilanteiden luonne huomioon ottaen useat häiriötilanteet ratkennevat merkittävästi lyhyemmässä ajassa. Tämän vuoksi lakiin olisi syytä ottaa säännökset siitä, että poikkeusasetukset on kumottava välittömästi, kun niiden tarkoittama poikkeussääntely ei ole enää välttämätöntä (vrt. valmiuslaki 11 §).

Häiriötilanteita koskeva sääntely on myös syytä rajoittaa häiriötilanteiden määrittelyn osalta mahdollisimman kapeaksi. Tältä osin epäselväksi jää esimerkiksi se, millä tavoin vakavakaan ilkivalta tai rikollisuus (20 j § 2 k.) sellaisenaan voivat muodostaa perusteen perusopetuksen siirtämiselle etäopetukseen tai opetukseen tehtäville poikkeuksille.

3. lakiehdotuksen 11 b §:n 1 momentin 2 kohdassa mahdollistetaan poikkeuksellisesti valtioneuvoston asetuksella poikkeaminen suoraan laissa olevasta sääntelystä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin sen mukaan poiketa varhaiskasvatuslain 35 §:n 3 momentissa säädetystä henkilömitoituksesta. Valtuutusta poiketa lain säännöksistä asetuksella on lähtökohtaisesti pidetty lain ja asetuksen välisten hierarkkisten suhteiden näkökulmasta ongelmallisena. Tällaisia valtuutuksia on kuitenkin eräissä tapauksissa ollut mahdollista säätää, jos ne on rajattu koskemaan vähäisiä poikkeuksia ja niissä on asetuksenantovallan käyttämistä rajaavia ja ohjaavia mainintoja muun muassa poikkeussäännösten antamisen tarkoituksesta (ks. esim. PeVL 14/2006 vp, s. 2—3).

Lakiehdotuksen 11 b §:n 2 momentin mukaan tällaiset asetuksella säädettävät poikkeukset ovat mahdollisia vain, jos lasten turvallisuus voidaan varmistaa. Poikkeusten tulee olla välttämättömiä ja kestoltaan mahdollisimman lyhytaikaisia. Tällainen asetus voi olla voimassa enintään kolme kuukautta kerrallaan. Lisäksi asetuksenantovaltuus sisältää itsessään asetuksella säädettävän poikkeavan henkilömitoituksen kriteerit. Tällaisenaan myöskään tämä asetuksenantovaltuus ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Edellä olevin perustein katson, että hallituksen esityksen sisältämät lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lopuksi lainsäädäntöteknisenä huomautuksena kiinnitän huomiota 1. lakiehdotuksen 20 m §:n 4 momentin muotoiluun, jonka mukaan Opetushallitus voi antaa määräyksen valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteiden noudattamisesta, jos valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden noudattaminen ei ole mahdollista. Perustelujen mukaan määräyksessä määrättäisiin opetuksen tavoitteista ja sisällöstä häiriötilanteissa, joissa valtakunnallisen esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman noudattaminen osoittautuu mahdottomaksi (HE, s. 52). Säännös, joka ehdotetussa muodossaan on kieliasultaan käsittämätön, tulisi korjata sen perusteluissa olevaa tarkoitusta vastaavaksi.