Valiokunnan lausunto PeVL 18/2020 vp– HE 86/2020 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 86/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Anne-Marie Brisson, opetus- ja kulttuuriministeriö
- hallitussihteeri Kirsi Lamberg, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Tuomas Ojanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- OTT, yliopistonlehtori Anu Mutanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettua lakia väliaikaisesti.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2020 ja olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2020.

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen, 7 §:ssä turvatun oikeuden elämään, 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien ja 19 §:ssä turvatun oikeuden sosiaaliturvaan kannalta. Lisäksi säätämisjärjestysperusteluissa kiinnitetään huomiota eräisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Valmis
5.0

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi perusopetuslakia ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettua lakia väliaikaisesti. Perusopetuslakiin ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi väliaikaiset säännökset opetuksen poikkeuksellisesta järjestämisestä. Esityksen mukaan opetuksen järjestäjä voisi päätöksellään siirtyä poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin. Esityksen tarkoituksena on ehkäistä koronaviruksen (COVID-19) leviämistä, lieventää siitä koituvia haittoja sekä turvata perusopetuslain mukaisen opetuksen turvallinen järjestäminen.

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/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).

Hallituksen esityksen lakiehdotuksia ei ehdoteta säädettävän perustuslain 23 §:n nojalla tilapäisiksi poikkeuksiksi perusoikeuksista. Säätämisjärjestysperusteluiden mukaan (s. 30) kyse on tavallisesta laista, jossa perustuslaissa säädettyä perusoikeutta perusopetukseen ehdotetaan rajattavaksi perusoikeuksien rajoitus- ja täsmällisyysoppien mukaisesti.

Perustuslakivaliokunta pitää valintaa perusteltuna ja hallituksen esityksen perusratkaisua siten asianmukaisena. Perustuslakivaliokunta 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).

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2020 ja olemaan voimassa 31 päivään joulukuuta 2020. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisesti tarpeellisiksi osoittautuvien pysyvien muutosten säätämistä normaalioloissa huolellisen valmistelun jälkeen perusteltuna

(PeVL 14/2020 vp, s. 2, ks. myös PeVM 11/2020 vp, s. 6). Valiokunta pitää tähän nähden asianmukaisena sääntelyn rajattua voimassaoloaikaa.

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).

Perustuslakivaliokunta kiinnittää 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.

Heikommassa asemassa olevat

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

Perusopetuslain 17 §:n mukaiset erityisen tuen ja 25 §:n mukaiset pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat rajataan lakiehdotuksissa poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden ulkopuolelle. Perusteena rajaukselle on, että nämä oppilaat tarvitsevat pääsääntöisesti vahvaa oppimisen ja koulunkäynnin tukea. Erityisen tuen ja pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaiden voidaan nähdä olevan erityisen haavoittuvassa asemassa, ja oppilaille tulisi järjestää lähiopetusta. Perustuslakivaliokunta pitää esitystä tältä osin perusteltuna.

Perustuslakivaliokunta painottaa sitä perusteluissakin mainittua (s. 17—18, 21—22) seikkaa, että opetuksen käytännön järjestämisen arvioinnissa tulee arvioida, kuinka oikeus saada perusopetusta toteutuu yhdenvertaisesti ja mahdollisimman täysimääräisesti myös poikkeuksellisten opetusjärjestelyiden aikana. Lisäksi opetuksen järjestäjän tule arvioida, miten oppilaiden yhdenvertainen oikeus opetukseen parhaiten turvataan. Perusteluissa viitataan siihenkin, että opetuksen jär-

jestäjän tulee huolehtia myös oppilaiden yhdenvertaisista mahdollisuuksista oppimista edistävään vuorovaikutukseen sekä siitä, että oppilaat pääsevät etenemään opinnoissaan.

Perustuslakivaliokunta painottaa 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.

Perustuslakivaliokunta korostaa 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.

Ohjeistuksen ja seurannan tarve

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan poikkeusolojen lainsäädännön toimeenpanon huolellinen seuranta ja sääntelyssä mahdollisesti havaittavien ongelmien asianmukainen korjaaminen ovat erityisen merkityksellisiä (ks. esim. PeVM 10/2020 vp).

Kevään 2020 aikana voimassaolleiden valmiuslain nojalla annettujen soveltamisasetusten osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että soveltamisasetukset eivät sisältäneet nimenomaista sääntelyä kouluruokailusta (PeVM 14/2020 vp, PeVM 6/2020 vp, ks. myös SiVL 5/2020 vp). Maksuton perusopetus tarkoittaa perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuman kannan mukaisesti myös riittävää ravintoa.

Ehdotetussa perusopetuslain 20 a §:n 3 momentissa säädettäisiin, että opetuksen järjestäjällä on velvollisuus muuna kuin lähiopetuksena annettavassa opetuksessa antaa kaikille oppilaille maksuton ateria. Voimassa olevan perusopetuslain 31 §:n 2 momentin mukaan opetukseen osallistuvalle on annettava jokaisena työpäivänä tarkoituksenmukaisesti järjestetty ja ohjattu, täysipainoinen maksuton ateria. Tästä poiketen lakiehdotuksessa ei edellytettäisi ohjattua ruokailua, mitä voidaankin pitää perusteltuna sääntelyn tavoitteiden kannalta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtioneuvoston on seurattava tarkkaan soveltamisessa mahdollisesti havaittavia ongelmia myös kouluruokailun osalta (ks. myös PeVM 14/2020 vp). Valiokunta painottaa tarvetta perusoikeuden toteutumisen varmistamiseen myös asianmukaisella ohjeistuksella.

Valiokunnan lausunto PeVL 18/2020 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 16.6.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Eeva Kalli kesk
jäsen Hilkka Kemppi kesk
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väätäinen sd
varajäsen Johannes Koskinen sd
varajäsen Leena Meri ps

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala