Valiokunnan lausunto PeVL 78/2026 vp– HE 233/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja vapaan sivistystyön järjestämistä häiriötilanteissa koskevaksi lainsäädännöksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle varhaiskasvatuksen, perusopetuksen ja vapaan sivistystyön järjestämistä häiriötilanteissa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 233/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Jenni Jokinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Nuutti Rahikainen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

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. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027. Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Sen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Hyväksytty
3.1

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotettujen toimivaltuuksien arviointia

(1) 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. Häiriötilanteita koskevia säännöksiä ehdotetaan otettavaksi myös hallituksen esityksen sisältämiin muihin lakiehdotuksiin.

(2) Perusopetuslakiin ehdotetaan otettaviksi muun muassa säännökset opetuksen järjestämisestä ja oppilaan oikeuksien turvaamisesta häiriötilanteissa, opetuksen järjestämisestä etäopetuksena häiriötilanteissa ja opetukseen tehtävistä poikkeuksista häiriötilanteissa. Ehdotetulla sääntelyllä on tältä osin merkitystä perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta, jonka mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Säännöksen esitöiden mukaan säännös ei kuitenkaan estäisi muuttamasta perusopetusjärjestelmää, kunhan vain jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen säilytetään (HE 309/1993 vp, s. 64/I, ks. myös PeVL 43/2020 vp).

(3) Perustuslakivaliokunta kiinnittää 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). Valiokunnan mielestä ehdotettu tilapäinen laissa määritellyissä häiriötilanteissa toteutettava etäopetus ei myöskään vielä sellaisenaan merkitse puuttumista oikeuteen saada perusopetusta. Valiokunnan mielestä ehdotettu etäopetusta koskeva sääntely ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 16 §:n 1 momentin kannalta.

Esitykseen sisältyvistä asetuksenantovaltuuksista

(4) Perusopetuslain 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.

(5) Ehdotetun perusopetuslain 20 m §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan, jos häiriötilanteesta johtuen on opetuksen järjestämiseksi välttämätöntä, valtioneuvoston asetuksella säädetään häiriötilanteen laajuus huomioon ottaen poikkeuksista, jotka koskevat 15 §:ssä tarkoitettujen opetuksen järjestäjän opetussuunnitelmien laatimista ja noudattamista. Perusopetuslain 15 §:ssä on kyse opetuksen järjestäjälle kuuluvasta lakisääteisestä velvollisuudesta. Valiokunta kiinnittää huomiota myös varhaiskasvatuslain 11 b §:n 1 momentin 2 kohtaan, jossa mahdollistetaan poikkeuksellisesti valtioneuvoston asetuksella poikkeaminen suoraan laissa olevasta sääntelystä. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin sen mukaan poiketa varhaiskasvatuslain 35 §:n 3 momentissa säädetystä henkilömitoituksesta.

(6) 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). Perusopetuslain 20 m §:n 1 momentin 1 kohdan mukainen valtuus on rajattu välttämättömyyttä koskevalla edellytyksellä. Varhaiskasvatuslakia koskevan lakiehdotuksen 11 b §:n 2 momentin mukaan pykälän mukaiset asetuksella säädettävät poikkeukset ovat mahdollisia vain, jos lasten turvallisuus voidaan varmistaa. Kyseisten 11 b §:n 2 momentin mukaisten poikkeusten tulee olla välttämättömiä ja kestoltaan mahdollisimman lyhytaikaisia. Tällaiset perusopetuslain ja varhaiskasvatuslain mukaiset asetukset voivat olla voimassa enintään kolme kuukautta kerrallaan. Lisäksi varhaiskasvatuslain asetuksenantovaltuus sisältää itsessään asetuksella säädettävän poikkeavan henkilömitoituksen kriteerit. Perustuslakivaliokunnan mielestä perusopetuslain 20 m §:n 1 momentin 1 kohdan ja varhaiskasvatuslain 11 b §:n 2 momentin mukaiset asetuksenantovaltuudet eivät muodostu perustuslain 80 §:n kannalta ongelmallisiksi.

(7) Ehdotetun perusopetuslain 20 m §:n 1 momentin 2 ja 3 kohdan mukaisten asetuksenantovaltuuksien osalta voidaan todeta, että 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. Näiltä osin ehdotetusta valtioneuvoston toimivalta antaa asetuksella poikkeuksia kyseisistä seikoista ei suoraan kohdistu laissa säädettyihin seikkoihin. 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä näin määriteltynä valtioneuvoston asetuksenantovalta on ehdotetussa 20 m §:n 1 momentin 2—3 kohdissa määritelty riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti täyttäen näin perustuslain 80 §:n 1 momentissa lainsäädäntövallan delegoimiselle asetettavat vaatimukset.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota perusopetuslain 20 l §:n 2 momenttiin. Säännösehdotuksen mukaan, jos häiriötilanteesta johtuen opetuksen järjestämiseksi on välttämätöntä, valtioneuvoston asetuksella säädetään opetuksen järjestämisestä etäopetuksena. Valiokunnan mielestä ehdotettuun 20 l §:n 2 momenttiin sisältyvä asetuksenantovaltuus vaikuttaa jäävän jossain määrin avoimeksi. Laista tulisi valiokunnan mielestä myös sanonnallisesti käydä ilmi perussäännös siitä, että jos häiriötilanteesta johtuen opetuksen järjestämiseksi on välttämätöntä, opetus voidaan järjestää etäopetuksena. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä etäopetuksen järjestämisestä.

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä on syytä huomioida myös se, että perustuslain 80 §:n 1 momentin kannalta asetuksenantovaltuuksia olisi syytä rajata vielä rajata ajallisesti. Ehdotukseen sisältyvien asetuksenantovaltuuksien mukaisia kolmen kuukauden

enimmäisvoimassaoloaikoja voidaan pitää varsin pitkinä. Ehdotetun sääntelyn mukaisten häiriötilanteiden luonne huomioon ottaen useat näistä häiriötilanteista voivat ratketa merkittävästi lyhyemmässä ajassa. Tämän vuoksi valiokunnan mielestä lakiin on syytä ottaa säännökset siitä, että poikkeusasetukset on kumottava välittömästi, kun niiden tarkoittama poikkeussääntely ei ole enää välttämätöntä (vrt. valmiuslaki 11 §, ks. myös PeVL 9/2021 vp, kappaleet 9—11 ja PeVL 14/2020 vp, s. 6). Sivistysvaliokunnan on perusteltua tarkentaa sääntelyä tältä osin.

Muita seikkoja

(10) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota perusopetuslain 20 m §:n 4 momentin muotoiluun, jonka mukaan Opetushallitus voi antaa määräyksen valtakunnallisen opetussuunnitelman perusteiden noudattamisesta, jos valtakunnallisten opetussuunnitelman perusteiden noudattaminen ei ole mahdollista. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännösehdotus muodostuu tällaisenaan sanamuodoltaan nurinkuriseksi ja käytännössä soveltamiskelvottomaksi. Perustelujen mukaan (s. 52) määräyksessä määrättäisiin opetuksen tavoitteista ja sisällöstä häiriötilanteissa, joissa valtakunnallisen esi- ja perusopetuksen opetussuunnitelman noudattaminen osoittautuu mahdottomaksi. Sivistysvaliokunnan on syytä muuttaa säännösehdotusta tältä osin kieliasultaan ymmärrettäväksi ja säännösehdotuksen perusteluissa olevaa tarkoitusta vastaavaksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 18.11.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Krista Mikkonen vihr
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Henrik Vuornos kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan lausunto PeVL 78/2026 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta