

Perustuslakivaliokunta, kirjallinen lausunto

Perusopetuksen etäopetus koronaepidemian torjunnassa (HE 218/2020 vp – Hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain ja Helsingin eurooppalaisesta koulusta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä, jolla jatketaan parhaillaan syyslukukaudella 2020 käytössä olevien poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä koskevien säännösten (perusopetuslain 20a §, lain Helsingin eurooppalaisesta koulusta 8a §) voimassaoloa kevätlukukauden 2021 ajaksi.

Koska voimassa olevat lait on säädetty tavallisen lain säätämisyksikössä eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 18/2020 vp) ja koska niiden hyväksyttävyyden taustalla on edelleen suunnilleen samanlainen tartuntatautilanne kuin perustuslakivaliokunnan niitä edellisen kerran noin puoli vuotta sitten arvioidessa, tässä yhteydessä ei ole tarvetta arvioida sääntelyyn liittyviä valtiosääntökysymyksiä yksityiskohtaisesti. Valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa voidaan siten lähteä siitä lähtökohdasta, että perustuslakivaliokunnan aiemmin valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä pitämä sääntely on edelleen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävää perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 18/2020 vp esittämin perustein.

Kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä koskevan sääntelyn taustalla oleva valtiosääntöoikeudellinen tulkinta siitä, että perustuslain 16.1 §:n voitaisiin johtaa velvollisuus järjestää perusopetus lähiopetuksena, on valtiosääntöoikeudellisesti kaikkea muuta kuin selvä.

Koko ajatus lepää vain sen varassa, että perusopetuslain säätämässä on lähdetty siitä olettamuksesta, että oppivelvollisten perusopetuksessa opetusta annetaan lähiopetuksena (HE 86/1997 vp, s. 52). Perustuslakivaliokunnan 11.6.2020 kuulemat professori Tuomas Ojanen ja OTT Anu Mutanen ovat hyväksyneet asiaa tarkemmin käsittelemättä tämän lähtökohdan. Itse vierastan ajatusta, että perustuslain säännöksen sisältö johdettaisiin tällä tavoin sitä konkretisoivan tavallisen lain esitöiden tausta-ajattelusta etenkin, kun muun muassa saaristossa ja syrjäkunnissa on perusopetusta annettu etäopetuksena. Nähdäkseni voimassa olevaa perustuslain 16.1 §:ää samoin kuin voimassa olevaa perusopetuslakia olisi mahdollista tulkita siten, että ne sallivat etäopetuksen laajemmin kuin hallituksen esityksessä tulkitaan. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 18/2020 vp katsonut, että perustuslain 16 §:n 1 momentissa ei edellytetä tiettyä perusopetuksen toteuttamistapaa. Yhdyn tähän perustuslakivaliokunnan tulkintaan, jota seuraten etäopetukseen siirtymisen mahdollisuuksia koskevassa oikeudellisessa tulkintakysymyksessä on kysymys pikemminkin perusopetuslain tulkintakysymyksestä kuin perustuslain 16.1 §:n tulkinnasta. Koska nyt käsillä olevassa esityksessä on kysymys perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn väliaikaisen lainsäädännön voimassaolon väliaikaisesta jatkamisesta, en käsittele kysymystä laajemmin.

Liittyen toisiin perustuslakivaliokunnan arvioitavana viime aikoina oleviin sivistyksellisiin perusoikeuksiin kytkeytyviin hallituksen esitykseen kiinnitän kuitenkin perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että pidän yleisesti valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena sitä tapaa, jolla opetus- ja kulttuuriministeriön hallituksen esityksissä lähestytään perustuslain sivistyksellisten perusoikeuksien tulkintaa. Nytkin hallituksen esitys pikemminkin opponoi edellä esittämäni perustuslakivaliokunnan lausunnon 18/2020 vp toteamusta perustuslain 16.1 §:n tulkinnasta opetus- ja kulttuuriministeriön omassa lainvalmistelussaan omaksumien lähtökohdienten kautta kuin ottaa perustuslakivaliokunnan kannanoton argumentaationsa lähtökohdaksi. Kiinnitän ylipäänsä perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että perustuslain 16.1 §:n sisältöä koskevat linjaukset ovat säännöksen subjektiivisen oikeuden perustustavan luonteen vuoksi valtiosääntöoikeudellisesti erittäin merkityksellisiä.

On nähdäkseni mahdollista ajatella, että koronapandemian kaltaisen tartuntataudin torjuntaa lähestytään noin yhden lukuvuoden ajan luonteeltaan väliaikaisen sääntelyn avulla. Kevätlukukauden 2021 loppuessa pysyvän lainsäädännön mukaista järjestämistä vastuuta on rajattu väliaikaisesti yli yhden lukuvuoden ajan. Katson, että väliaikaista sääntelyä ei ole mahdollista jatkaa enää kevään 2021 jälkeen. Koska on mahdollista,

että koronapandemian torjunnassa joudutaan kevään 2021 jälkeenkin turvautumaan erilaisiin rajoitustoimiin, jotka eivät ole mahdollisia nykyisen pysyvän lainsäädännön puitteissa, olisi tärkeää (jo aiemmin esimerkiksi tartuntatautilain väliaikaisten muutosten käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnalle esiin tuomaani viitaten) kehittää pysyväisluonteista lainsäädäntöä sellaiseksi, että se mahdollistaa riittävällä tavalla tartuntatautien torjunnan. Perustuslakivaliokunnan olisi nähdäkseni hyvä ohjata valtioneuvoston lainvalmistelua tähän suuntaan.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä koskeviin esityksiin vähäisiä muutoksia. Ensinnäkin ehdotetaan, että tartuntatautilain 57, 60 ja 63 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa voidaan järjestää opetus erityisjärjestelyin siten, että *myös etäyhteyksiä* voidaan hyödyntää. Toiseksi ehdotetaan, että näissä pykälissä mainittuihin tilanteisiin kytkeytyvä erityisjärjestelypäätös voidaan *panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana*. Nähdäkseni muutokset ovat sääntely-yhteys huomioiden valtiosääntöisesti ongelmattomia.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lainvalmistelun yhteydessä katsonut, että perusopetuslain 18 §:n kolmanteen kohtaan pitäisi lisätä oppilaan oman terveydentilan lisäksi viittaus oppilaan läheisen terveydentilaan. Nyt hallituksen esityksessä todetaan yhdenvertaisuusvaltuutetun kannan vastaisesti, että perusopetuslain 18 §:n mukaisia erityisiä opetusjärjestelyitä ei voida tarjota muutoin kuin oppilaan oman terveydentilan perusteella. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemyksen mukaan kyseinen linjaus voi olla välillisesti syrjivä. Yhdenvertaisuusvaltuutetun näkemys esitettiin jo ennen kuin nyt voimassa olevat poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä koskevat pykälät säädettiin perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt asetelmaan huomiota lausunnossaan 18/2020 vp.

Valiokunnan on nyt harkittava, katsooko se aiheellisesti arvioida asetelmaa perustuslain 6 §:n kieltämänä syrjintänä. Poissaoloja ja opetuksen erityisjärjestelyitä koskeva hallituksen esityksen linjaus asettaa lapset erityisjärjestelyiden suhteen eri asemaan sen perusteella perustuuko poissaolo opetuksesta omaan vai perheenjäsenen kuulumiseen riskiryhmään. Mikäli lapsella on perheenjäsenen terveydentilaan liittyvä perusteltu syy olla poissa lähiopetuksesta, ovat käsillä yleisvaarallisen tartuntataudin kyseessä ollessa olennaisilta osin yhtä painavat terveyden suojeluun liittyvät syyt käyttää erityisiä opetusjärjestelyjä kuin silloin kuin lapsi on poissa oman terveydentilansa vuoksi. Koska yleisen elämäkokemuksen perusteella voidaan olettaa, että erityisjärjestelyin toteutettu opetus on laadukkaampaa kuin kotiin itsenäiseen tai vanhempien vaihtelevalla tuella tapahtuvaan opiskeluun tarjottavat tehtävät ja materiaalit, myös lapsen edun huomioiminen puoltaa erityisjärjestelyiden tarjoamista riippumatta siitä perustuuko poissaolo lähiopetuksesta omaan vai perheen jäsenen terveydentilaan.

Yhdyn itse yhdenvertaisuusvaltuutetun käsitykseen siitä, että perusopetuslain 18 §:ää olisi täsmennettävä niin, että myös läheisen terveydentilan vuoksi perustellusti lähiopetuksesta poissaoleva lapsi olisi oikeutettu erityisiin opetusjärjestelyihin. Ei ole lapsen edun mukaista pakottaa lasta valitsemaan vanhemman tai muun läheisen terveyden vaarantumisen ja opetuksen yhdenvertaisen saamisen välillä.

Ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt asetelmaan huomiota lausunnossaan 18/2020 vp, jää perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, katsooko se, että siihen on nyt tarve kiinnittää huomio. Oman tulkintani mukaan mitä pidempään tartuntatautiperusteista poikkeussääntelyä sovelletaan, sitä enemmän perustuslakivaliokunnan on herkistyttävä perustuslain 6 §:ään liittyvillä kysymyksille. Yksinomaan se seikka, että jokin asia on ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton pysyväisluonteista sääntelyä säädettäessä, ei riitä osoittamaan, että asia on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton tuotuna väliaikaisen rajoitussääntelyn yhteyteen. Lainsäätäjälle perustuslain 22 §:ssä asetettu perusoikeuksien turvaamisvelvoite edellyttää, että

lainsäätäjät arvioi uutta lainsäädäntöä luodessaan sen, onko sen johdosta tarpeen kehittää muuta lainsäädäntöä perusoikeuksia turvaavaksi.

Ottaen huomioon mahdollisuus tartuntatautilanteen huononemiseen siten, että kouluja voidaan joutua tartuntatautilain 58 §:n nojalla sulkemaan kokonaan, voi esiin tulla tilanne, jossa etäopetusta joudutaan tartuntataudin torjumisen vuoksi toteuttamaan myös esimerkiksi alkuopetusluokilla. Mikäli etäopetuksen järjestämisessä omaksutaan hallituksen esityksen mukainen (ja nähdäkseni valtiosääntöoikeudelliselle kritiikille osin altis) näkemys velvollisuudesta järjestää perusopetus lähiopetuksena, ajaututaan näissä tilanteissa siihen, että maahan joudutaan toteamaan poikkeusolot, jolloin valmiuslaista voidaan aktivoida perusopetuksen järjestämisvelvollisuuden rajaus. Hallituksen esityksessä ei ole kuvattu tätä nyt käsiteltävänä olevan esityksen ja valmiuslain rajapintaa kovinkaan seikkaperäisesti. Ottaen huomioon tarve pitää poikkeusolojen toteamisen kynnyksen korkealla ja se että perustuslakivaliokunta on hyväksynyt perusopetuksen etäopetukseen siirron väliaikaisen toteuttamisen lähtökohtaisesti lausunnossaan 18/2020 vp, katson, että nyt käsiteltävää sääntelyä voisi olla syytä kehittää siten, että se sisältäisi nykyistä paremmin välineitä, joiden avulla voidaan reagoida covid19-tautitilanteen pahenemiseen (ilman tarvetta todeta poikkeusoloja) ja joiden kautta voidaan ennakoitua rakentaa toimintamallia, joka parhaalla mahdollisella tavalla turvaa haavoittuvassa asemassa olevien oppilaiden oikeuden opetukseen, jos perusopetusta tarjoavia oppilaitoksia on tarpeen sulkea tartuntatautilain 58 §:n avulla kokonaan.

Etäyhteyksin tapahtuvaan opetukseen siirtymisen soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät mm. perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetut erityisen tuen päätöksen saaneet oppilaat, perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetut pidennetyn oppivelvollisuuden oppilaat sekä perusopetuslain 5 §:ssä tarkoitetut valmistavan opetuksen oppilaat. Rajaus on perusteltu, mutta siitä ei seuraa hallituksen esityksessä todettu seikka, että ”vammainen lasten opetus tulee ensisijaisesti järjestää lähiopetuksena”. Vammaisuus ei ole (eikä YK:n vammaissopimuksen perusteella saakaan edes olla) automaattinen peruste pidennetyille oppivelvollisuudelle tai erityisen tuen päätökselle. Esitys tuokin kiintoisalla tavalla esiin niitä rakenteellisen syrjinnän piirteitä, joita voimassa olevaan koulutusjärjestelmään sisältyy aivan normaaleissa oloissa sekä vaikeuksia käsitteellistää vammaisten oppilaiden asemaa koulutus-oikeudellisen lainsäädännön kokonaisuudessa. Hallituksen esityksen säätämisperusteluissa tuodaan esiin laajasti vammaisten henkilöiden oikeuksia ja niiden turvaamisen tärkeyttä. Niiden turvaamiseen ei kuitenkaan esitetä mitään säädösperusteisia välineitä. Sama pätee myös lastensuojelun piirissä olevien lasten ja muidenkin haavoittuviin ryhmiin kuuluvien lasten asemaan. Kun poikkeuksellisia opetusjärjestelyjä sovelletaan aiempaa pidempään, korostuu tarve haavoittuvien ryhmien asemaa parantaviin positiivisiin erityisjärjestelyihin. Perustuslakivaliokunnan on nähdäkseni kiinnitettävä lausuntonsa 18/2020 vp mukaisesti huomiota aihepiiriin ja ohjattava sivistysvaliokunta harkitsemaan tarjoaako pysyväisluonteinen sääntely riittävästi ja riittävän velvoittavalla tavalla tähän työkaluun.

Kiinnitän lopuksi perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että tartuntatautilain 58 §:ää on sovellettu kevästä alkaen siten, että koulujen sulkupäätöksiin on liitetty ministeriöiden aluehallintovirastoille ja kunnille osoittamien ohjaukskirjeiden ohjaamana erilaisia ministeriöiden ja valtion keskushallinnon viranomaisten ohjeita. Nämä ohjeet ovat luonteeltaan lähtökohtaisesti vailla oikeudellista velvoittavuutta, mutta on mahdollista ajatella niiden tulevan oikeudellisesti velvoittaviksi tullessaan imaituiksi osaksi tartuntatautilain 58 §:n mukaista kieltopäätöstä. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä tartuntatautilain 58 §:ää ei ole ollut sitä säädettäessä kuitenkaan tarkoitus soveltaa näin. Valtion keskushallinnon pehmeän sääntelyn muuntaminen yksilön oikeusasemaan vahvasti vaikuttavaksi kovaksi

sääntelyksi viranomaispäätöksiin ohittaa nähdäkseni ongelmallisella tavalla eduskunnan lainsäädäntövallan käytön. On mahdollista ja oikeastaan valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden yleisten oppien näkökulmasta suorastaan välttämätöntä ajatella, että tartuntatautilain 58 §:ään liitetyt ohjeet eivät itse asiassa millään tavalla muutu velvoittaviksi tullessaan osaksi tartuntatautilain 58 §:n mukaista kieltopäätöstä. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan olisi sääntelyn soveltamisen ohjaamiseksi hyvä kiinnittää tähän huomio. Aivan erityisen ongelmallisia ovat olleet ne tartuntatautilain 58 §:n mukaiset kieltopäätökset, joissa ei ole millään tavalla suljettu kouluja vaan ainoastaan velvoitettu koulut noudattamaan valtion keskushallinnon ohjeita. On nähdäkseni epäselvää, onko näillä päätöksillä minkäänlaista velvoittavaa oikeudellista sisältöä.

Nämä tartuntatautilain 58 §:n soveltamiseen liittyvät epäselvyydet heijastuvat nyt käsillä olevaan hallituksen esitykseen, sillä päätös poikkeuksellisiin opetusjärjestelyihin siirtymisestä on sidottu (sinällään asiallisesti) tartuntatautilain 58 §:n mukaiseen päätökseen.

Esimerkiksi Helsingissä on pysyväisluonteisesti (ks. kaupunginhallituksen päätös 10.8.2020 § 411 ja sitä seuraavat ketjutetut vastaavan sisältöiset päätökset) tartuntataudeista vastaava toimielin ”päätännyt määrätä tartuntatautilain 58 §:n nojalla, että Helsingin kaupungin alueella sijaitsevien perusopetuslain mukaista perusopetusta antavien oppilaitosten tiloja voidaan käyttää perusopetuksen antamiseen seuraavin edellytyksin: tiloja käytettäessä tulee tartuntatautilain 1 §:ssä säädetty tartuntatautilain tarkoitus huomioon ottaen noudattaa opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen 4.8.2020 antamaa liitteenä olevaa suositusta (liite 1).” Tämä päätös ohjeiden soveltamisesta, jolla ei ole sinällään aidosti suljettu tartuntatautilain 58 §:n sanamuodon tai esitöiden mukaisesti vielä yhtään oppilaitosta, on mielletty sellaiseksi blankettipäätökseksi, joka toimii perusopetuslain 20a §:ssa tarkoitettuna tartuntatautilain 58 §:n mukaisena päätöksenä, jonka nojalla voidaan ryhtyä tekemään päätöksiä perusopetuslain 20a §:ssä tarkoitetuista poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä. Käsitelmäni mukaan useissa Suomen kunnissa on vastaavalla tavalla tehty tällaisia oikeudellisesti ongelmallisena pitämiäni ennakollisia ja tartuntatautilain 58 §:n aidosta oikeudellisesta luonteesta irtaantuneita päätöksiä.

Kiinnitän perustuslakivaliokunnan huomion siihen, että tartuntatautilain 58 §:n soveltamiseen liittyy muutoinkin laajasti ongelmia. Esimerkiksi Porvoossa tartuntataudeista vastaava toimielin on päättänyt delegoida tartuntatautilain 58 §:n mukaiset tehtävänsä tartuntataudeista vastaavalle lääkärille tai hänen ollessa estyneenä hänen nimetyille sijaisilleen (sosiaali- ja terveystieteiden 27.8.2020, § 81). Koska kuntalain 91.3 §:n mukaan ”toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle”, on Porvoossa tehty delegointipäätös, jollaisia vastaavia löytyy lukuisista Suomen kunnista, ilmeisen lainvastainen.

Kun nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen sääntelyratkaisun oikeudellinen hyväksyttävyyden nojaa vahvasti tartuntatautilain 58 §:ään, olisi tärkeää, että pykälän soveltaminen pysyisi voimassa olevan oikeuden raameissa. Ylipäänsä tuntuu turhauttavalta arvioida osana perustuslakikontrollia yksityiskohtaisesti sellaista sääntelyä, jonka soveltamiskäytäntö on käsitelmäni mukaan irtaantunut valitettavalla tavalla hallinnon lainalaisuusperiaatteen noudattamisesta.

Kun koronaviruspandemian hallintaan tultaneen tarvitsemaan vielä pitkään tartuntatautilain 58 §:n soveltamista, olisi perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen näkökulmasta tärkeää huolehtia siitä, että pykälää sovelletaan oikein ja että eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa ei erilaisten valtion keskushallinnon ohjeiden osaksi tartuntatautilain 58 §:n mukaisia rajoituspäätöstä imaisemisen välityksellä karkaa pois lainsäätäjän eduskunnan käsistä.

Helsingissä 29. marraskuuta 2020

Pauli Rautiainen
julkisoikeuden apulaisprofessori, hyvinvointi- ja valtiosääntöoikeuden dosentti