

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI VARHAISKASVATUKSEN SEKÄ OPETUKSEN JA KOULUTUKSEN JÄRJESTÄMISVELVOLLISUUTTA KOSKEVISTA RAJOITUKSISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN 3 §:N MUUTTAMISESTA

1 Asian tausta

Valtioneuvosto on valmiuslain (1552/2011) 6 §:n nojalla antanut 17.3.2020 valtioneuvoston asetuksen valmiuslain 86, 88, 93-95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020) sekä valmiuslain 88 ja 109 §:n nojalla valtioneuvoston asetuksen varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020).

2 Nykytila ja ehdotetut muutokset

Varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään varhaiskasvatusta, perusopetusta, lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta, ammattikorkeakoulutusta, yliopistokoulutusta, vapaan sivistystyön koulutusta ja taiteen perusopetusta koskevista rajoituksista opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuuteen.

Asetuksen 3 §:ssä säädetään perusopetuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista rajoituksista. Pykälän 1 momentin mukaan perusopetuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta järjestää perusopetusta tai muuta toimintaa lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa. Säännös mahdollistaa etäopetuksen järjestämisen myös perusopetuksessa siinä laajuudessa, kun kunta harkitsee tarkoituksenmukaiseksi. Muulla toiminnalla tarkoitetaan aamu- ja iltapäivätoimintaa ja kerhotoimintaa.

Pykälän 2 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä ei ole velvollisuutta noudattaa valtioneuvoston asetusta perusopetuslaissa tarkoitettun opetuksen valtakunnallisista tavoitteista ja perusopetuksen tuntijaosta tai perusopetusasetuksen 3 ja 4 §:n säännöksiä säädetystä opetuksen määrästä.

Pykälän 3 momentin mukaan opetuksen järjestäjällä on velvollisuus järjestää perusopetuslaissa säädettyä oppilaan tukea, kuten tuki- tai erityisopetusta, tehostettua- tai erityistä tukea, opetuksen tueksi annettuja palveluja tai oppilashuoltoa siinä laajuudessa, kuin se on olosuhteisiin nähden mahdollista toteuttaa.

Mitä 1–3 momentissa säädetään, ei pykälän 4 momentin mukaan koske niitä esiopetuksen oppilaita, perusopetuksen 1–3 vuosiluokkien oppilaita eikä perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitettuja erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita, joiden huoltajat työskentelevät yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Mitä 1–3 momentissa säädetään, ei myöskään koske perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitettuja pidentetyn oppivelvollisuuden piirissä olevia oppilaita.

Pykälän 4 momentin mukainen kriittisiä toimialoja koskeva raja on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi eikä sen voida katsoa täyttävän perusoikeuden rajoittamiselle asetettavia tarkkarajaisuuden, täsmällisyyden ja suhteellisuuden vaatimuksia. Eduskunnan sivistysvaliokunta on asetuksesta antamassaan lausunnossa (SiVL 2/2020 vp) todennut, että asetuksesta ei ilmene, edellytetäänkö siinä, että lapsen kummankin vanhemman tulee työskennellä kriittisellä alalla, vai riittääkö, että toinen heistä kuuluu mainittuun työntekijäryhmään. Lisäksi valiokunnan mukaan epäselväksi jää, riittääkö huoltajan oma ilmoitus vai edellytetäänkö hakemusta ja päätöstä siitä, onko lapsella oikeus opetukseen em. tilanteessa.

Tämän vuoksi pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin edellytys vanhempien toimimisesta yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Perusopetuksen järjestäjällä olisi siten velvollisuus järjestää perusopetuslain mukaista perusopetusta ja muuta toimintaa lähiopetuksena koulussa tai muussa opetuksen järjestämispaikassa kaikille esiopetuksen oppilaille, perusopetuksen 1-3 vuosiluokkien oppilaille, perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetuille erityisen tuen päätöksen saaneille oppilaille ja perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetuille pidennetyt oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille. Esiopetuksen oppilaita on noin 60 000, joista koulun yhteydessä noin 9 500 ja loput varhaiskasvatuksen yhteydessä toimivassa esiopetuksessa. Perusopetuksessa vuosiluokkien 1-3 oppilaita on noin 186 000. Erityisen tuen päätöksen saaneita oppilaita on noin 48 000. Pidennetyt oppivelvollisuuden piirissä on noin 10 000 oppilasta, joista vaikeasti vammaisia noin 1 500.

Perusopetuslain (628/1998) 18 §:n mukaan oppilaan opetus voidaan järjestää toisin kuin perusopetuslaissa ja sen nojalla säädetään ja määrätään, jos se on perusteltua oppilaan terveydentilaan liittyvistä syistä. Koronaviruksen aiheuttamaa epidemiaa voidaan pitää sellaisena terveydentilaan liittyvänä syynä, jonka vuoksi oppilaan opetus voidaan järjestää etäopetuksena myös niissä tilanteissa, joissa oppilas olisi oikeutettu saamaan lähiopetusta. Näin ollen, jos asetuksen 4 momentissa tarkoitetun oppilaan huoltajat haluaisivat ja voisivat mieluummin pitää lapsen kotona, voitaisiin tällaisenkin lapsen opetus järjestää etäopetuksena. Vanhemmilla on siten mahdollisuus arvioida lapsen laittamista paitsi varhaiskasvatukseen, myös esiopetukseen ja perusopetukseen.

Asetusmuutoksella lisättäisiin oppilaiden yhdenvertaista oikeutta saada perusopetuslain mukaista lähiopetusta poistamalla asetuksesta edellytys huoltajien työskentelemisestä yhteiskunnan toiminnan kannalta kriittisillä aloilla. Asetuksen sisältämien perusoikeusrajoitusten ensisijaisena pyrkimyksenä on ehkäistä koronavirus-pandemian leviämistä kuitenkin turvaamalla kaikille lapsille oikeus saada Suomen perustuslain (731/1999) 16 §:n mukaisesti perusopetusta. Asetuksessa ehdotetaan, että opetus 4. vuosiluokasta 9. vuosiluokkaan saakka sekä lisäopetus järjestettäisiin muutoin kuin lähiopetuksena. Tämän ikäiset oppilaat ovat keskimäärin jo 10 vuotta täyttäneitä ja he selviytyvät tarvittaessa tätä nuorempiin oppilaisiin nähden itsenäisemmin etäopetuksessa opettajan ohjauksessa. Rajausta voidaan myös perustella sillä, että normaalioloissa perusopetuslain mukaista aamu- ja iltapäivätoimintaa voidaan järjestää vain vuosiluokkien 1.-2. oppilaille ja erityisen tuen oppilaille. Samoin työsopimuslain (55/2001) 4 luvun 6 §:n mukaan tilapäistä hoitovapaata koskevien säännösten mukaan vanhemmat voivat jäädä kotiin hoitamaan alle 10-vuotiasta lasta. Lisäksi erityisase-

massa ovat erityisopetuksessa olevat oppilaat ja pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevat oppilaat. Positiivista erityiskohtelua voidaan edelleen perustella tästä erityisasemasta johtuvaksi. Tämä olisi myös linjassa vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen (SopS 27/2016) 11 artiklan kanssa.

Perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 7 §:n nojalla jokaisella on oikeus elämään ja turvallisuuteen. Tämä on perusoikeuksista perustavanlaatuisin ja koronaviruksen aiheuttaman pandemian leviäminen Suomessa uhkaa vakavasti sen toteutumista. Tämän vuoksi olisi olennaisen tärkeää rajata kuntien perusopetuksen järjestämisvelvollisuutta ja siten vähentää oppilaiden lähikontaktien määrää niin laajalti, kuin se on mahdollista suhteessa perustuslain 16 §:ssä turvattuun subjektiiviseen oikeuteen saada perusopetusta. Asetusmuutoksella turvattaisiin suhteellisuusperiaate sekä oppilaiden ikä ja kehitystaso huomioiden, että erityisesti heikoimmassa asemassa olevilla oppilailta säilyy oikeus saada lähiopetusta.

Toimenpiteillä rajoitettaisiin edelleen perusopetuksen oppilaiden yhdenvertaista oikeutta saada perusopetusta. Lapsen oikeuksista annetun yleissopimuksen (SopS 60/1991) 3 artikla edellyttää, että kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Toimenpiteet ovat hyväksyttävissä suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, sillä on jokaisen lapsen edun mukaista turvata paitsi heidän itsensä, myös heistä huolehtivien aikuisten oikeus elämään ja turvallisuuteen. Toimenpiteet ovat välttämättömiä tavoiteltavaan päämäärään nähden, sillä mikäli lähikontaktien määrää ei rajoiteta, muilla toimenpiteillä ei ole mahdollista turvata turvallista ja terveellistä ympäristöä sekä lasten perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräistä toteutumista myös pidemmällä ajanjaksolla. Lisäksi rajoitusten perustuslainmukaisuutta arvioitaessa tulee huomioida, että rajoituksista huolimatta perusopetuksen oppilaiden oppivelvollisuus ja oikeus saada opetusta säilyvät poikkeuksellisista opetusjärjestelyistä huolimatta. Näin ollen ehdotetut rajoitukset ovat oikeasuhteisia sekä välttämättömiä, kun huomioidaan lisäksi rajoitusten suhteellisen lyhyt kesto.

Lapsen oikeuksien sopimuksen 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti lapsen oikeus hyvinvointiin ja sen välttämätön suojelu ja lapsen oikeus huolenpitoon sekä 6 artiklan mukainen oikeus elämään ja 24 artiklan mukainen oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta terveydentilasta edellyttävät myös tehokkaita tartuntatautiin rajoittamisen toimia.

Asetuksessa ei ole kyse lapsen oikeuksien yleisestä rajoittamisesta vaan oikeuden terveyteen ja sen suojelun väliaikaisesta priorisoinnista. Varhaiskasvatuksen ja koulutuksen järjestäjien tulee näitä oikeuksia kunnioittaakseen suojata lasta ja tämän perhettä tartuntataudilta.

Lisäksi edellä mainitun sopimuksen mukainen lapsen edun ensisijaisuus ja lapsen oikeus kehitykseen tarkoittavat myös sitä, että lapsen oikeutta elämään ja terveyteen on suojattava. Siksi opetuksen ja varhaiskasvatuksen järjestäjien tulee kaikin mahdollisin keinoin pyrkiä välttämään koronaviruksen leviämistä. Tämän vuoksi on tarkoitus tarjota perheille varhaiskasvatuksen ja perusopetuksen järjestämistä tässä tilanteessa normaaliin tapaan vain niille lapsille, jotka eniten tarvitsevat tukea. Käytettävissä olevan

asiantuntijatiedon perusteella lähikontaktien rajoittaminen myös lapsilla ja nuorilla on tässä tärkeä keino.

3 Esityksen vaikutukset

Asetusehdotuksen mukaan perusopetuksen järjestäjällä olisi velvollisuus järjestää perusopetuslain mukaista perusopetusta ja muuta toimintaa lähiopetuksena koulussa tai muussa järjestämispaikassa kaikille esiopetuksen oppilaille, perusopetuksen 1-3 vuosiluokkien oppilaille, perusopetuslain 17 §:ssä tarkoitetuille erityisen tuen päätöksen saaneille oppilaille ja perusopetuslain 25 §:n 2 momentissa tarkoitetuille pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä oleville oppilaille. Mainitut oppilaat olisivat keskenään yhdenvertaisessa asemassa, kun edellytys vanhempien työskentelystä kriittisillä aloilla ehdotetaan poistettavaksi.

Asetusehdotuksen mukaan perusopetukseen 4-9 vuosiluokalla ja lisäopetuksessa olevat oppilaat eivät kuitenkaan olisi oikeutettuja lähiopetukseen, mikä merkitsee poikkeusta perustuslain 6 §:ssä turvatusta yhdenvertaisesta kohtelusta. Nämä oppilaat ovat keskimäärin jo 10 vuotta täyttäneitä ja he selviytyvät tarvittaessa nuorempia oppilaita itsenäisemmin etäopetuksessa opettajan ohjauksessa. Vastaavin perustein työsopimuslain (55/2001) 4 luvun 6 §:n mukaan tilapäistä hoitovapaata koskevien säännösten mukaan vanhemmat voivat jäädä kotiin hoitamaan vain alle 10-vuotiasta lasta. Lisäksi erityisasemassa ovat erityisopetuksessa olevat oppilaat ja pidennetyn oppivelvollisuuden piirissä olevat oppilaat. Positiivista erityiskohtelua voidaan perustella tästä erityisasemasta johtuvaksi. Tämä olisi myös linjassa vammaisten henkilöiden oikeuksista annetun yleissopimuksen (SopS 27/2016) 11 artiklan kanssa.

Kriittisiä aloja koskevan edellytyksen poistamisella ei arvioida olevan suurta vaikutusta ehdotetussa 4 momentissa tarkoitettujen oppilaiden määrään lähiopetuksessa. Vanhemmat ovat toimineet valtioneuvoston linjausten mukaisesti ja valinneet erittäin laajasti etäopetuksen ja kotihoidon. Lisäksi vanhempien etätyön tekeminen on lisääntynyt voimakkaasti. Koulut ovat saaneet järjestymään etäopetuksen ja opettajien tuen sille.

4 Voimaantulo

Asetuksen esitetään tulevan voimaan 23.3.2020.