

Grundlagsutskottet

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning

INLEDNING

Remiss

Övrigt ärende: Statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (Ö 17/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande och till kulturutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av
- kulturutskottet KuUU 5/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Arno Liukko, statsrådets kansli
- lagstiftningsråd Eerikki Nurmi, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Janne Salminen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Grundlagsutskottet behandlar en förordning av statsrådet utfärdad med stöd av 88 § 3 punkten och 109 § 2 mom. i beredskapslagen. I förordningen finns bestämmelser om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning.

Enligt 23 § i grundlagen kan det genom lag eller genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av ett sådant bemyndigande med exakt avgränsat tillämpningsområde som av särskilda skäl tagits in i lag införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna

Betänkande GrUB 14/2020 rd

som är förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter och som är nödvändiga om Finland blir utsatt för ett väpnat angrepp eller om det råder andra i lag angivna undantagsförhållanden som allvarligt hotar nationen. Grunderna för tillfälliga undantag ska dock bestämmas genom lag. Förordningar av statsrådet som gäller tillfälliga undantag ska utan dröjsmål föreläggas riksdagen. Riksdagen kan besluta om förordningarnas giltighet.

Utskottet har bedömt godtagbarheten hos ibruktagningen av befogenheter enligt 2 kap. i beredskapslagen och de förordningar som utfärdats med stöd av dem utifrån principen att upprätthållandet av funktionsförmågan hos hälso- och sjukvårdssystemet under en pandemi är en synnerligen vägande grund med tanke på de grundläggande fri- och rättigheterna. Denna grund har samband med det allmännas skyldighet enligt 7 § 1 mom. i grundlagen att trygga vars och ens rätt till liv samt att även under en pandemi tillförsäkra var och en tillräckliga hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa (19 § 3 mom. i grundlagen). Detta berättigar exceptionellt långtgående myndighetsåtgärder som också ingriper i människors grundläggande fri- och rättigheter (se GrUB 2/2020 rd, s. 4—5, och GrUB 3/2020 rd, s. 3). Utskottet betonar betydelsen av aspekter som anknyter till de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna också inom tillämpningsområdet för undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna enligt 23 § i grundlagen (se GrUB 2/2020 rd, s. 5, och GrUB 3/2020 rd, s. 4).

Enligt 23 § i grundlagen ska tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna vara förenliga med Finlands internationella förpliktelser avseende mänskliga rättigheter. Enligt 5 § i beredskapslagen ska de internationella förpliktelser som är bindande för Finland och allmänt erkända folkrättsliga regler iakttas vid tillämpningen av den lagen.

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter ålägger konventionsstaterna att tillförsäkra barn skydd och omvårdnad, en andel av samhällets resurser och rätt att vara med och fatta beslut som rör dem själva och möjlighet att delta i samhället. De rättigheter som är inskrivna i barnkonventionen ska genomföras bland alla barn och i varje barns liv. Enligt artikel 3 ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, barnets bästa komma i främsta rummet. Grundlagsutskottet har understrukit att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas (se också GrUU 18/2018 rd, s. 3, och GrUU 17/2018 rd, s. 3).

Efterkontroll av förordningar

Bestämmelser om efterkontroll av förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen finns i 10 § i beredskapslagen. Enligt den paragrafen ska förordningar som statsrådet och ministerier utfärdar med stöd av II avdelningen i beredskapslagen genast föreläggas riksdagen. Riksdagen beslutar om förordningarna ska upphävas eller inte.

Den aktuella förordningen om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning ska enligt 11 § gälla till och med den 13 maj 2020. Förordningen är utfärdad med stöd av statsrådets förordning av den 31 mars 2020 om fortsatt utövning av de befogenheter som anges i beredskapslagen. Den 2 april 2020 beslutade riksdagen att den här i enlighet med 8 § i beredskapslagen utfärdade statsrådsförordningen om fortsatt utöv-

Betänkande GrUB 14/2020 rd

ning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93, 94 och 109 § i beredskapslagen får förbli i kraft (Ö 11/2020 rd). Den aktuella befogenheten enligt beredskapslagen har tidigare tagits i bruk i enlighet med 6 § i beredskapslagen (GrUB 2/2020 rd). Den föreliggande förordningen svarar till innehållet i huvudsak mot den tidigare tillämpningsförordning som gällde mellan den 18 mars och den 13 april 2020 (126/2020, ändrad genom statsrådets förordning 131/2020). Grundlagsutskottet gjorde en bedömning av förordningen i sitt betänkande GrUB 6/2020 rd. Efter att statsrådet korrigerat vissa konstitutionellt problematiska bestämmelser fanns det enligt utskottet inga rättsliga hinder för att förordningen skulle förbli i kraft.

Bedömning av bestämmelserna i förordningen

I beredskapslagens 88 § 3 punkt sägs det att det för tryggande av befolkningens social- och hälsovård bland annat under undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten genom förordning av statsrådet kan föreskrivas att kommunen kan avstå från ansvaret för ordnande av dagvård enligt lagen om barndagvård, om barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare kan ordna vården av barnen på annat sätt. Bestämmelser om ansvaret finns för närvarande i lagen om småbarnspedagogik.

I beredskapslagens 109 § 2 mom. sägs det att för tryggande av nödvändig undervisning och utbildning under undantagsförhållanden som avses i 3 § 5 punkten kan de skyldigheter som anordnare av verksamheten som avses i den lagen har att ordna undervisning och annan verksamhet samt måltids- och transportförmåner och inkvartering begränsas på det sätt som närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet. Dessutom kan undervisnings- och kulturministeriet skjuta upp anordnandet av studentexamen med högst sex månader åt gången.

De här bestämmelserna i beredskapslagen, liksom också 3 och 6 § i statsrådets förlängningsförordning, utgör grunden för den nu aktuella tillämpningsförordningen.

Enligt 3 § i statsrådets förlängningsförordning kan kommunens rätt enligt 88 § i beredskapslagen att avstå från uppgifter som gäller anordnande av dagvård tillämpas i hela landet. Enligt 2 § i den tillämpningsförordning som nu granskas kan kommunen avstå från ansvaret för att ordna småbarnspedagogik, om barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare kan ordna vården av barnen på annat sätt. Bestämmelsen innebär enligt grundlagsutskottet ett väsentligt ingrepp i grundlagens 19 § 3 mom. om skyldighet för det allmänna att tillförsäkra var och en tillräckliga socialtjänster och stödjande familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt (GrUB 6/2020 rd). Bestämmelsen gäller också rätten till undervisning som tryggas i 16 § 2 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 12/2015 rd).

En utbildningsanordnare som avses i lagen om grundläggande utbildning är inte skyldig att ordna sådan undervisning eller annan verksamhet som avses i lagen om grundläggande utbildning som närundervisning i skolan eller på något annat ställe där undervisning ordnas, står det i 3 § i tillämpningsförordningen. Bestämmelsen tillåter också avvikelser i fråga om undervisningens omfattning. I bestämmelsen begränsas dessutom utbildningsanordnarens skyldighet att ordna bland annat stöd för lärande och elevvård enligt lagen om grundläggande utbildning. Bestämmelsen innebär betydande avvikelser från vars och ens subjektiva rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning enligt 16 § 1 mom. i grundlagen (se också GrUB 6/2020 rd).

Betänkande GrUB 14/2020 rd

Förordningens 4—10 § utgör väsentliga undantag från den lika möjlighet som tillförsäkras var och en enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att enligt sin förmåga få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv (se också GrUB 6/2020 rd).

Nödvändigheten i fråga om begränsningarna

Grundlagsutskottet betonar att det i 23 § i grundlagen ställs ett krav på nödvändighet för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt 4 § i beredskapslagen får de befogenheter som lagen ger utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas med utövandet av befogenheterna.

Begränsningarna enligt förordningen bygger enligt motiveringspromemorian (s. 1) på en bedömning gjord av Institutet för hälsa och välfärd den 27 mars 2020 av behoven att förlänga de begränsningsåtgärder som införts till följd av coronaepidemin. Enligt bedömningen är det nödvändigt att förlänga de åtgärder för att begränsa epidemin och övriga åtgärder som nu vidtagits åtminstone fram till slutet av maj 2020. Syftet med förordningen är att göra spridningen av coronasmitta långsammare genom att minska kontakterna mellan elever, studerande, undervisningspersonal och annan personal på samtliga utbildningsstadiet, står det i promemorian (s. 1). En förlängning av distansundervisningen minskar effektivt risken för att en smittad person kan smitta andra. Förordningens specifika konsekvenser för begränsningen av coronaepidemin kan dock enligt promemorian inte bedömas på ett tillförlitligt sätt, utan den dämpande effekten på epidemin uppstår som en samverkan av konsekvenserna av flera olika begränsande åtgärder (s. 11—12).

I sin analys av de förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen har grundlagsutskottet betonat att enligt 4 § i beredskapslagen får befogenheterna utövas endast på ett sådant sätt som är nödvändigt för att syftet med lagen ska kunna nås och som står i rätt proportion till det mål som eftersträvas genom utövandet av befogenheterna (se t.ex. GrUB 11/2020 rd). Dessutom har grundlagsutskottet ansett att bestämmelserna i 4 § om principerna för att utöva befogenheterna spelar en viktig roll för proportionalitetskravet vid begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet har också framhållit att principerna inskränker dels möjligheterna att införa befogenheterna, dels rätten att utöva dem under undantagsförhållanden (GrUU 6/2009 rd, s. 4). Utskottet har understrukit att begränsningar som gäller individer är primära i förhållande till summariska begränsningar som gäller större grupper (GrUB 11/2020 rd). Det är enligt grundlagsutskottet uppenbart att en inskränkning i de grundläggande fri- och rättigheterna inte kan vara relevant för sitt syfte och därmed nödvändig, om den inte ens i princip kan nå upp till det godtagbara mål som den bygger på (se t.ex. GrUB 11/2020 rd, se också GrUU 40/2017 rd, s. 4, GrUU 55/2016 rd, s. 4—5, och GrUU 5/2009 rd, s. 3/II).

Utskottet menar att motiveringspromemorian till den föreliggande förordningen inte tillräckligt detaljerat specificerar och explicit motiverar nödvändigheten hos förordningen och de valda metoderna. Utskottet påpekar också att det nu är mer än två veckor sedan som Institutet för hälsa och välfärd gjort sin bedömning daterad den 27 mars 2020 av behoven att förlänga begränsningsåtgärderna. Bedömningen presenteras som ett slags generellt argument i motiveringspromemorian. Promemorian granskar inte förordningen mot grundlagen eller människorättskonventioner. Inte heller behandlas förordningens godtagbarhet, nödvändighet eller proportionalitet. I detaljmotive-

Betänkande GrUB 14/2020 rd

ringen till förordningsbestämmelserna lyfts dock vissa nödvändighetsaspekter fram. I motiveringen till bestämmelserna bedöms regleringen i sitt sammanhang med avseende på dels grundlagen (särskilt s. 5 och 6 samt 12 och 14), dels konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (s. 5, 6 och 12).

Grundlagsutskottet anser dock att motiveringspromemorian inte ger ett tillräckligt faktaunderlag för att bedöma om det är nödvändigt att förlänga begränsningen. Till följd av begränsningarnas nödvändighet har grundlagsutskottet tidigare betonat betydelsen av det faktaunderlag som begränsningarna grundar sig på och de fakta som behövs för att bedöma dem (se t.ex. GrUB 11/2020 rd, s. 6). Till grund för en bedömning av nödvändigheten och proportionaliteten hos begränsningarna av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning måste promemorian presentera en bedömning som uttryckligen gäller vilken relevans den valda metoden har och hur effektiv den är för att bromsa upp pandemin. Det måste också ingå olika alternativ i bedömningen.

Bedömningen och uppföljningen av begränsningarnas konsekvenser

Utskottet har pekat på behovet att med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna framöver bedöma begränsningsåtgärdernas kumulativa effekter för samhället och i synnerhet begränsningarnas samlade negativa effekter i relation till fördelarna (GrUB 11/2020 rd). Till denna del anser utskottet att det är i sin ordning att avsnittet om konsekvenser innehåller en relativt utförlig beskrivning av nackdelarna med begränsningsåtgärderna (s. 11—19 i promemorian). Där står det att begränsningarna av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning har betydande negativa konsekvenser för tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna på alla utbildningsstadiet. Generellt sett innebär förordningen bland annat att inlärningsresultaten kommer att bli sämre, att studierna drar ut på tiden och att de sociala problemen ökar. Det kan ske en anhopning av negativa effekter i synnerhet för utsatta elever som till exempel har inlärningssvårigheter. Utskottet ser det som uppenbart att de här skadliga effekterna kommer att öka markant när begränsningarna förlängs.

I sitt utlåtande påpekar kulturutskottet att utbildningsanordnarna under undantagsförhållandena har getts stor prövningsrätt när det gäller ordnandet av den grundläggande utbildningen och stödet för den, vilket har lett till både regionala skillnader och skillnader mellan kommunerna och skolorna (KuUU 5/2020 rd). Genom åtgärderna begränsas fortsatt den lika rätten att få grundläggande utbildning i fråga om elever inom den grundläggande utbildningen, framgår det av motiveringspromemorian (s. 6). Det faktum att anordnarna av grundläggande utbildning har olika förutsättningar att ordna distansundervisning ökar ojämlikheten mellan elever (s. 12).

Till följd av jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen, konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning lyfter utskottet fram behovet att sörja för faktisk jämlikhet i synnerhet mellan de barn och unga som har läroplikt. Begränsningarna ska genomföras med särskild hänsyn till att stödet för inlärning och skolgång förverkligas, inte minst i fråga om barn och unga som är utsatta eller behöver barnskyddsåtgärder.

Med avseende på tillgodoseendet av de grundläggande kulturella fri- och rättigheterna uppmärksammar grundlagsutskottet statsrådet på att även biblioteken är stängda i enlighet med statsrådets

Betänkande GrUB 14/2020 rd

riktlinjer för att bromsa upp spridningen av coronasmittan. Riktlinjerna gäller anordnarna av småbarnspedagogik, förskoleundervisning, grundläggande utbildning, gymnasieutbildning och yrkesutbildning, högskoleutbildning, fritt bildningsarbete och grundläggande konstundervisning. Enligt förarbetena till grundlagsreformen (RP 309/1993 rd, s. 68) är biblioteken betydelsefulla med tanke på det allmännas skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet utveckla sig själv. Grundlagens 16 § 2 mom. föreskriver också en allmän skyldighet att se till att medellöshet inte utgör ett hinder för en elev att ta emot undervisning (RP 309/1993 rd, s. 68). Avsaknaden av möjligheten att låna läromedel och annat studiematerial på bibliotek, där utlåningen är avgiftsfri, leder enligt utskottet tveklöst till en försvagning av det jämlika tillgodoseendet av den rätt som var och en har enligt grundlagens 16 § 2 mom. att i enlighet med den egna förmågan och de egna särskilda behoven erhålla även annan utbildning än grundläggande utbildning samt att utveckla sig själv utan hinder av medellöshet. Statsrådet bör utreda hur den faktiska jämlikheten mellan eleverna kan förbättras på den här punkten.

I fråga om bestämmelserna om grundläggande utbildning upprepar utskottet sitt påpekande att förordningen inte innehåller explicita bestämmelser om skolmåltider (se även GrUB 6/2020 rd och KuUU 5/2020 rd). Avgiftsfri grundläggande utbildning innebär i enlighet med grundlagsutskottets uttalande i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna också tillräcklig föda (GrUB 25/1994 rd, s. 10). Utskottet har uttalat sin vilja att statsrådet ska fästa allvarlig uppmärksamhet vid detta (GrUB 6/2020 rd). Det föreslås enligt motiveringspromemorian inte att elevens rätt till en avgiftsfri måltid under skoldagen enligt 31 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning slopas genom förordningen. Men promemorian hänvisar också till att rätten tillgodoses på varierande sätt i olika kommuner på grund av begränsningarna enligt förordningen och att många kommuner uppgett att de fortfarande arbetar med att kartlägga läget och planera alternativa lösningar.

Utskottet har förutsatt att statsrådet noga bevakar huruvida förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen och utövningen av de befogenheter som anges i den uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen, även i fråga om skolmåltider (GrUB 6/2020 rd). Utskottet lägger vikt vid behovet att också genom tillbörliga anvisningar se till att den här grundläggande rättigheten tillgodoses. Detsamma gäller lämpligt genomförande av stödarrangemang som har betydelse för inläringen.

Upphörande och uppföljning av förutsättningarna för förordningens giltighet

Enligt 11 § 1 mom. i beredskapslagen ska den gällande ibruktagningsförordningen eller förlängningsförordningen upphävas när undantagsförhållandena är över. Om förutsättningar för tillämpning av någon bestämmelse i II avdelningen inte längre finns, ska ibruktagnings- eller förlängningsförordningen enligt 11 § 2 mom. i beredskapslagen ändras i enlighet med det. Statsrådet ska noga bevaka huruvida förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen och de befogenheter som anges i den uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen.

Grundlagsutskottet fäster med tanke på 11 § i beredskapslagen uppmärksamhet vid att man i sådana motiveringspromemorior som nu är aktuella också bör bedöma möjligheterna att upphöra med tillämpningen av förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen. Utskottet beto-

Betänkande GrUB 14/2020 rd

nar att statsrådet för en sådan bedömning, liksom också för en bedömning av effekterna av enskilda befogenheter, ska ha en exakt lägesbild av hur beredskapslagen tillämpas också i kommunerna.

Att låta förordningen förbli i kraft

Begränsningarna enligt förordningen innebär delvis ett djupgående ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Regleringen har dock ett i sig godtagbart syfte att förhindra okontrollerad spridning av pandemin. Syftet med bestämmelserna är att omedelbart skydda människors rätt till liv. En okontrollerad spridning av pandemin skulle innebära ett allvarligt hot mot rätten till liv. På grundval av utredningen kan det trots bristerna i motiveringspromemorian i det här skedet av epidemin bedömas att stängningen av daghem och läroanstalter alltjämt åtminstone i viss mån är ett effektivt sätt att bromsa spridningen av den farliga smittsamma sjukdomen. Enligt utskottet är det också relevant att det med undantag för småbarnspedagogiken inte är fråga om att undervisningen upphör, utan i huvudsak om att det ordnas distansundervisning i stället för närundervisning. Utskottet anser att regleringen i huvudsak är ändamålsenlig, att den är nödvändig i ljuset av inkomna uppgifter och att den med beaktande av den relativt korta giltighetstiden också är förenlig med proportionalitetskravet.

Det finns inga rättsliga hinder för att tillämpningsförordningen ska få förbli i kraft.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Grundlagsutskottet föreslår att statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning inte upphävs.

Betänkande GrUB 14/2020 rd

Helsingfors 16.4.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Sanna Antikainen saf
ersättare Hanna Holopainen gröna
ersättare Esko Kiviranta cent
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Riikka Purra saf
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.