

Grundlagsutskottet

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

Statsrådets förordning om ändring av 3 § i 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 4/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för betänkande och till kulturutskottet för utlåtande.

Utlåtanden

Utlåtande har lämnats av

- kulturutskottet KuUU 2/2020 rd
- kulturutskottet KuUU 3/2020 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Eerikki Nurmi, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

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. Ärendet har behandlats tillsammans med en förordning om ändring av 3 § i förordningen, där villkoret att föräldrarna ska vara verksamma inom områden som är kritiska med tanke på samhällets funktion stryks från begränsningen av skyldigheten att ordna 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

Betänkande GrUB 6/2020 rd

skäl tagits in i lag införas sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna 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 giltighetstid.

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 iaktas vid tillämpningen av den lagen.

Enligt grundlagsutskottet omfattar den år 2011 ändrade definitionen av undantagsförhållanden i 23 § i grundlagen utöver situationer som hänför sig till ett väpnat angrepp eller ett allvarligt hot om väpnat angrepp även till exempel sådana omfattande naturomvälvningar, pandemier och katastrofer som allvarligt hotar nationen (GrUB 9/2010 rd, s. 8/II). Pandemier ingår också i den allmänna definitionen av nödläge och motsvarar således också den allvarlighetsnivå som förutsätts i internationella avtal.

Utskottet har bedömt godtagbarheten hos förordningarna enligt 2 kap. i beredskapslagen 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).

Vid bedömningen av förordningen om kommunens rätt att avvika från tidsfristerna för icke brådskande hälso- och sjukvård och från bedömningarna av servicebehovet inom socialvården fäste grundlagsutskottet ur godtagbarhetssynvinkel uppmärksamhet vid att en reglering som överskrider tidsfristen inte äventyrar patientens hälsa och att en lösning som till vissa delar är bättre med tanke på proportionaliteten vore att avstå från att iaktta endast vissa tidsfrister än att avstå från att bedöma servicebehovet i sig (GrUB 4/2020 rd, s. 2).

Vid bedömningen av förordningen om temporära undantag vid tillämpningen av vissa bestämmelser i semesterlagen, arbetstidslagen och arbetsavtalslagen påpekade utskottet att det inte tillräckligt tydligt framgår att det godtagbara syftet med ändringarna uttryckligen är att trygga en tillräcklig handlingsförmåga inom hälso- och sjukvården och andra samhällsviktiga funktioner under en pandemi. När det gäller lagstiftningens godtagbarhet fäste utskottet också bland annat uppmärksamhet vid att åtgärderna har begränsats i den bemärkelsen att de inte får äventyra säkerheten i arbetet eller arbetstagarens hälsa, vilket gör det möjligt för det allmänna att fullgöra skyld-

Betänkande GrUB 6/2020 rd

igheten enligt grundlagens 18 § 1 mom. att sörja för skyddet av arbetskraften (GrUB 5/2020 rd, s. 2).

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 utfärdat med stöd av II avdelningen i beredskapslagen genast föreläggas riksdagen. Riksdagen beslutar om de ska upphävas eller inte.

Utskottet påpekar att bestämmelserna om riksdagens beslutanderätt i 10 § i beredskapslagen skiljer sig från bestämmelserna om tillämpningsförfordningar i 6 § i beredskapslagen, enligt vilka riksdagen beslutar om förordningen får förbli i kraft eller om den ska upphävas helt eller delvis samt om den är i kraft den föreskrivna tiden eller en kortare tid än vad som föreskrivits. Enligt bestämmelserna om brådskande fall i 7 § i beredskapslagen ska förordningen upphävas helt eller delvis om riksdagen så beslutar. Enligt bestämmelserna om förlängningsförfordningar i 8 § i beredskapslagen beslutar riksdagen om förordningen ska förbli i kraft eller om den ska upphävas helt eller delvis.

Enligt utskottet är det förfarande som 6—8 § i beredskapslagen föreskriver för beslut om ibruktagnings av befogenheter motiverat med tanke på mekanismerna i lagstiftningen om undantagsförhållanden och det faktum att dessa situationer är både överraskande och brådskande. Konstitutionellt sett tillförsäkras riksdagen påverkningsmöjligheter i och med att det i vilket fall som helst i sista hand är riksdagen som utifrån propositionen beslutar om villkoren för att införa förordningen och innehållet i och giltighetstiden för den (GrUU 6/2009 rd, s. 13/II).

I regeringens proposition med förslag till beredskapslag (RP 3/2008 rd) ingick inga bestämmelser om riksdagens rätt att kontrollera tillämpningsförfordningar i efterhand. Förordningar om utövandet av befogenheter enligt beredskapslagen skulle således enligt propositionen inte längre ha förelagts riksdagen för behandling. Enligt grundlagsutskottet var det dock med beaktande av 80 § i grundlagen om delegering av lagstiftningsmakt och beredskapslagens karaktär ändamålsenligt att riksdagen garanterades möjlighet att kontrollera att de enskilda förordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen är korrekta, nödvändiga och proportionerliga omedelbart efter det att de utfärdats. Enligt utskottet fanns det således skäl att till lagen foga en bestämmelse som motsvarade 6 § i den då gällande beredskapslagen om riksdagens rätt till efterkontroll (GrUU 6/2009 rd, s. 15).

Betänkande GrUB 6/2020 rd

Bestämmelsen i 10 § i beredskapslagen granskas inte innehållsmässigt i försvarsutskottets betänkande (se FsUB 3/2010 rd, s. 6 och 10). Ordalydelsen togs in från den då gällande lagen utan att ställas i proportion till bestämmelsen om riksdagens rätt till efterkontroll enligt 6—8 § i beredskapslagen.

Grundlagsutskottet har fäst uppmärksamhet vid att förordningar om tillämpningen av beredskapslagen bör utfärdas först när riksdagen har fattat ett beslut enligt 6 § om giltigheten av ibruktagningsförordningen (se t.ex. GrUB 2/2020 rd, s. 6). Den nu aktuella förordningen utfärdades den 17 mars 2020, innan riksdagen hade godkänt förordningen om ibruktagning av de ifrågavarande bestämmelserna i beredskapslagen. Eftersom riksdagen den 18 mars 2020 beslutade att statsrådets förordning om utövande av befogenheter enligt 86, 88, 93—95 och 109 § i beredskapslagen i huvudsak kan förbli i kraft, anser grundlagsutskottet att också den nu aktuella tillämpningsförordningen blivit möjlig att tillämpa. Utskottet vill dock uppmana statsrådet att i eventuella framtida fall uppmärksamma tidpunkten för utfärdandet av tillämpningsförordningarna.

Bedömning av bestämmelserna i förordningen

Den aktuella förordningen är enligt ingressen utfärdad med stöd av 88 § 3 punkten och 109 § 2 mom. i beredskapslagen. De här bestämmelserna i beredskapslagen, liksom också 2 och 6 § i statsrådets ibruktagningsförordning, utgör grunden för den nu aktuella tillämpningsförordningen.

I beredskapslagens 88 § 3 punkt sägs att det för tryggnad av befolkningens social- och hälsovård under undantagsförhållanden som avses i 3 § 1, 4 och 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 att för tryggnad 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 bestäms genom förordning av statsrådet. Dessutom kan undervisnings- och kulturministeriet skjuta upp anordnandet av studentexamen med högst sex månader åt gången.

Enligt 2 § i statsrådets ibruktagningsförordning 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 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. Bestämmelsen gäller också rätten till undervisning som tryggas i 16 § 2 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 12/2015 rd).

Betänkande GrUB 6/2020 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 tillämpningsförfordningen. 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.

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.

Grundlagsutskottet betonar att det i 23 § i grundlagen ställs ett krav på nödvändighet för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid 4 § i beredskapslagen, där det sägs att de befogenheter lagen ger får 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.

Begränsningarna enligt förordningen innebär delvis ett djupgående ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna. Regleringen har dock ett 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. Enligt utredning kan det bedömas att stängningen av daghem och läroanstalter 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.

Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid 3 § 4 mom. i förordningen, sådant det lyder i statsrådets förordning (126/2020). Enligt bestämmelsen ska begränsningarna i skyldigheten att ordna grundläggande utbildning inte gälla sådana elever inom förskoleundervisningen, elever i årskurs 13 inom den grundläggande utbildningen och sådana elever som fått ett beslut om särskilt stöd enligt lagen om grundläggande utbildning och vars vårdnadshavare arbetar inom områden som är kritiska med tanke på samhällets funktion. Enligt motiveringspromemorian ska bestämmelsen tillförsäkra arbetande föräldrar tillgång till barnavård. Motiveringspromemorian innehåller en omfattande förteckning över dem som arbetar inom områden som är kritiska med tanke på samhällets funktion (s. 2—4). Förteckningen avses inte vara uttömmande. Enligt promemorian har undervisnings- och kulturministeriet en uppdaterad lista på sin webbplats (s. 4).

Bestämmelserna i 3 § 4 mom. är relevanta med avseende på jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen. Utskottet anser att regleringens syfte i sig är godtagbart och att regleringen i huvudsak är proportionerlig. Enligt utskottet framgår det dock inte alls av förordningen eller motiveringspromemorian till den på vilka grunder man ska bedöma att vårdnadshavaren arbetar inom områden som är kritiska med tanke på samhällets funktion. Regleringssättet i 3 § 4 mom. är där-

Betänkande GrUB 6/2020 rd

med oförenligt med 6 § i grundlagen. Enligt utskottet är 3 § i förordningen problematisk sådan den lyder i statsrådets förordning (126/2020). Regleringen är i och för sig motiverad men borde ha utformats genom väsentligt mer exakta och noggrant avgränsade förordningsbestämmelser om människor som arbetar inom områden som är kritiska med tanke på samhällets funktion eller om grunderna för definitionen av en sådan grupp av människor.

Men den 20 mars lämnade statsrådet en förordning om ändring av 3 § i statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning. Avgränsningen gällande föräldrarnas verksamhet inom de kritiska områdena i samhället har strukits. Utskottet har inget att invända mot strykningen. Utskottet anser att statsrådet har förfarit korrekt när det gäller att utan dröjsmål korrigera den problematiska bestämmelsen.

I fråga om bestämmelserna om grundläggande utbildning påpekar utskottet att förordningen inte innehåller bestämmelser om skolmåltider (se även KuUU 2/2020 rd och KuUU 3/2020 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 vill att statsrådet fäster allvarlig uppmärksamhet vid detta. Statsrådet måste noga bevaka huruvida förutsättningarna för tillämpning av beredskapslagen och utövningen av de befogenheter som anges i den uppfylls och vara uppmärksam på eventuella problem vid tillämpningen (GrUB 2/2020, s. 5).

Det finns inga rättsliga hinder för att tillämpningsförordningen (126/2020), som ändrats genom statsrådets förordning (131/2020), ska förbli i kraft.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen beslutar att de gällande 1 och 2 samt 4—11 § i statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning inte upphävs och

att förordningen om ändring av 3 § i statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning inte upphävs.

Betänkande GrUB 6/2020 rd

Helsingfors 25.3.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Markus Lohi cent
medlem Mats Löfström sv
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Merja Mäkisalo-Ropponen sd
ersättare Iiris Suomela gröna
ersättare Sari Tanus kd.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Liisa Vanhala.