Utlåtande GrUU 18/2020 rd– RP 86/2020 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors (RP 86/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Anne-Marie Brisson, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Kirsi Lamberg, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Tuomas Ojanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- juris doktor, universitetslektor Anu Mutanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors ändras temporärt.

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2020 och gälla till och med den 31 december 2020.

I motiven till lagstiftningsordningen bedömer regeringen propositionen med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet, 7 § om rätten till liv, 16 § om kulturella rättigheter och 19 § om rätten till social trygghet. I motiveringen till lagstiftningsordning fästs dessutom uppmärksamhet vid vissa konventioner om de mänskliga rättigheterna.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Regeringen föreslår att lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors ändras temporärt. Det föreslås att temporära bestämmelser om exceptionella arrangemang för ordnandet av undervisningen fogas till lagen om grundläggande utbildning och lagen om Europeiska skolan i Helsingfors. Enligt propositionen ska utbildningsanordnaren genom sitt beslut kunna övergå till exceptionella undervisningsarrangemang. Syftet med propositionen är att förebygga spridningen av coronaviruset (covid-19), lindra de olägenheter det medför samt säkerställa att undervisning enligt lagen om grundläggande utbildning ordnas på ett tryggt sätt.

Bestämmelsen har betydelse med avseende på 16 § 1 mom. i grundlagen. Enligt första meningen i det momentet har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Den subjektiva rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning som tryggas var och en i bestämmelsen innebär att undervisning ska kunna fås utan att eleven orsakas kostnader. Vid sidan av undervisningen ska också de nödvändiga läromedlen, såsom läroböcker, vara avgiftsfria (RP 309/1993 rd, s. 68/I). Dessutom omfattar avgiftsfriheten behövlig skolskjuts och tillräcklig föda (GrUB 25/1994 rd, s. 10/I). Enligt andra meningen i 16 § 1 mom. i grundlagen ska bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Momentets första och andra mening är enligt förarbetena till bestämmelsen avsedda att höra samman så till vida att grundläggande utbildning avser den undervisning som hör till läroplikten. Om man utvidgar läroplikten, utvidgar man därför samtidigt skyldigheten att ge avgiftsfri undervisning (RP 309/1993 rd, s. 68/I).

Det föreslås inte att lagförslagen i propositionen ska utgöra sådana tillfälliga undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som kan utfärdas med stöd av 23 § i grundlagen. Enligt motiven till lagstiftningsordning (s. 30) är det fråga om vanlig lag, där det föreslås att den grundläggande rätt till grundläggande utbildning som föreskrivs i grundlagen begränsas i enlighet med de doktriner om begränsning och exakthet som gäller de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet anser att valet är motiverat och att den grundläggande lösningen i propositionen således är ändamålsenlig. Grundlagsutskottet har betonat att 23 § i grundlagen endast kan tillämpas i exceptionella fall. Enligt den princip som framgår av 23 § i grundlagen och bland annat uttrycks i 4 § 2 mom. i beredskapslagen är myndigheternas normala befogenheter det primära också i undantagsförhållanden. Också lagstiftningsändringar som görs under undantagsförhållanden ska i första hand vara inskränkningar som uppfyller de allmänna kriterierna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vid behov ska de också uppfylla de särskilda kriterierna för inskränkning av respektive grundläggande fri- och rättighet. Ändringarna ska alltså inte avse sådana undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som avses i 23 § i grundlagen (GrUU 14/2020 rd, s. 2, GrUU 7/2020 rd, s. 2—3).

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2020 och gälla till och med den 31 december 2020. Grundlagsutskottet har ansett det motiverat att eventuella behövliga permanenta lagstiftningsändringar görs under normala förhållanden och efter en omsorgsfull beredning (GrUU 14/2020 rd, s. 2, se även GrUB 11/2020 rd, s. 6). Med tanke på detta anser utskottet att regleringens begränsade giltighetstid är ändamålsenlig.

Grundlagsutskottet har bedömt statsrådets förordning om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning, som utfärdats med stöd av 88 § 3 punkten och 109 § 2 mom. i beredskapslagen (GrUB 14/2020 rd). Enligt 3 § i tillämpningsförordningen var en utbildningsanordnare som avses i lagen om grundläggande utbildning inte skyldig att ordna sådan undervisning eller annan verksamhet som avses i lagen om grundläggande utbildning i form av närundervisning i skolan eller på något annat ställe där undervisning ordnas. Bestämmelsen tillät också avvikelse i fråga om undervisningens omfattning. I bestämmelsen begränsades dessutom utbildningsanordnarens skyldighet att ordna bland annat stöd för lärande och elevvård enligt lagen om grundläggande utbildning. Bestämmelsen innebar enligt utskottet betydande avvikelser från vars och ens subjektiva rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning enligt 16 § 1 mom. i grundlagen (GrUB 14/2020 rd, s. 3, se också GrUB 6/2020 rd).

Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att 16 § 1 mom. i grundlagen inte förutsätter ett visst sätt att ordna den grundläggande utbildningen och att övergången från närundervisning till distansundervisning i sig inte nödvändigtvis innebär en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Enligt den föreslagna regleringen ska elevens rätt till undervisning även under exceptionella undervisningsarrangemang tryggas i enlighet med lagen eller de bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den.

Missgynnade grupper

Utifrån jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen, konventionen om barnets rättigheter och konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning har utskottet lyft fram behovet att sörja för faktisk jämlikhet i synnerhet mellan de barn och unga som har läroplikt (GrUB 14/2020 rd, s. 5). Utskottet har också fäst uppmärksamhet vid att utbildningsanordnarna under undantagsförhållandena gavs stor prövningsrätt när det gäller ordnandet av den grundläggande utbildningen och stödet för den, vilket ledde till både regionala skillnader och skillnader mellan kommunerna och skolorna (GrUB 14/2020 rd, s. 5). Grundlagsutskottet har dessutom understrukit att barnets bästa ska beaktas med avseende på enskilda barn i varje förekommande fall eller situation också när bestämmelserna tillämpas (GrUB 14/2020 rd, s. 3, GrUB 6/2020 rd, s. 3, GrUU 18/2018 rd, s. 3 och GrUU 17/2018 rd, s. 3).

Elever med särskilt stöd enligt 17 § i lagen om grundläggande utbildning och elever med förlängd läroplikt enligt 25 § i samma lag lämnas i lagförslagen utanför de exceptionella undervisningsarrangemangen. Grunden för avgränsningen är att dessa elever i regel behöver ett starkt stöd för inlärning och skolgång. Elever med särskilt stöd och förlängd läroplikt kan anses vara särskilt sårbara, och närundervisning bör ordnas för dem. Grundlagsutskottet anser att ändringen till denna del är motiverad.

Grundlagsutskottet betonar också att det i motiveringen (s. 18, 20—22) sägs att man vid bedömningen av det praktiska ordnandet ska sträva efter att bedöma hur rätten till grundläggande utbildning kan tillgodoses på lika villkor och i så full utsträckning som möjligt även under de exceptionella undervisningsarrangemangen. Dessutom ska utbildningsanordnaren bedöma hur elevernas jämlika rätt till undervisning tryggas på bästa sätt. I motiven hänvisas det också till att utbildningsanordnaren ska sörja för elevernas jämlika möjligheter till växelverkan som främjar lärandet samt för att eleverna kan avancera i sina studier.

Grundlagsutskottet betonar de särskilda krav som följer av konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Bestämmelserna om tillgänglighet i artikel 9 i konventionen tillämpas också på ordnande av undervisning med hjälp av fjärrförbindelser. Tillgänglighet innebär att personer med funktionsnedsättning ska garanteras tillgång på lika villkor som andra bland annat till den fysiska miljön, till transporter och till information och kommunikation. Enligt artikel 9 i konventionen ska hinder mot tillgänglighet identifieras och undanröjas i skolorna. Undervisningen ska således vara tillgänglig även för elever med funktionsnedsättning på det sätt som avses i konventionen.

Grundlagsutskottet betonar också skyldigheten enligt konventionen att göra skäliga anpassningar när undervisning ordnas med hjälp av fjärrförbindelser. Med skälig anpassning avses enligt artikel 2 i konventionen sådana nödvändiga och ändamålsenliga ändringar och anpassningar, som inte innebär en oproportionerlig eller omotiverad börda när så behövs i ett enskilt fall för att säkerställa att personer med funktionsnedsättning på lika villkor som andra kan åtnjuta eller utöva alla mänskliga rättigheter och grundläggande friheter. Bestämmelser om skäliga (rimliga) anpassningar finns också i diskrimineringslagen. Skyldigheten att göra skäliga anpassningar gäller också rätten till undervisning och utbildning.

Behovet av anvisningar och uppföljning

Enligt grundlagsutskottets uppfattning är det synnerligen viktigt att ingående följa verkställandet av lagstiftningen för undantagsförhållandena och på ändamålsenligt vis åtgärda eventuella problem (se t.ex. GrUB 10/2020 rd).

I fråga om de tillämpningsförordningar som utfärdats med stöd av beredskapslagen och som var i kraft våren 2020 har grundlagsutskottet påpekat att tillämpningsförordningarna inte innehöll några explicita bestämmelser om skolmåltider (GrUB 14/2020 rd, GrUB 6/2020 rd, se även KuUU 5/2020 rd). Avgiftsfri grundläggande utbildning innebär i enlighet med grundlagsutskottets ställningstagande i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna också tillräcklig föda.

Enligt det föreslagna 20 a § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning är utbildningsanordnaren skyldig att ge alla elever en avgiftsfri måltid i annan undervisning än sådan som ges i form av närundervisning. Enligt 31 § 2 mom. i den gällande lagen om grundläggande utbildning ska den som deltar i undervisningen varje arbetsdag avgiftsfritt få en fullvärdig måltid som är ändamålsenligt ordnad och övervakad. Med avvikelse från detta förutsätter lagförslaget inte övervakade måltider, vilket kan anses motiverat med tanke på målen med regleringen.

Grundlagsutskottet anser att statsrådet noga ska följa eventuella problem vid tillämpningen också i fråga om skolmåltider (se även GrUB 14/2020 rd). Utskottet lägger vikt vid behovet att också genom tillbörliga anvisningar se till att den här grundläggande rättigheten tillgodoses.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 16.6.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Maria Guzenina sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Eeva Kalli cent
medlem Hilkka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen. cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väätäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd
ersättare Leena Meri saf.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen
utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.