Utlåtande GrUU 78/2026 rd─ RP 233/2026 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om anordnande av småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och fritt bildningsarbete i störningssituationer

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om anordnande av småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och fritt bildningsarbete i störningssituationer (RP 233/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Jenni Jokinen, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Nuutti Rahikainen, undervisnings- och kulturministeriet
- biträdande professor Anu Mutanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om småbarnspedagogik, lagen om grundläggande utbildning, lagen om Europeiska skolan i Helsingfors och lagen om fritt bildningsarbete. Propositionen innehåller förslag som syftar till att trygga den fostran, undervisning och utbildning som det föreskrivs om i de ovannämnda lagarna under olika störningssituationer och till att skapa beredskap inför sådana situationer. De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2027. I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen och lagstiftningsordningen. Enligt propositionen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bedömning av de föreslagna befogenheterna

(1) Det föreslås att det i lagen om grundläggande utbildning tas in ett nytt 4 b kap. om störningssituationer. Med störningssituation avses ett exceptionellt hot eller en exceptionell situation eller händelse som förhindrar att undervisning ordnas på det sätt som föreskrivs någon annanstans i lagen om grundläggande utbildning eller som äventyrar elevernas säkerhet och hälsa. Störningssituationer kan uppstå lokalt, regionalt eller nationellt. Det föreslås att lagen ska innehålla en förteckning över sådana störningssituationer. Bestämmelser om störningssituationer föreslås också i de andra lagförslagen i propositionen.

(2) I lagen om grundläggande utbildning föreslås det bland annat bestämmelser om ordnande av undervisningen och tryggande av elevernas rättigheter i störningssituationer, om ordnande av undervisningen som distansundervisning i störningssituationer och om avvikelser från undervisningen i störningssituationer. Till denna del är den föreslagna regleringen av betydelse med avseende på 16 § 1 mom. i grundlagen, enligt vilket alla har rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Enligt förarbetena till bestämmelsen hindrar den dock inte att systemet för grundläggande utbildning ändras, så länge man bibehåller vars och ens rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning (RP 309/1993 rd, s. 68/I, se även GrUU 43/2020 rd).

(3) Grundlagsutskottet påpekar att 16 § 1 mom. i grundlagen inte förutsätter något 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 (GrUU 18/2020 rd, s. 3). Enligt utskottet innebär den föreslagna tillfälliga distansundervisningen i samband med de i lagen avsedda störningssituationerna inte heller som sådan ett ingrepp i rätten till grundläggande utbildning. Utskottet anser att den föreslagna regleringen om distansundervisning inte är konstitutionellt problematisk med avseende på 16 § 1 mom. i grundlagen.

Propositionens bemyndiganden att utfärda förordning

(4) I 20 m § i lagen om grundläggande utbildning föreslås bestämmelser om avvikelser från undervisningen i störningssituationer. Befogenheten ska utövas genom förordning av statsrådet. Avvikelserna kan gälla utbildningsanordnarens utarbetande och iakttagande av läroplaner, timfördelningen i den grundläggande utbildningen samt utbildningens omfattning per år, vecka och dag.

(5) Om det på grund av en störningssituation är nödvändigt för ordnandet av undervisningen, ska det enligt det föreslagna 20 m § 1 mom. 1 punkten i lagen om grundläggande utbildning genom förordning av statsrådet, med beaktande av störningssituationens omfattning, utfärdas bestämmelser om avvikelser som gäller utarbetandet och iakttagandet av utbildningsanordnarens läroplaner enligt 15 §. I 15 § i lagen om grundläggande utbildning är det fråga om en lagstadgad skyldighet för utbildningsanordnaren. Utskottet fäster också uppmärksamhet vid 11 b § 1 mom. 2 punkten i lagen om småbarnspedagogik, som undantagsvis gör det möjligt att genom förordning av statsrådet avvika direkt från reglering i lag. Enligt den bestämmelsen kan det

genom förordning av statsrådet föreskrivas om avvikelse från den personaldimensionering som föreskrivs i 35 § 3 mom. i lagen om småbarnspedagogik.

(6) Bemyndiganden att genom förordning avvika från bestämmelser i lag har i princip betraktats som problematiska med avseende på det hierarkiska förhållandet mellan lag och förordning. Sådana bemyndiganden har dock i vissa fall kunnat införas, om de har begränsats till smärre avvikelser och innehållit formuleringar som begränsar och styr utövandet av befogenheten att utfärda förordning, bland annat om syftet med undantagsbestämmelserna (se t.ex. GrUU 14/2006 rd, s. 2—3). Bemyndigandet enligt 20 m § 1 mom. 1 punkten i lagen om grundläggande utbildning begränsas av ett nödvändighetskrav. Enligt 11 b § 2 mom. i lagförslaget om lagen om småbarnspedagogik är avvikelser genom förordning enligt paragrafen möjliga endast om barnens säkerhet kan säkerställas. Avvikelserna enligt 11 b § 2 mom. ska vara nödvändiga och så kortvariga som möjligt. Förordningar enligt lagen om grundläggande utbildning och lagen om småbarnspedagogik får gälla i högst tre månader åt gången. Dessutom innehåller bemyndigandet i lagen om småbarnspedagogik i sig kriterier för den avvikande personaldimensionering som det kan föreskrivas om genom förordning. Grundlagsutskottet anser att bemyndigandena att utfärda förordning enligt 20 m § 1 mom. 1 punkten i lagen om grundläggande utbildning och 11 b § 2 mom. i lagen om småbarnspedagogik inte är problematiska med avseende på 80 § i grundlagen.

(7) I fråga om bemyndigandena att utfärda förordning enligt det föreslagna 20 m § 1 mom. 2 och 3 punkten i lagen om grundläggande utbildning kan det konstateras att timfördelningen inom den grundläggande utbildningen enligt 14 § i den lagen grundar sig på en förordning av statsrådet. Detsamma gäller utbildningens omfattning per år, vecka och dag, som det med stöd av 9 § 4 mom. och 24 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning utfärdas bestämmelser om genom förordning av statsrådet. Till dessa delar gäller statsrådets föreslagna befogenhet att genom förordning föreskriva om avvikelser inte direkt sådant som regleras i lag. Bemyndigandet att utfärda förordning begränsas för det första av kravet på att avvikelserna på grund av störningssituationen ska vara nödvändiga för ordnandet av undervisningen. För det andra ska störningssituationens omfattning beaktas när det föreskrivs om avvikelser. Avvikelserna ska vara nödvändiga och så kortvariga som möjligt samt gälla endast de skyldigheter att ordna undervisning som inte kan genomföras på ett säkert eller ändamålsenligt sätt i störningssituationen i fråga. Avvikelserna kan inte innebära ett faktiskt avbrytande av undervisningen eller att undervisningen i något läroämne helt upphör. En sådan förordning får gälla högst tre månader åt gången. Grundlagsutskottet anser att statsrådets befogenhet att utfärda förordning på detta sätt har definierats tillräckligt exakt och noggrant avgränsat i det föreslagna 20 m § 1 mom. 2 och 3 punkten och därmed uppfyller kraven i 80 § 1 mom. i grundlagen på delegering av lagstiftningsbehörighet.

(8) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid 20 l § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning. Enligt den föreslagna bestämmelsen får det, om det på grund av en störningssituation är nödvändigt för ordnandet av undervisningen, genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om ordnande av undervisningen som distansundervisning. Enligt utskottet förefaller bemyndigandet att utfärda förordning i det föreslagna 20 l § 2 mom. i viss mån vara öppet. Av lagen bör det enligt utskottet också uttryckligen framgå en grundläggande bestämmelse om att undervisningen får ordnas som distansundervisning, om det på grund av en

störningssituation är nödvändigt. Närmare bestämmelser om ordnande av distansundervisning får utfärdas genom förordning av statsrådet.

(9) Grundlagsutskottet anser att det med avseende på 80 § 1 mom. i grundlagen också bör beaktas att bemyndigandena att utfärda förordning bör begränsas ytterligare i tiden. De föreslagna maximitiderna på tre månader för giltigheten av förordningar som utfärdas med stöd av bemyndigandena kan betraktas som tämligen långa. Med hänsyn till karaktären hos de störningssituationer som avses i den föreslagna regleringen kan många av dem upphöra inom betydligt kortare tid. Därför bör det enligt utskottet tas in bestämmelser i lagen om att undantagsförordningarna omedelbart ska upphävas när den undantagsreglering som avses i dem inte längre är nödvändig (jfr 11 § i beredskapslagen, se även GrUU 9/2021 rd, styckena 9—11, och GrUU 14/2020 rd, s. 6). Kulturutskottet bör precisera regleringen till denna del.

Övrigt

(10) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid formuleringen i 20 m § 4 mom. i lagen om grundläggande utbildning. Enligt momentet får Utbildningsstyrelsen utfärda föreskrifter om iakttagande av de riksomfattande grunderna för läroplanen, om det inte är möjligt att iaktta de riksomfattande grunderna för läroplanen. Grundlagsutskottet anser att den föreslagna bestämmelsen med denna formulering är motsägelsefull och i praktiken omöjlig att tillämpa. Enligt motiveringen (s. 55) ska det i föreskriften bestämmas om undervisningens mål och innehåll i störningssituationer där det visar sig omöjligt att iaktta grunderna för den riksomfattande läroplanen för förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen. Kulturutskottet bör ändra den föreslagna bestämmelsen så att dess språkdräkt blir begriplig och motsvarar det syfte som anges i motiveringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 78/2026 rd

Helsingfors 18.11.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Mira Nieminen saf
medlem Henrik Vuornos saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.