

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om småbarnspedagogik

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om småbarnspedagogik (RP 40/2018 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Janne Öberg, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Anu Mutanen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- juris doktor, docent Liisa Nieminen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- dataombudsman Reijo Aarnio, dataombudsmannens byrå
- professor Pauli Rautiainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om småbarnspedagogik. I propositionen ingår det också förslag till ändring av lagen om grundläggande utbildning och av vissa lagar inom det sociala området. Där görs det lagtekniska ändringar som beror på lagen om småbarnspedagogik.

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2018. Lagens 31 och 37 § tillämpas från och med den 1 januari 2030.

I motiven till lagstiftningsordningen granskas lagförslaget med avseende på 3, 10, 16, 18, 19 och 80 § i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 17/2018 rd

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Genom att ordna småbarnspedagogisk verksamhet fullgör det allmänna sin skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet och enligt sin förmåga och sina särskilda behov även få annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Grundlagsutskottet har emellertid redan tidigare påpekat att regleringen om småbarnspedagogiken i första hand ska bedömas som reglering om socialtjänster enligt 19 § 3 mom. i grundlagen. Enligt utskottet har det inte skett några förändringar i denna utgångspunkt trots att benämningen dagvård i lagen ersatts med småbarnspedagogisk verksamhet och småbarnspedagogiken samtidigt administrativt sett har överförts från social- och hälsovårdsministeriets till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde. Grundlagens terminologi är nämligen autonom i förhållande till klassificeringar som görs i vanlig lagstiftning (GrUU 12/2015 rd, s. 3). Genom den småbarnspedagogiska verksamheten fullgör det allmänna också sin skyldighet enligt 19 § 3 mom. i grundlagen att tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster, främja befolkningens hälsa och stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt (GrUU 21/2016 rd).

Regeringen föreslår att bestämmelser som tillämpats inom småbarnspedagogiken och som ingått i olika lagar och förordningar som gäller anordnande av socialvård och i förordningen om barn- dagvård samlas i den nya lagen om småbarnspedagogik. Bestämmelserna i socialvårdslagen, lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården, lagen och förordningen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården och lagen om privat socialservice ska inte längre tillämpas på småbarnspedagogik. Med lagen slutförs således överföringen från social- och hälsovårdsministeriet till undervisnings- och kulturministeriet.

Grundlagsutskottet påpekar att bestämmelserna om småbarnspedagogik trots detta i första hand ska bedömas som den sociala service som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen och som omfattas av tillräcklighetskravet och utgör ett medel för att fullgöra det allmännas skyldighet att stödja dem som svarar för omsorgen om barn. I detta sammanhang är terminologin i grundlagen autonom i förhållande till klassificeringar som görs i vanlig lagstiftning. Att man i lagstiftningen börjat använda termen småbarnspedagogik har dock medfört att bedömningen nu omfattar ett element av kulturella rättigheter enligt 16 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 12/2015 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet beklagar att propositionen bryter kopplingen till de allmänna lagarna inom socialvården eftersom de kan anses vara betydelsefulla med avseende på de rättigheter som är garanterade i 19 § 3 mom. i grundlagen. Samtidigt vill utskottet påpeka för statsrådet att propositionen inte tillräckligt grundligt bedömer om lagförslaget säkerställer lika och tillräcklig tillgång till småbarnspedagogisk verksamhet i hela landet och i alla befolkningsgrupper. Vidare understryker utskottet att det därför finns ett större behov av att följa upp vilka konsekvenser bestämmelserna har och att i förekommande fall göra en totalbedömning och dessutom rätta till eventuella problem som uppdagas.

Utlåtande GrUU 17/2018 rd

Som regeringen säger i propositionen hör jämlikhet, sociala och kulturella rättigheter, rättssäkerhet och respekt för de grundläggande fri- och rättigheterna till de grundläggande fri- och rättigheter som särskilt bör beaktas med avseende på småbarnspedagogiken.

Barnkonventionen

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, barnkonventionen, (FördrS 59–60/1991) 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 välkomnar den tanke som också framgår av propositionen (s. 85), nämligen att barnets bästa måste beaktas dels med avseende på enskilda barn och barngrupper, dels rent allmänt i ett barnperspektiv i varje förekommande fall eller situation.

Hur barnets bästa ska beaktas

Grundlagsutskottet har bedömt funktionshinderades situation i utbildningssystemet med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet 16 § 2 mom., som förskriver att det allmänna ska säkerställa lika möjligheter för var och en att enligt sin förmåga och sina särskilda behov också få annan utbildning än grundläggande utbildning. Utskottet menar att ”enligt sina särskilda behov” avser bland annat att det allmänna ska försöka undanröja de eventuella hinder för studier som hälsotillstånd eller funktionsnedsättning medför. Utskottet pekar här också på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. I artikel 24 sägs det bland annat att personer med funktionsnedsättning inte får utestängas från det allmänna utbildningssystemet och att konventionsstaterna ska säkerställa att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov (se GrUU 60/2010 rd, s. 3).

När överföringen mellan förvaltningsområdena slutförs enligt propositionen kan lagstiftningen om socialvård inte längre tillämpas på småbarnspedagogisk verksamhet. Enligt utskottets uppfattning innebär detta att en del viktiga bestämmelser om funktionshinderade barns rättigheter i fortsättningen inte kommer att tillämpas på småbarnspedagogisk verksamhet. Den aktuella propositionen innehåller dock inga särskilda bestämmelser om skyldighet för den småbarnspedagogiska verksamheten att ordna med stödinsatser för barn med funktionsnedsättning eller andra barn med särskilda behov. Lagen måste regelbaserat säkerställa att rätten för barn med funktionsnedsättning att få delta i småbarnspedagogisk verksamhet på lika villkor verkligen fullföljs. Lagen måste också föreskriva om vilka konsekvenser stödinsatser för barn med funktionsnedsättning har för personaldimensioneringen. Ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Regeringen utreder inte hur småbarnspedagogisk verksamhet genomförs när det gäller särskilt utsatta barn. Vidare måste kulturutskottet utreda hur de rättigheter som ingår i propositionen för-

Utlåtande GrUU 17/2018 rd

verkligas för denna grupp och i förekommande fall komplettera bestämmelserna för att säkerställa lika rätt till småbarnspedagogisk verksamhet.

Inskränkning av barnets självbestämmanderätt

Bland annat individens rätt att bestämma över sig själv och sin kropp ingår i grundlagsskyddet för privatlivet (se t.ex. GrUU 10/2012 rd, s. 2, och GrUU 24/2010 rd, s. 3). Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att självbestämmanderätten är kopplad till ett flertal grundläggande fri- och rättigheter, särskilt till grundlagens 7 § om personlig frihet och integritet och 10 § om skydd för privatlivet (se GrUU 15/2015 rd, s. 3).

Vidare påpekar utskottet att förslaget saknar bestämmelser om bland annat disciplinära åtgärder och tillrättavisning inom småbarnspedagogisk verksamhet. Verksamhetsenheter för småbarnspedagogisk verksamhet får inte begränsa barnens självbestämmanderätt utan att det finns en bestämmelse som ger dem den rätten. Om det är meningen att åtgärder för att inskränka självbestämmanderätten ska tillämpas inom den småbarnspedagogiska verksamheten, måste det finnas bestämmelser som uppfyller kriterierna för allmänna begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, men också bestämmelser som uppfyller kriterierna för särskilda begränsningar i varje enskild grundläggande fri- och rättigheter (se t.ex. GrUU 15/2015 rd och GrUU 35/2013 rd).

Skydd för hemfriden

I 44 § ingår bestämmelser om anmälningsförfarande för privata serviceproducenter. Enligt 3 mom. ska det kommunala organet ska så snart det fått en anmälan utföra en inspektion på det småbarnspedagogiska verksamhetsstället i syfte att försäkra sig om att verksamhetsmiljön och småbarnspedagogiken där motsvarar kraven. Enligt 1 § ingår i de småbarnspedagogiska verksamhetsformerna dels dagvård på daghem, dels familjedagvård, som ordnas i familjedaghem, och öppen småbarnspedagogisk verksamhet, som ordnas på något ställe som lämpar sig för verksamheten. I 44 § saknas en bestämmelse om att inspektioner inte får utföras i lokaler som berörs av hemfriden.

Därför kan man sluta sig till att inspektioner också får göras i lokaler som ingår i skyddet för hemfriden enligt 10 § grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. är vars och ens hemfrid tryggad. Genom lag kan det enligt 3 mom. bestämmas om åtgärder som ingriper i hemfriden och som är nödvändiga för att de grundläggande fri- och rättigheterna ska kunna tryggas eller för att brott ska kunna utredas. Bestämmelserna i 10 § 3 mom. i grundlagen representerar så kallat kvalificerat lagförbehåll, som avser att så exakt och strikt som möjligt ange möjligheten att genom en vanlig lag föreskriva om inskränkningar så att grundlagstexten inte tillåter större befogenheter att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna än vad som är absolut nödvändigt (se GrUU 39/2016 rd och de utlåtanden som nämns där).

I 22 § ingår det en skyldighet för det allmänna att se till att de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. Av denna skyldighet följer en skyldighet för lagstiftaren att se till att stödmekanismer enligt 19 § är ordnade så att den enskilde har tillräckligt stora och faktiska möjligheter att utöva sina rättigheter. Enligt utskottets uppfattning innebär dessa aspekter att det allmänna exempelvis ska se till att familjevård ges i lokaler som är lämpliga och säkra för målgruppen (se GrUU 54/2014 rd, s. 2). Tidigare har utskottet bland annat ansett att själva kärnan i hemfriden inte kom-

Utlåtande GrUU 17/2018 rd

mer i riskzonen när man inspekterar lokaler där det utövas yrkesverksamhet av typ familjedagvård (GrUU 21/2010 rd).

Trots det som sägs ovan framhåller utskottet att formuleringen i 10 § 3 mom. i grundlagen är absolut i den meningen att inspektioner i hemfridskyddade lokaler måste vara kopplade till ett nödvändighetskrav. I den meningen är grundlagsutskottets yttrandepraxis etablerad. Utskottet har upprepade gånger förutsatt att det i befogenhetsbestämmelserna skrivs in att inspektioner i exempelvis bostäder bara får utföras om det är nödvändigt för att utreda de frågor som inspektionen avser (se t.ex. GrUU 39/2016 rd och i synnerhet GrUU 54/2010 rd, s. 3 och de utlåtanden som det hänvisas till där). Med hänvisning till 10 § 3 mom. i grundlagen måste alltså 44 § ändras till att bostaden bara får inspekteras om det är nödvändigt för att utreda de omständigheter som inspektionen avser. Lagen måste också tillräckligt exakt säga ut vilka de omständigheter med relevans för de grundläggande fri- och rättigheterna är som ska övervakas och som motiverar en inspektion. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 55 och 56 § ges tillsynsmyndigheten rätt att inspektera en anordnares eller serviceproducents verksamhet enligt den föreslagna lagen plus de verksamhetsställen och övriga lokaler som används för att ordna verksamheten. Lokaler som används för stadigvarande boende får dock inspekteras bara om det är nödvändigt för att trygga en persons ställning och garantera behörig service. Den föreslagna bestämmelsen kräver skydd för de grundläggande fri- och rättigheterna på det sätt som 10 § 3 mom. i grundlagen avser och stämmer överens med det som grundlagsutskottet i sin praxis brukar kräva av inspektionsbefogenheter i den här typen av sammanhang (se GrUU 54/2014 rd, s. 3).

I sin praxis på senare tid har utskottet påpekat att det i lagstiftningen om inspektioner som har karaktären av tillsyn bör hänvisas till bestämmelserna om procedurer för inspektioner vid behandlingen av förvaltningsärenden i 39 § i förvaltningslagen (se t.ex. GrUU 35/2014 rd, s. 3–4 och de utlåtanden som det hänvisas till där). Därför bör lagförslaget också i det här fallet kompletteras med en hänvisning till 39 § i förvaltningslagen.

Skydd för personuppgifter

I 13 kap. föreskrivs det om informationsresurs inom småbarnspedagogik. Den ska innehålla information om anordnare av småbarnspedagogik, personal, familj och barn som myndigheterna behöver för att utföra sina lagstadgade uppgifter.

Grundlagsutskottet har nyligen justerat sin ståndpunkt om kraven på författningsnivå för bestämmelserna och på hur heltäckande och detaljerade bestämmelserna ska vara. Utifrån 10 § 1 mom. i grundlagen räcker det i princip med att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet bör skyddet för personuppgifter i fortsättningen i första hand tillgodoses med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nya nationella allmänna lagstiftningen. Lagstiftaren bör alltså vara restriktiv när det gäller att införa nationell speciallagstiftning. Sådan lagstiftning bör vara avgränsad till nödvändiga bestämmelser inom ramen för det nationella handlingsutrymme som dataskyddsförordningen medger (GrUU 14/2018 rd, s. 5). Utskottet har ingenting att anmärka på detta.

Utlåtande GrUU 17/2018 rd

I motiven till lagstiftningsordningen framhåller regeringen att de särskilda kategorier av personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen inte kommer att lagras i informationsresursen. Sådana uppgifter behandlas inte heller med stöd av lagstiftningen om informationsresursen. Enligt 70 § 2 mom. 5 punkten i den föreslagna lagen om småbarnspedagogik lagras omfattningen av barnets rätt till småbarnspedagogik, grund för den och användningsvillkor i informationsresursen. Enligt propositionen avser detta den lagstadgade grunden för småbarnspedagogik och att uppgifter om detta lagras i informationsresursen specificerade efter momenten i 12 § (s. 128). Mer omfattande småbarnspedagogisk verksamhet ska enligt 12 § 3 och 4 mom. ordnas om det behövs för barnets utveckling eller behov av stöd eller på grund av omständigheter i familjen eller om det i övrigt är befogat med hänsyn till barnets bästa. Mer omfattande småbarnspedagogisk verksamhet kan också behövas om någon familjemedlem har drabbats av sjukdom. Enligt utskottet förefaller det således uppenbart att informationsresursen kan innehålla åtminstone information om hälsotillstånd.

Enligt grundlagsutskottet bör lagstiftning om behandlingen av känsliga uppgifter fortfarande, i den utsträckning dataskyddsförordningen tillåter, bedömas utifrån om det finns bestämmelser på lagnivå. Behovet av bestämmelser som är mer detaljerade än bestämmelserna i dataskyddsförordningen bör dock motiveras i varje enskilt fall, också inom ramen för förordningen. Då bör också det riskbaserade synsättet i förordningen vägas in. Utskottet framhåller att även lagstiftningen om behandling av känsliga personuppgifter måste vara så tydlig och begriplig som möjligt (GrUU 14/2018 rd, s. 6).

Lagförslaget betyder att sociallagstiftningen inte längre kommer att tillämpas på småbarnspedagogisk verksamhet. Enligt motiven till lagstiftningsordningen kommer således inte heller bestämmelserna om sekretess inom socialtjänsten och beträffande klientrelationer i offentlighetslagen att tillämpas på småbarnspedagogik. Klientrelationer inom småbarnspedagogiken i sig betraktas inte som sekretessbelagda uppgifter eller känsliga uppgifter enligt personuppgiftslagen. Inte heller speciallagstiftningen om behandlingen av information inom socialvården tillämpas längre på småbarnspedagogik.

Till följd av grundlagens normhierarkiska ställning är det i sig klart att de uppgifter som i utskottets praxis bedömts vara känsliga, exempelvis på grundval av de risker och hot som behandlingen medför, beträffande sitt gebit inte helt och hållet motsvarar bestämmelserna i personuppgiftslagen (se GrUU 15/2018 rd, s. 38). Enligt utskottets uppfattning utgör behandlingen av uppgifter om en persons behov av socialvård eller om tjänster, stödinsatser och andra förmåner inom socialvården som någon får eller liknande information en sådan risk för eller ett sådant hot mot den enskildes grundläggande fri- och rättigheter att uppgifterna i första hand måste jämföras med känsliga uppgifter (se GrUU 15/2018 rd, s. 39). Utskottet håller trots det med regeringen om att uppgifter om klientrelationer inom småbarnspedagogik inte bör klassas som mycket känslig information, även om lagstiftningen om småbarnspedagogik i första hand ska bedömas med avseende på socialvård som avses i 19 § 3 mom. i grundlagen. Utskottet understryker vikten av den reglering som regeringen gått in för, nämligen att dels uppgifter om ett barns behov av stöd, stödåtgärder, hur de har genomförts, dels bedömningar av barnets personliga egenskaper och planer för småbarnspedagogik är sekretessbelagda. Behandlingen av sådana uppgifter kan innefatta så stora risker att de i första hand måste bedömas som känslig information.

Utlåtande GrUU 17/2018 rd

Bestämmelserna om behandling av uppgifter om hälsotillstånd och andra känsliga personuppgifter i informationsresursen måste vara detaljerade och heltäckande, inom den ram som dataskyddsförordningen tillåter. Enligt utskottet måste förslaget till lag om småbarnspedagogik kompletteras i väsentlig grad för att kravet ska bli uppfyllt. Ett annat alternativ är att bestämmelserna om informationsresursen ändras till att inga uppgifter om hälsotillstånd eller andra känsliga uppgifter får behandlas där. Ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 66 § 2 mom. får myndigheterna använda sig av sådana uppgifter om småbarnspedagogiken som ingår i informationsresursen och som är nödvändiga för att de ska kunna utföra sina lagstadgade uppgifter. Enligt motiven till bestämmelsen ska ingen uttömmande förteckning upprättas, eftersom en myndighets rätt att få uppgifter ingår i lagstiftningen om respektive myndighet och dess lagstadgade uppgifter, exempelvis i enlighet med lagen om nationella studie- och examensregister. Formuleringen av bestämmelsen måste ändras för att motsvara motiven. Om avsikten med bestämmelsen, i motsats till det som sägs i motiven, är att ge myndigheterna rätt att få sekretessbelagda och känsliga uppgifter om personers hälsotillstånd, måste den föreslagna regleringen till följd av grundlagens 10 § 1 mom. om skydd för privatlivet och personuppgifter preciseras så att den följer grundlagsutskottets praxis för bestämmelser som rör rätten att få och att lämna ut myndighetsuppgifter trots sekretess (se även GrUU 15/2018 rd, s. 41, GrUU 12/2014 rd, s. 3). Ändringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

I 47 § ingår det bestämmelser om offentliggörande och utlämnande av registeruppgifter. När det gäller producenter av privat socialservice får tillståndsmyndigheten i ett allmänt datanät offentliggöra och lämna ut följande uppgifter ur registret över tillhandahållare av privat service: namn eller firma, verksamhetsform samt adress och andra kontaktuppgifter om alla verksamhetsställen och övriga lokaler. Självständiga yrkesutövare får dock förbjuda att deras adress och övriga kontaktuppgifter publiceras.

Med avseende på skyddet för privatlivet och för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett att det är av relevans att det i ett så här omfattande webbaserat personregister inte går att söka uppgifter på stora grupper utan till exempel bara genom enskild sökning. Inskränkningen har ansetts vara en fråga om lagstiftningsordning vid mycket omfattande informationstjänst som innehåller uppgifter om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvård (GrUU 32/2008 rd, s. 3). Utskottet har ansett det viktigt att en avgränsning som är motiverad med avseende på registrets innehåll och ändamål också införs för utlämnande av uppgifter ur den typen av register som propositionen avser (se GrUU 2/2018 rd, s. 7 och de utlåtanden som nämns där).

I 71 § ingår det bestämmelser om kontroll av identifikations- och kontaktuppgifter i andra informationskällor. Bestämmelsen är otydlig vad gäller syftet. Kulturutskottet måste se över syftet med bestämmelsen och precisera den, om det är nödvändigt. Grundlagsutskottet vill påpeka att bestämmelsen med den nuvarande formuleringen inte ger någon rätt att få sekretessbelagda uppgifter.

Inom ramen för sin konstitutionella uppgift enligt 74 § i grundlagen har grundlagsutskottet inte gjort någon generell bedömning av hur bestämmelserna om behandling av personuppgifter för-

Utlåtande GrUU 17/2018 rd

håller sig till EU:s allmänna dataskyddsförordning (se GrUU 14/2018 rd, s. 4–5 och 7). Kulturskottet bör noga reda ut om bestämmelserna är förenliga med förordningen. Grundlagsutskottet påminner om att nationell lagstiftning som står i konflikt med förordningen inte kan tillämpas eftersom EU-rätten har företräde (GrUU 15/2018 rd, s. 49).

Bemyndigande att utfärda förordningar och föreskrifter

I 38 § lagen om småbarnspedagogik ingår bestämmelser om personaldimensionering i familjedaghem. Ett familjedaghem ska i förhållande till antalet barn ha ett tillräckligt stort antal personer som har behörighet som familjedagvårdare enligt den föreslagna lagen. Bestämmelser om antalet barn som samtidigt får småbarnspedagogik i ett familjedaghem ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Förordningen kan också ha bestämmelser om det maximala antalet barn som två eller tre familjedagvårdare tillsammans får ha hand om och om deras behörighetsvillkor.

Enligt 80 § i grundlagen kan republikens president, statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag ska det dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag.

Grundlagsutskottet anser att det föreslagna bemyndigandet att utfärda förordning är relativt öppet och att bestämmelsen behöver preciseras (se också GrUU 12/2015 rd, s. 6).

Enligt 21 § 1 mom. i lagen om småbarnspedagogik ska Utbildningsstyrelsen utgående från den lagen besluta om grunderna för planen för småbarnspedagogik. Enligt 2 mom. är målet med grunderna att främja genomförandet av verksamheten på lika villkor i hela landet, uppfylla de mål för småbarnspedagogiken som föreskrivs i lagen och styra kvalitetsutvecklingen inom småbarnspedagogiken.

Enligt 80 § 2 mom. i grundlagen kan även andra myndigheter genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. Tillämpningsområdet för ett sådant bemyndigande ska vara exakt avgränsat. Det handlar om ett krav som går utöver det allmänna kravet på att en bemyndigande lag ska ange de frågor som bemyndigandet avser så exakt som möjligt.

Bestämmelsen skulle innebära att Utbildningsstyrelsen i själva verket får omfattande och ganska opreciserad rätt att meddela föreskrifter som också berör kommunerna i deras egenskap av anordnare av service. Bestämmelsen måste preciseras. Vidare påpekar utskottet att formuleringen ”beslutar” i bemyndigandet syftar på att fatta förvaltningsbeslut. På grund av 80 § i grundlagen och för tydlighetens skull bör bestämmelsen formuleras om till ett bemyndigande att meddela närmar föreskrifter (se Lainkirjoittajan opas, kap. 13.8.2).

Rättssäkerhet

I 12 kap. i förslaget till lag om småbarnspedagogik ingår bestämmelser om rättsmedel och ändringssökande. Enligt 62 § 1 mom. får omprövning av ett beslut som gäller småbarnspedagogik för

Utlåtande GrUU 17/2018 rd

ett barn begäras. Enligt 2 mom. får beslutet med anledning av begäran om omprövning överklagas till förvaltningsdomstolen, men rätten gäller bara 6, 8, 12, 13 och 15 §. I övrigt ska det gå att överklaga till förvaltningsdomstolen bara om beslutet riskerar att stoppa barnets möjligheter att delta i småbarnspedagogisk verksamhet. I motiven till propositionen sägs det att förvaltningsdomstolen till denna del får prövningsrätt som liknar tillstånd till besvärstillstånd vad gäller om den ska ta upp ärendet till behandling eller inte.

Grundlagsutskottets uppfattning är att bestämmelsen innehåller ett besvärsförbud, men det framgår inte tydligt vilka frågor som ska ingå i förbudet eller vad förbudet grundar sig på. Motiven till lagstiftningsordningen innehåller ingen bedömning av överklagandebestämmelserna med avseende på rättssäkerhetsbestämmelsen i grundlagen.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Rätten att bli hörd ingår i de garantier för god förvaltning som nämns i 21 § 2 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet har ansett att formuleringen i 21 § 1 mom. i grundlagen om beslut som gäller en persons rättigheter och skyldigheter hänger samman med omständigheter som enligt finsk rätt betraktas som rättigheter och skyldigheter. Det betyder dock inte att vilken som helst myndighetsåtgärd som är gynnsam för den enskilde är ett beslut som gäller den enskildes rättigheter i den mening som grundlagen avser. Grundlagen utgår från att lagstiftningen innefattar ett tillräckligt exakt kriterium för att det ska uppstå en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet. Även bestämmelserna om villkoren för rättigheter eller förmåner som i högre grad är beroende av prövning och alltså inte omfattas av så kallad subjektiv rätt kan utgöra ett tillräckligt exakt underlag för att det ska uppstå en relation mellan den enskilde och det allmänna som kan betraktas som en rättighet i den mening som 21 § 1 mom. i grundlagen avser (GrUU 51/2010 rd, s. 2, GrUU 42/2010 rd, s. 4, GrUU 16/2000 rd, s. 4, GrUU 12/1997 rd, s. 1). Ett sådant underlag uppkommer däremot inte om en förmån eller en tjänst helt och hållet är beroende av myndighetens prövning, disponibla anslag eller till exempel planer (GrUU 63/2010 rd, s. 2, GrUU 16/2000 rd, s. 4). Även då kan det vara relevant att öppna för en möjlighet att överklaga bland annat för att kontrollera att myndigheterna över huvud taget handlar korrekt och opartiskt (GrUU 10/2009 rd, s. 4/, GrUU 46/2002 rd, s. 9) och för att säkerställa samordnad tillämpningspraxis (GrUU 30/2005 rd, s 5).

Bestämmelserna i 21 § i grundlagen hindrar dock inte att man genom lag föreskriver om smärre undantag från de rättigheter som skyddas där, under förutsättning att undantagen inte ändrar den aktuella rättssäkerhetsgarantins roll som huvudregel eller äventyrar individens rättssäkerhet (se t.ex. GrUU 68/2014 rd, s. 3). Till följd av arten av den rättighet som garanteras i 21 § 1 mom. i grundlagen och lagförbehållet i 2 mom. står det klart att besvärsförbudet och förbudet mot ändringssökande omfattas av kravet på att det ska finnas bestämmelser i lag (se t.ex. GrUU 12/2004 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har i sin praxis betraktat den här typen av generella och ospecificerade besvärsförbud som problematiska med avseende på 21 § 1 mom. I grundlagen (se t.ex. GrUU 70/2002 rd, s. 5–6). Enligt utskottets etablerade praxis får en förteckning som tillåter överklagande

Utlåtande GrUU 17/2018 rd

inte fungera som ett slags indirekt förbud att överklaga, utan förvaltningsprocesslagen, i synnerhet 5 §, och i sista hand 21 § 1 mom. i grundlagen avgör om ett beslut är överklagbart eller inte (se t.ex. GrUU 34/2014 rd, s. 4, GrUU 15/2012 rd, s. 3). De begränsningar i rätten att överklaga som är godtagbara med avseende på grundlagen kan därmed skrivas in i lagen genom specifika förbud mot att överklaga (GrUU 20/2005 rd, s. 7). Utskottet har ansett det nödvändigt att inskränkningarna i rätten att överklaga motiveras fullt ut i propositioner till riksdagen (se GrUU 10/2012 rd, s. 7).

Grundlagsutskottet anser att kulturutskottet måste ta ställning till om inskränkningarna i rätten att överklaga behövs utifrån att det varken är nödvändigt eller finns någon anledning att i lagen ta in bestämmelser om förbud mot att överklaga regelrätta förvaltningsbeslut. Regelrätta förvaltningsbeslut är undantagna rätten utan att det finns en särskild bestämmelse om det (se t.ex. GrUU 15/2018 rd, s. 9, och de utlåtanden som nämns där). I lagen om småbarnspedagogik måste följaktligen 62 § preciseras. Det måste klart och tydligt och på korrekt sätt med avseende på 21 § i grundlagen framgå vilka beslut enligt 62 § 1 mom. besvärsförbudet avser. Den här preciseringen är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar om komplettering av bestämmelserna om barn med funktionsnedsättning, om komplettering av bestämmelserna om informationsresursen för småbarnspedagogiken och om 44, 62 och 66 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 7.6.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Mia Laiho saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Arto Satonen saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Lasse Hautala cent.

Utlåtande GrUU 17/2018 rd

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.