

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Finlands Akademi

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 april 2009 en proposition med förslag till lag om Finlands Akademi (RP 27/2009 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kulturutskottet.

- högskoleråd Juhani Hakkarainen, undervisningsministeriet
- professor Niklas Bruun
- akademiker Olli Lehto
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
- professor Olli Mäenpää.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om Finlands Akademi. Den tidigare lagen med samma namn upphävs. Den nya lagen innehåller grundläggande bestämmelser om Finlands Akademis uppgifter, förvaltning, organisation och beslutsfattande organ samt utövande av beslutanderätten och akademikertiteln. Det föreslås att bestämmelserna om akademins organ och beslutsfattande flyttas upp från förordning till lag och att bemyndigandet att utfärda förordning som ingår i lagen preciseras. I fråga om styrelsens sammansättning föreslås vissa ändringar. I samband med lagre-

formen om universiteten ändras Akademins system för forskartjänster så, att akademiprofessorer och akademiforskare i fortsättningen står i arbetsavtalsförhållande till de organisationer där de arbetar. I övrigt bibehålls forskarsystemet oförändrat. Lagen innehåller en övergångsbestämmelse som under övergångstiden tryggar tjänsteinnehavarnas ställning

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010.

Propositionen innehåller inga motiv till lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Den föreslagna lagen avses ersätta den tidigare lagen om Finlands Akademi. Enligt lagförslaget 1 § är Finlands Akademi ett centralorgan för vetenskapsförvaltningen som hör till undervisningsministeriets förvaltningsområde.

Enligt 119 § 2 mom. i grundlagen ska de allmänna grunderna för statsförvaltningens organ regleras genom lag, om deras uppgifter omfattar utövning av offentlig makt. Med allmänna grunder avses i den bestämmelsen framför allt enhetens namn, verksamhetsområde och huvudsakliga uppgifter. Utskottet har inget att anmärka mot lagförslaget med avseende på grundlagens 119 § 2 mom.

Anställningsform

Enligt 13 § i den föreslagna lagen ska benämningarna akademiprofessor och akademiforskarare kvarstå, men de som innehar uppdragen ska i fortsättningen stå i arbetsavtalsförhållande till den organisation där de utför sitt forskararbete.

Utskottet ansåg i samband med att samma förändring genomfördes på universiteten att grundlagen inte direkt kan användas som garanti för att ett tjänsteförhållande eller någon annan anställning inte kan ändra karaktär (se GrUU 11/2009 rd, s. 6/II, och GrUU 64/2002 rd, s. 5/I). Vidare påpekar utskottet att inte heller de nuvarande forskartjänsterna vid Finlands Akademi har sådana drag av utövande av offentlig makt, såsom studenturval och disciplin, som utskottet i fråga om universiteten ansåg snarast tala för att behålla tjänsteförhållandena som anställningsform, åtminstone när det gäller universitetets ledande förvaltnings-, undervisnings- och forskningspersonal (jfr GrUU 28/2006 rd, s. 3/II). Det bör också observeras att forskaruppdragen enligt lagen om Finlands Akademi är avsedda att vara tidsbegränsade och att de i praktiken endast finns till för att erbjuda en viss tid då en person befriad från andra förpliktelser kan koncentrera sig på forskning. Med andra ord skiljer sig an-

ställningarna på Finlands Akademi redan nu stort från forskaruppdragen på universiteten. Det finns inget konstitutionellt hinder för att anställningsformen ändras på föreslaget sätt eller att förvaltningen av anställningarna förs över till det berörda universitetet eller forskningsinstitutet.

Utskottet noterade emellertid i samband med behandlingen av den föreslagna nya universitetslagen frågan om hur långt arbetsgivarens lednings- och tillsynsmakt, som väsentligt präglar anställningen, sträcker sig i forskningsverksamhet. Regeringen har försökt tackla problemet i 29 § 3 mom. i den nya universitetslagen. Det förbjuder att säga upp eller häva arbetsavtalet för en anställd som hör till forsknings- eller undervisningspersonalen med hänvisning till skäl som kränker forskningens, konstens och utbildningens frihet enligt 6 § i den lagen. Utskottet gjorde i sitt utlåtande ändå kulturutskottet uppmärksam på att den föreslagna bestämmelsen bara gäller avslutande av ett anställningsförhållande. Därför ansåg grundlagsutskottet av skäl som i sista hand har samband med 16 § 3 mom. i grundlagen att kulturutskottet bör komplettera universitetslagen med en bestämmelse som inskränker arbetsgivarens direktionsmakt. Den kan till exempel gå ut på att arbetsgivaren inte får handla på ett sådant sätt i ett anställningsförhållande som kan äventyra vetenskapens, konstens eller forskningens frihet (se GrUU 11/2009 rd, s. 7/I). Av samma orsaker bör en sådan bestämmelse, eller åtminstone en hänvisning till den berörda bestämmelsen i universitetslagen, också ingå i lagen om Finlands Akademi när tjänsteförhållandena blir arbetsavtalsförhållanden.

En detalj som grundlagsutskottet fäst sig vid är 13 § 3 mom. i lagförslaget. Där står det att forskartjänsterna vid Akademin dras in och på dem baserade tjänsteförhållanden upphör utan uppsägning när lagen träder i kraft. Dessutom säger momentet ytterligare att indragningen av tjänster och avslutandet av tjänsteförhållanden varken kräver något samtycke "eller någon

grund". Uttrycket inom citattecken är osakligt med avseende på 18 § 3 mom. i grundlagen och bör därför utgå (jfr GrUU 11/2009 rd, s. 7/I).

Besvärsförbud

Enligt det föreslagna 11 § 1 mom. får ändring i Akademin beslut om forskningsanslag, stipendier eller avtal inte sökas genom besvär. Utskottet anser att beslutsfattandet i sådana ärenden som nämns i den bestämmelsen bygger på avvägningar av hur ett forskningsuppdrag ska läggas upp samt hur och om det ska utföras och över huvud taget på avvägningar som gäller forskningen inom olika områden och att det följaktligen inte faller sig naturligt att genom överklagande föra dem till domstol för rättslig prövning. Således är besvärsförbudet enligt utskottets mening inte konstitutionellt sett problematiskt (jfr GrUU 18/2005 rd, s. 2/I).

Normgivningsbemyndigande

Enligt 12 § 1 mom. i lagförslaget utfärdar statsrådet närmare bestämmelser om Akademin uppgifter, styrelse och forskningsråd, avgöran-

de av ärenden, personal och tillsättande av tjänster samt förordnande av ställföreträdare för generaldirektören. Grundlagsutskottet påpekar för kulturutskottet att lagförslaget inte innehåller några som helst bestämmelser om tillsättande av tjänster på Akademien eller om generaldirektörens ställföreträdare, och således är det olämpligt att tala om att "närmare bestämmelser" ska utfärdas genom förordning av statsrådet (jfr t.ex. GrUU 5/2008 rd, s. 5/II).

Dessutom påpekar grundlagsutskottet att Finlands Akademi intar en särställning inom Finlands vetenskapsförvaltning och att det därför är lämpligt att i lag föreskriva om utnämning, behörighetsvillkor och ställföreträdare i fråga om generaldirektören (jfr t.ex. GrUU 5/2008 rd, s. 5/II, GrUU 18/2007 rd, s. 7/I, och GrUU 20/2007 rd, s. 3/I).

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 29 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent

Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucélér /sv
Mikaela Nylander /sv
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.