Utlåtande GrUU 22/2017 rd– RP 39/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yrkesutbildning och till vissa lagar som har samband med den

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om yrkesutbildning och till vissa lagar som har samband med den (RP 39/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Piritta Sirvio, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Antti Randell, undervisnings- och kulturministeriet
- direktör Anni Miettunen, Utbildningsstyrelsen
- skolråd Ulla Vanttaja, Utbildningsstyrelsen
- juris magister, projektforskare Johannes Heikkonen
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor (emeritus) Tarmo Miettinen
- professor Pauli Rautiainen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår en ny lag om yrkesutbildning. Dessutom ändras lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och vissa andra lagar som bör ändras på grund av att lagstiftningen om yrkesutbildning ses över.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2018.

I motiveringen till lagstiftningsordningen bedömer regeringen lagförslagen med avseende på 6, 16, 121, 123 och 124 § i grundlagen.

Regeringen anser att lagförslagen inte strider mot grundlagen. Därför kan de behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionen handlar om en genomgripande reform av yrkesut-

bildningen är den av principiell betydelse. Därför anser regeringen det vara på sin plats att begära en bedömning av riksdagens grundlagsutskott.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

Enligt 123 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för annan undervisning som staten och kommunerna ordnar samt om rätten att ordna motsvarande undervisning i privata läroanstalter genom lag. I propositionen om grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 178/I) sägs det att bestämmelsen har ett nära samband med grundlagsbestämmelserna om avgiftsfri grundläggande utbildning och rätten att få annan utbildning (16 § 1 och 2 mom.). Vidare ger 123 § 2 mom. uttryck för den principiella utgångspunkten att den avsedda undervisningen kan ordnas på läroinrättningar med privat huvudman (RP 1/1998 rd, s. 178/II).

Bestämmelserna om att ordna utbildning har också samband med grundlagens 16 § 2 mom., där det sägs att det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, ska säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov även få annan än grundläggande utbildning och utveckla sig själv (se GrUU 74/2014 rd, s. 3/I). Enligt utskottet betyder detta att lagstiftningen om grunderna för yrkesutbildningen måste tillgodose den grundläggande rättigheten att ha tillgång till utbildning.

Anordnartillstånd

Grundlagsutskottet bedömde regleringen av tillstånd för att ordna utbildning mot 123 § 2 mom. i grundlagen i samband med två propositioner om yrkeshögskolelagen (GrUU 9/2013 rd och GrUU 74/2002 rd) och i samband med en proposition om gymnasielagen, lagarna om yrkesutbildning samt lagen om fritt bildningsarbete (GrUU 74/2014 rd) som senare förföll. Bestämmelserna i 123 § 2 mom. ger lagstiftaren prövningsmarginal i regleringen av tillstånd för den här typen av utbildning och kravet på anordnartillstånd har inte ansetts vara något problem i konstitutionellt hänseende (t.ex. GrUU 9/2013 rd, s. 2/I och GrUU 74/2002 rd, s. 3/I).

I tidigare praxis har grundlagsutskottet ansett att tillståndssystemet trots grundlagens 123 § 2 mom. kan regleras genom en vanlig lag också vid fri tillståndsprövning (se GrUU 9/2013 rd, s. 2/I och GrUU 74/2002 rd). I nyare praxis har utskottet emellertid understrukit att bunden tillståndsprövning kan tillämpas och att återkallelse av tillstånd måste regleras exakt och ansett att det krävs rättsligt bindande tillståndsprövning från ministeriets sida för att trygga lika tillgång till utbildning (GrUU 74/2014 rd, s. 3/I—5/I). I vissa fall har rättsligt bindande tillståndsprövning ansetts vara ett krav för att lagstiftningen ska anses uppfylla grundlagsbestämmelserna (GrUU 74/2014 rd, s. 4/II). Utskottet har i sådana fall ansett att lagförslaget måste kompletteras med en tydlig bestämmelse som är förpliktande vid beslut av undervisnings- och kulturministeriet och som tryggar ett heltäckande utbud av utbildningsanordnare och tillgång till utbildning, och därmed tillgodoser de kulturella rättigheterna i 16 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 74/2014 rd, s. 4/I—4/II).

Bestämmelserna om att bevilja, ändra, återkalla och avsluta anordnartillstånd av lagfästa skäl i propositionen om yrkesutbildning står i samklang med grundlagsutskottets praxis.

Trygg studiemiljö och de studerandes rättigheter och skyldigheter

Propositionen innehåller till stora delar samma bestämmelser om trygg studiemiljö som tidigare lagstiftning. De gällande bestämmelserna har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 60/2010 rd, GrUU 35/2013 rd). I 10 kap. i lagförslag 1 ingår det bestämmelser om rätt för utbildningsanordnaren att anta en ordningsstadga för internatboendet. Den som överträder bestämmelserna kan bestraffas med disciplinära påföljder enligt 9 kap. Enligt 103 § kan utbildningsanordnaren anta en ordningsstadga för internatboendet i avsikt att främja säkerheten och trivseln i boendemiljön. Ordningsstadgan kan innehålla regler om praktiska arrangemang och ett korrekt uppförande som behövs för säkerheten och trivseln på internatboendet. Dessutom kan regler meddelas om hur egendom i utbildningsanordnarens internatboende får hanteras och om hur man får vistas och röra sig i internatboendets lokaler och på dess område.

Enligt grundlagsutskottets praxis kan man i en ordningsstadga inte föreskriva om till exempel inskränkningar i någon grundläggande fri- eller rättighet utan att det i lagen finns en tillräckligt exakt bestämmelse som i övrigt uppfyller de allmänna kraven på rätt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Grundlagsutskottet har i och för sig inte ansett det problematiskt att till exempel skolor och läroanstalter ges möjlighet att meddela föreskrifter om det praktiska skolarbetet eller om användningen av skollokalerna. Sådana ordningsstadgor handlar enligt utskottets uppfattning inte om att delegera lagstiftningsmakt enligt 80 § i grundlagen, utan om att fatta regionalt begränsade förvaltningsbeslut av generell karaktär (GrUU 45/2014 rd, s. 5/I, GrUU 31/2013 rd, GrUU 28/2004 rd, s. 5 och GrUU 70/2002 rd, s. 5). Utskottet har påmint om rättsstatsprincipen i 2 § 3 mom. i grundlagen, som föreskriver att utövandet av offentlig makt ska bygga på lag och lag noggrant ska iakttas i all offentlig verksamhet. Vidare har utskottet påpekat att man i en ordningsstadga inte kan föreskriva om exempelvis inskränkningar i någon grundläggande fri- eller rättigheter utan att det i lagen finns en tillräckligt exakt bestämmelse som i övrigt uppfyller de allmänna kraven på rätt att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna. Utan stöd i tillräckligt exakta lagbestämmelser går det inte att i en ordningsstadga föreskriva om den enskildes rättigheter eller skyldigheter (GrUU 45/2014 rd, s. 5/I, GrUU 31/2013 rd, GrUU 28/2004 rd, s. 5/II, GrUU 70/2002 rd, s. 5/II).

För inte så länge sedan gjorde grundlagsutskottet en bedömning av hur ordningsstadgorna på förvarsenheter stämmer överens med grundlagen (GrUU 45/2014 rd, s. 5/I). I det sammanhanget underströk utskottet att det inte går att i den typen av ordningsstadgor som föreslogs i propositionen föreskriva om den enskildes rättigheter eller skyldigheter på ett sätt som avviker från lagstiftningen och att brott mot ordningsstadgorna inte fick resultera disciplinära påföljder. Vidare ansåg utskottet att den typen av ordningsstadgor har en diffus rättslig status och framhöll att ordningsstadgor i första hand har en vägledande och informativ roll.

I det här fallet är konstellationen en lite annan redan om man ser till den kontext där regleringen ska göras. De föreslagna bestämmelserna stämmer överens med grundlagsutskottets vedertagna uppfattning om hur ordningsstadgor inom utbildningen ska vara utformade för att uppfylla kraven i grundlagen. Dessutom är det av betydelse att 103 § i lagförslag 1 beskriver vilken typ av frå-

gor som regleras i ordningsstadgan. I det stora hela uppfyller lagförslaget de krav som utskottet vanligen ställer på att det ska finnas bestämmelser i lag, när en bestämmelse reglerar en ordningsstadga. Kulturutskottet bör dock försöka precisera bestämmelsen ytterligare och mer ingående än regeringen fundera över vilka frågor de delområden som nämns i paragrafen kan beröra (se också GrUU 45/2014 rd, s. 5/I—5/II).

Enligt 105 § i lagförslag 1 kan utbildningsanordnaren ta ut en skälig studieavgift av de studerande för utbildningen för yrkesexamen och specialyrkesexamen. Avgifterna tas ut för att täcka en del av kostnaderna för att ordna utbildning. Bestämmelser om grunderna för avgiften ska utfärdas i en förordning av undervisnings- och kulturministeriet. Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning och utveckla sig själv. Med avseende på den grundläggande rättigheten vore det befogat att ge utbildningsanordnaren möjlighet att låta bli att ta ut eller sänka avgiften för de studerande med hänvisning till medellöshet. I sådana fall måste bestämmelser om befrielse från avgift ingå i lag. Följaktligen bör 105 § kompletteras med en bestämmelse om detta.

Funktionshindrades rättigheter

I lagförslag 1 ingår bestämmelser som reglerar avgöranden i fråga om olämplighet för studier (så kallad SORA-lagstiftning; från finskans SORA soveltumattomuuteen ratkaisuja, avgöranden i fråga om olämplighet för studier). I exempelvis 40 § föreskrivs det om bedömning av en sökandes hälsotillstånd och funktionsförmåga som krav för antagning som studerande. De grundläggande avgörandena om SORA-bestämmelserna i den gällande lagstiftningen har kommit till med medverkan från grundlagsutskottet (GrUU 60/2010 rd). I det sammanhanget gjorde utskottet en mycket omfattande bedömning med avseende på dels bestämmelserna om likabehandling, dels de grundläggande fri- och rättigheter som tillgodoser funktionshindrades rättigheter. Dessutom påpekade utskottet att det inte nödvändigtvis innebär att en person är olämplig för studier inom ett visst område trots att personens hälsotillstånd eller funktionsnedsättning i och för sig kan hindra deltagande i exempelvis vissa praktiska uppgifter inom utbildningen. Vidare underströk utskottet att detta också bör beaktas vid tolkning och tillämpning av bestämmelserna om hinder för antagning som studerande (GrUU 60/2010 rd, 3/I—3/II).

Det har förekommit en del brister i tillämpningen av SORA-lagstiftningen, enligt uppgifter till utskottet. Kulturutskottet bör därför ta ställning till om 40 § i lagförslag 1 behöver preciseras. Vidare understryker utskottet än en gång att följande alltid måste utredas vid en genomgång av eventuella studiehinder och att det ska göras grundligt och med målet att de funktionshindrade själva ska delta fullt ut: hur man med individuella studieprogram, personlig anpassning eller hjälpmedel kan ge en funktionshindrad person möjligheter att studera och samtidigt visa full respekt för personens självbestämmanderätt.

Konsekvensbedömning

Konsekvensbedömningen i propositionen går in på den nya lagstiftningen om yrkesutbildning påverkar anordnarnas uppgifter och kostnaderna för att ordna yrkesutbildning. I propositionen un-

dersöks dessa frågor dock främst med avseende på läroanstalternas ekonomi och mindre med avseende på elevernas grundläggande rättigheter.

I ett utlåtande (GrUU 10/2015 rd, s. 3) om frysning av universitetsindexet understryker utskottet att lagstiftningsprojekt som har samband med de grundläggande fri- och rättigheterna alltid också måste ta hänsyn till den enskilde. Vad beträffar skyldigheten enligt 16 § 2 mom. i grundlagen för det allmänna att säkerställa lika möjligheter har utskottet understrukit vikten av att tillhandahålla tillräcklig service i den meningen att skäl som beror på medellöshet eller bostadsort inte får vara några verkliga hinder för den enskildes möjligheter att få utbildning och utveckla sig själv (GrUU 11/2009 rd, s. 7, GrUU 14/2007 rd, s. 2 och GrUU 14/2003 rd, s. 2). Utskottet menar att konsekvensbedömningen i propositionen om yrkesutbildningen borde ha innefattat en konkret och heltäckande bedömning med avseende på 16 § 2 mom. i grundlagen (se också GrUU 44/2014 rd, s. 3/I—3/II). Avslutningsvis understryker utskottet att regeringen bör noga följa vilka faktiska konsekvenser bestämmelserna får för de grundlagsfästa kulturella rättigheterna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 2.6.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Wille Rydman saml
ersättare Mats Löfström sv.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.