

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 39/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av yrkeshögskolelagen

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 mars 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av yrkeshögskolelagen (RP 24/2004 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Matti Rajakylä, undervisningsministeriet
- specialmedarbetare Anna-Elina Pohjolainen, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelser om yrkeshögskolans studerandekår tas in i yrkeshögskolelagen. Studerandekåren vid yrkeshögskolorna ska i likhet med studentkåren vid universiteten vara offentligrättsliga föreningar, där alla heltidsstuderande vid yrkeshögskolan är medlemmar. Studerandekåren har rätt att påföra sina medlemmar en medlemsavgift. Medlemsavgiften fastställs av rektorn.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2004. I avsnittet om lagstiftningsordning bedömer regeringen förslaget utifrån 13 § i grundlagen som gäller föreningsfrihet. Regeringen anser att lagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men anser det önskvärt att utlåtande inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Studerandekår

Obligatoriskt medlemskap. Yrkeshögskolorna

har en studerandekår dit de heltidsstuderande hör enligt 42 a § 1 mom. Med stöd av 3 mom. har studerandekåren rätt att påföra medlemmarna en medlemsavgift. Avgiften fastställs av rektorn.

Förslaget om obligatoriskt medlemskap i studerandekåren måste bedömas med avseende på den grundlagsfästa föreningsfriheten. Enligt 13 § 2 mom. i grundlagen innefattar föreningsfriheten rätt att utan tillstånd bilda förening, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Grundlagen tryggar således också en negativ föreningsfrihet, alltså rätten att inte höra till en förening. Trots detta hindrar bestämmelsen enligt förarbetena (RP 309/1993 rd, s. 64) ovillkorligt att offentlighetsrättsliga föreningar bildas på lagstiftningsväg för en offentlig uppgift eller att det genom lag föreskrivs om medlemskap i en sådan förening. Å andra sidan sägs det i förarbetena att en grundlagsbestämmelse om föreningsfrihet också i det här fallet talar för en återhållsam inställning till obligatoriskt medlemskap.

I tolkningen av bestämmelsen om föreningsfrihet i grundlagen har utskottet (GrUU 1/1998 rd, s. 2) utgått från att den allmänna principen för medlemskap i en förening är att medlemskapet inte kan vara automatiskt, en direkt följd av bestämmelser i lag. Utgångspunkten för föreningsfriheten måste vara en frivillig anslutning till en förening grundad på en uttrycklig viljeyttring. Dessa kriterier får bara frångås när det finns särskilda skäl som är motiverade med avseende på föreningsfriheten, till exempel ett befogat behov att genom lag bilda en förening för en offentlig uppgift.

I en bedömning av obligatoriskt medlemskap i studentkåren har utskottet (GrUU 3/1997 rd, s. 3) ansett att man i den här typen av situationer i första hand bör söka lösningar som stämmer överens med skrivningen i grundlagen, alltså lösa frågan utan obligatoriskt medlemskap. Med hänvisning till förarbetena till bestämmelsen om föreningsfrihet i grundlagen gör utskottet dock bedömningen att ett obligatoriskt medlemskap i studentkåren kan vara godtagbart med avseende på grundlagen, särskilt som studentkåren av tradition måste ses som en del av ett autonomt universitet och eftersom studentkåren spelar en betydande roll för administrationen vid universitetet. Trots detta krävde utskottet att lagförslaget kompletteras med bestämmelser som visar att

studentkåren har offentliga uppgifter. Annars hade lagförslaget inte kunnat behandlas i vanlig lagstiftningsordning. — Senare har utskottet påpekat att universitetslagen i sin nuvarande form inte uppfyller utskottets ovan nämnda krav på behörigt sätt (GrUU 74/2002 rd, s. 4, fotnot 1).

De föreslagna bestämmelserna om studerandekåren vid yrkeshögskolor och obligatoriskt medlemskap är nya. En bestämmelse om studerandekårens syfte i allmänna ordalag av den typen som är karakteristisk för stadgarna för ideella föreningar utgör inte en adekvat grund för obligatoriskt medlemskap i studerandekåren. Att studerandekåren deltar i tutorverksamhet, internationellt studerandeutbyte och karriärrekrytering utgör inte någon sådan offentlig uppgift som utskottet avsåg i sitt utlåtande från 1997, ansåg utskottet vidare. Därmed strider bestämmelsen om obligatoriskt medlemskap i studerandekåren mot den grundlagsfästa föreningsfriheten, var utskottets bedömning 2002. Utskottet förutsatte följaktligen att bestämmelsen måste ses över för att uppfylla kraven på vanlig lagstiftningsordning.

Det aktuella lagförslaget innehåller nya bestämmelser om studerandekårens uppgifter att ordna val av studeranderepresentanter i yrkeshögskolans styrelse och i andra kollegiala organ och att delta i yrkeshögskolans övriga verksamhet enligt vad som bestäms i stadgarna för yrkeshögskolan.

Enligt motiven till propositionen avses med övrig verksamhet tutorverksamhet, karriärplanering och rekrytering. På grundval av förslaget ingår bestämmelser om studerandekårens engagemang i den typen av verksamhet inte i lag utan nämns i stadgarna för skolan. Strängt taget handlar det inte om den typen av offentliga uppgifter som enligt grundlagsutskottets tidigare ståndpunkt är godtagbara med avseende på ett obligatoriskt medlemskap i studerandekåren.

Uppgiften att ordna val av studeranderepresentanter i yrkeshögskolans styrelse och i andra kollegiala organ är visserligen en offentlig uppgift som lämpar sig för en studerandekår. Uppgiften kan dock fullgöras utan att ett medlemskap i studerandekåren är obligatoriskt. Det kan

föreskrivas genom lag att det hör till studerandekåren att ordna val trots att medlemskapet är frivilligt i överensstämmelse med föreningsfriheten. Det har inte bildats några föreningar med obligatoriskt medlemskap för till exempel val av andra grupper som är representerade i styrelsen för yrkeshögskolorna. Avgränsningen av den föreslagna negativa föreningsfriheten uppfyller inte proportionalitetskravet för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom ett i och för sig godtagbart mål, att välja studeranderepresentanter, kan uppnås med medel som intervenerar mindre i de grundläggande fri- och rättigheterna, påpekar grundlagsutskottet. Bestämmelsen om obligatoriskt medlemskap i 42 a § 1 mom. strider således mot den grundlagfästa föreningsfriheten. Bestämmelsen måste således ses över och tillåta frivilligt medlemskap i studerandekåren vid yrkeshögskolorna. Annars kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Personkretsen för begränsningen. Med stöd av 42 a § 1 mom. föreskrivs det genom förordning av statsrådet vem som ska betraktas som heltidsstuderande och därmed som medlemmar i studerandekåren. "Heltidsstuderande" är ett så exakt allmänspråkigt ord att personkretsen kan anses framgå tillräckligt klart av lagen. Däremot bör bemyndigandebestämmelsen ändras så att den avser utfärdande av närmare bestämmelser än lag.

Offentligrättslig förening och dess självbestämmanderätt. En studerandekår är den typ av sammanslutning som "genom lag eller förordning har organiserats för ett särskilt ändamål" som avses i 2 § 2 mom. i föreningslagen. På sådana sammanslutningar tillämpas föreningslagen "endast i den mån så stadgas särskilt". Det aktuella lagförslaget säger ingenting om att föreningslagen tillämpas eller inte tillämpas på studerandekårer.

Föreningar som inrättas med hjälp av lagstiftningsåtgärder behöver enligt utskottets tidigare ståndpunkter inte åtnjuta samma typ av självbestämmanderätt som vanliga föreningar, som av-

ses i föreningslagen. Å andra sidan är det inte befogat att i större utsträckning än nödvändigt med tanke på de offentliga uppgifterna begränsa de föreningars autonomi vilkas verksamhet grundar sig på lag (GrUU 1/1998 rd, s. 4). Sett i det perspektivet är det enligt utskottet inte nödvändigt att i lag föreskriva att rektorn för en yrkeshögskola fastställer medlemsavgiften i studerandekåren (jfr 42 a § 3 mom.).

Med stöd av 42 a § 4 mom. meddelas närmare bestämmelser om studerandekårens förvaltning genom förordning av statsrådet och i studerandekårens stadgar. Det är inte bra med så här överlappande och ospecificerade bemyndiganden (GrUU 43/2000 rd, s. 3, GrUU 58/2001 rd, s. 3). Det bör utredas om det föreslagna bemyndigandet över huvud taget behövs.

Vidare bör det också bedömas om beslut i andra frågor än de som ingår i studerandekårens offentliga uppgifter bör undantas överklagandebestämmelsen (42 a § 5 mom.).

Övrigt

124 § i grundlagen. Uppgiften att ordna val av studeranderepresentanter i yrkeshögskolans styrelse och i kollegiala organ är en offentlig förvaltningsuppgift. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtrors andra än myndigheter bara genom lag eller med stöd av lag, om det behövs för en ändamålsenlig skötsel av uppgifterna och det inte äventyrar de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning.

Sett i ett lämplighetsperspektiv handlar det om en uppgift som lämpligen kan anförtrors studerandekåren. Överklagandebestämmelsen i 42 a § 5 mom. är av betydelse med avseende på rättssäkerheten. För tydlighetens skull bör 41 § i yrkeshögskolelagen kompletteras. Lagen bör föreskriva att studerandekåren i sin verksamhet ska följa de allmänna lagar inom förvaltningsrätt som nämns där, när den behandlar ett förvaltningsärende som ingår i dess uppgifter på grundval av yrkeshögskolelagen.

13 a § i lagförslaget. På grund av de hierarkiska relationerna mellan författningarna är det

olämpligt att nämna författningar på förordningsnivå (GrUU 39/2002 rd, s. 2). Lagrummet bör strykas i paragrafen. — Uttrycket "utöver vad som föreskrivs" är otydligt och måste ändras språkligt.

Bestämmelser på grundval av frivilligt medlemskap

Det är motiverat att yrkeshögskolorna har en studerandekår. Grundlagsutskottet vill ändå upprepa sin tidigare ståndpunkt att det måste sökas nya vägar för att ordna studerandekårernas ställning och trygga deras verksamhet utan obligatoriskt medlemskap och obligatorisk medlemsavgift (GrUU 74/2002 rd, s. 4). Enligt grundlagsutskottet är det viktigt att de studerande informeras om studerandekåreerna, deras ställning och uppgifter.

Utskottet grundar sin ståndpunkt på en princip som befästes i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, att man ska undvika att stifta nya lagar som uppenbart avviker från de nationella grundlagarna. Ett förfarande med undantagslag bör bara komma i fråga i mycket exceptionella fall och av tvingande skäl.

Också i sådana fall bör en undantagslag stiftas temporärt (GrUB 10/1998 rd, s. 21, GrUU 25/2004 rd, s. 3, GrUU 26/2004 rd, s. 5). Dessa kriterier uppfylls inte i den aktuella propositionen.

Det går att föreskriva genom lag om studentkårer vid yrkeshögskolorna som bygger på frivilligt medlemskap, om uppgiften att ordna val och om rätten att anförtro studerandekåren andra offentliga uppgifter, framhåller utskottet. I sådana fall betraktas studerandekåren som en sammanslutning i den mening som 2 § 2 mom. i föreningslagen avser. Därmed måste det i bestämmelserna beaktas vad som sägs ovan om en offentligrättslig förening och dess självbestämmanderätt och om rätten att anförtro andra än myndigheter en offentlig förvaltningsuppgift.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets konstitutionella anmärkningar till 42 a § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 12 november 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Outi Ojala /vänst
Klaus Pentti /cent

Markku Rossi /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
Ilkka Taipale /sd
Astrid Thors /sv
ers. Risto Kuisma /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.