

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 40/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Sameområdets utbildningscentral

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Kulturutskottet begärde den 23 oktober 2009 utlåtande av grundlagsutskottet om regeringens proposition med förslag till lag om Sameområdets utbildningscentral (RP 108/2009 rd).

- undervisningsråd Arja Mäkeläinen, undervisningsministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- juristsekreterare Aimo Guttorm, sametinget
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en ny lag om Sameområdets utbildningscentral. Samtidigt upphävs den nuvarande lagen med samma namn. Utbildningscentralen är en statlig läroanstalt inom undervisningsministeriets förvaltningsområde. Den ger yrkesinriktad grund- och tilläggsutbildning och undervisning i samiska och samisk kultur.

Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. förvaltningen av utbildningscentralen, elevkåren och personalen.

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av år 2010.

Propositionen har inget avsnitt om lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Samiska och samisk kultur

Lagen om Sameområdets utbildningscentral revideras i grunden. Utbildningscentralen är en statlig läroanstalt med särskild uppgift att förbättra samebefolkningens yrkeskompetens, ord-

na utbildning som motsvarar näringslivets behov inom hembygdsområdet, främja sysselsättningen där och bevara och utveckla den samiska kulturen. Förslaget är av betydelse med avseende på 17 § 3 mom. och 121 § 4 mom. i grundlagen. Som urfolk har samerna rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. I sitt hem-

bygdsområde har de autonomi gentemot sitt språk och sin kultur enligt vad som föreskrivs i lag.

Bestämmelserna är generellt hållna, till exempel hur utbildningen ska ordnas och på vilket språk. Meningen är att centralen ska komma överens om utbildningens omfattning vid förhandlingarna om resultatkontrakt med Utbildningsstyrelsen. Direktionen får bestämma om innehåll, omfattning och organisation vad beträffar undervisningen i samiska och samisk kultur. I tillämpningen av lagen och besluten om innehållet i och omfattningen av undervisningen och om undervisnings- och förvaltningsspråket är det viktigt att ta hänsyn till samernas och samiskans ställning och det allmännas skyldighet att tillgodose de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna, påpekar utskottet.

I Finland pratas det enaresamiska, skoltsamiska och nordsamiska. Nordsamiska är ett utrotningshotat språk och enaresamiska och skoltsamiska mycket utrotningshotade språk. För att de samiska språken och undervisningen i dem ska kunna stärkas krävs det inte bara läromedel utan också olika former av undervisning. Det är vidare viktigt att utbildningscentralen kan ha hand om undervisningen i de samiska språken och läromedelsproduktionen. I yrkesutbildningen och undervisningen i samisk kultur måste det beaktas att de traditionella näringarna, bland annat renskötsel, jakt och fiske, ingår i den samiska kulturen (GrUU 29/2004 rd, HE 309/1993 rd, s. 69).

Propositionen bereddes först av en arbetsgrupp tillsatt av undervisningsministeriet. Den har ett nära samband med samernas språk och kultur och därför hade det varit på sin plats att säkerställa att sametinget hade varit representerat i lagberedningen ända från början.

Normgivningsbemyndigande

På grundval av 8 § 1 mom. tillämpas det som föreskrivs om offentligrättsliga prestationer i lagen om grunderna för avgifter till staten på avgifter för material, måltider och inkvartering för studerande i samiska och samisk kultur. Dessut-

om bemyndigas undervisningsministeriet att vid behov utfärda närmare bestämmelser genom förordning. Bemyndigandebestämmelsen är korrekt och motsvarar utskottets förslag i liknande sammanhang (GrUU 20/2007 rd).

Elevkåren

Enligt 11 § ska utbildningscentralen ha en elevkår. Till den ska höra studerande inom den yrkesinriktade vuxenutbildningen och studerande inom den yrkesinriktade tilläggsutbildningen och i samiska och samisk kultur som studerar minst en termin på utbildningscentralen.

Förslaget är av konstitutionell betydelse eftersom det begränsar föreningsfriheten i 13 § 2 mom. i grundlagen. I föreningsfriheten ingår också rätten att inte höra till en förening. Enligt förarbetena till grundlagen hindrar inte bestämmelsen att man enligt gällande praxis genom lagstiftning bildar offentligrättsliga föreningar för något offentligt uppdrag. Det kan också ingå bestämmelser i lag om medlemskap, men grundlagsbestämmelsen om föreningsfrihet kan också då anses tala för en återhållsam inställning till obligatoriskt medlemskap (se RP 309/1993 rd, s. 64).

I sin tolkning av föreningsfriheten har grundlagsutskottet (GrUU 1/1998 rd) utgått från att den generella principen inte kan vara att man automatiskt är medlem i en förening med utgångspunkt i lagbestämmelser. Föreningsfriheten ska utgå från att ett medlemskap bygger på en frivillig och uttalad viljeyttring. Undantag från denna regel får bara göras om det finns godtagbara skäl, till exempel ett befogat behov att genom lag organisera en förening för ett offentligt uppdrag.

I utlåtanden har utskottet behandlat obligatoriskt medlemskap i studerandekårer (GrUU 3/1997 rd, GrUU 11/2009 rd) och studerandekårer vid yrkeshögskolorna (GrUU 74/2002 rd, GrUU 39/2004 rd). I fallet med obligatoriskt medlemskap i en studentkår ansåg utskottet (GrUU 3/1997 rd) att man i den här typen av situationer explicit bör söka lösningar som harmonierar med formuleringen i grundlagen, det vill säga lösningar som inte bygger på obligatoriskt

medlemskap. Utskottet hänvisar till förarbetena till bestämmelsen om föreningsfrihet, men gör bedömningen att obligatoriskt medlemskap i studentkåren i och för sig kan vara godtagbart med avseende på grundlagen, i synnerhet som studentkåren av hävd har betraktats som en del av de autonoma universiteten och de står för en betydande del av universitetens förvaltning. Trots det har utskottet i de tidigare fallen ställt som krav för vanlig lagstiftningsordning att lagförslaget måste kompletteras med en passus om studentkårens offentliga uppgifter.

Beträffande obligatoriskt medlemskap i studerandekåren vid en yrkeshögskola har utskottet framhållit att studerandekåren inte är en traditionell del av yrkeshögskolan på samma sätt som studentkåren är av universiteten, utan bestämmelserna om studerandekåren och obligatoriskt medlemskap i dem är nya. Studerandekåren som förening spelar heller ingen roll i förvaltningen av yrkeshögskolan. Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning var att bestämmelsen om obligatoriskt medlemskap i studerandekåren stryks (GrUU 74/2002 rd, GrUU 39/2004 rd).

De föreslagna lagbestämmelserna om elevkåren vid utbildningscentralen och obligatoriskt medlemskap är nya. Elevkåren ska inte vara delaktig i förvaltningen, utan dess uppgift är att främja samarbetet mellan de studerande och att föra deras talan enligt 36 § i lagen om yrkesutbildning. Utbildningsanordnaren är enligt lagrummet skyldig att ge de studerande möjlighet att delta i arbetet med att utveckla utbildningen och att höra dem innan det fattas beslut i ärenden som gäller undervisningen eller som i övrigt väsentligt inverkar på de studerandes ställning.

De uppgifter elevkåren ges i propositionen hör inte till den typen av offentliga uppgifter som motiverar och gör obligatoriskt medlem-

skap godtagbart utifrån utskottets tidigare ståndpunkter. Uppgifter som att främja samarbetet mellan de studerande och föra de studerandes talan kräver inte obligatoriskt medlemskap i elevkåren. Den föreslagna begränsningen av den negativa föreningsfriheten uppfyller enligt utskottet inte kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara proportionella eftersom målen, som i och för sig är godtagbara, kan nås med medel som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna i mindre omfattning. Följaktligen strider bestämmelsen i 11 § om obligatoriskt medlemskap mot den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Bestämmelsen måste ses över för att medlemskap i elevkåren ska vara frivilligt för studerande vid utbildningscentralen. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Instruktionen

Enligt 12 § ska instruktionen för utbildningscentralen godkännas av direktionen. De frågor som ska ingå i instruktionen är omfattande och operativiserade. Dessutom ska bland annat organens och personalens befogenheter skrivas in i instruktionen. Med hänsyn till 80 § 1 och 2 mom. i grundlagen måste de frågor som ska ingå i instruktionen avgränsas och preciseras. Instruktionen får inte heller föreskriva om organens eller tjänstemännens befogenheter.

Utlåtande

Grundlagsutskottet meddelar

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning om utskottets konstitutionella anmärkning till 11 § beaktas på behörigt sätt.

GrUU 40/2009 rd — RP 108/2009 rd

Helsingfors den 9 december 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 (delvis)
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd

Elisabeth Naucélér /sv
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent (delvis)
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.