

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till lagar som har samband med den

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till lagar som har samband med den (RP 173/2020 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Piritta Sirvio, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringssekreterare Kirsi Lamberg, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Heini Färkkilä, justitieministeriet
- biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen, Riksdagens justitieombudsmans kansli
- professor Mikael Hidén
- professor Tuomas Ojanen
- biträdande professor Pauli Rautiainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en läropliktslag och en lag om utbildning som handleder för examensutbildning samt att lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning, lagen om fritt bildningsarbete, lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet, lagen om nationella studie- och examensregister, lagen om studiestöd, lagen om stöd för skolresor, lagen om studentexamen samt vissa andra lagar ändras i anslutning till dessa nya lagar.

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

Läropliktslagen och övriga ändringar som hänför sig till den avses träda i kraft den 1 augusti 2021. Lagen om utbildning som handleder för examensutbildning avses träda i kraft den 1 augusti 2021, men utbildningen i fråga ordnas från och med den 1 augusti 2022. Övriga ändringar som hänför sig till utbildning som handleder för examensutbildning avses träda i kraft den 1 augusti 2022.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms lagförslaget bland annat med avseende på grundlagens 16 § om kulturella rättigheter, 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för personuppgifter och 21 § om rättsskydd.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Regeringen föreslår att det stiftas en läropliktslag och en lag om utbildning som handleder för examensutbildning samt att flera lagar som gäller undervisning och utbildning ändras. I propositionen föreslås det att läroplikten utvidgas till att gälla utbildning efter den nuvarande grundläggande utbildningen till dess att personen fyller 18 år.

Bestämmelserna är av betydelse framför allt med avseende på de kulturella rättigheter som är skyddade i 16 § i grundlagen. Även om det i propositionen föreslås att läroplikten för barn utvidgas och bestämmelserna delvis också begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna, är det i propositionen främst fråga om att tillgodose och utveckla de kulturella rättigheter som tryggas i 16 § i grundlagen. Enligt 22 § i grundlagen ska det allmänna se till att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses. Till de centrala metoderna för detta hör att stifta lagar som tryggar och preciserar utövningen av en grundläggande fri- och rättighet (se RP 309/1993 rd, s. 80/I).

Syftet med lagförslagen är att höja utbildnings- och kompetensnivån. Ett ytterligare mål är att minska skillnaderna i inlärning, öka jämlikheten i utbildningen och ge alla unga lika möjligheter att utbilda sig enligt sina förmågor. Grundlagsutskottet anser att regleringens mål i sig är godtagbara och främjar de grundläggande kulturella rättigheterna. Även om lagförslaget har ett godtagbart mål som anknyter till systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och som i konstitutionell bemärkelse också kan berättiga till inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, måste även andra generella och eventuella särskilda förutsättningar för inskränkningar i de grundläggande fri- och rättigheterna uppfyllas (se t.ex. GrUU 10/2016 rd, s. 2, GrUU 67/2010 rd, s. 3/I och GrUU 5/1999 rd, s. 2/II). Utskottet framhåller också att det är möjligt att eftersträva propositionens mål även med andra metoder, såsom stöd och handledning till elever och studerande.

I propositionen ingår ett tämligen omfattande avsnitt om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen. Där bedöms lagförslaget förutom med avseende på grundlagens 16 § också med avseende på 6 § om jämlikhet, 10 § om skydd för personuppgifter och 21 § om rättsskydd. Andra frågor som hänför sig till grundlagen, såsom Ålands ställning, behandlas också på annan plats i

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

propositionen. I enlighet med 18 § 14 punkten i självstyrelselagen för Åland har landskapet Åland lagstiftningsbehörighet bland annat i fråga om undervisning och läroavtal.

Enligt propositionen upphör läroplikten när personen fyller 18 år. Åldersgränsen motiveras med att uppnåendet av myndighetsåldern är förknippat med flera rättsverkningar för personers rättsställning, såsom att föräldrarnas försörjningsskyldighet i huvudsak upphör. Således har det inte ansetts motiverat att utvidga läroplikten längre än till myndig ålder. Grundlagsutskottet anser att den valda regleringslösningen är godtagbar. Samtidigt påpekar utskottet dock att när läroplikten upphör har den studerande till exempel ofta ännu inte avlagt examen på andra stadiet.

Förhållandet mellan den grundläggande utbildningen och läroplikten

Enligt 16 § 1 mom. har var och en rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Enligt momentets andra mening utfärdas bestämmelser om läroplikten genom lag. Bestämmelsen i 16 § i grundlagen har fått sin nuvarande ordalydelse i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna (13 § i den dåvarande regeringsformen). I momentet föreskrivs det enligt motiveringen till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att var och en har subjektiv rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Momentets första och andra mening är avsedda att höra samman så till vida att grundundervisningen avser den undervisning som hör till läroplikten. I motiveringen konstateras att bestämmelsen motsvarar 80 § 2 mom. i den tidigare regeringsformen, enligt vilket undervisning i folkskola ska vara avgiftsfri för alla. Uttrycket "folkskola" i regeringsformen konstateras avse grundskola, och i motiveringen hänvisas också till den då gällande grundskolelagen (RP 309/1993 rd, s. 68/I).

Utbildningen på andra stadiet efter den grundläggande utbildningen har i grundlagsutskottets praxis granskats med tanke på 16 § 2 mom. i grundlagen (se t.ex. GrUU 60/2014 rd). Enligt det momentet 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 samt utveckla sig själv.

I propositionen föreslås det att läroplikten utvidgas jämfört med nuläget. Enligt förslaget fullgörs läroplikten delvis inom sådan utbildning som enligt den vedertagna tolkningen av grundlagen för närvarande omfattas av 16 § 2 mom. i grundlagen. Förslaget kan således inte utan svårighet anpassas till tolkningspraxis för 16 § 1 och 2 mom. i grundlagen.

Utgångspunkten för propositionens motiv till lagstiftningsordningen är att den utvidgade läropliktsutbildningen (som infaller efter den nuvarande grundläggande utbildningen) inte är sådan grundläggande utbildning som avses i 16 § 1 mom. i grundlagen. I propositionen betonas det att vid en utvidgning av läroplikten utvidgas också rätten till avgiftsfri utbildning. Till stöd för den tolkning av 16 § 1 och 2 mom. i grundlagen som valts i propositionen framförs det bland annat att man vid stiftandet av reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna antagligen i första hand tänkte sig en situation där läroplikten utvidgas genom att ändra längden på den grundläggande utbildning som avsågs i grundskolelagen och senare lagen om grundläggande utbildning. Enligt propositionen (s. 282) är tolkningen inte entydig med avseende på huruvida omnämmandet av att meningarna i 16 § 1 mom. i grundlagen hör samman innebär att "utbildning som hör till läroplikten på det sätt som föreskrivs i första meningen ska anses som en universell rättighet eller har man

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

med omnämmandet av att meningarna hör samman hänvisat endast till att utbildning som hör till läroplikten ska vara avgiftsfri". Den tolkning som gjorts i regeringspropositionen kan också bedömas få stöd av tanken att den grundläggande utbildningen ska förstås så att den uttryckligen avser grundskoleutbildning som är gemensam för alla.

Den tolkning som gjorts i propositionen strider dock mot det uttryckliga omnämmandet i motiven till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna, enligt vilket den första och andra meningen i 16 § 1 mom. i grundlagen är avsedda att höra samman så till vida att grundundervisningen avser den undervisning som hör till läroplikten. Enligt grundlagsutskottets uppfattning har det i det aktuella förslaget inte framförts några omständigheter som motiverar att man bedömer huruvida den utvidgade läroplikten hör till den grundläggande utbildningen på ett annat sätt än vad som uttryckligen har gjorts i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet anser således att den undervisning som hör till läroplikten är sådan grundläggande utbildning som avses i 16 § 1 mom. i grundlagen.

Grundlagsutskottet konstaterar dessutom för tydlighetens skull att grundlagens terminologi är autonom i förhållande till klassificeringar som görs i vanlig lagstiftning (GrUU 12/2015 rd, s. 3, GrUU 17/2018 rd, s. 2). Det betydelseinnehåll som ges grundläggande utbildning i vanlig lag definierar således inte innehållet i grundläggande utbildning sådan den avses i grundlagen. Utskottet fäster dock med tanke på lagstiftningens tydlighet uppmärksamhet vid ett eventuellt behov att se över de begrepp som används i vanlig lag.

I motiven till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna konstateras att bestämmelsen i 16 § 1 mom. andra meningen i grundlagen inte hindrar att man utvidgar eller inskränker läroplikten från dess nuvarande nivå. På grund av sambandet mellan momentets första och andra mening utvidgas också skyldigheten att ge avgiftsfri undervisning när läroplikten utvidgas. Det har särskilt konstaterats att bestämmelsen inte hindrar att systemet för grundläggande utbildning ändras, så länge man bibehåller vars och ens rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning (RP 309/1993 rd, s. 68/I).

Av 16 § 1 mom. i grundlagen följer att den läroplikt som avses i momentet ska kunna fullgöras inom den avgiftsfria grundläggande utbildningen. Läropliktens längd kan ändras om detta villkor uppfylls. I motiven till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna hänvisas till utvidgning eller inskränkning av läroplikten. Av 16 § i grundlagen följer således inget hinder för sådana grundläggande lösningar för en utvidgning av läroplikten som nu föreslås, även om utvidgningen i sig inte förutsätts i grundlagen. Genomförandet av avgiftsfriheten i undervisningen granskas dock separat i fråga om vissa specialfrågor nedan.

På annan undervisning än sådan som avses i 16 § 1 mom. i grundlagen tillämpas 16 § 2 mom. i grundlagen. Enligt det momentet 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 samt utveckla sig själv. Bestämmelsen påför det allmänna en generell skyldighet att bland annat se till att medellöshet inte är ett hinder för att få utbildning (RP 309/1993 rd, s. 68/I och GrUU 14/2003 rd, s. 2/I). Rätten att oavsett medellöshet få även annan än grundläggande utbildning ska tryggas på det sätt som föreskrivs närmare i lag. Regleringsförbehållet förutsätter att bestämmelser som tryggar denna rätt utfärdas på lag-

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

nivå, men överlåter åt lagstiftaren att bestämma närmare innehåll i regleringen (GrUB 10/1998 rd, s. 11/II och GrUU 14/2003 rd, s. 2/I).

Grundlagen förutsätter inte att den undervisning som avses i 16 § 2 mom. i grundlagen är avgiftsfri, om man på något annat sätt ser till att var och en har en faktisk möjlighet att få undervisning och utveckla sig själv oavsett medellöshet. Hänvisningen till lika möjligheter innebär att alla ska tryggas de möjligheter som står till buds, bland annat oberoende av bostadsort. Vad beträffar skyldigheten enligt 16 § 2 mom. i grundlagen för det allmänna att säkerställa lika möjligheter har utskottet understrukt 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 22/2017 rd, s. 5, GrUU 11/2009 rd, s. 7, GrUU 14/2007 rd, s. 2, GrUU 14/2003 rd, s. 2). Lagstiftningen om studiestödet tillgodoser för sin del uppdraget i grundlagens 16 § 2 mom. (GrUU 26/2013 rd, s. 2/I, GrUU 14/2003 rd, s. 2/I).

Innehållet i undervisningens avgiftsfrihet

Den avgiftsfrihet som enligt 16 § 1 mom. i grundlagen är en rätt som hör till var och en betyder enligt motiven till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna att en elev har rätt till undervisning utan att detta åsamkar honom eller henne några kostnader. Vid sidan av undervisningen ska således också de nödvändiga läromedlen, såsom läroböcker, vara avgiftsfria (RP 309/1993 rd, s. 68/I). Avgiftsfri grundläggande utbildning enligt 1 mom. avser också behövlig skolskjuts och tillräcklig föda (GrUB 25/1994 rd, s. 9/II, se också t.ex. GrUU 18/2020 rd).

I 31 § i lagen om grundläggande utbildning finns bestämmelser om avgiftsfri undervisning. Regeringen föreslår nu inga ändringar i paragrafen. Bestämmelser om avgiftsfrihet för läropliktsutbildning som ges efter den utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning föreslås i 16 § i den föreslagna läropliktslagen, och bestämmelser om avgiftsfrihetens omfattning i lagförslagets 17 §. Läromedel som behövs vid undervisningen samt arbetsredskap, arbetsdräkter och arbetsmaterial är enligt 17 § i förslaget till läropliktslag avgiftsfria. Redskap som behövs i utbildningar som betonar särskilda intressen är dock inte avgiftsfria. I 2 mom. i samma paragraf föreskrivs det om skäliga avgifter som kan tas ut för frivilliga studieresor, besök, evenemang och andra motsvarande verksamheter som kompletterar studierna.

Även om grundlagsutskottet till skillnad från propositionen anser att utbildning som enligt lag omfattas av läroplikten i sin helhet är grundläggande utbildning enligt 16 § 1 mom. i grundlagen, följer det enligt utskottet inte att avgiftsfriheten för grundläggande utbildning till alla delar måste bedömas på samma sätt för hela utbildningstiden. Avgiftsfriheten kan således till sitt innehåll vara annorlunda exempelvis i utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning än i senare utbildning. Det beror dels på den läropliktiges ålder, dels på den fria rätten att söka till utbildning och den därav följande differentieringen i fråga om hur kompetensen inhämtas.

Sambandet mellan 16 och 17 § i förslaget till läropliktslag och de motiv som framförts för 17 § tyder enligt grundlagsutskottet på att 31 § i lagen om grundläggande utbildning på samma sätt som i nuläget ska tillämpas på avgiftsfriheten i utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning, och att de undantag från avgiftsfriheten som avses i 17 § kan tillämpas endast på sådan läroplikt som fullgörs efter utbildningen enligt lagen om grundläggande utbildning. Det är nödvändigt att

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

avgränsa tillämpningsområdet för 17 § i förslaget till läropliktslag utifrån detta. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Redskap som behövs i utbildningar som betonar särskilda intressen är enligt propositionsmotiven till exempel musikinstrument och idrottsredskap som behövs i gymnasier med en särskild utbildningsuppgift eller vissa yrkesinriktade examina. Med särskilda intressen avses sådana färdigheter eller intressen som den studerande har sysslat med redan innan studierna i fråga inleddes och där en viss färdighetsnivå är en förutsättning för att en studerande ska antas till utbildningarna i fråga. Det kan vara till exempel förmågan att spela ett instrument eller behärska av en viss idrottsgren. I motiven beskrivs de redskap som omfattas av bestämmelsen som personliga redskap som den studerande vanligtvis använder också innan utbildningen inleds och efter att den slutförts.

Grundlagsutskottet har vid bedömningen av förslaget till lag om Europeiska skolan i Helsingfors ansett att en avgiftsbelagd undervisning och avgiftsbelagda undervisningsmaterial i princip är problematiska med avseende på 16 § 1 mom. i grundlagen, men konstaterat att den föreslagna regleringen är möjlig med beaktande av det särskilda syftet med att inrätta skolan i fråga. Det faktum att Europeiska skolan kunde anta elever med läroplikt i Finland till sin avgiftsbelagda undervisning var i det här speciella fallet inget ingrepp i rätten att få avgiftsfri grundläggande utbildning, ansåg grundlagsutskottet (GrUU 20/2007 rd, s. 2/II).

Den föreslagna 17 § i läropliktslagen bedöms i propositionen vara förenlig med 16 § i grundlagen bland annat därför att det inom ramen för den fria rätten att söka till utbildning är frivilligt för den studerande att söka till utbildning som betonar särskilda intressen, och det finns alltid möjlighet att fullgöra läroplikten även i sådan utbildning som inte förutsätter att man skaffar särskilda redskap eller särskilt material. Denna omständighet har enligt grundlagsutskottet betydelse vid bedömningen av regleringen. Utskottet betonar dock att det med tanke på 16 § 1 mom. i grundlagen inte är tillräckligt att läroplikten kan fullgöras avgiftsfritt i någon utbildning. Omnämmandet av att regleringen utgör ett speciellt fall i utskottets utlåtande om Europeiska skolan tyder på att avgiftsbeläggningen endast kan komma i fråga i mycket begränsad utsträckning. Därför anser grundlagsutskottet att det är nödvändigt att begränsningen av avgiftsfriheten i 17 § 1 mom. i läropliktslagen preciseras så att den inte täcker alla redskap som behövs i utbildningar som betonar särskilda intressen. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Begränsningen kan preciseras till exempel utifrån de omständigheter som nämns i motiveringen till lagrummet.

Bestämmelser om möjligheten att ta ut avgifter för frivillig verksamhet som kompletterar studierna föreslås i 17 § 2 mom. i förslaget till läropliktslag. Enligt bestämmelsen kan skäliga avgifter tas ut för frivilliga studieresor, besök, evenemang och andra motsvarande verksamheter som kompletterar studierna. Grundlagsutskottet betonar att regleringen endast gäller kompletterande frivillig verksamhet. Det avgiftsfria alternativ som erbjuds får enligt propositionen inte heller vara jobbigare eller annars svårare att genomföra än det erbjudna avgiftsbelagda alternativet. Undervisningen ska alltid vara avgiftsfri.

Utbildningsanordnaren kan enligt propositionsmotiven dock erbjuda till exempel tillämpade specialkurser eller studieperioder, och för andra kostnader som ingår i dem än sådana som hänför sig

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

till undervisningen ska avgifter kunna tas ut. Exempel på sådana kostnader kan enligt propositionen vara till exempel restaurangbesök i samband med umgängesfostran eller anskaffning av flygcertifikat.

Sätten att fullgöra läroplikten och påvisande av studieplats

I undervisningen enligt lagen om grundläggande utbildning anvisar kommunen den läropliktige en närskola eller någon annan lämplig undervisningsplats. Utgångspunkten för annan läropliktsutbildning är enligt propositionen den fria rätten att söka till utbildning, som innebär att en läropliktig fritt kan söka till det utbildningsområde och den läroanstalt (på andra stadiet, s.k. utbildning i övergångsskedet) som han eller hon anser passar bäst utifrån hans eller hennes färdigheter, intressen och särskilda behov.

Enligt motiven till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna hindrar inte bestämmelsen i 16 § 1 mom. att systemet för grundläggande utbildning ändras, så länge man bibehåller vars och ens rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning (RP 309/1993 rd, s. 68/I). Enligt grundlagsutskottets uppfattning medför grundlagen således inte heller något hinder för att den del av läroplikten som infaller efter den utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning avläggs separat på det sätt som avses i propositionen.

Fri rätt att söka till utbildning innebär inte att den läropliktige har rätt att få just den utbildning han eller hon önskar. Med tanke på de läropliktigas kulturella rättigheter är det av betydelse att det finns ett tillräckligt utbildningsutbud i olika delar av landet. Kommunerna är skyldiga att ordna undervisning enligt lagen om grundläggande utbildning, men avsikten är att se till att annan utbildning som hör till läroplikten finns tillgänglig genom tillstånd att ordna utbildning. I propositionen konstateras att det är möjligt att ändra lagstiftningen eller tillstånden att ordna utbildning i en mera förpliktande riktning om det blir problem med tillgången på utbildning. Grundlagsutskottet betonar att tillgången till utbildningen ska vara tillräcklig och att också de språkliga rättigheterna ska tryggas när anordnartillstånd beviljas. Utskottet anser det viktigt att man noggrant följer upp lagstiftningens konsekvenser och snabbt ingriper i eventuella missförhållanden.

Den regionala tillgången till utbildning är av betydelse också med tanke på den rörelsefrihet och den rätt att välja bostadsort som tryggas i 9 § i grundlagen. Utifrån de uppgifter om tillgången till utbildning som presenteras i propositionen kan det bedömas att tillgången till utbildning kan inverka särskilt på möjligheterna för läropliktiga som behöver krävande särskilt stöd att välja utbildningsort. Även svenskspråkig utbildning tillhandahålls endast av en del av utbildningsanordnarna med tyngdpunkt på områden med svenskspråkig befolkning. Grundlagsutskottet fäster dock uppmärksamhet vid att läroplikten inte heller i framtiden innebär så kallat skoltvång, utan läroplikten kan om man så önskar fullgöras självständigt oberoende av bostadsort. De föreslagna bestämmelserna är därför inte problematiska med avseende på 9 § i grundlagen.

Om den läropliktige efter den grundläggande utbildningen inte har inlett en sådan utbildning som avses i 4 § i förslaget till läropliktslag, ska boendekommunen enligt 15 § i samma lag anvisa den läropliktige en studieplats i en utbildning som handleder för examensutbildning eller en utbildning som handleder för arbete och ett självständigt liv. En studieplats kan också anvisas i en utbildning som handleder för examensutbildning som ordnas av boendekommunen.

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

Enligt grundlagsutskottet framgår det inte tillräckligt tydligt av den föreslagna bestämmelsen i 15 § att fullgörande av läroplikt inte innebär skoltvång. Regleringen ska preciseras så att det av den också framgår alternativa sätt att fullgöra läroplikten som i mindre grad begränsar personens övriga grundläggande fri- och rättigheter. Det är ett villkor för att lagförslag 1 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Bestämmelser om de omständigheter som ska beaktas vid anvisande av en studieplats föreslås i 15 § 2 mom. i läropliktslagen. Grundlagsutskottet anser det med tanke på den läropliktiges självbestämmanderätt motiverat att det till förteckningen över omständigheter som ska beaktas i beslutet också fogas att den studerandes personliga önskemål i mån av möjlighet ska beaktas.

Studieplatsen ska enligt 15 § 2 mom. i förslaget till läropliktslag anvisas i en utbildning på finska eller svenska enligt den läropliktiges i 10 § i lagen om grundläggande utbildning avsedda undervisningsspråk. Enligt grundlagsutskottets uppfattning bör det inte heller finnas något absolut hinder i lagstiftningen för att en studieplats på den läropliktiges önskemål ska kunna anvisas i en utbildning på något annat språk. Utskottet noterar också att man i bestämmelserna om anvisande av studieplats inte beaktar andra i lagstiftningen identifierade undervisningsspråk än finska och svenska. Regleringen bör preciseras till denna del.

Omprövning av beslut om anvisande av studieplats får enligt 24 § 1 mom. i lagförslaget begäras hos regionförvaltningsverket, och ändring i beslut med anledning av begäran om omprövning får sökas genom besvär i förvaltningsdomstolen. Förvaltningsdomstolens beslut i ärendet får enligt förslaget inte överklagas genom besvär. Regleringen är av betydelse med avseende på 21 § 2 mom. i grundlagen, enligt vilket rätten att söka ändring ska tryggas genom lag. Enligt förarbetena till bestämmelsen hindrar den inte att man lagstiftar om smärre undantag så länge de inte rubbar huvudregeln eller äventyrar den enskildes rätt till en rättvis rättegång (RP 309/1993 rd, s. 78).

Det föreslagna besvärsförbudet motiveras i propositionen (s. 193) med att det i ärenden som gäller anvisande av en studieplats tillämpas ett omprövningsförfarande och att det är fråga om ärenden där man på grund av sakens natur bör få ett lagakraftvunnet avgörande så snabbt som möjligt. Enligt motiveringen motsvarar bestämmelserna om ändringssökande också det regleringssätt som allmänt tillämpas i lagarna om undervisning och utbildning.

Grundlagsutskottet fäster vikt vid betydelsen av beslutet om anvisande av en studieplats med tanke på den läropliktiges rättigheter och vid att det är fråga om en ny typ av reglering om vilken det således saknas tidigare rättspraxis. Utskottet anser att det inte är uppenbart att det är fråga om ett mindre undantag från rätten att söka ändring. Det är motiverat att på sökande av ändring i förvaltningsdomstolens beslut om anvisande av en studieplats tillämpa bestämmelserna i lagen om rättegång i förvaltningsärenden.

Avbrytande av studierätten och när en läropliktig anses ha avgått

I läropliktslagen föreskrivs det om situationer där den läropliktige kan avbryta fullgörandet av läroplikten (7 §) och där den läropliktige anses ha avgått (13 §). I propositionen föreslås det inga ändringar i bestämmelserna om hinder för antagning som studerande eller indragning av studierätten när läroplikten utvidgas. De gällande bestämmelserna om indragning av studierätten har

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

delvis bedömts i grundlagsutskottet med avseende på tillämpningsområdet för 16 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 60/2010 rd, s. 4/I—II, GrUU 22/2017 rd).

Enligt utskottet tryggar läroplikten för barnens del att deras rätt till grundläggande utbildning inte äventyras. Läroplikten skyddar dessutom barnets rätt till undervisning också mot vårdnadshavarens åtgärder.

I 7 § 1 mom. i förslaget till läropliktslag finns bestämmelser om avbrytande av fullgörandet av läroplikten för viss tid och i 7 § 2 mom. bestämmelser om avbrytande av fullgörandet av läroplikten tills vidare. Bestämmelserna ska enligt propositionsmotiven tillämpas inom både den grundläggande utbildningen och sådan annan utbildning efter den grundläggande utbildningen som hör till läroplikten. Enligt propositionsmotiven (s. 159) föreskrivs det i lagen om grundläggande utbildning för närvarande inte uttryckligen om avbrytande av fullgörandet av läroplikten, utan grunderna för avbrytande bygger på tillämpningspraxis. Genom bestämmelsen förenhetligas och klarläggs rättsläget när det gäller avbrytande av fullgörandet av läroplikten. Utgångspunkten är grundlagens bestämmelse om varje läropliktiges rätt till undervisning och studier. Läroplikten kan avbrytas endast på basis av den läropliktiges eller dennes vårdnadshavares viljeyttring, alltså ansökan, inte i något fall på initiativ av en myndighet.

Bestämmelsen är ett nytt och betydande undantag från läroplikten. Enligt grundlagsutskottet är det av betydelse att bestämmelsen också gäller läropliktiga som deltar i sådan undervisning som avses i lagen om grundläggande utbildning, det vill säga i praktiken barn i åldern 7—15 år. Grundlagsutskottet noterar särskilt att en läropliktig enligt den föreslagna 7 § 1 mom. 1 punkten har rätt att avbryta fullgörandet av läroplikten för viss tid på grund av en långvarig sjukdom eller skada som hindrar fullgörandet av läroplikten, och enligt 2 mom. har en läropliktig rätt att avbryta fullgörandet av läroplikten tills vidare, om den sjukdom eller skada som hindrar fullgörandet av läroplikten är bestående.

Enligt 6 § 2 mom. i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av bland annat hälsotillstånd eller funktionsnedsättning. Grundlagsutskottet noterar till denna del också konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Enligt artikel 24 i konventionen erkänner konventionsstaterna rätten till utbildning för personer med funktionsnedsättning. Vid utövandet av denna rättighet ska konventionsstaterna säkerställa att personer med funktionsnedsättning inte utestängs från det allmänna utbildningssystemet på grund av funktionsnedsättningen och att barn med funktionsnedsättning på grund av funktionsnedsättningen inte utestängs från kostnadsfri obligatorisk grundutbildning eller undervisning som följer efter grundutbildningen. Vidare ska konventionsstaterna säkerställa att personer med funktionsnedsättning på samma villkor som andra på sina hemorter får tillgång till en integrerad och kostnadsfri grundutbildning av kvalitet och till undervisning som följer efter grundutbildningen. Också i artikel 26 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna erkänns funktionshindrade personers rätt att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras sociala och yrkesmässiga integrering.

Grundlagsutskottet anser det i sig vara klart att hälsotillstånd och funktionsnedsättning i vissa fall kan utgöra praktiska hinder för studier (GrUU 60/2010 rd). Utskottet anser dock att utgångspunkten för bestämmelserna i 6 § 2 mom. i grundlagen och artikel 24 i funktionsrättskonventionen inte är att personer med funktionsnedsättning ska lämnas utanför undervisningen, utan att stöd ska ges

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

med skäliga anpassningar och nödvändiga stödåtgärder som gör det möjligt att delta i undervisningen trots funktionsnedsättningen. Utskottet har redan tidigare ansett 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 (GrUU 22/2017 rd, s. 4). En sjukdom eller skada kan således enligt utskottet inte vara en principiell grund för att utesluta ett barn från läroplikten och därmed från den avgiftsfria grundläggande utbildningen samt i fortsättningen även från utbildningen på andra stadiet.

Enligt grundlagsutskottet bör fullgörandet av läroplikten på grund av sjukdom eller skada endast i mycket exceptionella fall kunna avbrytas närmast i situationer där sjukdomen eller skadan hindrar fullgörandet av läroplikten helt och hållet och i första hand försöka trygga den läropliktiges möjligheter att fullgöra sin läroplikt genom skäliga anpassningar, personliga stödåtgärder och individualisering. Dessa utgångspunkter ska tryggas genom författning. En ändring av 7 § i lagförslag 1 om avbrytande av läroplikten är till denna del en förutsättning för att lagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Enligt 7 § i läropliktslagen kan grunden för avbrytande av läroplikten för viss tid också vara en tillfällig vistelse utomlands som varar i minst en månad. Grundlagsutskottet anser att det primära alternativet med tanke på barnets rättigheter inte heller då kan vara avbrytande av läroplikten. För ett barn som fullgör den grundläggande utbildningen som läropliktig ska man på andra sätt trygga att undervisningen fortsätter medan barnet vistas utomlands. Samma anmärkning kan enligt utskottet också riktas mot att vägande skäl som hänför sig till den läropliktiges livssituation och som hindrar fullgörandet av läroplikten ska utgöra grund för avbrytande av läroplikten. Regleringen måste ändras så att den bättre tryggar barnets rätt till undervisning. Grundlagsutskottet anser det också viktigt att myndigheterna ger den läropliktige och dennes vårdnadshavare eller någon annan laglig företrädare information och rådgivning om alternativen för avbrytande av läroplikten.

I 13 § i läropliktslagen föreskrivs om förfarandet för när en läropliktig anses ha avgått. Det föreskrivs särskilt om grunderna för det. Till exempel enligt 8 § 3 mom. i läropliktslagen anses en läropliktig ha avgått om han eller hon inte deltar i utarbetandet av planen eller följer den uppgjorda planen. Enligt 18 § i propositionens lagförslag 2 anses en studerande ha avgått, om det är uppenbart att han eller hon inte har för avsikt att delta i undervisningen i enlighet med den plan som avses i 14 § och om han eller hon inte har uppgett någon grundad anledning till sin frånvaro. Enligt 46 § i propositionens lagförslag 3 anses en studerande ha avgått om han eller hon utan ha anmält giltigt skäl uteblir från undervisningen och det är uppenbart att han eller hon inte slutför studierna i enlighet med sin individuella studieplan. Motsvarande bestämmelser finns också i lagförslag 4 och 5.

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om när en läropliktig anses ha avgått till sina mål delvis kan jämföras med disciplinära påföljder, eftersom det i dem föreskrivs om en negativ påföljd för klandervärdt förfarande. Att en läropliktig anses ha avgått är till sin natur ett förvaltningsbeslut som på ett betydande sätt ingriper i den grundläggande fri- och rättigheten att få grundläggande utbildning och samtidigt begränsar fullgörandet av den lagstadgade läroplikten. Det kan på

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

synnerligen ringa grunder anses att en läropliktig har avgått. I exempelvis i 8 § i läropliktslagen föreskrivs det att om en läropliktig inte följer den plan som utarbetats för en avstängning från fullgörande av läroplikten för viss tid, tillämpas vad som i den lag som gäller utbildningen i fråga och i 13 § i läropliktslagen föreskrivs om att en studerande anses ha avgått. I regleringen ingår till exempel inte något krav på att försummelsen ska vara väsentlig. Grunderna för att en studerande ska anses ha avgått har delvis också reglerats på ett vagt och mångtydigt sätt. Med tanke på proportionalitetskravet är det av betydelse att det inte heller som förutsättning för tillämpningen av bestämmelserna om avgång har föreskrivits någon skyldighet att med lindrigare och styrande medel handleda den studerande att fullgöra sin skyldighet.

Tröskeln för att en läropliktig ska anses ha avgått ska vid behov ses över och höjas i respektive bestämmelse. Genom bestämmelserna ska det också säkerställas att bedömningen av när en läropliktig anses ha avgått betraktas som en sista utväg i förhållande till lindrigare och styrande metoder.

Enligt propositionen ska läroplikt kunna fullgöras också i yrkesinriktade utbildningar där den studerande enligt lagstiftningen i vissa situationer kan fräntas studierätten i studier som inbegriper krav som hänför sig till de minderårigas säkerhet, patient- eller klientsäkerheten eller säkerheten i trafiken. I studier som väsentligt förutsätter arbete med minderåriga kan studierätten dessutom dras in om den studerande har dömts till straff för vissa brott som räknas upp i bestämmelserna.

Enligt propositionsmotiven ska bestämmelsen om när en läropliktig anses ha avgått i 13 § i förslaget till läropliktslag tillämpas när studierätten upphör på grunder som anges i 24 § i gymnasielagen, 97 § i lagen om yrkesutbildning, 25 i § i lagen om fritt bildningsarbete eller 18 § i lagen om utbildning som handleder för yrkesutbildning. Bestämmelserna i läropliktslagen lämpar sig således uppenbarligen inte för situationer där en persons studierätt har dragits in till exempel på grund av att han eller hon gjort sig skyldig till vissa brott med stöd av 81 § i lagen om yrkesutbildning. Det förblir oklart hur en person fullgör sin läroplikt efter det och om han eller hon till exempel omfattas av skyldigheten att söka till utbildning. Kulturutskottet bör granska regleringen som helhet och precisera regleringen.

Skydd för personuppgifter

Flera lagförslag i propositionen, i synnerhet lagförslag 8 om ändring av lagen om nationella studie- och examensregister, innehåller bestämmelser om behandling av personuppgifter. Lagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 31/2017 rd), men innan EU:s allmänna dataskyddsförordning började tillämpas.

Lagförslagen är av betydelse med tanke på det skydd för privatlivet och personuppgifter som tryggas i 10 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har särskilt påpekat att inskränkningarna i skyddet för privatlivet måste bedömas utifrån de allmänna villkoren för inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 14/2018 rd, s. 5, och de utlåtanden som nämns där). Utifrån 10 § 1 mom. i grundlagen räcker det i princip med att bestämmelserna uppfyller kraven i EU:s allmänna dataskyddsförordning. Enligt utskottet måste det dock finnas exakta och noga avgränsade bestämmelser om att det är tillåtet att behandla känsliga uppgifter bara om det är absolut nödvändigt. Bestämmelserna om behandlingen av känsliga uppgifter måste vara detaljerade och

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

omfattande, inom de ramar som dataskyddsförordningen tillåter (GrUU 65/2018 rd, s. 45, GrUU 15/2018 rd, s. 40).

Grundlagsutskottet fäster med tanke på nödvändighetskravet vikt vid de relativt långa lagringstiderna för känsliga uppgifter. Den föreslagna regleringen innebär till exempel behandling av särskilt känsliga personuppgifter om funktionsnedsättning och hälsa samt familjeförhållanden för personer med funktionsnedsättning som omfattas av den utvidgade läroplikten. Utskottet har framhållit att framför allt lagringstiden för känsliga uppgifter ska vara begränsad på så sätt att uppgifterna bara får finnas lagrade så länge det är nödvändigt för att fullfölja det syfte för vilket uppgifterna har registrerats (se t.ex. GrUU 13/2017 rd). Kulturutskottet ska noggrant granska omfattningen av, ändamålet med och lagringstiderna för de känsliga personuppgifter som ska föras in i registret och vid behov förkorta lagringstiderna.

Grundlagsutskottet anser att det är särskilt viktigt med en tydlig reglering i fråga om denna typ av bestämmelser som har kopplingar till de grundläggande fri- och rättigheterna och som gäller fysiska personers normala dagliga aktiviteter (se också GrUU 45/2016 rd, s. 3, GrUU 41/2006 rd, s. 3/I). Utskottet har i ett bredare perspektiv påpekat att bestämmelserna om behandlingen av personuppgifter är otydliga, tungrodda och komplicerade (se t.ex. GrUU 46/2016 rd och GrUU 71/2014 rd). Utskottet vill påminna om att bestämmelserna om behandlingen av personuppgifter bland annat går ut på att tillgodose de rättigheter som enligt 10 § i grundlagen ska tillförsäkras individen (GrUU 31/2017 rd, s. 4).

Grundlagsutskottet anser att bestämmelserna om behandling av personuppgifter i lagförslagen delvis är svåröverskådliga och komplicerade. Lagförslagets innehåll bör vid den fortsatta behandlingen bedömas särskilt i förhållande till vad som föreskrivs i EU:s dataskyddsförordning eller någon annan allmän lag (se även GrUU 31/2017 rd, s. 4, GrUU 38/2016 rd, s. 4). Kulturutskottet ska försäkra sig om att lagförslagen är förenliga med EU:s dataskyddsförordning och också förtydliga regleringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 7 och 15 § samt 17 § om avgränsning av tillämpningsområdet och precisering av undantag från avgiftsfrihet beaktas på behörigt sätt.

Utlåtande GrUU 43/2020 rd

Helsingfors 2.12.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Maria Guzenina sd (delvis)
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala
utskottsråd Mikael Koillinen.