

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 50/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd)

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 november 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till kulturutskottet.

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd) (RP 308/2014 rd) till kulturutskottet för bered-

ning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Immo Aakkula, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Mikael Hidén
- förvaltningsdoktor Pauli Rautiainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av
— professor Tarmo Miettinen.

PROPOSITIONERNA

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd)

I propositionen föreslår regeringen att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras för att göra antagningen av studerande till högskolestudier smidigare. I båda lagarna föreslås bestämmelser om att en del av de studieplatser som

erbjuds inom ramen för gemensam ansökan ska reserveras för dem som inte tidigare har avlagt högskoleexamen inom utbildningssystemet i Finland eller mottagit en studieplats i en utbildning som leder till högskoleexamen.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. De bestämmelser som gäller överflyttande studerande ska dock träda i kraft den 1 augusti 2015.

I avsnittet om lagstiftningsordningen bedömer regeringen förslaget med avseende på grundlagens 6 § 2 mom. om diskrimineringsförbud, 16 § om kulturella rättigheter och 123 § om självstyrelse för universiteten. Regeringen anser att lagarna kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Frågan är mångtydig och regeringen anser därför att utlåtande bör inhämtas av grundlagsutskottet.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av

universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd) (RP 308/2014 rd)

I propositionen föreslår regeringen en komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014). För att täcka de extra kostnaderna för granskningen av högskolebehörigheten och ordnandet av stöd-tjänster föreslås det att till universitetslagen och yrkeshögskolelagen fogas bestämmelser om att en terminsspecifik handläggningsavgift för ansökan ska tas ut av andra sökande än sökande som har genomgått en sådan utbildning som ger högskolebehörighet och som ingår i utbildningssystemet i staterna inom EU/EES-området eller i Schweiz.

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2016.

I motiven till lagstiftningsordning granskar regeringen bestämmelserna utifrån grundlagens 16 § om kulturella rättigheter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd)

Studerandekvoter, diskrimineringsförbud och kulturella rättigheter. Enligt 36 b § i det första lagförslaget ska universiteten i den gemensamma ansökan reservera en del av studieplatserna för dem som inte tidigare har avlagt högskoleexamen inom utbildningssystemet i Finland eller mottagit en studieplats i en utbildning som leder till högskoleexamen eller som har tagit emot en studieplats i en utbildning som börjat vårterminen 2014 eller tidigare, men inte har avlagt högskoleexamen. Universitetet ska ändå trygga ändamålsenliga ansökningsmöjligheter också för dem som avlagt högskoleexamen och tagit emot en studieplats. Universitetet ska se till att möjligheterna för dessa grupper av sökande att få en

studieplats inte blir oskäligt olika om man ser till jämlikheten mellan de sökande. Vid bedömning av skäligheten beaktas det hur stor andel de sökande i olika grupper utgör av alla sökande, möjligheten att börja studier på andra vägar än via gemensam ansökan och andra liknande omständigheter. Likadana bestämmelser om yrkeshögskolorna föreslås i 28 b § i det andra lagförslaget.

Den gällande universitetslagen och yrkeshögskolelagen ger universiteten respektive yrkeshögskolorna rätt att införa en sådan kvot för de som söker in första gången. De nuvarande bestämmelserna har kommit till med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 23/2012 rd, GrUU 12/2013 rd) och de har samma lydelse som i det ena utlåtandet (GrUU 13/2013 rd). För att kvoter för de som söker in första gången ska kunna införas genom en vanlig lag måste bestämmelserna preciseras så att särbehandlingen av sökande

de inte blir orimlig, ansåg grundlagsutskottet. Utskottet stödde sig på diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. och bestämmelserna i 16 § 2 mom. i grundlagen om det allmännas skyldighet att säkerställa lika möjligheter för var och en enligt sin förmåga och sina särskilda behov också få annan utbildning än grundläggande utbildning. Den senare bestämmelsen innebär enligt utskottet också att principen om livslång utbildning erkänns. Det får inte gå så att de som redan har avlagt en högskoleexamen eller tagit emot en högskoleplats hamnar i ett oskäligt sämre läge än de som söker sin första studieplats, ansåg utskottet. Dessutom menade utskottet att det också i framtiden måste gå att avlägga ytterligare en högskoleexamen eller byta studieinriktning (GrUU 23/2012 rd).

I propositionen motsvarar 36 b § i det första lagförslaget och 28 b § i det andra lagförslaget i stort sett utskottets tidigare ståndpunkter. En viktig skillnad jämfört med i dag är att kvoten för förstagångssökande blir obligatorisk för både universitet och yrkeshögskolor. Det är dock inte av någon avgörande betydelse med avseende på 6 § 2 mom. respektive 16 § 2 mom. i grundlagen. Ändringarna medför inga problem utifrån dessa bestämmelser.

Lagstiftningen om arbetslöshetsersättningar innehåller en skyldighet för unga att ta emot en studieplats. För att undvika att det uppstår oskäliga situationer bör dessa bestämmelser bedömas visavi bestämmelserna om studerandekvoten. Det är viktigt eftersom skyldigheten att ta emot en studieplats kom till när det inte fanns den här typen av kvoter.

Universitetens självstyrelse. Utifrån 123 § 1 mom. i grundlagen har universiteten självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Studerandekvoterna bör också bedömas i det perspektivet. Yrkeshögskolorna berörs inte av grundlagsbestämmelsen (RP 1/1998 rd) och följaktligen inskränker sig den konstitutionella bedömningen till ändringen av universitetslagen.

Det konstitutionella skyddet för universitetens autonomi är uppdelat på dels vetenskap och undervisning, dels ekonomi och förvaltning. I

det konstitutionella skyddet ingår också universitetens rätt att bestämma om antagning och antagningskriterier. I en tidigare bedömning av den gemensamma ansökan till högskolorna har utskottet påpekat att universiteten också i fortsättningen kommer att bestämma om antagningen av studerande och antagningskriterierna. Följaktligen var bestämmelserna om gemensam ansökan inget problem med avseende på 123 § i grundlagen (GrUU 23/2012 rd).

En kvot för förstagångssökande inskränker universitetens möjligheter att bestämma självständigt om antagningskriterierna. Å andra sidan minskar inskränkningen av att universiteten får bestämma självständigt om storleken på kvoten, förutsatt att de tar hänsyn till grundlagsutskottets krav på att de sökande inte får särbehandlas orimligt mycket. Fortfarande får universiteten fritt lägga fast övriga antagningskriterier och ta in studerande självständigt inom ramen för dem. Syftet med kvotbestämmelsen är att de unga ska börja studera snabbare och att så många som möjligt får en studieplats. Enligt praxis i grundlagsutskottet är detta godtagbara skäl för att särbehandla sökande vid antagning med avseende på 6 § 2 mom. i grundlagen (se GrUU 23/2012 rd).

Utskottet anser att bestämmelsen inte heller är något problem med avseende på 123 § 1 mom. om universitetens självstyrelse, eftersom formuleringen fortfarande ger universiteten rätt att bestämma om antagning och storlek på kvoten.

Regeringens proposition till riksdagen om komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd) (RP 308/2014 rd)

Handläggningsavgift per termin, likabehandling och kulturella rättigheter. För ansökan ska Utbildningsstyrelsen ta ut en terminsspecifik handläggningsavgift av personer som söker in på grundval av utbildning avlagd inom ett utbildningssystem i en annan stat än en stat som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz. Avgiften måste betalas för att ansökan ska behandlas (8 § 2 mom. i det första

lagförslaget och 12 § 2 mom. i det andra lagförslaget).

Redan tidigare har grundlagsutskottet ansett att avgifter kan tas ut av studerande som antagits till ett utbildningsprogram på främmande språk som leder till högpre högstskoleexamen, men med undantag för medborgare i stater som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller av medborgare i stater där medborgarna enligt unionslagstiftningen eller avtal som är bindande för unionen jämställs med unionsmedborgare. Med hänvisning till rättsakter och skyldigheter som är bindande för Finland i egenskap av EU-medlem samt till ömsesidighet ansåg utskottet att medborgare i en EU/EES-stat kan särbehandlas trots 6 § 2 mom. i grundlagen (GrUU 11/2009 rd; se också GrUU 13/2009 rd om yrkeshögskolor).

Handläggningsavgiften har inget direkt samband med medborgarskap. Det är avgörande är om personen säker in till ett universitet eller en yrkeshögskola på grundval av utbildning inom utbildningssystemet i någon annan stat än en EU/EES-stat eller i Schweiz. I princip kan avgiften alltså också tas ut av finska medborgare om de söker in på grundval av utbildning avlagd utanför EU/EES.

Förslaget motiveras med att kostnaderna för att handlägga ansökningar inte är kopplade till medborgarskapet utan beror på i vilket land den examen som ger högskolebehörighet har avlagts. Avgiften är tänkt att täcka kostnaderna för att kontrollera examina avlagda utanför EU/EES och för att anlita stödtjänster vid bedömningen av de sökandes högskolebehörighet (RP, s. 5). Det är sannolikt att kontroll av högskolebehörigheten för sökande från stater utanför EU/EES är förknippad med särskilda åtgärder och större kostnader och att de utgör ett godtagbart skäl en-

ligt 6 § 2 mom. i grundlagen för att särbehandla de sökande på grundval av deras utbildning och införa en ansökningsavgift.

Bestämmelserna bör också bedömas utifrån 16 § 2 mom. i grundlagen, 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 få även annan än grundläggande utbildning och utveckla sig själv. Bestämmelsens relevans understryks av att också medborgare i Finland och andra EES-stater i princip kan drabbas av ansökningsavgiften. I förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna ansågs det att den aktuella grundlagsbestämmelsen inte nödvändigtvis kräver att annan utbildning än grundläggande utbildning är avgiftsfri, om man på något annat sätt kan se till att mindre bemedlade har en realistisk möjlighet till utbildning (RP 309/1993 rd, s. 68).

Hur stor handläggningsavgiften ska vara kommer att föreskrivas genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet. I propositionen ingår ett utkast till förordning, där handläggningsavgiften för ansökan är 100 euro per termin och sökande (RP, s. 10). Storleken på handläggningsavgiften är inget hinder och innebär ingen väsentlig inskränkning i möjligheterna att söka in till universitet eller yrkeshögskola i Finland, anser utskottet. Lagstiftningen medför inga konstitutionella problem.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

GrUU 50/2014 rd — RP 244/2014 rd, RP 308/2014 rd

Helsingfors den 19 december 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd
ers. Simo Rundgren /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.