

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 74/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av gymnasielagen, lagen om grundläggande yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och lagen om fritt bildningsarbete

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Kulturutskottet sände den 12 februari 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av gymnasielagen, lagen om grundläggande yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och lagen om fritt bildningsarbete (RP 306/2014 rd) till grundlagsutskottet för utlåtande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Virpi Korhonen, undervisnings- och kulturministeriet
- utvecklingschef Marja Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- justitieministeriet
- biträdande professor Juha Lavapuro.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att gymnasielagen, lagen om grundläggande yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och lagen om fritt bildningsarbete ändras.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017.

I motiven till lagstiftningsordning bedöms den föreslagna regleringen mot grundlagens 6 §

om jämlikhet, 16 § om kulturella rättigheter och 123 § 2 mom. om ordnande av annan undervisning än universitetsutbildning. Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kulturutskottets begäran om utlåtande

Kulturutskottet har den 12 februari 2015 begärt utlåtande av grundlagsutskottet om propositionen. I begäran har inte specificerats till vilka bestämmelser i förslaget grundlagsutskottets ställningstagande behövs. Grundlagsutskottet har sålunda bedömt lagstiftningsordningen för hela förslaget.

De föreslagna bestämmelserna

Genom de föreslagna lagarna ändras bestämmelserna om att bevilja, ändra och återkalla tillstånd att ordna gymnasieutbildning och yrkesutbildning och tillstånd att driva läroanstalter inom fritt bildningsarbete. Den basala lösningen bakom nätet av utbildningsanordnare ska inte ändras i fråga om kravet på tillstånd för ifrågasvarande utbildning. Enligt förslaget är det fortfarande undervisnings- och kulturministeriet som beslutar om tillstånden att ordna utbildning och att driva läroanstalt.

När de föreslagna lagarna träder i kraft upphör de tidigare tillstånden att ordna utbildning att gälla. Propositionen tillsammans med de ändringar som föreslagits i lagen om finansieringen av utbildning på andra stadiet (RP 310/2014 rd) innebär att man på sätt och vis startar på nytt det nuvarande nätet av utbildningsanordnare med betydligt minskade resurser. Undervisnings- och kulturministeriet kan dock enligt ikraftträdandebestämmelserna bevilja ett tillfälligt tillstånd att ordna utbildning, om det behövs för att trygga ställningen för de studerande som inlett sina studier före lagarnas ikraftträdande eller om omorganisering av verksamheten eller andra särskilda skäl kräver detta.

Motivering till de föreslagna bestämmelserna

Enligt propositionsmotiven (s. 18) riktas ett sparbeting mot budgetanslagen för gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen som vid ingången av 2017 uppgår till ca 260 miljoner euro. Syftet med det förslag som är nu föremål för be-

dömning är att spara 70 miljoner euro av de 260 miljoner euro som nämndes nyss (se RP 310/2014 rd).

I motiveringen till propositionens ekonomiska konsekvenser (s. 20) konstateras att syftet med reformen av utbildningsanordnarstrukturen är att effektivisera verksamheten och därigenom uppnå besparingar utan att för den skull äventyra kvaliteten på verksamheten eller tillgången till utbildning. När utbildningsanordnare fusioneras med varandra uppskattas de administrativa kostnaderna minska och användningen av undervisningsmaterial och apparatur bli effektivare. Dessutom har större utbildningsanordnare också bättre möjligheter att använda lokalerna effektivare, vilket minskar fastighetskostnaderna. Effektivitetsmålet ska nås framför allt genom att komprimera nätet av utbildningsanordnare och tanken är att nätverket av utbildningsanordnare ska bestå av starka utbildningsanordnare som tillgodoser utbildningsbehovet i en stor geografisk region eller med omfattande befolkningsunderlag (s. 19). Trots det som sagts ovan finns det inte i propositionsmotiveringen riktlinjer för hur kännbart antalet utbildningsanordnare ska minskas. Det här är en stor nackdel, eftersom dessa uppgifter är nödvändiga för bedömning av förslagets konsekvenser för de kulturella rättigheterna, i synnerhet den regionala tillgången till utbildning och de mindre bemedlades möjligheter att studera.

Enligt grundlagsutskottet är syftet med propositionen att i det stora hela få till stånd betydande ekonomiska inbesparingar utan att deras volym än mindre vad de består av direkt framgår av propositionen. I den proposition som gäller finansiering av gymnasieutbildning och yrkesutbildning (RP 310/2014 rd) och som bereds samtidigt med den föreliggande propositionen konstateras att med den strukturella reformen nås en minskning med ca 69 miljoner euro i statsandel som betalas till utbildningsanordnare. Av den proposition som nu är föremål för bedömning framgår lika lite som av propositionen om finansieringen av undervisningen (RP 310/2014 rd)

vilka kalkyler inbesparingen på 69 miljoner euro baserar sig på. Enligt en tilläggsutredning av undervisnings- och kulturministeriet är den kalkylmässiga minskningen av fastighets-, lokal-, utrustnings- och förvaltningskostnaderna 4,7 miljoner euro i gymnasieutbildningen, 44,3 miljoner euro i den grundläggande yrkesutbildningen och sammanlagt 20,2 miljoner euro i den yrkesinriktade tilläggsutbildningen och läroavtalsutbildningen. Jämfört med de nuvarande fastighets-, lokal-, utrustnings- och förvaltningskostnaderna innebär det ovan sagda en minskning med ca 3 % i gymnasieutbildningen, ca 7,5 % i den grundläggande yrkesutbildningen och ca 11 % i den yrkesinriktade tilläggsutbildningen.

Utgångspunkter för bedömningen

Grunderna för att ordna utbildning måste granskas mot bakgrund av 123 § 2 mom. i grundlagen. Enligt den utfärdas bestämmelser om grunderna för annan undervisning som staten och kommunerna ordnar samt om rätten att ordna motsvarande undervisning i privata läroanstalter genom lag. Grundlagens bestämmelser ger lagstiftaren prövningsmarginal i regleringen av tillstånd för sådan utbildning och i tolkningspraxisen har det inte ansetts vara något problem i konstitutionellt hänseende att det krävs tillstånd (t.ex. GrUU 9/2013 rd och GrUU 74/2002 rd). I grundlagsutskottets praxis har dock understrukits lämpligheten av bunden tillståndsprövning och preciserade bestämmelser om återkallelse av tillstånd (se GrUU 9/2013 rd, GrUU 74/2002 rd).

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 medellösighet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning och utveckla sig själv. Såsom ovan nämnts har propositionen ett nära samband med proposition RP 310/2014 rd som behandlas i grundlagsutskottet och som gäller finansieringen av utbildningen på andra stadiet. I fråga om grundläggande kultu-

rella rättigheter baserade utskottet sitt utlåtande (GrUU 60/2014 rd) på 16 § 2 mom. i grundlagen. Utskottet hänvisade till propositionsmotiven där det konstateras att det reviderade finansieringssystemet minskar finansieringen av anordnare av utbildning med 191 miljoner euro. Utskottet ansåg det också vara värt att vid den konstitutionella bedömningen av förslaget notera att de nuvarande tillstånden att ordna utbildning går ut i slutet av 2016. Strukturen för nätverket av huvudmän ska då ses över i sin helhet. Utskottet ansåg det vara problematiskt att det tvingades bedöma förslaget på grundval av bristfällig information och inte kunde väga in eventuella kumulativa effekter som förorsakas av olika förslag.

Bedömning av bestämmelserna om tillstånd med avseende på de kulturella rättigheterna

I bestämmelserna om tillstånd att ordna utbildning i lagförslagen 1—3 i propositionen (3 § 3 mom. i lagförslag 1, 8 § 4 mom. i lagförslag 2 och 4 § 4 mom. i lagförslag 3) avviker förutsättningarna för att bevilja tillstånd något från varandra men i samtliga bestämmelser förutsätts att utbildningen behövs med hänsyn till det riksomfattande eller regionala utbildningsbehovet och utbudet. Vidare förutsätts i alla bestämmelser att sökanden har yrkeskompetens och ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar att sörja för att den utbildningsuppgift som avses i lagen fullgörs på behörigt sätt med beaktande av verksamhetens kvalitet, genomslagskraft och resultat. Utbildning får inte ordnas i syfte att uppnå ekonomisk vinst.

Lagförslagen 1—3 innehåller också likartade bestämmelser om återkallelse av tillståndet (4 § 3 mom. i lagförslag 1, 9 a § 2 mom. i lagförslag 2 och 5 a § 2 mom. i lagförslag 3). Enligt förslagen kan undervisnings- och kulturministeriet utan ansökan återkalla ett tillstånd att ordna utbildning, om utbildningen inte uppfyller de ovannämnda förutsättningarna för beviljande av tillstånd med hänsyn till det riksomfattande eller regionala utbildningsbehovet och utbudet.

I propositionsmotiven (s. 21) konstateras att "det ger utbildningsanordnarna med starkare

verksamhetsförutsättningar bättre förutsättningar att upprätthålla ett heltäckande nätverk av verksamhetsställen i olika delar av landet och därigenom anpassa resurserna flexibelt och kostnadseffektivt". I motiveringen (s. 22) understryks att trots att anordnarnätet koncentreras, är avsikten att garantera ett nätverk av utbildningsanordnare som täcker hela landet såväl ifråga om gymnasieutbildning som grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad vuxenutbildning.

Tryggandet av de kulturella rättigheterna har i propositionen bedömts och motiverats på ett mycket allmänt plan. Av motiveringen framgår inte på ett övertygande sätt hur man genom de föreslagna lagarna säkerställer lika möjligheter för var och en att få utbildning efter den grundläggande utbildningen. Det är närmast fråga om vad som sker med den regionala tillgången på utbildning. Svårigheten att bedöma frågan om de kulturella rättigheterna blir tillgodosedda ökas av att undervisnings- och kulturministeriet tillämpar helhets- och ändmålenlighetsprövning vid beviljande av tillstånd att ordna utbildning (se t.ex. RP s. 27). Enligt motiven har inte den sökande lagbaserad rätt att få tillstånd, även om samtliga kriterier för beviljande av tillstånd uppfylls. Enligt utskottet saknar propositionen en tydlig bestämmelse som är förpliktande för beslutsfattandet vid undervisnings- och kulturministeriet och som tryggar ett täckande nätverk av utbildningsanordnare och tillgången till utbildning och på detta tillgodoser de kulturella rättigheterna enligt 16 § 2 mom. i grundlagen.

Uskottet anser vidare att propositionen inte längre handlar enbart om minskning av de ekonomiska resurserna för utbildning, utan det är fråga om bestämmelser som är av betydelse med avseende på 16 § 2 mom. och 123 § 2 mom. i grundlagen och som i hög grad påverkar den allmänna tillgången till undervisning. Medan ändringarna i finansieringslagstiftningen (RP 310/2014 rd) minskar de medel som står till buds för utbildning, reformerar den nu föreslagna regleringen tillståndssystemet för hela utbildningsutbudet, vilket i sin tur direkt och omedelbart möjliggör riksomfattande och regionala minskningar i utbildningsutbudet. Tillsammans med

ändringarna i lagarna om finansieringen av utbildningen på andra stadiet (RP 310/2014 rd, GrUU 60/2014 rd) möjliggör det föreliggande förslaget fundamentala ingrepp både i de kulturella rättigheter som tryggas i 16 § 2 mom. i grundlagen och i förutsättningarna för att dessa rättigheter tillgodoses på lika villkor.

Grundlagsutskottet har i sina tidigare utlåtanden om motsvarande ärenden ansett att grundlagens 123 § 2 mom. inte utgör ett förbud mot ett tillståndssystem för utbildning och att bestämmelser om tillståndssystemet har kunnat utfärdas genom en vanlig lag också när det har varit fråga om fri tillståndsprövning (se GrUU 9/2013 rd, GrUU 74/2002 rd). Sammanhaget för regleringen är nu en annan. Lagförslagen innehåller inte bestämmelser som uttryckligen säkerställer att man vid beviljande av tillstånd att ordna utbildning ska försäkra sig om tillgången till utbildning på lika villkor och att det tillämpade nätverket av utbildningsanordnare inte äventyrar vars och en rätt att utveckla sig själv oavsett medellöshet. Liknande brister som begränsar tillståndsprövningen gäller också förslagen till bestämmelser om återkallelse av tillstånd. Det är nödvändigt att ändra de föreslagna bestämmelserna om tillstånd att ordna utbildning och bestämmelserna om återkallelse av tillstånden så att ministeriets tillståndsprövning binds rättsligt till kraven på att garantera tillgången på lika villkor till rättigheterna i 16 § 2 mom. i grundlagen. Ändringsbehovet gäller 3 §:n 3 mom. och 4 § 3 mom. i lagförslag 1, 8 § 4 mom. och 9 a § 2 mom. i lagförslag 2, 4 § 4 mom. och 5 a § 3 mom. i lagförslag 3 och 4 § 2 mom. och 4 a § 3 mom. i lagförslag 4. Dessa ändringar är en förutsättning för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.¹

Om bestämmelserna om tillstånd ändras enligt ovan förändras deras karaktär så att det inte längre är fråga om enså fri prövning som propositionsmotiven säger (s. 27). I anslutning till det här anser grundlagsutskottet att kulturutskottet även i övrigt ska överväga en precisering av tillståndsvillkoren. Å andra sidan konstaterar utskottet att också skälighetsaspekter ska beaktas vid tillståndsprövningen. De har framför allt

samband med att alla nuvarande tillstånd upphör att gälla som kan ha betydelse för skyddet för berättigade förväntningar och privata utbildningsanordnares egendomsskydd. Grundlagsutskottet fäster också uppmärksamhet vid att ändring kan sökas i beslut om tillstånd.

Upphörande av giltigheten för tillstånd att ordna utbildning

Enligt propositionen upphör giltigheten för gällande tillstånd att ordna utbildning i slutet av 2016 direkt med stöd av lagen. Ikraftvarande tillstånd att ordna utbildning åtnjuter med stöd av grundlagsfäst egendomsskydd och näringsfrihet ett visst skydd för berättigade förväntningar som begränsar lagstiftarens prövningsrätt när det gäller privata utbildningsanordnare.

Grundlagsutskottet bedömde i sitt utlåtande GrUU 9/2013 rd frågan om tillstånden för yrkeshögskolor ska upphöra att gälla direkt med stöd av lagen. Grundlagsutskottet hänvisade till ställningstagandet i sitt utlåtande GrUU 18/1998 rd, enligt vilket tillståndshavaren bör kunna lita på att tillståndsvillkoren håller och är skyddade mot ändringar som inte är kopplade till särskilda orsaker eller skeenden som inträffat efter att tillståndet beviljades och konstaterade att när tillståndet upphör att gälla påverkas den rättsliga ställningen för den sammanslutning som driver en yrkeshögskola på samma sätt som när tillstån-

det återkallas, vilket också kan göras när det sker väsentliga förändringar i utbildningsbehovet. Utskottet ansåg att det framgår av propositionen att (yrkeshögskole)systemet inte längre tillgodoser utbildningsbehoven i samhället och arbetslivet och inte uppfyller behoven i högskoleomvärlden och att de föreslagna bestämmelserna hängde samman också med den översyn av yrkeshögskolorna som görs till följd av förändringarna i omvärlden. Utskottet ansåg därför att bestämmelserna inte utgör något konstitutionellt problem. Utskottet ansåg dock det med hänsyn till 16 § 2 mom. i grundlagen är viktigt att trygga ställningen för de studerande som studerar vid yrkeshögskolor som indras och som inte hinner bli klara med studierna innan lagen träder i kraft genom ett temporärt tillstånd i övergångsbestämmelsen och möjlighet att slutföra studierna på en annan yrkeshögskola.

Enligt ikraftträdandebestämmelserna, som nu är föremål för bedömning, kan undervisnings- och kulturministeriet bevilja tillfälligt tillstånd för en sådan anordnare av utbildning som inte längre beviljas tillstånd att ordna utbildning enligt villkoren i den nya lagen. Det tillfälliga tillståndet kan gälla högst 1,5 år. Möjligheten att få ett tillfälligt tillstånd kan behövas för en eventuell omorganisering av verksamheten och för att ställningen för studerandena. Den föreslagna tidsfristen på 1,5 år kan betraktas som tillräcklig.

Annat

Beslutsfattande. Besluten att ordna utbildning är förknippade med flera aspekter som utskottet med tanke på reformens betydelse anser det vara befogat att särskilt uppmärksamma. Det ena gäller informering av riksdagen och det andra att nätverket av anordnare av utbildning reformeras genom beslut av ministeriet och inte statsrådet.

Enligt propositionsmotiven (s. 29, 34 och 40) överlämnar undervisnings- och kulturministeriet vid ingången av 2017, så snart ansökningsomgångarna för tillstånd att ordna utbildning är över, en utredning till riksdagen som baserar sig på styrgruppens bedömning om hur tillgången till utbildning förverkligats inom ramen för strukturreformen inom utbildningen på andra

¹ Utskottet anser att de aktuella bestämmelserna kan ändras t.ex. så att till bestämmelserna om beviljande av tillstånd fogas en norm av följande slag: "Undervisnings- och kulturministeriet ska i samband med beslut om beviljande av tillstånd att ordna utbildning/driva läroanstalt se till att tillstånden att ordna utbildning / driva läroanstalt utgör en helhet som säkerställer en tillräcklig tillgång till gymnasieutbildning / grundläggande yrkesutbildning / yrkesinriktad vuxenutbildning / i denna lag avsedda utbildning som fritt bildningsarbete." Bestämmelserna om återkallelse av tillstånd kan enligt utskottet ha följande lydelse: "Undervisnings- och kulturministeriet ska i samband med beslut om återkallelse av tillstånd att ordna utbildning/driva läroanstalt se till att en tillräcklig tillgång till gymnasieutbildning / grundläggande yrkesutbildning / yrkesinriktad vuxenutbildning / i denna lag avsedda utbildning som fritt bildningsarbete inte äventyras."

statdiet och det fria bildningsarbetet, så att alla har möjlighet att söka sig till utbildning. Redogörelsen lämnas särskilt med tanke på den regionvisa och språkliga tillgången till utbildning, huvudmannaneutraliteten, rätten att fritt söka sig till utbildning och tryggheten av tillgång på kunskap och arbetskraft. Det är nödvändigt med tanke på frågans betydelse att en utredning lämnas till riksdagen, menar utskottet.

Genom propositionen reformeras strukturen för nätverket av huvudmän i sin helhet på så sätt att undervisnings- och kulturministeriet, som beviljar tillstånd, har beslutanderätten om nätverket. När det är fråga om en så omfattande förändring som genomförs i ett slag borde man överväga om besluten ska fattas av statsrådet, menar utskottet.

Uppföljning. Av ovan nämnda skäl är det svårt att göra en helhetsbedömning av förslagen i propositionen i ljuset av 16 § 2 mom. i grundlagen. Därför anser utskottet att regleringens faktiska konsekvenser för de kulturella rättigheterna ab-

solut måste följas upp med omsorg, och det måste vidtas åtgärder om unga människors faktiska och lika möjligheter att få utbildning försämrats (se också GrUU 44/2014 rd och GrUU 60/2014 rd). Grundlagsutskottet föreslår därför att kulturskottet utarbetar ett förslag till uttalande för riksdagen om den ovan nämnda uppföljningen som ger riksdagen möjligheter att göra en samlad bedömning inom en utsatt tid från det lagändringarna har trätt i kraft.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1, 2, 3 och 4 om utskottets konstitutionella invändningar mot 3 § 3 mom. och 4 § 3 mom. i lagförslag 1, 8 § 4 mom. och 9 a § 2 mom. i lagförslag 2, 4 § 4 mom. och 5 a § 3 mom. i lagförslag 3 och 4 § 2 mom. och 4 a § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 3 mars 2015

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

Elina Lepomäki /saml
Markus Lohi /cent
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Kimmo Sasi /saml
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd
ers. Mikaela Nylander /sv
Simo Rundgren /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.