

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 9/2000 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar
om ändring av vissa lagar som gäller undervis-
ningsväsendet**

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 7 mars 2000 en proposition med förslag till lagar om ändring av vissa lagar som gäller undervisningsväsendet (RP 10/2000 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsrådet Matti Lahtinen, undervisningsministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Antero Jyränki
- professor Liisa Nieminen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i fem utbildningslagar. Lagen om grundläggande utbildning och gymnasielagen föreslås få en bestämmelse som föreskriver att utbildningsstyrelsen har rätt att utfärda föreskrifter om behörighetsvillkoren för rektorer och lärare. Dessutom föreslås vissa övergångsbestämmelser bli strukna i dessa två lagar. Lagen om grundläggande konstundervisning föreslås få en bestämmelse som föreskriver att avtal som huvudmannen för utbildningen ingått med elevernas hemkommuner och andra huvudmän kan beaktas när elever antas och när elevavgifter fastställs. Dessutom föreslås att försöket med utbildning på ungdomsstadiet skall fortsätta. Lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet ändras när det gäl-

ler vissa saker som skall beaktas vid uträkningen av kostnaderna.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt sedan de har antagits och blivit stadfästa.

I avsnittet om lagstiftningordning bedömer regeringen ändringen i lagen om grundläggande konstundervisning i relation till diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. grundlagen, eftersom den föreslagna lagen föreskriver att sökandenas och elevernas bostadsort kan beaktas vid elevantagningen och när elevavgifterna fastställs. Regeringen anser att det finns godtagbara skäl för en sådan bestämmelse, men anser att utlåtande bör inhämtas från grundlagsutskottet med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Elevantagning

Det nya 2 mom. i 6 § lagen om grundläggande konstundervisning föreskriver att utbildningsanordnaren kan ingå avtal om elevantagningen med en eller flera kommuner eller någon annan utbildningsanordnare. Därför kan dels de som avses i avtalet, dels sökande från den egna kommunen till kommunal utbildning ges företräde utan hinder av att 1 mom. säger att likvärdiga antagningsgrunder skall tillämpas på alla sökande.

Förslaget innebär att sökande till utbildningsplatserna särbehandlas på grund av sin bostadsort. Därför måste förslaget bedömas utifrån diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. grundlagen och garantierna för lika möjligheter för var och en till utbildning i 16 § 2 mom. grundlagen.

Enligt 6 § 2 mom. grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas med hänvisning till vissa särskilt uppräknade omständigheter eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. I dessa andra orsaker ingår bostadsorten. Grundlagen förbjuder dock inte all särbehandling av människor. Särbehandling kan ha sin grund i de orsaker som nämns i diskrimineringsbestämmelsen och är därför i princip förbjudna. Den springande punkten är om särbehandling av orsaker som gäller någons person kan motiveras på ett godtagbart sätt med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 48, första spalten).

I det aktuella fallet får diskrimineringsförbudet ännu större betydelse genom att 16 § 2 mom. grundlagen föreskriver att det allmänna skall säkerställa lika möjligheter för var och en att enligt sin förmåga och sina särskilda behov också få annan än grundläggande utbildning. I förarbetena till bestämmelsen hänvisas det beträffande lika möjligheter bl.a. till möjligheter att få utbildning oavsett bostadsort.

Skyldigheten i 16 § 2 mom. att säkerställa lika möjligheter gäller det allmänna och därigenom också kommunerna. För den enskilde spelar det ingen större roll enligt vilken arbets- och kost-

nadsfördelning det allmännas uppgifter i praktiken delas upp mellan stat och kommun till följd av de grundläggande fri- och rättigheterna. När det gäller kommunerna måste det dock beaktas att deras förvaltning enligt 121 § grundlagen grundar sig på självstyrelse för invånarna (RP 309/1993 rd, s. 68 andra spalten, och GrUB 25/1994 rd, s. 3, andra spalten).

Grundläggande konstundervisning är en frivillig uppgift för kommunerna som de kan åta sig med stöd av självstyrelsen. På så sätt eftersträvar kommunerna i överensstämmelse med 1 § 3 mom. kommunallagen att främja sina invånares välfärd. Samma mål eftersträvar en kommun när den med hjälp av ett avtal om finansiering och elevplatser vill tillförsäkra sina invånare möjligheter att få grundundervisning i konst hos någon annan huvudman.

Utskottet anser att de föreslagna bestämmelserna om elevantagning kan betraktas som ett godtagbart skäl i enlighet med 6 § 2 mom. grundlagen och i sista hand går tillbaka till den kommunala självstyrelsen enligt 121 § grundlagen. Ett godtagbart skäl existerar däremot inte, när huvudmannen för undervisningen är en statlig läroanstalt som avses i 2 § 3 mom. lagen om grundläggande konstundervisning. För att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning, måste det ändras så att en statlig läroanstalt inte kan vara part i ett avtal som avses i paragrafen.

Enligt motiveringen till propositionen (s. 5, andra spalten) skall bestämmelsen bara tillämpas när det finns fler sökande än det finns elevplatser. Men de som inte omfattas av förturen kan få stora svårigheter att bli antagna om avtalen om elevantagning gäller en stor del av elevplatserna eller om förturen för invånarna i den kommun som är huvudman för utbildningen blir regel till exempel på grund av kommunens stora invånarantal.

Enligt utskottets uppfattning får en huvudman för utbildningen inte ingå avtal om elevantagning för alla elevplatser. Dessutom anser utskottet att en kommun i egenskap av huvudman

inte har rätt att reservera alla elevplatser för sina egna invånare. Med hänsyn till det allmännas skyldighet enligt 16 § 2 mom. grundlagen att säkerställa lika möjligheter för var och en måste huvudmannen ställa en betydande del av studieplatserna utanför förtursrätten enligt bostadsort. Det bör föreskrivas om detta på behörigt sätt i lagen, anser utskottet.

Avgifter som tas ut av eleverna

I 12 § 1 mom. i det tredje lagförslaget ingår en bestämmelse om rätt för utbildningsanordnaren att ta ut avgifter av eleverna. Avgifterna kan fastställas till olika belopp beroende på om eleven kommer från den egna kommunen, från en kommun som utbildningsanordnaren har ingått avtal med om fördelningen av kostnaderna eller någon annanstans ifrån. På grund av den kommunala självstyrelsen finns det godtagbara skäl för olika stora elevavgifter enligt vad som anförs ovan. Inte heller i detta fall får bestämmelsen gälla statliga läroanstalter. Annars kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Elevavgifterna måste i vilket fall som helst alltid vara skäliga som det framgår av den föreslagna bestämmelsen, påpekar utskottet. Det betyder således att skillnaderna mellan avgifterna inte får vara oskäligt stora.

Andra omständigheter

Enligt 37 § i det första lagförslaget och 30 § i det andra lagförslaget gäller i fråga om behörighetsvillkoren för rektor och lärare vad som bestäms genom förordning och vad utbildningsstyrelsen föreskriver. Det är inte lämpligt att jämställa statsrådets rätt att utfärda förordningar med en myndighets rätt att utfärda föreskrifter. Det är skäl att skilja åt befogenhetsbestämmelserna och omformulera dem. Utbildningsstyrelsen bör bara ha rätt att utfärda föreskrifter som kompletterar de bestämmelser som utfärdas genom förordning. Dessutom måste statsrådet nämnas i befogenhetsbestämmelsen (till exempel "...om behörighetsvillkoren... utfärdas genom förordning av statsrådet").

Utlåtande

Grundlagsutskottet framför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det tredje lagförslaget bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 6 och 12 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 14 april 2000

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Ville Itälä /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /fkf
Paula Kokkonen /saml
Hannes Manninen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Petri Salo /saml
Ilkka Taipale /sd
ers. Jukka Mikkola /sd
Veijo Puhjo /vänst
Pekka Ravi /saml.

Sekreterare vid sammanträdet var

utskottsrådet Sami Manninen.

