

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 11/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till universitetslag och lagar som har samband med den

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 februari 2009 en proposition med förslag till universitetslag och lagar som har samband med den (RP 7/2009 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande om ärendet till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Eerikki Nurmi, undervisningsministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- rektor Thomas Wilhelmsson, Helsingfors universitet
- professor Niklas Bruun
- professor Mikael Hidén

- författningsråd, juris doktor Niilo Jääskinen
- professor Jukka Kekkonen
- professor Tarmo Miettinen
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Ilkka Saraviita
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Heikki Halila
- professor Kaarlo Tuori

Samband med andra handlingar

För sitt utlåtande har utskottet haft tillgång till stiftelseurkunden för Aalto-universitetet (undertecknad den 25 juni 2008) och stiftelseurkunden för TTY-stiftelsen (undertecknad den 9 februari 2009) och stiftelsernas stadgar.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att universitetslagstiftningen reformeras i sin helhet genom att det stiftas en ny universitetslag som ersätter universitetslagen från 1997. Universiteten drivs nu som statliga ämbetsverk men föreslås bli omorganiserade och fungera som självständiga offentligt-rättsliga inrättningar eller stiftelser enligt lagen om stiftelser. I den nya universitetslagen föreskrivs om universitetens nya status som juridis-

ka personer som självständiga offentligt-rättsliga inrättningar, förvaltningen, finansieringen och styrningen av verksamheten och forskning och undervisning, studerande och personal vid universiteten. Då universiteten överförs från staten och blir separata juridiska personer ändras universitetspersonalens anställningsförhållande från tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande.

Riksdagen ska enligt förslaget också i fortsättningen besluta om antalet universitet. Åbo universitet och Åbo handelshögskola förenas till ett enda universitet. Också Joensuu universitet och Kuopio universitet ska slås ihop och bli Östra Finlands universitet. Verksamheten vid Tekniska högskolan, Helsingfors handelshögskola och Konstindustriella högskolan sammangår i en stiftelse som verkar under namnet Aalto-universitetet. Tammerfors tekniska universitet ska bli en stiftelse.

Regeringen föreslår en separat lag om införandet av universitetslagen som avses träda i kraft den 1 augusti 2009. Universitetslagen avses träda i kraft den 1 januari 2010. Vidare föreslås ändringar i lagen om antagningsregistret och studentexamensregistret samt i arkivlagen, strafflagen och konkurslagen. Ändringarna avses träda i kraft den 1 januari 2010.

I motiven till lagstiftningsordningen betraktas förslaget till universitetslag i relation till

grundlagens 16 § 3 mom., som tryggar vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet och universitetens självstyre enligt 123 § 1 mom. I ett konstitutionellt perspektiv betraktas vidare förslaget att omvandla undervisningspersonalens anställningar från tjänsteförhållanden till arbetsavtalsförhållanden, försöket med avgiftsbelagda utbildningsprogram, obligatoriskt medlemskap i studentkårer och rätten för kansler vid Helsingfors universitet att närvara i statsrådet i vissa situationer. Eftersom universitetet föreslås få status som självständiga juridiska personer, vilket kan få effekter som inte har analyserats närmare mot grundlagens 123 § 1 mom., och eftersom propositionen innehåller en rad andra bestämmelser med tvetydig relation till grundlagen, vill regeringen att grundlagsutskottet yttrar sig om lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Universitetens självstyrelse

Grunden för bedömningen

Utifrån 123 § 1 mom. i grundlagen har universitetens självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Med självstyrelse avses här framför allt att beslut om universitetens interna administration fattas av universitetens egna myndigheter, med vissa i lag angivna begränsningar, och inte av statens allmänna förvaltningsmyndigheter. Det betyder att bestämmelser som är viktiga för universitetens förvaltning, organisation och verksamhet bör utfärdas genom lag. Grundlagsutskottet har tagit ställning för att det således måste lagstiftas om bl.a. universitetens uppgifter, förvaltningsorgan och deras sammansättning och inbördes relationer, överklagande av olika förvaltningsorgans beslut och om språkförhållandena på universitetet (se

GrUU 3/1997 rd). I förarbetena till grundlagen nämns dessutom att den dåvarande universitetslagen uppfyllde kraven på bestämmelser om självstyrelse i grundlagen (se RP 1/1998 rd, s. 178/I).

Självstyrelsens innehåll och dimensioner läggs också fast i grundlagens 16 § 3 mom. om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet.

I den juridiska litteraturen¹ har universitetens självstyrelse ansetts vara uppdelad i två: forskningens och undervisningens autonomi och ekonomisk-administrativ autonomi. Forskningens och undervisningens frihet kräver att universitetens egna administrativa organ utövar beslutande makt på de här områdena och att universitetet också får säga sitt om lärarnämningar. Den ekonomisk-administrativa autonomi innebär att

¹ Se Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet, i verket Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet, Helsinki 1999, s. 529.

universitetet själva får tillsätta sina administrativa organ, som fattar beslut om universitetens interna administration. Till det här området av självstyrelsen hör också rätten till intern normgivning.

Enligt 3 § 1 mom. i lagförslag 1 (*nya universitetslagen*) har universitetet självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas. Med hänsyn till det som sagts ovan täcker bestämmelsen inte in den ekonomisk-administrativa aspekten av universitetets självstyrelse och kan därför leda till oriktiga slutsatser. Grundlagsutskottet anser därför att bestämmelsen behöver kompletteras med en skrivning om universitetets ekonomiska och administrativa autonomi. Det är viktigt också därför att universitetets självstyrelse stärks just i det här avseendet när de förvandlas från statliga ämbetsverk till fristående juridiska personer.

De offentligrättsliga universitetet

Den nya universitetslagens bestämmelser om de offentligrättsliga universitetet uppfyller generellt sett kraven i 123 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har ändå sett närmare på den nya universitetslagens 15 §, där det sägs att styrelsen för ett offentligrättsligt universitet ska ha minst 6 och högst 14 medlemmar. Enligt 2 mom. ska universitetets professorer, övriga lärare och forskare, övriga personal och studerande vara företrädare i styrelsen. I 3 mom. föreskrivs att hälften av medlemmarna i styrelsen ska väljas från andra grupper än de ovan nämnda. De externa medlemmarna bör företrädare mångsidig sakkunskap i samhällsliv och de vetenskaper eller konstarter som hör till universitetets verksamhetsområde. De medlemmar som väljs inom universitetssamfundet ska enligt 5 mom. väljas av respektive grupp i samfundet och de externa medlemmarna i styrelsen av universitetskollegiet. Vidare föreskrivs det i 7 mom. att styrelsen utser en av de medlemmar som väljs utom universitetssamfundet till ordförande och en till vice ordförande.

Grundlagsutskottet har tidigare hävdat att det med tanke på universitetets självstyrelse är centralt att det är universitetets egna administrativa

organ, och därmed de som hör till universitetet, som utser en extern medlem i styrelsen om det sker direkt med stöd av lag (GrUU 19/2004 rd). Den nya universitetslagen uppfyller detta krav i och med att de externa medlemmarna i ett offentligrättsligt universitets styrelse utses av ett universitetskollegium bestående av universitetssamfundets interna grupper.

Det kan regleras i lag hur universitetets styrelse ska utses så länge det inte ingriper i universitetssamfundets rätt att själv utse en styrelse för att leda universitetet. Förslagets 15 § 3, 4 och 7 mom. innebär att de externa medlemmarna i universitetets styrelse direkt med stöd av lag utgör en majoritet, men det står inte i samklang med universitetets självstyrelse enligt 123 § 1 mom. i grundlagen, anser grundlagsutskottet. Därmed kan den föreslagna bestämmelsen inte som sådan genomföras i vanlig lagstiftningsordning. För att garantera universitetets självstyrelse måste universitetskollegiet ha möjlighet att utse en majoritet i styrelsen bland grupper i universitetssamfundet. Med hänsyn till propositionens syfte att öka universitetets ekonomiska autonomi finns det inga konstitutionella invändningar mot att universitetskollegiet utser en majoritet i styrelsen bland externa medlemmar. Men universitetets grundlagsfästa självstyrelse stärks framför allt av att olika grupper i universitetssamfundet är företrädare i styrelsen.

Stiftelseuniversitetet

Enligt 1 § i den nya universitetslagen kommer det i fortsättningen att finnas två universitet som verkar som stiftelser: stiftelsen för Aalto-högskolan som verkar under namnet Aalto-universitetet och TTY-stiftelsen som verkar under namnet Tammerfors tekniska universitet. Av de nuvarande universitetet ska Helsingfors handels-högskola, Konstindustriella högskolan och Tekniska högskolan ingå i Aalto-universitetet. Det finns mer eller mindre allmänna bestämmelser om stiftelseuniversitetets administration i den nya universitetslagens 23 och 24 § och dessutom avses förmodligen åtminstone vissa allmänna bestämmelser om universitetsväsendet vara tillämpliga också på stiftelseuniversitetet, som

framgår t.ex. av 42 §. Sammantaget är det fortsatt oklart vilka av de allmänna bestämmelserna om universiteten som slutligen avses täcka in också stiftelseuniversiteten. I den fortsatta behandlingen måste lagförslaget följaktligen preciseras med tydliga bestämmelser också för stiftelseuniversiteten när det gäller universitetens uppgifter, förvaltningsorgan och deras sammansättning och inbördes relationer, överklagande av olika förvaltningsorgans beslut och om språkförhållandena på universiteten (se GrUU 3/1997 rd). Det är villkoret för vanlig lagstiftningsordning.

Utskottet har sett särskilt på hur det är tänkt att stiftelseuniversitetens förvaltning ska organiseras. Grundlagen förbjuder inte i sig att institutioner för den högsta vetenskapliga eller konstnärliga forskningen och tillhörande undervisning har en offentlighetsrättslig struktur. Om institutionerna anses som universitet bör de i sin verksamhet kunna ge garantier för att 16 § 3 mom. i grundlagen uppfylls och ha en sådan administrativ organisation att de tryggar vetenskaps- och forskningssamfundets självstyrelse på det sätt som avses i grundlagens 123 § "enligt vad som närmare bestäms genom lag".

För utskottet är det klart att ingetdera av stiftelseuniversiteten i den nya universitetslagen uppfyller det sistnämnda kravet. Det kommer sig redan av att det inte finns några bestämmelser alls på lagnivå t.ex. om styrelsens och rektors uppgifter vid stiftelseuniversiteten. I propositionens motivering sägs bara att styrelsens och rektors uppgifter ska vara "exempelvis de uppgifter som avses i 14 och 17 §".

Det ska föreskrivas närmare om stiftelseuniversitetens förvaltning i stiftelseurkunderna och bifogade stadgar om stiftelserna. Enligt stadgarna för såväl Aalto-universitetet som TTY-stiftelsen är det styrelsen som handhar stiftelsens ärenden och företräder stiftelsen, och styrelsen ska ha sju medlemmar, ordföranden och vice ordföranden medräknade. Stiftelsens rektor, anställda eller examensstuderande eller någon som på annat sätt har direkt fördel av stiftelsen eller en tjänsteman vid undervisningsministeriet får inte vara medlem av styrelsen. I sak betyder bestäm-

melserna att alla medlemmar av ett stiftelseuniversitets styrelse redan a priori måste komma från kretsar utanför universitetssamfundet. Dessutom utses de av en part utanför universitetssamfundet, för vid båda stiftelseuniversiteterna är det statsrådet som utser fem personer i styrelsen på förslag av undervisningsministeriet och stiftelsens privaträttsliga finansärer som utser två personer. Lösningen står i strid med universitetens självstyrelse enligt 123 § 1 mom. i grundlagen.

Villkoret för vanlig lagstiftningsordning är alltså att det tas in grundläggande bestämmelser i lag om rektors och styrelsens uppgifter och befogenheter vid ett stiftelseuniversitet. För att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning bör det föreskrivas om styrelsens sammansättning och hur den utses på ett sätt som i sak tryggar universitetets självstyrelse också när universitetet är organiserat i form av en stiftelse. Detta förutsätter att medlemmarna av alla de grupper som nämns i 15 § 2 mom. i den nya universitetslagen är valbara till styrelsen och att styrelsens sammansättning bestäms genom beslut av universitetssamfundet självt och enligt samma principer som vid offentlighetsrättsliga universitet. Med beaktande av stiftelseuniversitetens speciella struktur och organisationsform ser utskottet ändå inte att grundlagens 123 § 1 mom. skulle hindra att de privata parter som under-tecknat stiftelseuniversitetets stiftelseurkund genom lag säkras en viss minoritetsrepresentation i styrelsen, till exempel två platser av sju. Men också då bör universitetssamfundet ha en genuin möjlighet att utse medlemmarna i styrelsen. Det kan bestämmas närmare i stiftelsens stadgar om förfarandet för att utse kandidater som ställs upp av privata parter och om eventuella behörighetsvillkor för dem.

Faktorer i samband med universitetens ekonomiska självstyrelse

Målformulering. I 6 kap. i den nya universitetslagen föreskrivs om styrning och finansiering av universiteten. Utifrån lagens 45 § avtalar undervisningsministeriet och varje universitet för ett visst antal år åt gången om de kvantitativa och

kvalitativa mål för universitetets verksamhet som är av central betydelse med tanke på utbildnings- och vetenskapspolitiken och om uppföljningen och utvärderingen av målen. Om det inte går att samordna universitetens mål på riksnivå eller enligt sektor, ska undervisningsministeriet fatta beslut om de kvantitativa och kvalitativa målen i den mån de ligger till grund för finansieringen av universitetet.

Bestämmelsen är formulerad på ett sådant sätt att den verkar ge undervisningsministeriet en obegränsad möjlighet att i sista hand bestämma om frågor som är centrala för universitetets verksamhet. Den rimmar som sådan illa med universitetens självstyrelse. Regeringen motiverar bestämmelsen bl.a. med nödvändigheten av att förutse de sektorsspecifika utbildningsbehoven. Syftet är i sig ett acceptabelt argument för att undervisningsministeriet ska ha befogenhet att bestämma om undervisningens kvantitativa och kvalitativa mål. Men avsikten är uppenbarligen inte att ministeriets beslutsbefogenheter ska gälla universitetsväsendet generellt utan bara de mål och de universitet som det av praktiska skäl vid förhandlingar med universiteten inte har gått att samordna på det sätt som avses i bestämmelsen. Utskottet anser att bestämmelsen bör omformuleras för att motsvara syftet.

Utskottet påpekar här också att universiteten — i motsats till vad som sägs i propositionens motivering — för att nå sina utbildningspolitiska mål i skäligen utsträckning också kan gynna vissa, med allmänna kriterier definierade kandidatgrupper, som färskas studenter.

Grunderna för fastställande av den statliga finansieringen. I 46 § 2 mom. i den nya universitetslagen föreskrivs att anslaget i budgeten för universiteten för deras lagfästa uppgifter föregående år med undantag av poster av engångsnatur ska höjas i motsvarighet till den årliga höjningen av kostnadsnivån enligt universitetsindexet. Universitetsindexet består av det allmänna inkomstnivåindexet, konsumentprisindexet och partiprisindexet. Meningen är att det ska bestämmas genom förordning av statsrådet om de här

indexens inbördes vikt vid beräkning av universitetsindexet.

Det framgår av propositionens motivering att viktningen av kostnaderna ska justeras med bestämda mellanrum, minst vart åttonde år. Trots att detta slag av bemyndigande att utfärda förordning inte handlar om egentlig befogenhet att ändra en lag (jfr t.ex. GrUU 20/2008 rd och GrUU 9/2005 rd), anser grundlagsutskottet att det med tanke på universitetens ekonomi handlar om en sådan omständighet att kulturutskottet har all anledning att överväga att ta in indexens inbördes värden i lagen, inte minst som deras inbördes förhållande uppenbarligen inte kommer att justeras särskilt ofta.

Medlemskap i studentkåren

Enligt 43 § 3 mom. i den nya universitetslagen hör alla studerande vid ett universitet som har antagits för att studera för lägre eller högre högskoleexamen till studentkåren. De studerande som deltar i uppdragsutbildning är undantagna från bestämmelsen.

Bestämmelsen är konstitutionellt betydelsefull, eftersom den inskränker föreningsfriheten som är tryggad i grundlagens 13 § 2 mom. I denna frihet ingår också rätten att inte höra till en förening. Enligt förarbetena till grundlagen hindrar bestämmelsen inte att man som nu i lagstiftningsväg inrättar offentlighetsrättsliga föreningar för en offentlig uppgift. Det ska också fortsatt vara möjligt att lagstifta om medlemskap i en förening, men bestämmelsen om föreningsfrihet som värnar en grundläggande fri- och rättighet kan också då anses tala för en restriktiv attityd till tvångsmedlemskap (se RP 309/1993 rd).

Utskottet har i sin tolkning av grundlagens bestämmelser om föreningsfriheten (GrUU 1/1998 rd) utgått från att den allmänna principen för medlemskap i en förening inte kan vara att det bestäms automatiskt, direkt med stöd av bestämmelser i lag. Utgångspunkten för föreningsfriheten bör vara frivillig anslutning till en förening utifrån en explicit viljeyttring. Man kan avvika från de utgångspunkterna bara om det finns särskilda, med tanke på föreningsfriheten godtag-

bara skäl till det, som ett motiverat behov att inrätta en förening för en offentlig uppgift.

I sin bedömning av obligatoriskt medlemskap i studentkåren (GrUU 3/1997 rd, se också GrUU 39/2004 rd och GrUU 74/2002 rd) ansåg utskottet att man i situationer av denna typ i princip bör söka lösningar som tydligt harmonierar med grundlagens formulering, alltså metoder som inte bygger på obligatoriskt medlemskap. Men med hänvisning till förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna bedömer utskottet att ett obligatoriskt medlemskap i studentkåren i sig är acceptabelt ur grundlags-synvinkel, inte minst som studentkåren redan länge har betraktats som en del av det självstyrande universitetet och den har spelat en betydande roll i universitetets förvaltning. Det oakttat ställde utskottet som villkor för vanlig lagstiftningsordning att lagförslaget kompletteras med skrivningar om studentkårens offentliga uppgifter.

Utskottet konstaterar att 43 § 2 mom. i den nya universitetslagen i motsats till de nuvarande bestämmelserna listar de särskilda uppgifter som studentkåren har i relation till universitetets förvaltning och de parter som fattar beslut om studiesociala förmåner och som svarar för primärvården för studerande. Uppgifter som de här utgör en tillräcklig grund för obligatoriskt medlemskap i studentkåren, menar utskottet. Därför kräver lagstiftningen inte grundlagsordning.

Utifrån 4 mom. har studentkåren rätt att bestämma att medlemmarna ska betala medlemsavgift. Av den orsaken påpekar utskottet att när man godkänner obligatoriskt medlemskap och avgifter för det bör också grundläggande bestämmelser om att avgiften ska stå i rimlig proportion till de tjänster som tillhandahålls och om befrielse från avgiften lämpligen ingå i lagen. Det finns aspekter på grundlagens 16 § 2 mom. som i sista hand talar för sådana bestämmelser.

Universitetspersonalens anställningsförhållande

Enligt 29 § 1 mom. i den nya universitetslagen står de anställda vid universitetet i arbetsavtals-

förhållande. Här är det fråga om en principiell förändring, som regeringen främst motiverar med att ett anställningsförhållande ger universitetet bättre möjligheter att bedriva en sporrande och premierande personalpolitik.

Utskottet påpekar att grundlagen inte direkt kan användas som garanti för att ett tjänsteförhållande eller någon annan anställning inte kan ändra karaktär (se GrUU 64/2002 rd). Sammantaget anser utskottet följaktligen att det inte finns något hinder i grundlagen för den föreslagna omvandlingen av tjänsteförhållanden till arbetsavtalsförhållanden. Men det finns vissa konstitutionella aspekter på den föreslagna ändringen. För det första betyder den att grunderna för avancemang i tjänsten i 125 § 2 mom. i grundlagen inte längre är tillämpliga på anställningar i arbetsavtalsförhållande vid universitetet. För det andra är den allmänna bestämmelsen om tjänstansvar i grundlagens 118 § inte längre tillämplig. För det tredje kan man hänvisa till att universitetens särskilda uppgift att bedriva vetenskap och konst och att förmedla den högsta undervisningen i dem är förknippad med en rad lösningar av betydelse för den enskildes rättsliga ställning. Hit hör till exempel att besluta om antagande av studerande, bedöma studieprestationerna, utfärda examensbevis och utöva disciplin. Det är utskottets syn att uppgifter som de här är av sådan art att de beslutsbefogenheter och det beslutsansvar som hör ihop med dem snarast talar för att tjänsteförhållandena hålls kvar som anställningsform, åtminstone när det gäller universitetets ledande förvaltnings-, undervisnings- och forskningspersonal (jfr GrUU 28/2006 rd).

Under behandlingen av den nya universitetslagen har utskottet noterat två viktiga skillnader mellan tjänste- och arbetsavtalsförhållandena. För det första tillämpas den s.k. kontinuitetsprincipen i 55 § 3 mom. i statstjänstemannalagen inte på arbetsavtalsförhållanden när anställningen avslutas. Enligt bestämmelsen fortsätter en tjänstemans tjänsteförhållande oavbrutet, om tjänstemannen enligt ett laga kraft vunnet beslut har sagts upp eller om tjänsteförhållandet har upplösts utan sådan grund som föreskrivs i statstjänstemannalagen. En annan viktig faktor är hur

långt arbetsgivarens lednings- och tillsynsmakt som är mycket typisk för anställningen sträcker sig i en verksamhetsomvärld som universitetet? Man har uppenbart försökt beakta problemet i 29 § 3 mom. i den nya universitetslagen, som förbjuder att säga upp eller häva arbetsavtalet för en anställd som hör till forsknings- eller undervisningspersonalen med hänvisning till skäl som kränker forskningens, konstens och utbildningens frihet enligt 6 §. Utskottet gör i alla fall kulturutskottet uppmärksamt på att den föreslagna bestämmelsen bara gäller avslutande av ett anställningsförhållande. Därför anser det av skäl som i sista hand har samband med 16 § 3 mom. i grundlagen att kulturutskottet bör komplettera 29 § med en bestämmelse som inskränker arbetsgivarens direktionsmakt. Den kan till exempel gå ut på att arbetsgivaren inte får handla på ett sådant sätt i ett anställningsförhållande som kan äventyra vetenskapens, konstens eller forskningens frihet.

Grundlagens 18 § 3 mom. skyddar anställningens kontinuitet med en bestämmelse om att ingen får avskedas utan laglig grund. Till denna del är den nya universitetslagen inte något problem. Däremot innehåller 10 § 1 mom. i lagen om införande av universitetslagen i lagförslag 2 en osaklig skrivning med tanke på grundlagens 18 § 3 mom., dvs. att det för indragning av tjänster och avslutande av tjänsteförhållanden varken krävs samtycke "eller grund". Det sistnämnda bör strykas i paragrafen.

Enligt samma paragraf kan universitetet bevilja den som har utnämnts till docent innan den nya universitetslagen träder i kraft titeln docent utan ansökan. Docenterna står nuförtiden i tjänsteförhållande till universitetet. Genomförandelagen innebär att universitetet efter egen prövning kan bevilja den som utnämnts till docent titeln docent enligt 86 § i den nya universitetslagen. Utskottet anser att en sådan prövningsrätt inte är lämplig, bl.a. av skäl som har med grundlagens 16 § 3 mom. att göra, utan att redan utnämnda docenter bör få titeln docent direkt med stöd av genomförandelagen. Också motiven till bestämmelsen är skrivna på detta sätt.

Övrigt

Avgift för utbildningsprogram

Enligt 10 § i den nya universitetslagen kan universitetet ta ut avgifter av studerande som antagits till ett utbildningsprogram på främmande språk som leder till högre högskoleexamen. Avgifter får tas ut på det villkor att universitetet har ett stipendiesystem som vid behov kan användas för att stödja dem som deltar i ett avgiftsbelagt magisterprogram. Avgifter får ändå inte tas ut av medborgare i stater som hör till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller av personer som jämställs med medborgare i Europeiska unionen med stöd av gemenskapens lagstiftning eller ett avtal som är bindande för gemenskapen. Av 1 § i lagen om införande av universitetslagen framgår att det handlar om ett försök som pågår till slutet av 2014.

Bestämmelsen ger medborgare i EES-stater positiv särbehandling i förhållande till medborgarna i tredje länder. Lagstiftningen har samband med rättsakter och förpliktelser som binder Finland i och med medlemskapet i EU och bygger på sätt och vis på ömsesidighet. Utskottet har i sin tolkningspraxis brukat se detta som ett acceptabelt skäl enligt grundlagens 6 § 2 mom. för att särbehandla medborgare i olika länder (se GrUU 6/2008 rd och GrUU 22/2004 rd). Det anser ändå att utlänningar som är permanent bosatta i Finland också har sådana band med landet som talar för att 10 § bör kompletteras med att avgifterna inte tas ut av dem heller (jfr GrUU 22/2004 rd och GrUU 14/2003 rd). En sådan ändring bidrar dessutom till att en enskild person får möjlighet till annan undervisning än enbart grundläggande undervisning utan att medellöshet blir ett hinder och till att det allmännas skyldighet enligt 16 § 2 mom. i grundlagen fullföljs.

Disciplinärt förfarande

Enligt 42 § i den nya universitetslagen kan en studerande som har gjort sig skyldig till en förseelse som riktar sig mot universitetets undervisning eller forskning eller på något annat sätt har brutit mot universitetets ordning bestraffas

disciplinärt. Påföljden för förseelsen är, beroende på hur allvarlig den är, varning eller avstängning för viss tid, högst ett år.

Utskottet anser att bestämmelsen är mycket tvetydig vad avser både definitionen av en förseelse och den disciplinära påföljdens proportioner. Utifrån bestämmelsens formulering är det svårt att förutse vilket slag av åtgärd eller försummelse som leder till disciplinära påföljder. Bestämmelsen bör lämpligen förtydligas genom gradering av de disciplinära påföljderna utifrån förseelsens allvarlighet. Det klandervärda beteende som leder till disciplinärt förfarande bör definieras med hänsyn till universitetsstudier- nas karaktär.

Besvärsförbud

I 81 § 1 mom. i den nya universitetslagen anges de beslut av universitetet som inte får överklagas genom besvär. Besvärsförbuden ingår i huvudsak redan i den gällande universitetslagen, som har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (se GrUU 3/1997 rd). De nu föreslagna nya förbuden gäller en undervisningsplan eller någon annan föreskrift om hur undervisningen ordnas och beslut om ansvarsfrihet för en medlem av ett offentligt universitets styrelse eller för rektor eller om väckande av skadeståndstalan mot dem. De är inget problem med tanke på grundlagens 21 § 1 mom.

I samma paragrafs 3 mom. ingår ett förbud mot att söka ändring i ett beslut av förvaltningsdomstolen om antagning av studerande, förlust av studierätten eller disciplinära åtgärder mot en studerande. Den begränsade rätten till fortsatta besvär gäller noga avgränsade frågor och förbudet är med hänsyn till sakernas natur inte oskäligt omfattande eller oproportionerligt med tanke på den studerandes rättssäkerhet (jfr GrUU 19/2002 rd). Förbuden mot fortsatta besvär står inte i strid med grundlagens 21 § 2 mom.

Bemyndiganden att utfärda förordning

Bemyndigandena att utfärda förordning i den nya universitetslagen är enligt utskottets mening sakliga, med undantag av 28 §, där det sägs att det vid universitetet finns professorer och an-

nan undervisnings- och forskningspersonal och personal för övriga uppgifter. Personalens behörighetsvillkor och tillsättningsförfarandet anges "närmare" i en instruktion. Bestämmelsen är inte språkligt korrekt eftersom det i lagen finns grundläggande bestämmelser om de frågor som där nämns bara för valet av professorer. Behörighetsvillkoren har samband med rätten att fritt välja arbete och yrke i 18 § 1 mom. i grundlagen och därför är det lämpligt att precisera den föreslagna bestämmelsen åtminstone till den del den gäller professorerna med vilket slag av behörighet de förutsätts ha (jfr GrUU 74/2002 rd).

Lagar som ska upphävas genom genomförandelagen

I 2 § i förslaget till lag om införande av universitetslagen räknas de lagar upp som ska upphävas när den nya universitetslagen träder i kraft. Enligt 1 punkten upphäver den nya lagen den nu gällande universitetslagen (*gamla universitetslagen*). Men av 11 § i den nya universitetslagen framgår det att man på undervisnings- och examensspråken vid Aalto-universitetet kommer att tillämpa det som föreskrivs i 9 § i den gamla universitetslagen om undervisnings- och examensspråken vid de universitet som bildar Aalto-universitetet. Det är fråga om hur språkförhållandena vid universitetet ska ordnas och då bör det rådande rättsliga läget entydigt framgå av lagen. Följaktligen måste det anges i 2 § i lagen om införande av universitetslagen att 9 § i den gamla universitetslagen fortfarande är tillämplig på Aalto-universitetet när den nya universitetslagen har trätt i kraft i de delar paragrafen föreskriver om undervisnings- och examensspråken vid de universitet som bildar det nya universitetet.

Tidpunkten för regeringens proposition

Utskottet noterar att stiftelseurkunden för Aalto-universitetet har undertecknats i juni 2008 och stiftelseurkunden för TTY-stiftelsen i februari 2009. Dessutom har en styrelse redan utsetts åtminstone för Aalto-universitetet. Regeringens proposition med förslag till ny universitetslag har lämnats i slutet av februari 2009. Utskottet menar att det är mycket speciellt att man har gått

vidare till den nuvarande fasen enbart med stöd av stiftelselagen innan stiftelseuniversiteten har fått den legislativa grund som de ska ha enligt 123 § i grundlagen genom reformering av universitetslagen och innan grundlagsutskottet har haft tillfälle att uttala sin uppfattning om den nya universitetsmodellens grundlagsenlighet.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar till 15 § och bestämmelserna om stiftelseuniversitet i 1 § i lagförslag 1 beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 13 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Tuomo Hänninen /cent
Ulla Karvo /saml
Elsi Katainen /cent
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Elisabeth Naucleur /sv
Ville Niinistö /gröna

Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
Ilkka Viljanen /saml
Antti Vuolanne /sd
ers. Outi Alanko-Kahiluoto /gröna
Johannes Koskinen /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.