

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 19/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av universitetslagen

Lagmotion med förslag till lag om ändring av universitetslagen

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 24 februari 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av universitetslagen (RP 10/2004 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kulturutskottet.

Kulturutskottet beslutade behandla en lagmotion om ändring av universitetslagen (LM 20/2004 rd) i samband med propositionen och begärde den 16 mars 2004 att grundlagsutskottet ska yttra sig om lagmotionen.

Grundlagsutskottet har behandlat propositionen och lagmotionen i ett sammanhang.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överdirektör Arvo Jäppinen och regeringsråd Juhani Saarivuo, undervisningsministeriet
- regeringsråd Seija Salo, statsrådets kansli
- justitiekanslern i statsrådet Paavo Nikula
- prorektor Thomas Wilhelmsson, Helsingfors universitet
- vice ordförande, rektor Ilkka Niiniluoto, Finlands Universitetsrektorers råd
- professor Mikael Hidén
- professor Kaarlo Tuori
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONEN

Propositionen

Regeringen föreslår att universitetslagen ändras så att vissa bestämmelser som gäller universitetens uppgifter och förvaltning preciseras samt att examensstrukturen byggs upp utifrån en tvåstegsmodell.

Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2005.

I propositionens avsnitt om lagstiftningsordning diskuterar regeringen hur det föreslagna antalet personer utanför universiteten som ska ingå

i universitetens styrelse förhåller sig till grundlagens 123 § om universitetens självstyrelse. Lagförslaget bedöms dessutom utifrån 80 § i grundlagen. Enligt regeringen kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Lagmotionen

Lagförslaget i motionen är ett parallellförslag till lagförslaget i propositionen. I motionen föreslås det att bestämmelsen om att kansler vid Hel-

singfors universitet har rätt att närvara och yttra sig i statsrådet när ärenden som gäller Helsing-

fors universitet behandlas stryks i universitetslagen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Styrelsens sammansättning

Enligt 12 § i förslaget bestäms det i en instruktion hur många styrelsemedlemmarna ska vara totalt och om antalet företrädare för olika personalgrupper. Minst en styrelsemedlem och högst en tredjedel av styrelsemedlemmarna ska dock utses bland personer som inte hör till universitetets personal eller studerande. Inom denna ram anges i instruktionen det exakta antalet utomstående styrelsemedlemmar. Instruktionen fastställs av universitetets kansler eller styrelse med stöd av 10 och 11 § i universitetslagen.

Bestämmelserna i 80 § 2 mom. i grundlagen utgör inget hinder för att detaljerna visavi styrelsens sammansättning läggs fast i universitetets instruktion. Tvärtom talar den självstyrelse grundlagens 123 § 1 mom. garanterar universiteten för universitetsinterna arrangemang i frågor av detta slag. Utskottet anser det dock befogat att här upprepa sin i samband med den nya universitetslagen anförda kritik mot möjligheten att styrelsen genom en instruktion kan ändra sin egen sammansättning (GrUU 3/1997 rd, s. 3—4).

När universitetslagen kom till ansåg utskottet att i synnerhet frågan om utomstående ska ingå i Helsingfors universitets styrelse eller inte med hänsyn till 77 § i den gamla regeringsformen om Helsingfors universitets rätt till självstyrelse och kravet att nya stadganden angående grunderna för universitetets organisation ska utfärdas genom lag. Med tanke på självstyrelsen ansåg utskottet att det räcker med att det i lag konstateras vilka grupper som ska vara representerade i styrelsen och att universitetsorganen själva med stöd av självstyrelsegrunderna får ta beslut om inval av utomstående (GrUU 3/1997 rd, s. 2/I).

Med självstyrelse avses i grundlagens 123 § 1 mom. "framför allt att beslut om universitetens

interna administration fattas av universitetets egna myndigheter, med de begränsningar som bestäms i lag, och inte av statens allmänna förvaltningsmyndigheter" (RP 1/1998 rd, s. 178/I). Kravet på lagfästning åter innebär i detta sammanhang att det genom lag föreskrivs om bland annat universitetens förvaltningsorgan och förvaltningsorganens sammansättning. "Bestämmelser som är viktiga för universitetens förvaltning, organisation och verksamhet bör således utfärdas genom lag" (RP 1/1998 rd, s. 178/I). I förarbetena till grundlagen nämns det att universitetslagen uppfyller grundlagens krav på bestämmelser om självstyrelse.

Det nya inslag propositionen kommer med på denna punkt är att minst en utomstående ska väljas in i styrelsen. Det viktiga med tanke på universitetens självstyrelse är att denna utomstående medlem, som tillhör styrelsen direkt med stöd av lag, är universitetsorganens och därmed universitetets egen sak och att förfarandet vid valet därmed kan regleras i en instruktion. Denna ordning står som utskottet ser det i samklang med universitetens grundlagsfasta självstyrelse.

Antagning av studerande

Föreslagna 18 § 3 mom. tillåter att de sökande vid antagningen indelas i grupper på grundval av olika utbildningsbakgrund eller av någon annan därmed jämförbar motiverad anledning. Likvärdiga antagningsgrunder ska då tillämpas på de sökande i en och samma grupp. Detta innebär att antagningsgrunderna inte nödvändigtvis är desamma i alla grupper.

Förslaget är betydelsefullt med avseende på jämlikhetsbestämmelserna i grundlagens 6 §. De grupper som avses i förslaget kan enligt propositionens motiv bestå exempelvis av sökande som avlagt studentexamen eller yrkeshögskoleexamen eller bedrivit studier vid öppet universitet men också sökande som bedrivit skolstudier

utomlands och sökande till olika yrkesinriktade fortbildningar. Gruppernas sammansättning bygger alltså på tidigare utbildning. Utskottet anser att förslaget på denna punkt inte direkt handlar om att särbehandla någon av orsak som gäller hans eller hennes person, något som enligt 6 § 2 mom. i grundlagen är förbjudet.

En annan sak är att grupper enligt utbildningsbakgrund kan resultera i grupper (bestående av sökande med yrkeshögskoleexamen eller med studier vid öppet universitet) där medelåldern är högre än i andra (sökande med studentexamen). Utskottet menar att denna konsekvens står i samklang med den rättighet i grundlagens 16 § 2 mom. som står för principen om livslångt lärande (RP 309/1993 rd, s. 68/I). Samtidigt indikerar den förekomsten av den godtagbara grund som krävs enligt förbudet mot särbehandling i grundlagen. Förslaget påverkar på denna punkt inte behandlingsordningen för lagförslaget.

De som söker till universitet kan enligt propositionen vid antagningen också delas in i grupper av någon annan med utbildningsbakgrund jämförbar motiverad anledning. Lagförslaget lämnar på denna punkt så mycket rum för tolkning att det inte ens med åberopande av 16 § 2 mom. i grundlagen kan fås att gå ihop med kraven till följd av 6 § i grundlagen. Därför bör passusen strykas i 18 § 3 mom. för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Andra observationer

Universitetens uppgifter. Den föreslagna bestämmelsen i 4 § har vissa beröringspunkter med den frihet grundlagens 16 § 3 mom. tryggar för vetenskapen, konsten och den högsta utbildningen. Denna bestämmelse i grundlagen måste vägas in i tolkningen av universitetens skyldighet att fullgöra sina uppgifter i samverkan med det övriga samhället och främja verksamhetens genomslagskraft i samhället. Att tolkningen påverkas på detta sätt kommer lämpligt i fokus när den nya bestämmelsen är infogad direkt i samma sammanhang där det talas om universitetens uppgift att främja den fria forskningen.

Normgivningsbemyndiganden. Normgivningsbemyndigandet i 7 § 2 mom. bör lämpligen kompletteras med bestämmelser om på vilka villkor och i vilket godtagbart syfte de föreslagna bestämmelserna kan utfärdas genom förordning.

Normgivningsbemyndigandena i 3 mom. täcker ett stort område. De sträcker sig emellertid inte till något sådant som gäller grunderna för individens rättigheter och skyldigheter i den mening grundlagens 80 § 1 mom. avser. Å andra sidan är det helt klart att man under alla omständigheter bör ta hänsyn till inte bara denna grundlagsbestämmelse utan också till grundlagens 16 § 3 mom. om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet och 123 § 1 mom. om universitetens självstyrelse när man tolkar befogenheterna och med stöd av dem utfärdar bestämmelser. Därför går det exempelvis inte att med stöd av befogenheten i slutet av momentet utfärda bestämmelser om utbildningsprogrammets innehåll genom en förordning från undervisningsministeriet. Det vore önskvärt med en omformulering av befogenheten när det gäller utbildningsprogram.

Förlust av studierätt. Enligt 18 c § 2 mom. mister en studerande sin studierätt, om han eller hon inte har anmält sig på det sätt som bestäms i 1 mom.

Regeln förefaller oskäligt sträng, särskilt som en studerande enligt bestämmelsen kan mista sin studieplats till följd av ett fel eller förbiseende vid inskrivningen, oavsett hur litet det varit. Rätten att studera och få undervisning är förankrad i grundlagens 16 § 2 och 3 mom. om kulturella rättigheter. Därför vill utskottet här upprepa sin tidigare ståndpunkt till en likartad reglering och understryka hur viktig proportionalitetsprincipen är vid tillämpningen av 18 c § 2 mom. om en studerandes möjligheter att hos universitetet ansöka om förnyad studierätt. Men det bästa vore att se över bestämmelsen så att den bättre svarar mot proportionalitetskravet (GrUU 74/2002 rd, s. 5—6).

Helsingfors universitets kansler i statsrådet. Förslaget i lagmotionen att bestämmelsen om rätt för kansler vid Helsingfors universitet att närvara i statsrådet ska upphävas bör i konstitutionellt hänseende bedömas mot bakgrund av universitetens självstyrelse. Genom den nya grundlagen upphävdes specialbestämmelsen om Helsingfors universitets självstyrelse och togs in en allmän bestämmelse om universitetens självstyrelse (RP 1/1998 rd, s. 178/I). Alla universitet har därmed en grundlagsfäst självstyrelse. Följaktligen bygger bestämmelsen om ett universitets kanslers särställning i statsrådets allmänna sammanträde på föråldrade grunder. Det

finns alltså inga konstitutionella hinder för att upphäva bestämmelsen i enlighet med lagmotionen. Universitetens representation i statsrådet bygger på gammal tradition och är en manifestation av aktningen för kultur.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkning mot 18 § 3 mom. beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 28 maj 2004

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst
Henrik Lax /sv

Markus Mustajärvi /vänst
Klaus Pentti /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Risto Kuisma /sd
Veijo Puhjo /vänst
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare var

riksdagens biträdande generalsekreterare Jarmo Vuorinen.