

**GRUNDLAGSUTSKOTTET**

Utlåtande 3/1997 rd

Regeringens proposition 263/1996 rd

*Till Kulturutskottet*

Riksdagen remitterade den 11 februari 1997 proposition 263/1996 rd med förslag till universitetslag och till lag om införande av universitetslagen till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till kulturutskottet.

Utskottet har hört direktören Arvo Jäppinen och regeringsrådet Juhani Saarivuo vid undervisningsministeriet, professorn Mikael Hidén, professorn Antero Jyränki, professorn Ilkka Saravirta, juris doktorn Kauko Sipponen och professorn Kaarlo Tuori.

Grundlagsutskottet har behandlat ärendet från statsförfattningsrättslig synpunkt och anför vördsamt följande.

**Propositionen**

Regeringen föreslår en universitetslag, som skall ersätta de nu gällande 20 lagarna om universitet och andra högskolor inom undervisningsministeriets verksamhetsområde. En särskild lag skall stiftas om införande av universitetslagen.

I universitetslagen ingår bestämmelser om forskning och undervisning, förvaltning, de studerande samt ändringssökande. Universiteten och högskolorna ges avsevärt friare händer att själva strukturera sin förvaltning. Lagen kräver dock att de fortfarande skall ha en styrelse. För forsknings- och undervisningsförvaltningen skall det finnas fakulteter eller andra enheter som universiteten själva får besluta om. I de kollegiala förvaltningsorganen ingår företrädare för professorerna och de övriga lärarna och forskarna, för den övriga personalen och för de studerande. Dessutom skall personer som inte är anställda eller studerar vid universitetet kunna vara medlemmar i dem.

Rektorn väljs av universitetet. Till rektor kan också väljas en person utanför universitetet.

Universitetslagen avses träda i kraft den 1 augusti 1998 och lagen om införande av universitetslagen så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

I motiveringen till lagstiftningsordningen diskuteras förslagen utifrån 77 § regeringsformen om Helsingfors universitets rätt till självstyrelse. Dessutom ställs bestämmelserna om föreningsfrihet i 10 a § regeringsformen i relation till det föreslagna obligatoriska medlemskapet i studentkårer. Enligt motiveringen är förslaget så utformat att det kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att utlåtande av grundlagsutskottet inhämtas i ärendet.

**Utskottets ställningstaganden***Självstyrelse*

Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad enligt 13 § 3 mom. regeringsformen. I motiveringstexterna till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 69) konstaterades att dessa friheter också tryggas genom universitetens och högskolornas lagfästa autonomi. Utskottet har ingenting att invända mot lagförslagen när det gäller bestämmelsen om grundläggande fri- och rättigheter.

En mer omedelbar betydelse från statsförfattningsrättslig synpunkt har 77 § regeringsformen om Helsingfors universitets självstyrelse. Enligt 2 mom. utfärdas nya stadganden om grunderna för universitetets organisation genom lag, men närmare bestämmelser om universitetet genom förordning. Enligt den tolkningspraxis utskottet anammat innebär detta bland annat att universitetets uppgifter, dess förvaltningsorgan och deras sammansättning och inbördes förhållanden samt besvär över förvaltningsorganens beslut bestäms genom lagstadganden och att behövliga stadganden utfärdas om språkförhållandena vid universitetet (se t.ex. GrUU 6/1969 rd).

Generellt sett uppfyller förslaget till universitetslag kraven på vad som enligt 77 § 2 mom. regeringsformen skall stadgas genom lag. Förslaget till styrelsens sammansättning (12 §) och till

ett gemensamt kollegialt förvaltningsorgan för förvaltningen av undervisning och forskning (14 § 2 mom.) kräver dock en noggrannare analys.

I 12 § 1 mom. räknas de grupper upp som skall vara företrädare i universitetets styrelse. Enligt 2 mom. skall antalet medlemmar från varje grupp vara färre än hälften av det totala antalet medlemmar i styrelsen. När det gäller Helsingfors universitet bestäms styrelsemedlemmarnas antal och gruppernas representation genom förordning (4 mom.) och för andra universitets vidkommande genom en instruktion (3 mom.). I en förordning respektive instruktion slås också fast om högst en tredjedel av styrelsemedlemmarna kan utses bland personer utanför universitetet.

Enligt utskottets uppfattning är frågan om hurdan sammansättning det högsta beslutande organet, dvs. styrelsen, skall ha och i synnerhet om utomstående skall ingå där väsentliga faktorer som i statsförfattningsrättsligt hänseende påverkar grunderna för Helsingfors universitets organisation. Det viktiga med tanke på lagstiftningsordningen är om det med hänsyn till 77 § 2 mom. regeringsformen räcker med att det på lagnivå konstateras vilka grupper som skall vara representerade i styrelsen och att det anges att utomstående kan vara medlemmar, eller om dessa frågor bör regleras exaktare i lag. Med tanke på Helsingfors universitets etablerade självstyrelse räcker det enligt utskottet att dessa fakta framgår av lagtexten, precis som föreslagits, så länge universitetsorganen själva med stöd av självstyrelsegrunderna får ta beslut om det exakta antalet grupper i styrelsen och om inval av utomstående. Lagförslaget kan därför på denna punkt behandlas i vanlig lagstiftningsordning förutsatt att besluten om frågorna i 12 § 3 mom. omfattas av bestämmelserna i instruktionen för Helsingfors universitet. Detta kan lämpligen genomföras så att föreslagna 12 § 4 mom. stryks.

Föreslagna 14 § 2 mom. kan inte heller anses vara helt problemfritt med tanke på 77 § 2 mom. regeringsformen. I momentet sägs nämligen ingenting om vilken kompetens det gemensamma kollegiala förvaltningsorganet skall ha. Om det anses vara viktigt att ett organ av detta slag skall kunna tillsättas bör förslaget kompletteras med kompetensförtydligande bestämmelser.

#### *Inskränkning av rätten till studieplats*

Enligt 18 § 1 mom. universitetslagen får en studerande under samma läsår ta emot endast en

studieplats som leder till högskoleexamen. Det som gör förslaget betydelsefullt ur statsförfattningsrättslig synpunkt är 13 § 3 mom. regeringsformen. Vid revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna angavs i förarbetena till detta moment (RP 309/1993 rd, s. 69) att undervisningens frihet bland annat innefattar friheten att studera och inhämta kunskap i frågor som intresserar en själv. Det föreslagna lagrummet, i likhet med antagningsförfarandet, följer av att det finns fler sökande än studieplatser. Trots denna bakgrund måste förslaget anses inkonsekvent med avseende på principen om friheten att studera. Med hänsyn till att den föreslagna inskränkningen dock bidrar till att trygga andras studierätt och att den dessutom är rätt liten till omfattningen då den endast omfattar ett läsår, anser utskottet att förslaget till denna del kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Det är viktigt att de som fått studieplats vid ett universitet som motvikt till begränsningen får bedriva studier också vid andra fakulteter. — Studieplats betyder i det aktuella förslaget studieplats vid antingen ett universitet eller en yrkeshögskola. För lagsystematikens skull kunde det eventuellt vara på sin plats att ta in en likartad bestämmelse i lagen om yrkeshögskolestudier.

#### *Språkkvoter*

I 18 § 2 mom. i förslaget till universitetslag ingår en regel om likvärdiga antagningsgrunder för de sökande. Avvikelse från dem tillåts dock i begränsad utsträckning för att utbildningsbehovet för någon språkgrupp skall kunna tillgodoseas. Enligt 26 § kan Helsingfors universitet reservera en del av nybörjarplatserna för sökande som kan svenska.

Regleringen i fråga om Helsingfors universitet måste uppfattas som att den fullföljer det grundlagsenliga mandatet i 14 § 2 mom. regeringsformen. Med beaktande av denna bestämmelse i grundlagen är det helt klart att kvotsystemet för Helsingfors universitet vilar på en sådan godtagbar grund som med stöd av 5 § 2 mom. regeringsformen tillåter särbehandling bland annat på grund av språket.

Föreslagna 18 § 2 mom., som gäller samtliga universitet, binder inte på samma sätt avsteget från antagningsgrunderna till regeringsformens bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna för språkliga och kulturella grupper. Trots detta kan det föreslagna begränsade undantaget från likabehandling motiveras med 14 §

3 mom. regeringsformen om samernas, zigenarnas och andra gruppers rätt att bevara och utveckla sitt språk och sin kultur. Därför är särbehandling på språkliga grunder ett sådant godtagbart skäl som avses i 5 § 2 mom. regeringsformen.

Utskottet poängterar att dessa två kvotbestämmelser bör tillämpas med hänsyn till att kvoten inte får växa sig så stor och antagningsgrunderna för olika grupper inte uppvisa så stora skillnader att avsteget från den formella likställheten ej längre kan anses godtagbart.

#### *Val av ledamöter i riksätten*

I förslaget till universitetslag slår 28 § fast Helsingfors universitets juridiska fakultets sammansättning när en ledamot eller suppleant av riksätten skall väljas. Denna rätt speciella bestämmelse är onödig, menar utskottet. I stället kan 1 § 2 mom. lagen om riksätten tolkas utifrån hurdan förvaltning Helsingfors universitet kommer att få enligt universitetslagen. Den föreslagna paragrafen bör lämpligen strykas.

#### *Besväröförbud*

I 36 § i förslaget till universitetslag bestäms om vissa besväröförbud. Enligt utskottet täcker 16 § 1 mom. regeringsformen om vars och ens rätt att få ett beslut som gäller hans rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt lagskipningsorgan de besväröförbud som gäller antagning av studerande och disciplinstraff i form av varning. Därför krävs för vanlig lagstiftningsordning att det blir möjligt att hänskjuta dessa beslut till ett oavhängigt lagskipningsorgan.

#### *Medlemskap i studentkåren*

Alla studerande vid ett universitet hör till studentkåren enligt 41 § 1 mom. i förslaget till universitetslag. Förslaget bör ses i relation till 10 a § regeringsformen om föreningsfrihet. Föreningsfriheten är en grundläggande rättighet, till vilken enligt 2 mom. hör "rätten att utan tillstånd bilda föreningar, tillhöra eller inte tillhöra föreningar och ta del i föreningars verksamhet".

Den s.k. negativa föreningsfriheten, rätten att inte tillhöra en förening, är bokstavligen tryggad i grundlagen. Trots detta konstaterades i förarbetena till revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 64) att bestämmelsen inte hindrar att man i fortsättning-

en på lagstiftningsväg bildar offentligrättsliga föreningar med en offentlig uppgift på samma sätt som förut och genom lag också stadgar om medlemskap i en sådan förening. Regeringen påpekade samtidigt att bestämmelsen om föreningsfrihet i grundlagen talar för en återhållsam inställning till tvångsmedlemskap.

I situationer som denna bör man enligt utskottets uppfattning främst försöka finna lösningsmodeller som grundlagens lydelse är klart tillämplig på, alltså lösningar som inte bygger på tvångsmedlemskap (jfr exempelvis 64 § jaktlagen om jaktvårdsföreningar). Trots skrivningen ansågs det i samband med revideringen av de grundläggande fri- och rättigheterna att det är tillåtet att i lag stifta om medlemskap i en offentligrättslig förening. Därför anser utskottet att förslaget om tvångsmedlemskap i studentkåren är godtagbart från grundlagssynpunkt, i synnerhet som studentkåren av hävd måste betraktas som en del av ett universitet med självstyrelse och dessutom spelar en framträdande roll i universitetets förvaltning. Ett villkor för vanlig lagstiftningsordning är dock att studentkårens offentliga uppgifter nämns i lagförslaget, med andra ord att det specificeras i vilket syfte studentkåren kan existera och upprätthålla tvångsmedlemskap med därtill hörande medlemsavgifter.

Tvångsmedlemskapet i studentkårerna kan inte direkt bedömas utifrån Europadomstolens och Europakommissionens tillämpningspraxis i anknytning till artikel 11 i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna. Den springande punkten enligt dessa tolkningar är om föreningen är privaträttslig eller offentligrättslig. Föreningar enligt artikel 11 är frivilliga sammanslutningar bildade för gemensamma intressen och därmed faller offentligrättsliga föreningar inte under artikeln.

#### *Universitetens normgivningskompetens*

En generell bestämmelse om normgivningskompetensen ingår i 42 § i förslaget till universitetslag. Det finns ingenting i grundlagen som talar mot att universitet organiserade som sammanslutningar med självstyrelse ges normgivningskompetens i frågor som gäller deras förvaltning och verksamhet (jfr GrUU 20/1993 rd). Föreslagna 12 § 3 mom. kan dock kritiserars för att inte vara korrekt. Bestämmelsen innebär att styrelsen för de universitet som saknar kansler genom en instruktion i avgörande grad kan ändra sin egen sammansättning för nästa mandatperiod när det

gäller antalet representanter för olika grupper och med stöd av 42 § också ändra styrelsens mandatperiod. Detta vore en synnerligen säregen lösning, anser utskottet.

Med stöd av det ovan sagda anför grundlagsutskottet vördsamt

*att det andra lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver och*

Helsingfors den 21 mars 1997

I den avgörande behandlingen deltog ordföranden Ville Itälä /saml, vice ordföranden Johannes Koskinen /sd, medlemmarna Esko Helle /vänst, Gunnar Jansson /sv, Anneli Jäätteenmäki /cent, Marjut Kaarilahti /saml, Juha Korkeaoja /cent, Valto Koski /sd, Heikki Koskinen /saml,

*att det första lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver förutsatt att de statsförfattningsrättsliga anmärkningarna som utskottet framställt mot 12 § 4 mom. samt 36 och 41 § beaktas på lämpligt sätt.*

Osmo Kurola /saml, Johannes Leppänen /cent, Paavo Nikula /gröna, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /vgr och Maija-Liisa Veteläinen /cent samt suppleanterna Jouko Jääskeläinen /fkf och Reijo Kallio /sd.

### Avvikande åsikt

#### I

Vi håller inte med utskottsmajoriteten om att det trots 10 a § 2 mom. regeringsformen räcker med vanlig lagstiftningsordning för tvångsmedlemskap i studentkårer. Lagrummet är av rätt färskt datum och följer inte gamla mönster till innehållet. Därför anser vi att det bör tolkas bokstavligen i fall likt det relaterade. För denna tolkning talar också den återhållsamma inställning till tvångsmedlemskap som motiveringstexten till revideringen av de grundläggande rättigheterna uttryckligen anger. Av 10 a § 2 mom. regeringsformen följer för det första att det i regleringen på lagnivå rörande en offentligrättslig förening bör anges vilka dess offentliga upp-

gifter är, med andra ord för vilket syfte den får existera och uppbära medlemsavgifter för sin verksamhet. Det andra statsförfattningsrättsliga kravet gäller att medlemskapet inte får göras obligatoriskt (jfr exempelvis 64 § jaktlagen om jaktvårdsföreningar) när det i lag bestäms om medlemskap i en sådan förening. I och med att föreslagna 41 § inte uppfyller någotdera av de absoluta kraven för vanlig lagstiftningsordning krävs det enligt vår åsikt att lagförslaget ändras på bägge punkterna för att det skall kunna behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen bestämmer.

Helsingfors den 21 mars 1997

Ville Itälä /saml  
Heikki Koskinen /saml

Marjut Kaarilahti /saml  
Osmo Kurola /saml

Johannes Leppänen /cent

## II

Jag kan inte omfatta grundlagsutskottsmajoritetens ståndpunkt i utlåtandet om förslaget till universitetslag till den del den gäller studiebegrensningarna i 18 § 1 mom.

I 13 § 2 och 3 mom. regeringsformen sägs: ”Det allmänna skall, enligt vad som närmare stadgas genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att utan hinder av medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov erhålla även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad.”

En studerande får enligt föreslagna 18 § 1 mom. under samma läsår ta emot endast en studieplats som leder till högskoleexamen. I motiveringen till propositionen nämns att begränsningen också gäller studerande vid yrkeshögskolor.

Utskottet framhåller i sitt utlåtande att den föreslagna bestämmelsen är inkonsekvent med hänsyn till principen om studiefrihet.

När de grundläggande fri- och rättigheterna reviderades konstaterades i motiveringen att envars rätt att i enlighet med den egna förmågan, de egna anlagen och de egna särskilda behoven få utbildning täcker utbildningen allt från förskoleundervisning till den högsta undervisningen. Dessutom sades det att ”undervisningens frihet

innefattar friheten att studera och inhämta kunskap i frågor som intresserar en själv och friheten att undervisa på det sätt man själv väljer såväl innehållet som till metoden.”

Om någon har förmåga och lust att samtidigt studera vid två fakulteter med sikte på två högskoleexamina, exempelvis i ekonomi och juridik — något som många har nytta av när de söker arbete — anser jag att denna rätt inte bör förvägras dem, inte ens under det ena år som utskottsmajoriteten anser vara en kort tid.

Utskottet motiverar också sin ståndpunkt med att begränsningen öppnar studiemöjligheter för andra. Motiveringen är ihålig i och med att det går bra att efter ett år ta emot en studieplats och det betyder att de som klarat sig sämre i inträdesförhören det året blir sidsteppade.

Med stöd av det ovan relaterade anför jag

*att det andra lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver och*

*att det första lagförslaget kan behandlas i den ordning 66 § riksdagsordningen föreskriver under förutsättning att utskottets statsförfattningsrättsliga anmärkningar om 12 § 4 mom. och 18 § 1 mom. samt 36 och 41 § beaktas på lämpligt sätt.*

Helsingfors den 21 mars 1997

**Marjut Kaarilahti /saml**

