

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 60/2010 rd

**Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, yrkeshögskolelagen och universitetslagen samt av 6 § i straffregisterlagen**

*Till kulturutskottet*

### INLEDNING

#### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 5 oktober 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, yrkeshögskolelagen och universitetslagen samt av 6 § i straffregisterlagen (RP 164/2010 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kulturutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- överdirektör Sakari Karjalainen, regeringsråd Kaija Suorsa-Aarnio och regeringsråd Maiju Tuominen, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Camilla Busck-Nielsen, justitieministeriet
- professor Tuomas Ojanen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av  
— professor Olli Mäenpää.

### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om yrkesutbildning, lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning, yrkeshögskolelagen, universitetslagen och straffregisterlagen. Syftet är att förbättra säkerheten inom utbildningen och i arbetslivet efter utbildningen genom att ge utbildningsanordnarna och högskolorna fler metoder för att tackla olämplighets- och säkerhetsfrågor som gäller studerande.

Utbildningslagarna föreslås få bestämmelser om att en studerandes studierätt i vissa situationer kan dras in om studierna är förbundna med

krav som hänför sig till minderårigas säkerhet, patient- eller kundsäkerhet eller trafiksäkerhet. Om studierna i väsentlig utsträckning förutsätter arbete bland minderåriga ska studierätten kunna dras in om den studerande har dömts till straff för vissa uppräknade brott.

Regeringen föreslår preciseringar av bestämmelserna om hinder för antagning som studerande i lagen om yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning. Motsvarande bestämmelser ska fogas till yrkeshögskolelagen och universitetslagen. Det föreslås också en be-

stämmelse om den studerandes rätt till trygg studiemiljö i högskolelagstiftningen. Disciplinbestämmelserna i utbildningslagarna ska preciseras. Vidare föreslås de få bestämmelser om narkotikatestning av studerande.

Lagarna ska också kompletteras med bestämmelser om förfarandet vid indragning och återställande av studierätten, disciplinförfarande, hantering av känsliga uppgifter, rätten att få uppgifter och ändringssökande.

Lagarna avses träda i kraft hösten 2011.

I motiven till lagstiftningsordning granskar regeringen bestämmelserna om indragning av studierätten och hinder för antagning som studerande med avseende på diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom., de i 16 § 2 mom. garanterade lika möjligheterna för var och en att få även annan än grundläggande utbildning enligt sin förmåga och sina särskilda behov och näringsfriheten enligt 18 § 1 mom. Bestämmelser-

na om förfarandet vid indragning och återställande av studierätten granskas i ljuset av 124 § i grundlagen, som gäller överföring av offentliga förvaltningsuppgifter. Andra bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna som ansetts ha bäring på propositionen är rätten till personlig frihet och integritet enligt 7 § i grundlagen (narkotikatest), skyddet för privatlivet och personuppgifter samt hemfrid enligt 10 § i grundlagen (narkotikatest, integritetsskydd och information, disciplin) och rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen (disciplin). Bestämmelserna om ordningsstadgor har bedömts mot 80 och 124 § i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men på grund av de konstitutionella synpunkter som gäller de studerandes rättigheter och skyldigheter anser regeringen det ändå vara motiverat att utlåtande begärs av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Hinder för antagning som studerande*

Regeringen föreslår bestämmelser om hinder för antagning som studerande i 27 a § i lagen om yrkesutbildning (lagförslag 1), 20 a § i yrkeshögskolelagen (lagförslag 3) och 37 a § i universitetslagen (lagförslag 4). Dessutom föreslås i 11 § i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (lagförslag 2) en bestämmelse som hänvisar till 27 a § i lagen om yrkesutbildning. När det gäller yrkesutbildning kan den inte antas som studerande vars hälsotillstånd eller funktionsförmåga gör att han eller hon inte är lämplig för praktiska uppgifter i anslutning till studierna eller för inläring i arbetet. I fråga om yrkeshögskola och universitet gäller att den inte kan antas som studerande vars hälsotillstånd eller funktionsförmåga gör att han eller hon inte är lämplig för praktiska uppgifter eller praktik i anslutning till studierna. För de sistnämnda har man till skillnad från när det gäller yrkesutbildning begränsat bestämmelsernas räckvidd till studier som är förbundna

med krav som hänför sig till minderårigas säkerhet, patient- eller kundsäkerheten eller trafiksäkerhet. Samtidigt sägs det i lagförslagen att en omständighet i anslutning till hälsotillståndet eller funktionsförmågan inte utgör ett hinder för antagning som studerande, om hindret kan undanröjas med rimliga åtgärder.

I propositionsmotiven (s. 44/II, 57/II och 67/I) konstateras det exempelvis att allvarligt beroende av narkotika eller andra droger avsevärt kan påverka en persons hälsotillstånd eller funktionsförmåga. Samtidigt framgår det att också en funktionsnedsättning eller någon annan omständighet som påverkar hälsotillståndet än drogberoende kan komma i fråga som hinder för antagning som studerande. De föreslagna bestämmelserna måste i detta hänseende bedömas utifrån diskrimineringsförbudet i 6 § 2 mom. i grundlagen. Paragrafen föreskriver att ingen utan godtagbart skäl får särbehandlas på grund av bland annat hälsotillstånd eller handikapp. Diskrimineringsförbudet har inte ansetts förbjuda all särbehandling av människor, inte ens när

den beror på någon av de orsaker som uttryckligen nämns i bestämmelsen. Det väsentliga är huruvida man kan särbehandla någon av en orsak som gäller hans eller hennes person på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Kraven på motiveringen är ändå höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingsorsaker som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 1/2006 rd, s. 2/I, och GrUU 38/2006 rd, s. 2). Utskottet har utöver att bedöma om grunden kan godtas också fäst avseende vid om den föreslagna metoden står i rätt proportion till det eftersträvade målet (GrUU 38/2006 rd, s. 3/II).

Bedömningen måste också ske med beaktande av 16 § 2 mom. i grundlagen, som förskriver att det allmänna ska säkerställa lika möjligheter för var och en att enligt sin förmåga och sina särskilda behov få också annan utbildning än grundläggande utbildning. Utskottet menar att "enligt sina särskilda behov" avser bland annat att det allmänna ska sträva efter att avlägsna eventuella hinder för studier som hälsotillstånd eller funktionsnedsättning medför (jfr GrUU 31/2009 rd, s. 2/I). Särskilt i fråga om universitetsstudier har bestämmelserna också kopplingar till grundlagens 16 § 3 mom. om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet.

Utskottet pekar här också på FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som Finland undertecknat och meddelat sig ratificera. Det har ansett det viktigt att de nationella verkställighetsåtgärderna i fråga om konventionen genomförs omgående (GrUU 1/2010 rd, s. 3/I). I artikel 24 i konventionen sägs det bland annat att personer med funktionsnedsättning inte får utestängas från det allmänna utbildningssystemet och att skälig anpassning erbjuds utifrån personliga behov. Också i artikel 26 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna erkänns funktionshindrade personers rätt att få del av åtgärder som syftar till att säkerställa deras sociala och yrkesmässiga integrering.

Det framgår av propositionsmotiven att bestämmelserna om hinder för antagning som studerande handlar om att studierätten kan begrän-

sas bara om hälsotillståndet eller någon annan omständighet i anslutning till personen enligt en objektiv bedömning förhindrar studierna. Det sägs att hindren för antagning som studerande endast gäller vissa noggrant angivna utbildningar där skyddet av andra personers hälsa och säkerhet accentueras (se s. 78/II). Detta är i och för sig omständigheter som kan motivera särbehandling och som är godtagbara med avseende på diskrimineringsförbudet i grundlagen. Utskottet anser det vara klart att hälsotillstånd och funktionsnedsättning i vissa fall kan utgöra praktiska hinder för studier. Proportionalitetskravet innebär emellertid att bestämmelserna om hinder för antagning som studerande av dessa orsaker måste vara sådana att de inte i onödan begränsar funktionsnedsatta personers möjligheter till utbildning.

I ljuset av det ovan sagda har utskottet särskilt granskat 27 a § i lagförslag 1. Hindren för antagning kopplas i den paragrafen inte till säkerhetskrav som gäller studierna, utan bestämmelsen ser ut att kunna tillämpas på alla yrkesutbildningar. Bestämmelsen behöver således kompletteras exempelvis med angivande av krav på säkerhet vid studierna såsom i 20 a § 1 mom. i lagförslag 3 och 37 a § 1 mom. i lagförslag 4. Detta ligger också i linje med propositionsmotiven.

Vad gäller de nämnda aspekterna på grundläggande och mänskliga rättigheter och även propositionsmotiven förefaller formuleringen av bestämmelserna om hinder för antagning som studerande i såväl lagförslag 1 som lagförslag 3 och 4 misslyckad. Intrycket är att den uppställda huvudregeln är att den inte kan antas som studerande vars hälsotillstånd eller funktionsförmåga gör att han eller hon inte är lämplig för praktiska uppgifter i anslutning till studierna. Sedan nämner man på sätt och vis i andra hand att en sådan omständighet inte utgör ett hinder för antagning, om hindret kan undanröjas med rimliga åtgärder. Utskottet anser att utgångspunkten för regleringen bör vara en strävan att undanröja hinder. Det är först när hindren inte går att undanröja med rimliga åtgärder eller när det anars är uppenbart att personen i fråga på grund

av sitt hälsotillstånd eller sin funktionsförmåga inte kan delta i utbildningen som man får besluta att inte anta en person som annars skulle antas.

Också uttrycket "vars hälsotillstånd eller funktionsförmåga gör att han eller hon inte är lämplig" ("terveydentiltaan tai toimintakyvyttään soveltuva") är relativt vagt för att användas i ett sammanhang av detta slag som gäller utövande av grundläggande fri- och rättigheter, i synnerhet när man beaktar att bestämmelserna ska tillämpas i många läroanstalter på olika håll i landet och det är fråga om en föregripande lämplighetsbedömning. Kulturutskottet bör försöka precisera bestämmelserna i detta avseende.

Dessutom påpekar utskottet att det inte nödvändigtvis innebär att en person inte lämpar sig för studier på ett visst område att dennes hälsotillstånd eller funktionsnedsättning i och för sig kan förhindra deltagande i exempelvis vissa praktiska uppgifter inom utbildningen. Detta bör beaktas också vid tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna om hinder för antagning som studerande.

#### *Indragning av studierätt*

I 32 § 1 mom. i lagförslag 1 föreslås bestämmelser om indragning av studierätt i vissa situationer på områden där studierna eller utövandet av yrket är förbundna med krav som hänför sig till minderårigas säkerhet, patient- eller kundsäkerhet eller trafiksäkerhet. Paragrafens 2 mom. gäller indragning av studierätt på områden där studierna eller den studierelaterade inläringen i arbetet i väsentlig utsträckning kräver arbete med minderåriga. I dessa fall kan studierätten dras in om det behövs för att skydda minderåriga och om den studerande har dömts till straff för något av de brott som nämns i momentet. Bestämmelser med samma sakinhåll finns i 25 a § i lagförslag 3 och 43 a § i lagförslag 4.

Bestämmelserna måste granskas utifrån 16 § 2 mom. i grundlagen. Indirekt har indragning av studierätten också relevans för näringsfriheten och rätten att utöva yrke enligt 18 § 1 mom. i grundlagen, om slutförda studier är en förutsättning för att man ska kunna utöva ett visst yrke eller idka viss näring.

Bestämmelserna om indragning av studierätten har godtagbara grunder med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. De gäller andra personers hälsa och säkerhet. I synnerhet de tungt vägande argumenten som gäller skydd av minderåriga talar för relativt långtgående inskränkningar i studierätten. Samtidigt måste bedömningen av om bestämmelserna är välavvägda eller inte ske med beaktande av att indragning av studierätten innebär ett kraftigt ingrepp i den studerandes rättigheter (jfr GrUU 74/2002 rd, s. 5—6). Därför är det viktigt att indragningen av studierätten kopplas till sådant som redan skett och till att andra människors hälsa och säkerhet äventyras allvarligt eller att det sker upprepade gånger.

När det gäller bestämmelsernas proportionalitet har utskottet noterat att de förordningsutkast som bifogats propositionen innehåller sådana examensbenämningar där en indragning av studierätten ser ut att inte längre ligga i linje med målen att trygga minderårigas säkerhet, patient- och kundsäkerhet eller trafiksäkerhet. Till dessa examina hör åtminstone yrkeshögskolornas kulturexamina och universitetens teologiexamina.

Dessutom vill utskottet understryka att det bara i undantagsfall ska vara möjligt dra in någons studierätt på grund av funktionsnedsättning i de fall som avses i 32 § 1 mom. 2 punkten i lagförslag 1, 25 a § 1 mom. 2 punkten i lagförslag 3 och 43 a § 1 mom. 2 punkten i lagförslag 4. Dessa punkter bör enligt utskottet kompletteras med ett uppenbarhetskriterium eller något annat kriterium som höjer tröskeln för att dra in studierätten.

#### *Rätt att få uppgifter*

Medlemmarna i universitetets organ, universitetsanställda, personer som deltar i undervisningspraktik och de anställda på praktikplatsen och personer som ansvarar för studenthälsovården får enligt 90 a § i lagförslag 4 trots sekretessbestämmelserna till varandra och till myndigheter med ansvar för utbildningen och säkerheten ge nödvändiga uppgifter som behövs för att anordna utbildningen på behörigt sätt och för att garantera säkerheten. Motsvarande bestämmel-

ser om rätten att få uppgifter finns i 43 § 4 mom. i lagförslag 1 och 40 § 3 mom. i lagförslag 3.

Den föreslagna rätten till information är formulerad så att den är mycket omfattande. När det gäller universiteten täcker den personkrets som har rätt att ge ut och få information utan avgränsning in hela personalen och alla som ansvarar för studenthälsovård. Innehållet i de sekretessbelagda uppgifterna begränsas endast med en oklar hänvisning till uppgifter som är nödvändiga för att anordna utbildningen på behörigt sätt och för att garantera säkerheten. Bestämmelsen är formulerad så att den bland annat tillåter att de hälso- och sjukvårdsansvariga kan lämna ut känsliga uppgifter om de studerandes hälsotillstånd till vem som helst av de universitetsanställda, om uppgifterna är nödvändiga för att utbildningen ska kunna ordnas på behörigt sätt.

En så här omfattande rätt till information är så summariskt vag och ospecificerad att den helt klart strider mot 10 § 1 mom. i grundlagen (GrUU 42/2010 rd, s. 3, se även GrUU 14/2002 rd, s. 2—5 och GrUU 74/2002 rd, s. 4—5), även om man på behörigt sätt kopplat utlämnandet och mottagandet av uppgifterna till nödvändighetskriteriet. Med andra ord måste 90 a § i lagförslag 4 bli väsentligt mer exakt. Det måste klart framgå av bestämmelsen vilka uppgifter som får lämnas och i vilket syfte och även vem som har rätt att få uppgifter. Rätten att få och lämna sekretessbelagda uppgifter måste i ett sådant sammanhang specifikt knytas till de situationer där det kan var motiverat att få och lämna ut information av nödvändighetsskäl (t.ex. när studierätt ska dras in) och begränsas till de personer som av dessa orsaker måste få information. På motsvarande sätt måste också 43 § 4 mom. i lagförslag 1 och 40 § 3 mom. i lagförslag 3 preciseras. Utan dessa preciseringar kan lagförslagen inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

### *Disciplin*

Bestämmelserna om disciplin motsvarar huvudsakligen de krav grundlagsutskottet tidigare ställt på sådan lagstiftning (se särskilt GrUU

74/2002 rd, s. 5, GrUU 12/2006 rd, s. 3 och GrUU 11/2009 rd, s. 7—8). De gärningar och försummelser som kan leda till disciplinära påföljder beskrivs tillräckligt exakt för att kunna slås fast. Dessutom har de graderats på lämpligt sätt med avseende på hur allvarlig förseelsen är. Det kan ändå anses vara en brist att disciplinbestämmelserna är nästan identiska i de olika lagförslagen och att de därmed inte fullt ut beaktar exempelvis universitetsstudiernas särdrag (se GrUU 11/2009 rd, s. 8/I).

Bestämmelserna innehåller en möjlighet att avhålla en studerande från studierna, om denne är misstänkt för brott. Det får gälla den tid som förundersökningen pågår eller åtalet är anhängigt, dock högst ett år i sänder (35 § 5 mom. i lagförslag 1, 28 § 4 mom. i lagförslag 3 och 45 § 4 mom. i lagförslag 4). Detta kan åtminstone i vissa fall bli problematiskt med tanke på den oskuldspresumtion som hör till garantierna för en rättvis rättegång i 21 § i grundlagen och som finns inskriven i artikel 6.2 i Europakonventionen. Detta kan särskilt vara fallet när det inte är fråga om sådana gärningar, främst inom läroanstalten, som den studerande även annars kan avstängas för i högst ett år också med stöd av andra bestämmelser i de berörda paragraferna. Därför bör bestämmelserna om avhållande från studier till följd av brottsmisstanke utgå. Alternativt kan bestämmelserna ändras så att de betydligt klarare än i förslagen anger att en studerande endast ytterst exceptionellt får avhållas från studierna medan förundersökning pågår eller åtal handläggs. Detta är möjligt bara om det brott som den studerande misstänks för är av sådan art och så pass grovt att det visar att den studerandes förfarande väsentligt står i strid med studiernas syfte och kan äventyra andras säkerhet på läroanstalten eller i studierelaterad praktik. Dessutom måste det framgå av bestämmelserna att det finns synnerligen sannolika skäl för misstanken. Bestämmelserna måste antingen utgå eller ändras på ovan angivet sätt för att lagförslag 1, 3 och 4 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

**GrUU 60/2010 rd — RP 164/2010 rd**

*Annat*

Bestämmelserna om narkotikatest motsvarar huvudsakligen de krav grundlagsutskottet tidigare ställt på sådan lagstiftning (se GrUU 10/2004 rd, s. 2—3, och GrUU 12/2006 rd, s. 2/II) och det finns inget att anmärka mot dem. Detsamma gäller de föreslagna bestämmelserna om ordningsstadgor och andra ordningsbestämmelser (se GrUU 70/2002 rd, s. 5, och GrUU 28/2004 rd, s. 5).

*Utlåtande*

Grundlagsutskottet meddelar

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1, 3 och 4 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 35 § 5 mom. och 43 § 4 mom. i lagförslag 1, 28 § 4 mom. och 40 § 3 mom. i lagförslag 3 och 45 § 4 mom. och 90 a § i lagförslag 4 beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 25 februari 2011

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)

Ville Niinistö /gröna  
Mikaela Nylander /sv  
Tuula Peltonen /sd  
Veijo Puhjo /vänst  
Tuulikki Ukkola /saml  
Ilkka Viljanen /saml  
ers. Seppo Särkiniemi /cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Petri Helander.