

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 70/2002 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning samt 11 och 16 § lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 oktober 2002 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning samt 11 och 16 § lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (RP 205/2002 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Eeva-Riitta Pirhonen, undervisningsministeriet
- lagstiftningsråd Arja Manner, justitieministeriet
- juris licentiat (disp.) Pentti Arajärvi
- professor Mikael Hidén
- juris licentiat Maija Sakslin
- professor Martin Scheinin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om grundläggande utbildning, gymnasielagen, lagen om yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning ändras. Syftet är att understryka insatserna dels för att förebygga svårigheter under barns och ungdomars utveckling och ingripa i dem tidigt, dels för att främja en god inlärning samt elevernas psykiska och fysiska hälsa och sociala välfärd. Bestämmelserna om barns och ungdomars rätt till en trygg studiemiljö föreslås bli kompletterade. Enligt förslaget skall en särskild plan utarbetas för att skydda elever och studerande mot våld, mobbning och bråk. Utbildningsanordnaren skall också godkänna ord-

ningsregler. I propositionen föreslås bestämmelser om rektorns och lärarnas disciplinära befogenheter. Dessutom föreslår regeringen ändringar i bestämmelserna om försöksverksamhet för att utveckla utbildningen och undervisningen och om rätten att söka ändring.

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

Regeringen tar i motiveringen till lagstiftningsordningen upp frågan om jämlikhet, personlig integritet och överföring av en offentlig förvaltningsuppgift. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsord-

ning. Men eftersom propositionen innehåller en del frågor av betydelse för de grundläggande fri- och rättigheterna och för befogenheten att utfär-

da rättsregler, har regeringen ansett det önskvärt att grundlagsutskottet under riksdagsbehandlingen ombes yttra sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Försök

Förslagen. I 20 § i lagen om grundläggande utbildning föreslås ingå tydligare bestämmelser om försök som sätts upp för att utveckla utbildningen och undervisningen. Undervisningsministeriet och i vissa fall utbildningsstyrelsen kan på utbildningsanordnarens begäran bevilja försökstillstånd på högst tre år och förlänga det med högst två år. I försöksverksamheten tillåter 20 § 1 mom. avvikelser från timfördelningen och grunderna i läroplanen enligt 14 § och från bestämmelserna om omfattningen av den undervisning som ges eleven per år och vecka, elevens dagliga arbetsmängd, tiden för skolstarten och uppflyttning från en årsklass till en annan. I försöksverksamheten skall det iakttas ett program som godkänns av utbildningsstyrelsen.

En likartad bestämmelse ingår i 15 § i det andra lagförslaget. Enligt den kan avvikelser göras från timfördelningen och grunderna i läroplanen och från bestämmelserna om undervisningens omfattning och innehåll.

Inom yrkesutbildningen är det med stöd av 23 § i det tredje lagförslaget tillåtet med avvikelser från examensstruktur, examina och examensbenämningar, utbildningsprogram för examina, gemensamma studier och studieomfattning. På utbildningsanordnarnas ansökan väljs så många enheter som behövs för att målsättningen skall uppnås. Ett försökstillstånd kan beviljas för högst fyra år och förlängas med högst fyra år.

Bedömningsgrunderna. Jämlikhetsbestämmelsen i grundlagens 6 § förutsätter i princip likabehandling bl.a. oavsett bostadsort. Grundlagsutskottet har emellertid ansett att försökslagstiftning som leder till en viss grad av olikhet i sig är

godtagbar ur jämlikhetssynvinkel. I dessa sammanhang har utskottet understrukit att jämlikhetsprincipen inte sätter några stränga gränser för lagstiftarens prövning när regleringen anpassas efter kraven i samhällsutvecklingen och att försöket åtminstone inom vissa gränser kan utgöra ett godtagbart skäl för att i regionalt hänseende göra avsteg från jämlikhetsprincipen (GrUU 65/2002 rd, s. 4 första spalten och GrUU 39/2002 rd, s. 2 första spalten).

När det gäller bestämmelserna om försök bör det å andra sidan beaktas att det i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna påpekades att det skall föreskrivas genom lag om anlitande av de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta i fråga om de grundläggande fri- och rättigheterna viktiga krav på bestämmelser i lag sträcker sig också till likställighetsprincipen (GrUU 19/1997 rd). Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande om försöket att utveckla studentexamen (GrUU 58/2001 rd, s. 2 andra spalten) att lagförslaget måste ha bestämmelser om hur studentexamen är uppbyggd och vad som ingår i examen liksom om i vilken mån examen kan verkställas på något annat sätt än de generella bestämmelserna i lagen föreskriver för att kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet förutsatte också bestämmelser om valet av försöksskolor eller försöksplatser, som är vägledande för myndigheternas prövningsrätt. Ett annat krav var att det uppställs en tidsgräns för giltighetstiden för bestämmelserna om försöket så att de bara gäller under den korta tid som krävs för försöket.

Bedömning av förslagen. Att utveckla utbildning och undervisning är ett godtagbart skäl för begränsade försök i olika delar av landet. Varje försök bör emellertid objektivt bedömt vara nödvändigt. Detta bör rimligen tas med i det första

och det andra lagförslaget (jfr 23 § 1 mom. i det tredje lagförslaget). En allmän förutsättning för ett försök bör dessutom vara, menar utskottet, att resultaten av försöket utreds och utvärderas på behörigt sätt (GrUU 39/2002 rd, s. 2 andra spalten).

Förslaget till lag om grundläggande utbildning har enligt utskottets mening tillräckligt exakta bestämmelser om på vilka punkter avvikelser från lagens allmänna bestämmelser får göras i ett försök. Det är framför allt undervisningsformerna och undervisningens omfattning som kan regleras inom ett försök medan det däremot inte är tillåtet att avvika från undervisningsmålen eller de lagfästa minimikraven för undervisningens omfattning och innehåll. De elever som deltar i försöket särbehandlas följaktligen inte i relation till de övriga eleverna när det gäller väsentliga faktorer i anknytning till den grundläggande utbildningen. Trots detta bör kulturutskottet enligt grundlagsutskottets mening överväga om en maximalt fem år lång försökstid är alltför lång sett ur en grundskolelevs synvinkel.

I ett gymnasieförsök får enligt 15 § i det andra lagförslaget avvikelser göras från timfördelningen och grunderna i läroplanen och dessutom från bestämmelserna om undervisningens omfattning och innehåll. Som bestämmelsen är formulerad lämnar den rätt mycket rum för tolkning. Gymnasieundervisningen avviker dock i många hänseenden från den grundläggande utbildning som ges läropliktiga barn. När man talar om jämlikhet bör man exempelvis observera att de studerande också skall ha möjlighet till individuella val i gymnasieundervisningen och att det därför redan nu förekommer elev- och gymnasievisa skillnader i undervisningen. Dessutom kan utbildningen delvis eller helt ordnas i form av när- eller distansundervisning och gymnasiets lärokurs tenteras vid separata prov, oberoende av på vilket sätt den studerande har inhämtat de kunskaper och färdigheter som hör till lärokursen. Detta till trots bör lagförslaget preciseras, menar utskottet. Möjligheterna till försöksverksamhet bör i lagen begränsas åtminstone genom bestämmelser om vilka med hänsyn till

gymnasiets lärokurs väsentliga krav som inte kan åsidosättas i försöket med stöd av tillståndet. — Också 23 § i det tredje lagförslaget bör preciseras på samma sätt. En annan sak utskottet vill fästa kulturutskottets uppmärksamhet på är att försökstiden kan omfatta åtta år enligt 23 § 3 mom. Det är en mycket lång tid för ett försök, menar utskottet.

I alla tre lagförslagen är bestämmelserna som styr myndigheternas tillståndsprövning relativt vagt formulerade. Denna brist uppvägs något av att försökstillstånden beviljas på ansökan av utbildningsanordnaren. Trots det bör enligt utskottets mening ett villkor för försökstillstånd vara att sökanden och respektive skolor eller läroinrättningar har förutsättningar att genomföra försöket på ett sätt som motsvarar dess syfte och utan att äventyra elevernas undervisningsrelaterade rättigheter. En passus om detta bör infogas i de föreslagna lagarna.

Tillgripande av kraftmedel

Förslagen. I 36 b § i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs om rektorns och lärarens rätt att avlägsna en elev från klassrummet eller ett annat undervisningsrum och från en skoltillställning. Ett villkor är att den elev som stört undervisningen inte lyder en uppmaning enligt 36 § 2 mom. (inte 3 mom.) att lämna klassrummet eller motsvarande rum för den tid som återstår av lektionen. En sådan elev kan förvägras undervisning för högst den återstående arbetsdagen, om det föreligger risk för att en annan elev eller en person som arbetar i skolan blir lidande av elevens våldsamma eller hotfulla uppförande eller om undervisningen försvåras orimligt mycket på grund av elevens störande uppträdande. Rektorn och läraren har rätt att avlägsna en elev från skolans område, om denne inte avlägsnar sig efter att ha fått veta att han eller hon avstängts från undervisningen.

Förslaget innehåller en bestämmelse om rätt att använda maktmedel. Om en elev som skall avlägsnas gör motvärn för att undvika att bli avlägsnad, har rektorn och läraren för att få honom eller henne avlägsnad rätt att använda sådana maktmedel som med hänsyn till elevens ålder

och situationens hotfullhet eller bråkets allvar och en helhetsbedömning av situationen kan anses vara försvarbara.

Likartade bestämmelser finns i 26 b § i det andra lagförslaget och 35 b § i det tredje lagförslaget. Bestämmelserna i det sistnämnda lagförslaget om avlägsnande av en studerande som uppför sig störande och äventyrar säkerheten tillämpas enligt 11 § 11 punkten i det fjärde lagförslaget också på utbildning som avses i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning.

Bedömning av förslagen. Användning av maktmedel innebär ingrepp i personliga integriteten som är tryggad i 7 § 1 mom. i grundlagen. I 7 § 3 mom. i grundlagen sägs det att denna rätt inte får kränkas godtyckligt eller utan laglig grund.

Bestämmelserna är inte problematiska med tanke på vare sig det grundlagsfästa kravet på bestämmelser i lag eller förbudet mot godtycklighet. Det är godtagbart med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna att en elev som stör undervisningen eller genom sitt uppförande hotar andra elever avlägsnas från klassrummet eller skolans område. Reglerna är också tillräckligt exakta på denna punkt.

När det handlat om att ge andra än myndigheter begränsade befogenheter att använda maktmedel har grundlagsutskottet i sina bedömningar ansett det viktigt med hänsyn till skyddet för den personliga integriteten att rätten att använda maktmedel anförtros bara dem som är utbildade i att använda dem och att man i utbildningen tar hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna som begränsande faktorer i användningen av maktmedel (GrUU 54/2001 rd, s. 5 första spalten, GrUU 28/2001 rd, s. 4 andra spalten). I konstitutionellt hänseende är det därför problematiskt att rätten att använda maktmedel enligt förslagen ges personer som inte kan förutsättas ha kunskaper i hur maktmedel används eller veta vilka juridiska faktorer som gäller. Om maktmedel tillgrips är risken i sådana sammanhang stor att det går ut över rättigheterna för dem som är föremål för maktmedlen.

En annan problematisk sak är att rektorn och läraren enligt bestämmelserna har rätt att använda maktmedel inte bara i grundskolor och gymnasier utan också i yrkesläroanstalter och läroanstalter som ger yrkesinriktad vuxenutbildning. Med beaktande av det breda spektrumet av situationer kan det bli farligt också för rektorn eller lärarna om de handskas oprofessionellt med maktmedlen eller hotar med maktmedel.

Problemen i det praktiska livet har emellertid varit så stora att behovet av bestämmelser är akut. En elev eller studerande som allvarligt stör arbetsron på skolan eller läroanstalten måste i vissa fall kunna avlägsnas från klassrummet eller skolans område, i sista hand med hjälp av kraftmedel, för att de övrigas rättigheter skall kunna tillgodoses. Utskottet vill med kraft understryka att rektorn eller läraren av ovan nämnda skäl bara i yttersta undantagsfall får tillgripa maktmedel. För att manifesteras detta bör lagförslagen kompletteras med en bestämmelse om skolans och läroanstaltens rätt att få handräckning av polisen för att avlägsna en elev eller studerande som sätter sig till motvärn.

Bestämmelserna är nya och tillämpningen av dem kan medföra vissa risker för rättssäkerheten. Med tanke på en uppföljning av bestämmelserna och rättssäkerheten för de olika parterna måste lagarna enligt utskottets mening absolut kompletteras med en bestämmelse om att rektorn eller läraren är skyldig att lämna en skriftlig redogörelse till utbildningsanordnaren i det fall att han eller hon tillgripit maktmedel. Det är också skäl att betona utbildningsstyrelsens skyldighet att följa och bedöma hur maktmedelsbestämmelserna tillämpas och vilka effekter de får.

Utskottet vill poängtera den föreskrivna proportionalitetsprincipen och den stora betydelse den skall tillmätas vid dimensioneringen av den kraft som behövs i den aktuella situationen. Elevens eller den studerandes personliga integritet får inte kränkas mer än vad som absolut behövs för att avlägsna honom eller henne. Maktmedlen skall enligt bestämmelserna dimensioneras utifrån en helhetsbedömning av situationen där hänsyn tas bl.a. till elevens eller den studerandes ålder och situationens hotfullhet eller

bråkets allvar. Utskottet anser att "bråkets allvar" inte är något som inverkar på bruket av kraftmedel utan något som framkallar en uppmaning till eleven eller den studerande att avlägsna sig. Om maktmedlen är försvarliga eller inte bör däremot bedömas utifrån hur farligt eller allvarligt ett eventuellt motstånd är. Förslagen bör ses över på denna punkt.

Trots att bestämmelserna är så allmänt formulerade torde användningen av maktmedel avse enbart bruk av fysisk styrka. Användning av redskap är däremot inte tillåtet enligt bestämmelserna. En uttrycklig bestämmelse om denna begränsning bör tas in i lagförslagen (GrUU 54/2001 rd, s. 5 första spalten). Det är också skäl att i lagförslagen nämna att strafflagen föreskriver om excess i samband med användning av maktmedel.

Av skrivningen framgår inte helt klart om rektor och läraren tillsammans eller var för sig har rätt att använda maktmedel. För att onödiga tolkningsproblem skall undvikas bör bestämmelserna ändras på denna punkt.

Ordningsstadgor

Utbildningsanordnaren skall enligt 29 § i lagen om grundläggande utbildning godkänna ordningsstadgor eller utfärda andra ordningsbestämmelser som skolan tillämnar i avsikt att främja den interna ordningen i skolan, ostörda studier samt tryggheten och trivseln i skolkollektivet. En likartad bestämmelse ingår i 21 § 3 mom. i det andra lagförslaget och 28 § 3 mom. i det tredje lagförslaget. Skyldigheten att godkänna och ta i bruk ordningsstadgor eller ordningsbestämmelser gäller enligt 11 § 3 punkten i det fjärde lagförslaget också utbildningsanordnare som avses i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning.

I och för sig stöter det i ett grundlagsperspektiv inte på några problem att föreskriva om skyldighet för utbildningsanordnaren att godkänna bestämmelser om saker som har att göra med exempelvis de praktiska arrangemangen kring skolarbetet eller användningen av skolhuset och skolområdet. När det gäller skol- och läroan-

staltsspecifika ordningsstadgor handlar det i princip inte om delegering av lagstiftningsbehörighet enligt 80 § i grundlagen, utan om rätt att fatta lokala administrativa beslut av allmän karaktär (jfr GrUU 11/2001 rd, s. 2 andra spalten). Tolkat på detta sätt innefattar befogenheten inte heller en sådan uppgift som innebär betydande utövning av offentlig makt och som till följd av grundlagens 124 § inte skulle få anförtros andra utbildningsanordnare än sådana som hör till myndighetsorganisationen.

Rättsstatsprincipen i grundlagens 2 § utgår från att lag noggrant skall iakttas i all utövning av offentlig makt och i all offentlig verksamhet. Den föreslagna regleringen är otillbörligt vag på denna punkt, eftersom lagarna innehåller endast mycket allmänt formulerade bestämmelser om syftet med att godkänna ordningsstadgor. Det framgår varken av bestämmelserna eller av propositionens motivering vilka frågor eller ärendetyper det får utfärdas bestämmelser om i ordningsstadgorna. Detta är problematiskt också med hänsyn till elevernas och de studerandes rättssäkerhet, eftersom lagförslagen tillåter disciplinära påföljder för brott mot ordningen i skolan eller läroanstalten (36 § i det första lagförslaget, 26 § i det andra lagförslaget, 35 § i det tredje lagförslaget och 11 § 9 punkten i det fjärde lagförslaget). Av denna anledning måste bestämmelserna preciseras. Paragraferna måste kompletteras åtminstone med beskrivningar av hurudana ärenden eller ärendetyper det får bestämmas om i ordningsstadgorna för att lagförslagen skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning på denna punkt.

Om det i lagen inte finns en tillräckligt exakt bestämmelse som också i övrigt uppfyller de allmänna förutsättningarna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, går det inte i en ordningsstadga att utfärda bestämmelser exempelvis om begränsning av grundläggande fri- och rättigheter, påpekar utskottet. Utan stöd från tillräckligt exakta lagbestämmelser får det i en ordningsstadga inte heller bestämmas om en individs rättigheter eller skyldigheter.

Rättssäkerhet

Förbud mot ändringssökande. I 42 § 5 mom. i lagen om grundläggande utbildning föreskrivs det att ändring inte får sökas genom besvär i andra ärenden än de som nämns i paragrafen. Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett ett sådant generellt och ospecificerat förbud mot överklagande vara problematiskt med hänsyn till den bestämmelse i grundlagens 21 § 1 mom. som säger att var och en har rätt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan (GrUU 54/2001 rd, s. 5 andra spalten, GrUU 34/2001 rd, s. 5—6, GrUU 9/2001 rd, s. 2 andra spalten). Förbudet mot ändringssökande bör följaktligen strykas för att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Samma anmärkning gäller det generella förbudet mot ändringssökande i 34 § 5 mom. i det andra lagförslaget och 44 § 5 mom. i det tredje lagförslaget.

Enligt 42 § 5 mom. i lagen om grundläggande utbildning får ändring genom besvär inte sökas i länsstyrelsens beslut i ärenden som avses i 3 och 4 mom. i samma paragraf. Det är alltså inte möjligt att få ett länsstyrelsebeslut som gäller särskilda undervisningsarrangemang enligt 18 § i lagen om grundläggande utbildning eller inledande av grundläggande utbildning vid avvikande tidpunkt enligt 27 § behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan.

Det sistnämnda lagrummet gäller bl.a. ett barns rätt att inleda den grundläggande utbildningen ett år tidigare än vad som bestäms. Här handlar det emellertid inte om sådan rätt som avses i grundlagens 21 § 1 mom. I situationer som denna grundar sig barnets rätt på en bedömning av hans eller hennes förutsättningar att klara av studierna. Detta förbud mot ändringssökande påverkar inte lagstiftningsordningen. Beslut om särskilda undervisningsarrangemang bygger i sista hand på lämplighetsprövning. De rättsliga förutsättningarna för ett beslut beskrivs trots allt så ingående i 18 § i lagen om grundläggande ut-

bildning att det i lagförslaget är motiverat att stryka förbudet mot ändringssökande på denna punkt. Anmärkningen gäller också förbudet i 34 § 5 mom. i det andra lagförslaget och 44 § 5 mom. i det tredje lagförslaget att söka ändring i länsstyrelsens beslut som gäller särskilda undervisningsarrangemang och tillgodoräknande av studier som fullgjorts i ett annat sammanhang.

Förbudet i 42 § 5 mom. i lagen om grundläggande utbildning att söka ändring i förvaltningsdomstolens beslut påverkar inte lagstiftningsordningen (GrUU 54/2001 rd, s. 5 andra spalten).

Hörande av eleven. Grundlagens 21 § 2 mom. kräver att garantier för en god förvaltning tryggas genom lag. I dessa garantier ingår också rätten att bli hörd. Med tanke på barnens grundläggande fri- och rättigheter är det relevant att barnen enligt 6 § 3 mom. i grundlagen skall bemötas som jämlika individer och ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva. Mot denna bakgrund är förslaget till 18 § 2 mom. i lagen om grundläggande utbildning inte helt korrekt när det föreskriver att endast andra än läropliktiga elever skall ges möjlighet att bli hörda i samband med beslut om särskilda undervisningsarrangemang.

Övriga omständigheter

Förfarandet i disciplinära ärenden. I 36 a § 6 mom. i lagen om grundläggande utbildning ingår ett bemyndigande enligt vilket det, utöver vad som bestäms i förvaltningsprocesslagen, kan bestämmas om förfarandet i disciplinära ärenden genom förordning av statsrådet. Ett likadant bemyndigande ingår i 26 a § 4 mom. i det andra lagförslaget. Utskottet vill med stort eftertryck påpeka att grundlagens 21 § 2 mom. och 80 § 1 mom. inte tillåter att det genom förordning utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter eller skyldigheter i detta förfarande. Detta begränsar avsevärt bemyndigandets tyngd i sak.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, lagförslagen 1—3 dock endast under förutsättning att utskottets konstitutionella anmärkningar om

— 29 § 3 mom. och 42 § 5 mom. i det första lagförslaget,

— 21 § 3 mom. och 34 § 5 mom. i det andra lagförslaget och

— 28 § 3 mom. och 44 § 5 mom. i det tredje lagförslaget

beaktas på lämpligt sätt.

Helsingfors den 28 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Tuija Brax /gröna
Klaus Hellberg /sd
Esko Helle /vänst
Jouko Jääskeläinen /kd
Jouni Lehtimäki /saml

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Ilkka Taipale /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.