

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 58/2001 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 18 § gymnasielagen

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 28 november 2001 en proposition med förslag till lag om ändring av 18 § gymnasielagen (RP 212/2001 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet skall lämna utlåtande om ärendet till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsrådet Matti Lahtinen, undervisningsministeriet
- lagstiftningsrådet Risto Eerola, justitieministeriet
- professor Martin Scheinin
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås bestämmelserna i gymnasielagen om studentexamen bli ändrade. I gymnasielagen föreslås exaktare bestämmelser om studentexamens struktur och innehåll. Närmare bestämmelser om studentexamen kommer att utfärdas genom förordning av statsrådet, förordning av undervisningsministeriet och beslut av studentexamensnämnden. Dessutom kommer enligt förslaget undervisningsministeriet att myndigas att besluta att examen ordnas i för-

sökssyfte på annat sätt än det som bestäms i lagen eller med stöd av förordning eller genom beslut av studentexamensnämnden.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt sedan den har antagits och blivit stadfäst.

I propositionen ingår ingen motivering till lagstiftningsordningen. Av ingressen till lagförslaget framgår det att regeringen har bedömt att förslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Motivering

Allmänt

Syftet med propositionen är att det i lag skall föreskrivas närmare om studentexamens struktur

och centrala innehåll. Detta är befogat med avseende på vad som föreskrivs i 80 § 1 mom. grundlagen om frågor som hör till området för lag. Studentexamen har vissa rättsverkningar för de studerandes fortsatta studiemöjligheter. Också

kopplingen till 16 § 2 mom. grundlagen talar för att de grundläggande bestämmelserna utfärdas genom en lag. Enligt 16 § 2 mom. grundlagen skall det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov också få annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv.

Jämlikhet

I 18 § 1 mom. ingår bestämmelser om syftet med studentexamen som är en avslutning på gymnasieutbildningen och en allmän beskrivning av dess innehåll. Enligt vad som bestäms genom förordning av statsrådet skall studentexamen bestå av prov i modersmål och litteratur, det andra inhemska språket, främmande språk, matematik och realämnena. En del av proven kan vara valfria eller frivilliga. I försökssyfte kan undervisningsministeriet ordna examen delvis på annat sätt än vad som bestäms i paragrafen eller med stöd av den. Denna befogenhet för ministeriet måste bedömas med avseende på 6 § 1 mom. grundlagen som föreskriver att alla är lika inför lagen.

Vid tidigare bedömningar av förslag till bestämmelser i försökssyfte har grundlagsutskottet understrukit att jämlikhetsprincipen inte ger upphov till några strikta begränsningar av lagstiftarens prövning när syftet är att få till stånd bestämmelser som krävs av den pågående samhällsutvecklingen. Ett försök som går ut på att skaffa fram information om och erfarenheter av vilka konsekvenser planerade reformer har kan åtminstone inom vissa gränser vara en godtagbar grund för att pruta ned på jämlikhetsprincipen i regionalt hänseende. Å andra sidan måste man beakta att det skall föreskrivas genom lag om anlitan av de grundläggande fri- och rättigheterna, en omständighet som underströks vid reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Detta är ett viktigt krav och gäller också jämlikhetsprincipen (GrUU 19/1997 rd).

Förslaget att anpassa studentexamen efter gymnasiestudierna och utvecklingen i samhället är i sig ett godtagbart kriterium för att starta be-

gränsade försök i olika delar av landet. Men den föreslagna bestämmelsen bygger på så omfattande öppen delegering av lagstiftningsmakt att den inte uppfyller kravet på att det skall utfärdas bestämmelser i lag. För att lagförslaget skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste lagen 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. Dessutom bör lagen ha bestämmelser om valet av försöksskolor eller försöksplatser, som är vägledande för myndigheternas prövningsrätt. Dessutom måste det uppställas en tidsgräns för giltighetstiden för bestämmelserna om försök så att de bara gäller under den korta tid som krävs för försöket.

Befogenhet att utfärda normer

Första meningen i 18 § 1 mom. innehåller bestämmelser om bemyndigande. Med stöd av dem bestäms om studentexamen genom förordning av statsrådet och genom förordning av undervisningsministeriet samt genom beslut av studentexamensnämnden.

Enligt 80 § 1 mom. grundlagen kan statsrådet och ministerierna utfärda förordningar med stöd av ett bemyndigande i grundlagen eller i någon annan lag. Genom lag skall dock utfärdas bestämmelser om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter samt om frågor som enligt grundlagen i övrigt hör till området för lag. Grundlagen utgår från att förordningar utfärdas av statsrådet. I närmast tekniska frågor och frågor med liten samhällelig och politisk betydelse kan ministerierna bemyndigas att utfärda förordningar. I sin praxis har grundlagsutskottet krävt att bemyndigandet i en lag skall vara exakt formulerat och noga avgränsat.

Enligt 80 § 2 mom. grundlagen kan också andra myndigheter än ett ministerium genom lag bemyndigas att utfärda rättsnormer i bestämda frågor, om det med hänsyn till föremålet för regleringen finns särskilda skäl och regleringens betydelse i sak inte kräver att den sker genom lag eller förordning. I sådana fall ställs större krav på att bestämmelserna skall vara noga avgränsa-

de än vid befogenheter att utfärda förordning. Då krävs att det anges exakt i lag vilka frågor bemyndigandet omfattar (se t.ex. GrUU 46/2001 rd, s. 3, första spalten). Enligt lagrummet i grundlagen skall tillämpningsområdet för bemyndigandet vara exakt avgränsat. I konstitutionellt hänseende är det ett undantag att en myndighet får rätt att utfärda normer (GrUU 52/2001 rd, s. 4, första spalten). I samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna nämndes teknisk reglering och reglering av smärre detaljer som inte inbegriper prövningsrätt i någon större utsträckning som exempel på fall då myndigheter kan bemyndigas att utfärda rättsnormer (RP 1/1998 rd, s. 134, första spalten).

De föreslagna bestämmelserna om bemyndigande att utfärda normer stämmer inte överens med kravet i 80 § 1 och 2 mom. grundlagen att bestämmelserna skall vara noggrant avgränsade och exakt formulerade. För att lagförslaget till denna del skall kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning måste bemyndigandena preciseras avsevärt när det gäller deras förhållande till de materiella bestämmelserna i lagen och till varandra. Lagen måste klart ange hur befogenheterna är fördelade mellan statsrådets allmänna sammanträde och undervisningsministeriet (se t.ex. GrUU 43/2000 rd, s. 2—3). Lagen kan inte formuleras i strid med bestämmelserna i 80 § 1 mom. grundlagen om utfärdande förordning med stöd av en förordning. Dessutom måste studentexamensnämndens rätt att utfärda bestämmelser formuleras i överensstämmelse med kraven i 80 § 2 mom. grundlagen så att de tekniska detaljerna är tillräckligt exakt formulerade.

Andra frågor

Utskottet påpekar att nästan hela regelverket om studentexamen ingår i författningar på lägre nivå än lag. I studentexamensförordningen finns bestämmelser om också sådana frågor som är viktiga med avseende på de studerandes rättsliga ställning och rättssäkerhet. Enligt grundlagen skall dessa frågor regleras genom lag. T.ex. bestämmelserna i 25 § 1 mom. studentexamensförordning om att ändring i studentexamensnämndens beslut inte får sökas genom besvär kan på grund av 21 § 1 mom. och 107 § grundlagen inte tillämpas när nämndens beslut gäller en elevs rättigheter eller skyldigheter.

Dessutom påpekar utskottet att det ingår i studentexamensnämndens uppgifter att utöva offentlig makt. På grund av 119 § 2 mom. grundlagen måste det därför bestämmas genom lag om de allmänna grunderna för nämnden.

Statsrådet bör enligt utskottets åsikt så snart som möjligt vidta åtgärder för att anpassa lagstiftningen om studentexamen till kraven i grundlagen också i andra hänseenden än de nu aktuella.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför vördsamt som sitt utlåtande

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, om utskottets konstitutionella anmärkningar i fråga om dess 18 § beaktas på behörigt sätt.

GrUU 58/2001 rd — RP 212/2001 rd

Helsingfors den 4 december 2001

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Paula Kokkonen /saml
vordf. Riitta Prusti /sd
medl. Esko Helle /vänst
Gunnar Jansson /sv
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /saml
Johannes Leppänen /cent

Pekka Nousiainen /cent
Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /cent
Pekka Ravi /saml
Markku Rossi /cent
Petri Salo /saml
ers. Veijo Puhjo /vänst
Arto Seppälä /sd.

Sekreterare vid behandlingen i utskottet var

utskottsrådet Sami Manninen.