

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 60/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om finansiering av utbildning som avses i gymnasielagen, lagen om grundläggande yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och till lagar om ändring av gymnasielagen, lagen om grundläggande yrkesutbildning, 18 § i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning samt 7 och 9 § i lagen om antagningsregistret, högskolornas riksomfattande datalager och studentexamensregistret

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till lag om finansiering av utbildning som avses i gymnasielagen, lagen om grundläggande yrkesutbildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och till lagar om ändring av gymnasielagen, lagen om grundläggande yrkesutbildning, 18 § i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning samt 7 och 9 § i lagen om antagningsregistret, högskolornas riksomfattande datalager och studentexamensregistret (RP 310/2014 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Virpi Korhonen, regeringsråd Piritta Sirvio, regeringsråd Toni Tuomainen och regeringsråd Janne Öberg, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Tuula Majuri, justitieministeriet
- utvecklingschef Marja Lahtinen, Finlands Kommunförbund
- professor Kaarlo Tuori.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av

- biträdande professor Juha Lavapuro
- professor Eija Mäkinen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att det stiftas en ny lag om finansiering av utbildning som avses i gymnasielagen, lagen om grundläggande yrkesut-

bildning och lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2017.

GrUU 60/2014 rd — RP 310/2014 rd

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen den föreslagna regleringen mot grundlagens 6 § om jämlikhet, 16 § om kulturella rättigheter, 19 § 3 mom. om barnens välfärd och individuella uppväxt, 121 § om kommunal självstyrelse och 123 § 2 mom. om annan under-

visning än universitetsutbildning som staten och kommunerna ordnar. Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Men regeringen anser att det är skäl att begära utlåtande av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

De föreslagna bestämmelserna

I den föreslagna lagen föreskrivs om de nya grunderna för den finansiering som beviljas anordnare av gymnasieutbildning, grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad tilläggsutbildning. I propositionen föreslås det att fastställandet av finansieringen på basis av det faktiska kostnadsunderlaget slopas och att finansieringen av gymnasieutbildningen, den grundläggande yrkesutbildningen och den yrkesinriktade tilläggsutbildningen ändras så att den grundar sig på statsbudgeten. I finansieringen av utbildningen ingår en kommunal finansieringsandel.

De föreslagna bestämmelserna bör granskas med avseende på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen och de kulturella rättigheterna sådana de garanteras i grundlagens 16 §.

Kommunal självstyrelse

Kommunerna har ingen lagfäst skyldighet att ordna gymnasieutbildning eller yrkesutbildning. De måste ändå bidra till finansieringen av dessa uppgifter också när de inte själva ordnar utbildningen.

Bestämmelser om uppgifter som åläggs kommunerna ska enligt 121 § 2 mom. i grundlagen utfärdas genom lag. När man lagstiftar om uppgifter gäller det samtidigt att beakta finansieringsprincipen och se till att kommunerna har faktiska möjligheter att klara av dem, har grundlagsutskottet betonat när det granskat lagstiftningen om statsandelar och bl.a. lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet

(se t.ex. GrUU 12/2011 rd, s. 2/I, och GrUU 29/2009 rd, s. 2). Men utskottet har också ansett att lagstiftaren har tämligen stort bedömningsutrymme när den beslutar om nedskärningar i statsandelssystemet, också när nedskärningarna har stor effekt på enskilda kommuners statsandelar (se GrUU 44/2014 rd, s. 2/II). Finansieringsprincipen måste beaktas också när man granskar finansieringsandelar i fråga om utbildning på andra stadiet.

Det är mycket svårt att urskilja hur de föreslagna bestämmelserna påverkar kommunernas självfinansieringsandel. Förändringarna tas upp i propositionens konsekvensbedömning (s. 34—36) och detaljmotiv (49—50) där det bland annat konstateras att den kommunala finansieringsandelen för gymnasieutbildning och grundläggande yrkesutbildning minskar. Men de slutgiltiga konsekvenserna ser vi först senare när eurobeloppen i 4 § 3 mom. i lagförslag 1 korrigeras till 2017 års nivå i fråga om den post som följer av den förnyade finansieringen av yrkeshögskolorna. I propositionens motiv till lagstiftningsordning (s. 96/II) konstateras ytterligare att förslaget inte ingriper i omfattningen av anordnandet av utbildning och inte heller innebär att kommunernas finansieringsansvar ökar.

Utskottet anser att den föreslagna regleringen är konstitutionellt tänkbar men fäster uppmärksamhet vid att regleringen är svårtydd. Det beror delvis på regleringens särart, och i det avseendet anser utskottet att det väsentliga är att målgruppen för regleringen utan svårighet bör kunna tillämpa bestämmelserna. Men utskottet konstaterar också att flera av de föreslagna bestämmelserna är skrivna så att det inte framgår av själva

bestämmelsen hur den ska tillämpas. Då ökar motiveringarna i betydelse.

Grundlagsutskottet har några gånger i sin utlåtandepraxis tagit ställning till svårtydd reglering (se GrUU 47/2006 rd s. 2). Utskottet har särskilt fäst uppmärksamhet vid lagars interna paragrafhänvisningar som försämrar lagens läslighet och begriplighet. Samtidigt har utskottet i typfallet påskyndat revideringen av en sådan lag (se GrUU 23/2009 rd, s. 3/II). Svårigheterna är ofta en följd av många partiella ändringar (se GrUU 7/2005 rd, s. 2/II). Oklarheterna i den aktuella propositionen gäller inte bara förslagets utgångspunkter och sambandet med en annan proposition som behandlas samtidigt (RP 306/2014 rd) utan också de föreslagna bestämmelserna och motiveringarna till förslaget. Trots att lagarna gäller samma objekt blir sambandet till lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet oklart. Det finns tiotals interna paragrafhänvisningar och undantag som preciseras i övergångsbestämmelserna. Samtidigt hänvisar lagen till andra paragrafer utan att namnge dem eller till förordningen och därifrån åter till lagen. Grundlagsutskottet anser det nödvändigt att kulturutskottet säkerställer att regleringen är felfri till innehållet och gör de ändringar som behövs i propositionen.

Kulturella rättigheter

Finansieringen av utbildning på andra stadiet handlar om att trygga de kulturella rättigheterna. Enligt grundlagens 16 § 2 mom. ska 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 få även annan än grundläggande utbildning och utveckla sig själv.

I propositionsmotiven (s. 36) konstateras att det reviderade finansieringssystemet minskar på finansieringen av anordnare av utbildning med 191 miljoner euro. Om minskningen konstateras det (s. 35) att minskningen av finansieringen består av begränsningen av studietiden, förkortning av studietiden genom effektivare utbildningsprocesser och erkännande av tidigare kunande, "förkortning av studietiderna på grund av

effektivare individualisering", begränsningen av målgruppen för ämnesstudier i gymnasieutbildningen och slopandet av finansiering för annan än examensinriktad utbildning.

Det är värt att notera vid den konstitutionella bedömningen av förslaget att de nuvarande tillstånden att ordna utbildning går ut i slutet av 2016. Då ska strukturen för nätverket av huvudmän ses över i sin helhet. Förändringar i finansieringen har inte gått att förutse i konsekvensbedömningen i dessa avseenden (s. 36—37). Utskottet menar att det här förfarandet i anslutning till schemalagningen av propositionerna är problematiskt: i en sådan situation tvingas grundlagsutskottet bedöma förslaget på grundval av bristfällig information och kan inte väga in eventuella kumulativa effekter som förorsakas av olika förslag.

Den föreslagna finansieringsmodellen har konsekvenser för hur finansieringen fördelas mellan olika anordnare av utbildning på andra stadiet eftersom anordnarna i fortsättningen efter övergångstiden får sin finansiering huvudsakligen enligt resultaten av utbildningen. De försökskalkyler som har utarbetats enligt det nuvarande nätverket (s. 39) visar att finansieringen sjunker för 39 procent av dem som anordnar gymnasieutbildning, för 52 procent av dem som anordnar grundläggande yrkesutbildning och för 58 procent av dem som anordnar yrkesinriktad tilläggsutbildning. Omställningarna för enskilda utbildningsanordnare föreslås bli minskade 2017—2019 genom övergångsbestämmelserna i lagförslaget. Enligt konsekvensbedömningen tryggar den föreslagna finansieringsmodellen den regionala tillgängligheten till gymnasieutbildning i glesbebyggda områden samt gymnasieutbildningen på finska och svenska (s. 41). Det nya resultatbaserade finanssystemet för grundläggande yrkesutbildning kan för sin del påverka valet av studerande så att studerande som presterar väl blir gynnade. Men enligt propositionen beaktar finansieringssystemet ändå i tillräcklig utsträckning kostnaderna för stödåtgärder till studerande som klarar sig sämre (s. 41).

GrUU 60/2014 rd — RP 310/2014 rd

Att ge en övergripande bedömning i ljuset av 16 § 2 mom. i grundlagen är enligt grundlagsutskottets åsikt svårt på grund av osäkerhetsfaktorer i anslutning till övergångsbestämmelserna men också på grund av att den föreslagna regleringen är svårtydd. Därför anser utskottet att regleringens faktiska konsekvenser för de kulturella rättigheterna absolut måste följas upp med omsorg, och det måste vidtas åtgärder om unga människors faktiska och lika möjligheter att få utbildning försämrats (se också GrUU 44/2014 rd, s. 3). Grundlagsutskottet föreslår att kulturutskottet utarbetar ett förslag till uttalande för riksdagen om den ovan nämnda uppföljningen som ger riksdagen möjligheter att göra en samlad bedömning inom en utsatt tid från det lagändringarna har trätt i kraft.

Den föreslagna regleringen baserar sig på regeringens strukturpolitiska program. I anslutning till det vill utskottet påpeka att det i moti-

ven till lagförslagen på flera ställen hänvisas till regeringsprogrammet eller till strukturpolitiska program och sparbeslut som godkänts inom statsrådet utan att regleringens konstitutionella dimensioner eller betydelse skulle ha bedömts. Det är ytterst problematiskt, anser utskottet. Utskottet menar att sådana hänvisningar i propositioner inte får ersätta det som hör till god lagberedningspraxis, nämligen att analysera konsekvenserna för de grundläggande rättigheterna samt de samhällsproblem som den föreslagna lagstiftningen ska åtgärda, eller att presentera de syften som den föreslagna lagstiftningen antas främja.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 6 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Anu Urpalainen /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Ilkka Kantola /sd
Kimmo Kivelä /saf
Anna Kontula /vänst
Elina Lepomäki /saml

Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucclér /sv
Tom Packalén /saf
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.