Utlåtande GrUU 18/2016 rd– RP 35/2016 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om ändring av lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och temporär ändring av 9 § i lagen om grundläggande yrkesutbildning

Till kultursutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om ändring av lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning och temporär ändring av 9 § i lagen om grundläggande yrkesutbildning (RP 35/2016 rd): Ärendet har reitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Virpi Korhonen, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor (emeritus) Tarmo Miettinen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning ändras och att lagen om grundläggande yrkesutbildning ändras temporärt.

Enligt förslaget ändras lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning så att Utbildningsstyrelsen ska föra ett prestationsregister för fristående examina. Registret ska innehålla sådana uppgifter som examenskommissionerna behöver för skötseln av sina uppgifter. Dessutom ska bestämmelserna om försök i lagen om grundläggande yrkesutbildning också tillämpas på examina som avläggs, utöver på förberedande utbildning.

Lagen om grundläggande yrkesutbildning ändras så att man åren 2016 och 2017 också utan separat ansökan ska kunna ändra det studerandeantal som anges i tillståndet att ordna grundläggande yrkesutbildning i sådana situationer där utbildningsanordnaren upprepade gånger eller utan grundad anledning har anordnat utbildning för ett lägre antal studerande än det maximala antalet

som anges i tillståndet att anordna utbildning och tryggandet av ett mångsidigt regionalt utbud på utbildning eller en jämlik behandling av utbildningsanordnarna inom ramen för statsbudgeten förutsätter detta.

Avsikten är att lagarna ska träda i kraft så snart som möjligt. Ändringen av lagen om grundläggande yrkesutbildning föreslås gälla till den 31 december 2017.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning har de föreslagna bestämmelserna granskats med avseende på grundlagens 10 § om skydd för privatlivet, 12 § om offentlighet, 16 § om kulturella rättigheter och 123 § om universiteten och andra som ordnar undervisning. Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att utlåtande om propositionen vid behov inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Skydd för personuppgifter

Det föreslås att det i 7 § i lagen om yrkesinriktad vuxenutbildning (lagförslag 1) ska föreskrivas att Utbildningsstyrelsen för examenskommissionernas räkning ska föra ett prestationsregister för fristående examina. I lagens 18 a § föreslås bestämmelser om registrets datainnehåll, i 18 b om hur länge uppgifter ska bevaras i registret, i 18 c om att utlämna sekretessbelagda uppgifter till en examenskommission och i 18 d bestämmelser om dataöverföring med hjälp av teknisk anslutning.

Bestämmelsen är relevant med avseende på 10 § i grundlagen. Enligt 1 mom. utfärdas närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter genom lag. Grundlagsutskottets vedertagna praxis har varit att lagstiftarens handlingsutrymme begränsas både av den här bestämmelsen och av att skyddet för personuppgifter delvis ingår i samma moment som skyddet för privatlivet. På det hela taget handlar det om att lagstiftaren bör tillgodose denna rätt på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna över lag. Om man ser till skyddet för personuppgifter har grundlagsutskottet ansett det viktigt att reglera åtminstone syftet med registrering av sådana uppgifter, innehållet i uppgifterna, det tillåtna användningsändamålet inklusive rätten att överlåta registrerade uppgifter, den tid uppgifterna finns kvar i registret och den registrerades rättssäkerhet. Dessutom ska regleringen av dessa faktorer på lagnivå vara heltäckande och detaljerade (se t.ex. GrUU 11/2016 rd och GrUU 21/2012 rd).

Enligt 18 b § i lagförslag 1 ska uppgifterna bevaras varaktigt i registret. Uppgifterna om arrangemangen kring examenstillfället, de arbetsuppgifter som ingår i examensprestationen, bedömarna av examensprestationen och de examensansvariga samt andra uppgifter som gäller hur examen avlagts eller ordnats ska bevaras i högst två år.

Varaktig lagring av uppgifter är inte förenligt med skyddet för personuppgifter om det inte är befogat av skäl som är kopplade till informationssystemets art eller syfte (GrUU 54/2010 rd och GrUU 3/2009 rd). Uppgifter som delvis är oförändrade eller ändras långsamt och som inte upp-

dateras bara för att tiden går och som behövs för att uppgifter ska kunna skötas kan enligt utskottets uppfattning lagras varaktigt (GrUU 54/2010 rd).

Varaktig lagring av uppgifter om fristående examina motiveras i propositionen (s. 16) med att uppgifterna om avlagda yrkesexamina inte förändras över tid och att de kan vara ett villkor för att få utöva ett visst yrke. Med tanke på examinandens rättsskydd är det också viktigt att uppgifterna om avlagda examina bevaras varaktigt, till exempel i situationer där det betyg examinanden erhållit förkommer eller förstörs.

Grundlagsutskottet har beaktat karaktären av de uppgifter som föreslås få lagras varaktigt samt användningsändamålet och konstaterar att saken inte är problematisk med hänsyn till grundlagen.

I 18 a § 2 mom. finns mycket precisa bestämmelser om vilka uppgifter som får lagras i registret. Enligt 3 mom. i samma paragraf kan man också i registret införa andra sådana uppgifter om enskilda examinanders fristående examina som behövs med tanke på syftet med registret samt uppgifter om hur dessa har avlagts och ordnats. Utskottet påpekar att det skulle vara på sin plats med en precisering av vilka uppgifter som får lagras med stöd av 18 a § 3 mom.

Ändrat utbildningsansvar

Det föreslås att 9 § i lagen om grundläggande yrkesutbildning (lagförslag 2) ändras temporärt så att där föreskrivs om undervisnings- och kulturministeriets behörighet att ändra bestämmelserna om antalet studerande i utbildningsuppgiften. En förutsättning är att utbildningsanordnaren upprepade gånger eller utan grundad anledning har ordnat utbildning i mindre omfattning än vad som anges i tillståndet och tryggandet av ett mångsidigt regionalt utbildningsutbud eller en jämlik behandling av utbildningsanordnarna inom ramen för statsbudgeten förutsätter detta.

Bestämmelsen har betydelse med avseende på 123 § 2 mom. i grundlagen. Enligt den utfärdas bestämmelser om grunderna för annan undervisning som staten och kommunerna ordnar samt om rätten att ordna motsvarande undervisning i privata läroanstalter genom lag. Enligt förarbetena till grundlagen (GrUB 10/1998 rd) hänvisar den här typen av regleringsreservation i grundlagen till att den mer ingående regleringen av den fråga som avses i reservationen bestäms utifrån en kombination av grundlagen och en vanlig lag. Grundlagens bestämmelser ger lagstiftaren prövningsmarginal vid regleringen av tillstånd för sådan utbildning och i tolkningspraxis har det inte ansetts vara något problem i konstitutionellt hänseende att det krävs tillstånd (t.ex. GrUU 9/2013 rd och GrUU 74/2002 rd). I grundlagsutskottets praxis har dock understrukits lämpligheten av bunden tillståndsprövning och preciserade bestämmelser om återkallelse av tillstånd (se GrUU 9/2013 rd, GrUU 74/2002 rd).

Bestämmelserna om att ordna utbildning har också samband med grundlagens 16 § 2 mom. där det sägs att det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, ska 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.

Grundlagsutskottet har ansett att permanenta tillstånd i sig inte är skyddade mot åtgärder från lagstiftarens sida. Eventuella inskränkningar visavi lagstiftaren kan hänga samman med skyddet för

de grundläggande fri- och rättigheterna. Men tillståndshavaren bör kunna lita på att tillståndsvillkoren håller och är skyddade mot ändringar som inte är kopplade till särskilda orsaker eller skeenden som inträffat efter att tillståndet beviljades (GrUU 9/2013 rd, GrUU 19/1998 rd).

I det föreliggande lagförslaget handlar det inte om att återkalla ett tillstånd eller ändra det i grunden. Undervisnings- och kulturministeriets behörighet inskränker sig till att ändra bestämmelserna om antalet studerande. Enligt bestämmelsen kan antalet studerande maximalt sänkas till respektive utbildningsanordnares faktiska antal studerande år 2015. I propositionen (s. 10) görs den bedömningen att när finansieringen för utbildningsanordnaren bestäms enligt det faktiska totala antalet studerande, skulle en sänkning av maximiantalet så att det motsvarar utfallet för 2015 i praktiken knappast påverka respektive utbildningsanordnares faktiska maximala finansiering.

Avsikten med regleringen är att säkerställa att de ekonomiska resurser som yrkesutbildningen har till sitt förfogande så effektivt som möjligt utnyttjas för att motsvara utbildningsbehovet i olika regioner och branscher och därigenom tillgodose tillgången på utbildning på det sätt som avses i 16 § 2 mom. i grundlagen. Grundlagsutskottet anser att regleringens syfte är godtagbart.

Undervisnings- och kulturministeriets behörighet att ändra tillstånden har begränsats i lag så att ändringar med stöd av en temporär bestämmelse kan tillåtas bara när tryggandet av ett mångsidigt regionaltutbildningsutbud eller en jämlik behandling av utbildningsanordnarna inom ramen för statsbudgeten förutsätter detta. Ministeriets prövningsrätt har på ett sakligt sätt knutits till detta krav, menar grundlagsutskottet. Med beaktande dessutom av att den ändring som nu föreslås är temporär är den inte problematisk med avseende på 16 eller 123 § i grundlagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 18/2016 rd

Helsingfors 10.5.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd.

Sekreterare var

utskottsråd Liisa Vanhala.