Utlåtande GrUU 43/2017 rd– RP 73/2017 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen samt till lag om införande av en lag om ändring av universitetslagen

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen samt till lag om införande av en lag om ändring av universitetslagen (RP 73/2017 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört:
- regeringsråd Immo Aakkula, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Juha Lavapuro
- professor (emeritus) Tarmo Miettinen
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professor Tomi Voutilainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras.

Det föreslås en separat lag om införande av lagen om ändring av universitetslagen. Införandelagen avses träda i kraft så snart som möjligt. I införandelagen föreskrivs det hur universitetens samgång ska genomföras. Lagen om ändring av universitetslagen avses i fråga om universitetens sammangång träda i kraft den 1 januari 2019. Till övriga delar avses de föreslagna ändringarna träda i kraft så snart som möjligt.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen lagförslaget mot grundlagens 16 § om kulturella rättigheter, 17 § om rätten till eget språk och egen kultur och 123 § om universitetens självstyrelse.

Lagförslaget kan enligt regeringens åsikt behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Med beaktande av hur central tolkningen av 16 och 123 § i grundlagen är med tanke på högskolelagstiftningen föreslår regeringen dock att ett utlåtande om propositionen inhämtas hos riksdagens grundlagsutskott.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

I propositionen föreslås att universiteten i Tammerfors ska sammanslås till ett nytt stiftelseuniversitet och att högskolekoncernen Tampere3 ska möjliggöras. Dessutom föreslås det bestämmelser om möjligheter för alla högskolor till undervisningssamarbete och överflyttning av utbildning mellan olika universitet eller yrkeshögskolor samt att regleringen av yrkeshögskolornas förvaltningsspråk ska harmoniseras enligt universitetslagen.

Det främsta syftet är att förbättra kostnadseffektiviteten inom högskolor och forskning när högskolorna tillåts inleda närmare samarbete inom undervisningen. Förslaget ökar universitetens rätt att besluta om anordnandet av utbildningen och ökar således universitetens autonomi. Grundlagsutskottet anser att lagförslaget således i konstitutionellt hänseende har ett godtagbart syfte.

Enligt 123 § 1 mom. i grundlagen har universiteten självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Grundlagsutskottet har tagit ställning för att det således måste lagstiftas om bland annat universitetens uppgifter, förvaltningsorgan och deras sammansättning och inbördes relationer, överklagande av olika förvaltningsorgans beslut och om språkförhållandena på universiteten. Yrkeshögskolorna berörs inte av grundlagsbestämmelsen (RP 1/1998 rd, s. 177—178) och följaktligen inskränker sig den konstitutionella bedömningen till ändringen av universitetslagen (se också GrUU 50/2014 rd. s. 4). Självstyrelsens innehåll och dimensioner läggs också fast i grundlagens 16 § 3 mom., som säger att vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet är tryggad (se GrUU 23/2016 rd, s. 2, och GrUU 11/2009 rd, s. 2, och de utlåtanden som där hänvisas till).

Grundlagsutskottet har granskat självstyrelsens olika sidor i sitt utlåtande om universitetslagen (GrUU 11/2009 rd, s. 2—3). Utskottet hänvisade till att universitetens självstyrelse har ansetts vara uppdelad i två: autonomi i forskning och undervisning och ekonomisk-administrativ autonomi (se också GrUU 50/2014 rd, s. 3). Forskningens och undervisningens frihet kräver att universitetens egna administrativa organ utövar beslutande makt på de här områdena och att universiteten också får säga sitt om lärarutnämningar. Den ekonomisk-administrativa autonomin innebär att universiteten själva får tillsätta sina administrativa organ, som beslutar om universitetens interna administration. Till det här området av självstyrelsen hör också rätten till intern normgivning. Utskottet har sedermera betonat också universitetens rätt att bestämma om antagning och antagningskriterier (GrUU 23/2012 rd, s. 3).

Grundlagsutskottet har ansett att det kan regleras i lag hur universitetets styrelse ska utses så länge det inte ingriper i universitetssamfundets rätt att själv utse en styrelse för att leda universitetet (GrUU 11/2009 rd, s. 3). Med tanke på universitetens självstyrelse har det varit centralt att det är universitetets egna administrativa organ, och därmed de som hör till universitetet, som utser en extern medlem i styrelsen om det sker direkt med stöd av lag (GrUU 19/2004 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har i fråga om stiftelseuniversiteten uttryckligen förutsatt att styrelsens och rektorns uppgifter ska vara så exakt definierade i lag att ingen betydande del av deras beslutanderätt kan föras utom räckhåll för universitetssamfundet. Dessutom har utskottet betonat att styrelsens sammansättning också i fråga om stiftelseuniversitet ska bestämmas genom beslut av universitetssamfundet självt och enligt samma principer som vid offentligrättsliga universitet (GrUU 11/2009 rd, s. 4). Utskottet har i fråga om stiftelseuniversiteten betonat att om institutionerna anses som universitet bör de i sin verksamhet kunna ge garantier för att 16 § 3 mom. i grundlagen uppfylls och ha en sådan administrativ organisation att de tryggar vetenskaps- och forskningssamfundets självstyrelse på det sätt som avses i grundlagens 123 § ”enligt vad som närmare bestäms genom lag” (GrUU 11/2009 rd, s. 4). Genom dessa krav tryggas universitetsarbetets kärna som enligt 16 § 3 mom. i grundlagen är fri vetenskap, konst och högsta utbildning.

Organiseringen av universitetet

I 3 § i lagförslag 3 föreskrivs det om organiseringen av stiftelseuniversitetet. I förslaget föreskrivs om valet av det nya universitetets lagstadgade organ och om de åtgärder som det nya universitetets organ och de samgående universiteten ska vidta för att Tammerfors nya universitet ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2019. Enligt 3 § 1 mom. i propositionens lagförslag 3 sägs att styrelserna för de samgående universiteten ska välja Tammerfors nya universitets första styrelse så att den kan inleda sin verksamhet senast den 1 januari 2018.

I propositionens motiv till lagstiftningsordning hänvisas till att grundlagsutskottet inte vid behandlingen av universitetsreformen har krävt ändringar i det förfarande för val av styrelse som tillämpades i samband med att Aalto-universitetet grundades och som liknar det som föreslås nu (lagen om införande av universitetslagen, 559/2009, 7 §). Utgångspunkten är enligt motiven att förfarandet då kan anses vara tillåtet (RP, s. 60). Men bestämmelsen är delvis formulerad först i kulturutskottets betänkande, och grundlagsutskottet har inte i det avseendet bedömt dess grundlagsenlighet. Utskottet ser ytterst allvarligt på kravet på att motiven till lagstiftningsordning ska vara korrekta och tillbörliga. Propositionsmotiven utgör grunden för behandlingen av lagförslaget i riksdagen och motiven för lagstiftningsordning i synnerhet för dess konstitutionella bedömning i grundlagsutskottet.

I 3 § i propositionens lagförslag 3 föreskrivs om organiseringen av Tammerfors nya universitet för att det ska kunna inleda sin verksamhet när 1 § i lagen om ändring av universitetslagen träder i kraft (den 1 januari 2019). Enligt det föreslagna 1 mom. ska styrelserna för de samgående universiteten välja Tammerfors nya universitets första styrelse och besluta om dess mandattid. Mandattiden för minst två av styrelsens medlemmar ska gå ut senast den 31 december 2019 och för två av medlemmarna senast den 31 december 2020. Enligt paragrafens 3 mom. ska det nya kollegiala organet väljas så att det kan inleda sin verksamhet senast den 1 april 2018.

När lagstiftningen omarbetas är övergångsarrangemang och tidsplaner för införande enligt grundlagsutskottet inte en godtagbar grund för att avvika från eller skjuta fram fullföljandet av kraven på grundläggande fri- och rättigheter eller mänskliga rättigheter enligt grundlagen och internationella människorättskonventioner (GrUU 26/2017 rd, s. 44). Utskottet anser att det sagda i princip också gäller ordnandet av administrationen, och det mest befogade valförfarandet med avseende på grundlagsskyddet för universitetets självstyrelse är att tillförsäkra det kollegiala förvaltningsorgan som företräder universitetssamfundet en central ställning och beslutanderätt också vid val av den första styrelsen. Kulturutskottet måste i detalj utreda om regleringen i sin helhet kan utvecklas i denna riktning. Det kan genomföras också till exempel genom att för övergångsperioden bilda en tillfällig styrelse av de samgående universitetens styrelser ifall valet inte på ett sätt jämförbart med det vanliga förfarandet kan anförtros det kollegiala organet. Utskottet vill påminna om att de konstitutionella synpunkterna ska prioriteras i förhållande till eventuella aspekter hänförliga till innehållet i stiftelsens stadga, eftersom 123 § i grundlagen föreskriver att universiteten har självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag (se GrUU 11/2009 rd, s. 8—9, och GrUU 18/2009 rd, s. 3).

Grundlagsutskottets åsikt är att när universitetsförvaltningen förnyas kan praktiska arrangemang och deras faktiska genomförbarhet i sig förutsätta att det bestäms om begränsade undantag utifrån de ovan nämnda utgångspunkterna. Men utskottet vill ändå fästa uppmärksamhet vid att det arrangemang som nu föreslås är förhållandevis långvarigt och har betydande effekter. Bestämmelsen enligt vilken mandattiden för minst två av styrelsens medlemmar ska gå ut senast den 31 december 2019 och för två av medlemmarna senast den 31 december 2020 innebär enligt utskottets uppfattning att arrangemangen under övergångsperioden skulle inskränka universitetssamfundets makt att bestämma om styrelsens sammansättning under flera års tid.

Grundlagsutskottet noterar också att det sägs i lagförslaget att styrelserna för de samgående universiteten beslutar om mandattiden för det nya universitetets styrelse. Utskottet ansåg vid bedömningen av förslaget till universitetslag att styrelsens mandattid på så sätt hör till de centrala frågorna vad gäller ordnandet av stiftelseuniversitets förvaltning att lagen bör trygga universitetssamfundet självt en möjlighet att besluta om det på samma sätt som i fråga om offentligrättsliga universitet enligt 16 § 1 mom. i lagen. Utskottet ansåg att det är ett villkor för att förslaget till universitetslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 18/2009 rd, s. 2).

Grundlagsutskottet anser att 3 § 1 mom. i lagförslag 3 måste ändras så att den tidsmässiga varaktigheten för de övergångsarrangemang som innebär ett undantag från det som föreskrivs om styrelsen för ett stiftelseuniversitet i 24 § i universitetslagen begränsas enbart till det nödvändiga. Ändringen är en förutsättning för att lagförslag 3 ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottet anser att kulturutskottet kan genomföra begränsningen exempelvis så att det nya stiftelseuniversitets kollegiala organ väljer det nya universitets styrelse för en normal mandattid så snart organet har konstituerat sig.

Undervisningssamarbete

Det föreslås att universiteten ska ha möjlighet att ordna den undervisning som hör till deras utbildningsansvar genom att anskaffa undervisning direkt från en annan högskola samtidigt som de själva avstår från att ge undervisning i en obligatorisk del av examen. De beslut som detta sam-

arbete kräver ska vid varje universitet fattas av och ansvaret för dem ligga hos det organ som anges i universitetets instruktion och i universitetslagen.

Grundlagsutskottet har nyligen granskat en proposition där regeringen föreslår ändringar i universitetslagen och yrkeshögskolelagen. Ändringarna innebär att högskolorna själva kan besluta att tillsammans ordna den undervisning i språk och kommunikation som ingår i deras examina eller att anskaffa undervisningen från andra universitet eller yrkeshögskolor. Utskottet fäste uppmärksamhet vid att det inte fanns någon skyldighet till det föreslagna samarbetet. När de beslut som detta samarbete kräver vid varje universitet dessutom ska fattas av och ansvaret för dem ligga hos det organ som anges i universitetets instruktion och i universitetslagen, innebar förslaget inte någon inblandning i universitets interna beslutsprocess eller överföring av beslutsbefogenhet utanför universitetet. Relevant var också att den högskola som utfärdar examen i sista hand också är ansvarig för undervisningens innehåll och för att utbildningsmålen nås. Utskottet ansåg att de föreslagna bestämmelserna om utökad handlingsfrihet inte är problematiska (GrUU 23/2016 rd, s. 2). Vidare ansåg utskottet att universitet i sin verksamhet bör kunna ge garantier för att 16 § 3 mom. i grundlagen uppfylls (GrUU 11/2009 rd, s. 4).

Också i det nu aktuella lagförslaget ska de beslut som detta samarbete kräver vid varje universitet fattas av och ansvaret för dem ligga hos det organ som anges i universitetets instruktion och i universitetslagen. Förslaget innebär således inte någon inblandning i universitetets interna beslutsprocess eller överföring av beslutsbefogenheter utanför universitetet på ett sätt som vore problematiskt med avseende på 123 § i grundlagen. Ansvaret för undervisningens innehåll och kvalitet samt uppföljningen av konsekvenserna av beslut och att reagera på iakttagelser kommer även i fortsättningen att höra till universitetets behörighet och ansvar. Det har också betydelse att universiteten redan nu i praktiken i rätt stor utsträckning kan godkänna kompetens som förvärvats annanstans och som är relevant för examen som en del av de examina de utfärdar. Propositionen är därmed inte heller problematisk med avseende på 16 § 3 mom. i grundlagen.

Undervisningen vid universitet och yrkeshögskolor har ansetts vara en så kallad reell förvaltningsåtgärd på vilken det inte tillämpas förvaltningslagens krav på procedurer i fråga om behandling av förvaltningsärenden (se också GrUU 27/2014 rd, s. 3, och RP 72/2002 rd, s. 49). Ändå handlar exempelvis bedömning av studieprestationer, rättelse av bedömning och disciplinära åtgärder mot studerande om utövning av offentlig makt. I propositionsmotiven (RP s. 50) konstateras att deltagarna i den gemensamma undervisningen lyder under den högskolas förvaltning som ger undervisningen. Enligt propositionsmotiven ansvarar den högskola som ger undervisningen för åtminstone bedömningen av kurserna, ordnandet av möjlighet till rättelse och disciplinära åtgärder som direkt hör samman med genomförandet av undervisningen. Dessutom har den högskola som ger undervisningen rätt till information enligt 43 b § i universitetslagen eller 34 § i yrkeshögskolelagen. Högskolan kan också ålägga en studerande att visa upp ett intyg över narkotikatest enligt 43 d § i universitetslagen eller 36 § i yrkeshögskolelagen. Den högskola som ger undervisningen kan emellertid inte dra in den studerandes studierätt, eftersom den studerande har studierätt vid den högskola som beviljar examen. Enligt propositionsmotiven ska den studerande dessutom lyda under den högskolas förvaltning som ger undervisningen till den del förvaltningen gäller högskolans undervisning, också när han eller hon deltar i undervisningen i det egna universitetets lokaler eller i samband med annan undervisning som ges av det egna universitetet.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Utgångspunkten är att all utövning av offentlig makt ska ha en behörighetsgrund som i sista hand återgår på en av riksdagen stiftad lag (RP 1/1998 rd, s. 75/I). För lagar gäller det allmänna kravet på att en lag ska vara exakt och noga avgränsad (se t.ex. GrUU 25/2017 rd s. 2). Utskottet anser att regleringen därför bör kompletteras med en bestämmelse om bestämningsgrund för förvaltningsbehörighet.

Studerandes rättsliga ställning och rättssäkerhet

I universitetslagen och yrkeshögskolelagen föreslås en bestämmelse om samarbete i anslutning till nedläggning av utbildning, och den ska gälla samtliga universitet och yrkeshögskolor. Ett universitet eller en yrkeshögskola kan, när dess utbildning läggs ner, avtala med ett annat universitet eller en annan yrkeshögskola om att överflytta studerande att avlägga samma examen vid det universitetet eller den yrkeshögskolan. De studerande ska dock ha rätt att fortsätta studera för sin examen vid sin egen högskola i tre års tid från det att utbildningen lagts ner. Övergångstidens längd begränsas av längden på den studerandes personliga studierätt. I beräkningen av studierätten för de studerande som överflyttas ska man beakta längden på målexamen samt närvaro och frånvaro som redan använts för studier vid den studerandes egen högskola.

De studerandes rättsliga ställning vid nedläggning förblir enligt grundlagsutskottets åsikt i vissa avseenden oklar, vilket är ett problem. I propositionsmotiven sägs exempelvis att vid övergångsperiodens utgång överförs studierätten för de studerande som ännu studerar vid den högskola där utbildningen läggs ner till den mottagande högskolan utan ett separat samtycke av de studerande. För de studerandes rättssäkerhet i fråga om studierätten, som är av fundamental betydelse för grunderna i livet, talar att studierätten inte upphör utan separata åtgärder. Utskottet anser att regleringen av övergångstiden i sig är motiverad (GrUU 9/2013 rd, s. 3). Med avseende på de studerandes rättssäkerhet är det väsentligt, menar utskottet, att om utbildningen läggs ner fattas ett förvaltningsbeslut om beviljande av studierätt i den mottagande högskolan och om förlust av studierätt i den högskola där undervisningen läggs ner.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

> *att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 3 bara om utskottets konstitutionella invändningar mot 3 § 1 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Utlåtande GrUU 43/2017 rd

Helsingfors 9.11.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Maria Guzenina sd
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Leena Meri saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
medlem Matti Torvinen blå
ersättare Ben Zyskowicz saml.

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen.