

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 23/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av 36 och 38 § i universitetslagen samt av yrkeshögskolelagen och lagen om antagningsregistret och studentexamensregistret

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 22 maj 2012 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av 36 och 38 § i universitetslagen samt av yrkeshögskolelagen och lagen om antagningsregistret och studentexamensregistret (RP 44/2012 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- undervisningsråd Birgitta Vuorinen och regeringssekreterare Laura Hansén, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Tarmo Miettinen
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att universitetslagen, yrkeshögskolelagen och lagen om antagningsregistret och studentexamensregistret ändras. Ändringar föreslås i ansökningsförfarandet och antagningen av studerande till universitet och yrkeshögskolor i syfte att göra antagningen till högskolestudier smidigare. Antagningen till utbildning som leder till examen från universitet och yrkeshögskolor ska ordnas med en riksomfattande gemensam ansökan till högskolorna. Till universitetslagen och yrkeshögskolelagen fogas en bestämmelse som gör det möjligt att reservera en del av studieplatserna för personer som inte tidigare avlagt högskoleexamen inom utbildnings-

systemet i Finland eller mottagit en studieplats i en utbildning som leder till högskoleexamen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2014.

I motiven till lagstiftningsordning resonerar regeringen kring möjligheten att reservera studieplatser för personer som inte har avlagt en finländsk högskoleexamen eller tagit emot en studieplats i en utbildning som leder till en sådan examen mot bakgrund av grundlagens 6 § om jämlikhet och förbud mot diskriminering, 16 § 2 mom. om kulturella rättigheter och 3 mom. om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet och 123 § om universitetens självstyrelse. Dessutom bedömer regeringen den föreslagna regleringen mot grundlagens

10 § om skydd för privatlivet och personuppgifter och 80 § 1 mom. om bemyndigande att utfärda förordning. Regeringen menar att de föreslag-

na lagarna kan stiftas i vanlig lagstiftningsordning men anser det trots allt önskvärt att grundlagsutskottet ombes yttra sig om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Kvoter för dem som söker sin första studieplats

Regeringen föreslår en ny bestämmelse i universitetslagen (36 § 3 mom. i lagförslag 1) och yrkeshögskolelagen (22 § 3 mom. i lagförslag 2) om att högskolorna kan reservera en del av de studieplatser som ansökan gäller för personer som inte tidigare har avlagt högskoleexamen inom utbildningssystemet i Finland eller tagit emot en studieplats i en utbildning som leder till högskoleexamen. Lagförslaget reglerar varken kvotstorlek eller kvotvillkor. Högskolorna får själva bestämma om de vill använda sig av kvoter och hur de fördelar nybörjarplatserna mellan kvoterna. Förslaget tillåter att de som ansöker om studieplats särbehandlas beroende på om de avlagt en högskoleexamen eller tagit emot en studieplats som leder till högskoleexamen. Förslaget måste bedömas med avseende på 6 § 2 mom. och 16 § 2 mom. i grundlagen.

Enligt diskrimineringsförbudet i grundlagens 6 § 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på de grunder som nämns särskilt i momentet eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Diskrimineringsförbudet har inte ansetts förbjuda all särbehandling av människor, inte ens när den beror på någon av de orsaker som nämns explicit i bestämmelsen. Det väsentliga är huruvida man kan särbehandla någon av en orsak som gäller hans eller hennes person på ett sätt som är godtagbart med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Kraven på motiveringen är ändå höga, särskilt när det gäller de förbjudna särbehandlingsorsaker som räknas upp i grundlagsbestämmelsen (se t.ex. GrUU 1/2006 rd, GrUU 38/2006 rd). Utom att bedöma om grunden kan godtas har utskottet också fäst avseende vid om den valda lösningen

står i rätt proportion till det eftersträlvade målet (GrUU 38/2006 rd).

Av propositionens motiv framgår det att 37 procent av dem som inledde sin studier vid universitet 2009 hade en högskoleexamen eller en studieplats sedan tidigare. För nybörjare vid yrkeshögskolor var procenten 18. Syftet med den nya bestämmelsen är att göra högskolestudiestarten snabbare och säkerställa en studieplats åt så många sökande som möjligt samt att göra dem som söker sin första högskoleplats likställda med dem som redan har en studieplats (s. 17—18, 37). Detta är skäl som kan anses godtagbara med avseende på diskrimineringsförbudet i grundlagen och därmed motivera särbehandling. Det handlar om utbildningspolitiska mål av det slag som utskottet ansett ge universiteten rätt att i rimlig utsträckning gynna vissa, med allmänna kriterier definierade kandidatgrupper, så som färskastudenter, när det behövs för att uppnå målen (GrUU 11/2009 rd). Utskottet har också lagt fast att jämlikhetsbestämmelsen i 6 § i grundlagen inte utgör något hinder för universitetslagens bestämmelse om att de sökande vid antagningen delas in i grupper på grundval av sin utbildningsbakgrund (GrUU 19/2004 rd).

Särbehandlingen av dem som ansöker om sin första studieplats måste också bedömas mot 16 § 2 mom. i grundlagen. Enligt momentet ska det allmänna säkerställa lika möjligheter för var och en att enligt sin förmåga och sina särskilda behov också få annan utbildning än grundläggande utbildning. Ur individens synvinkel innebär detta ett erkännande av principen om livslång utbildning (RP 309/1993 rd, s. 68). Särskilt i fråga om universitetsstudier har de föreslagna bestämmelserna också kopplingar till grundlagens 16 § 3 mom. om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet (GrUU 60/2010 rd).

Rent praktiskt handlar det om huruvida kvoterna används och hur stor kvoten är. Andelen personer som söker till sin första studieplats förefaller variera från universitet till universitet och från universitet till yrkeshögskolor. I snitt utgör de två tredjedelar av alla sökande (s. 18). Man kan därför utgå från att kvoten för de som söker till sina första studieplats måste vara betydande för att de uppställda målen ska nås.

Den föreslagna regleringen kan i praktiken hindra en person som avlagt högskoleexamen att vidareutveckla sig genom att avlägga en examen till eller en högskolestuderande att byta studieinriktning om kvoten är mycket stor. Det kan bli orättvist särskilt mot personer som till följd av den skyldighet att söka sig till utbildning som föreskrivs i lagen om utkomstskydd för arbetslösa tar emot en studieplats som inte är deras primära val och senare vill byta inriktning.

Utskottet har tidigare i fråga om universitetens språkkvoter poängterat att kvotbestämmelserna måste tillämpas så att kvoten inte växer sig så stor och antagningsgrunderna för olika grupper inte uppvisar sådana skillnader att avsteget från den formella likställdheten inte längre kan anses godtagbart (GrUU 3/1997 rd). Det får inte gå så att de som redan har avlagt en högskoleexamen eller tagit emot en högskoleplats hamnar i en oskäligt sämre situation än de som ansöker om sin första studieplats, och det måste också i framtiden vara möjligt att avlägga en högskoleexamen till eller byta studieinriktning. För personer utan tidigare examen som tagit emot en studieplats erbjuder 3 mom. i övergångsbestämmelsen i lagförslag 1 och 2 något skäligare villkor. Utskottet ber kulturutskottet observera att bestämmelserna är svårtydda. För att lagförslagen ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning kräver 6 § 2 mom. och 16 § 2 mom. i grundlagen att 36 § 3 mom. i lagförslag 1 och 22 § 3 mom. i lagförslag 2 preciseras så att sär-

behandlingen av sökande inte blir orimlig i praktiken.

Gemensam ansökan till högskolor

Regeringen vill göra antagningen till högskolestudier smidigare och föreslår därför en riksfattande gemensam ansökan till utbildning som leder till universitets- eller yrkeshögskoleexamen. Universiteten har med stöd av 123 § 1 mom. i grundlagen självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Självstyrelsens innehåll och dimensioner läggs också fast i grundlagens 16 § 3 mom. om vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet. Yrkehögskolorna täcks inte in av grundlagens 123 § 1 mom., men självstyrelseprincipen äger också relevans för dem (GrUU 74/2002 rd).

Universitetens självstyrelse är tudelad: autonomi i forskning och undervisning och ekonomisk-administrativ autonomi. Forskningens och undervisningens frihet kräver att universitetens egna administrativa organ utövar beslutande makt på de här områdena (GrUU 11/2009 rd). Universiteten och högskolorna kommer också framdeles att bestämma om antagningen av studerande och grunderna för den. Mot den bakgrunden kan reformen av ansökningsförfarandet betraktas som teknisk. Bestämmelserna utgör därmed inget problem med avseende på 123 § i grundlagen.

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, förutsatt att utskottets konstitutionella anmärkningar mot 36 § 3 mom. i lagförslag 1 och 22 § 3 mom. i lagförslag 2 beaktas på behörigt sätt.

GrUU 23/2012 rd — RP 44/2012 rd

Helsingfors den 24 oktober 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd
vordf. Outi Mäkelä /saml (delvis)
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Kalle Jokinen /saml
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Anna Kontula /vänst
Jukka Kopra /saml
Markus Lohi /cent
Elisabeth Naucélér /sv
Tom Packalén /saf
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.