

## GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 24/2014 rd

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till yrkeshögskolelag och till lag om ändring av 49 § i universitetslagen

*Till kulturutskottet*

#### INLEDNING

##### **Remiss**

Riksdagen remitterade den 22 april 2014 regeringens proposition med förslag till yrkeshögskolelag och till lag om ändring av 49 § i universitetslagen (RP 26/2014 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kulturutskottet.

##### **Sakkunniga**

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Eerikki Nurmi, undervisnings- och kulturministeriet

- lagstiftningsråd Liisa Vanhala, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Maire Kolimaa, social- och hälsovårdsministeriet
- professor Heikki Halila
- professor Mikael Hidén
- professor Tarmo Miettinen
- doktor i administrativa vetenskaper Matti Muukkonen
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

- professor Kaarlo Tuori
- juris licentiat Juha Viertola.

#### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att yrkeshögskolelagstiftningen reformeras i sin helhet genom att det utfärdas en ny yrkeshögskolelag. Enligt förslaget omvandlas yrkeshögskolorna till juridiska personer i aktiebolagsform. Lagförslaget innehåller som komplettering till aktiebolagslagen bestämmelser om vissa organ inom yrkeshögskolan, om sammansättningen och tillsättandet av dem samt om deras uppgifter. Kommunens självfinansieringsandel av yrkeshögskolornas driftskostnader ska enligt förslaget slopas och staten ska i framtiden ha hela ansvaret för fi-

nansieringen av yrkeshögskolorna. Statsrådet ska fortfarande bestämma om de tillstånd som beviljas för yrkeshögskoleverksamhet.

I propositionen föreslås det att medlemskapet i yrkeshögskolors studerandekårer ska bli obligatoriskt för alla studerande som studerar vid yrkeshögskola.

Dessutom föreslås en ändring av teknisk natur i universitetslagen.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2015.

I motiven till lagstiftningsordning har ett automatiskt medlemskap i en studentkår bedömts

med hänsyn till bestämmelsen om föreningsfrihet i 13 § 2 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lag-

stiftningsordning, men ser det som önskvärt att utlåtande om dem inhämtas av grundlagsutskottet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

#### *Medlemskap i en yrkeshögskolas studerandekår*

I 41 § i förslaget till yrkeshögskolelag finns bestämmelser om studerandekåren vid en yrkeshögskola. Till studerandekåren hör direkt med stöd av paragrafens 2 mom. alla studerande vid en yrkeshögskola som har antagits till utbildning som leder till examen, med undantag av studerande som deltar i uppdragsutbildning.

Förslaget om obligatoriskt medlemskap i en studerandekår är betydelsefullt med hänsyn till den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Till föreningsfriheten hör enligt 13 § 2 mom. i grundlagen rätt att utan tillstånd bilda föreningar, höra till eller inte höra till föreningar och delta i föreningars verksamhet. Bestämmelsen i grundlagen ger därmed skydd också för negativ föreningsfrihet, dvs. för rätten att inte höra till en förening. Enligt förarbetena till den grundlagsbestämmelsen (RP 309/1993 rd, s. 64) utgör bestämmelsen trots detta inget absolut hinder för att man på lagstiftningsväg bildar offentligrättsliga föreningar med en offentlig uppgift eller att man genom lag stadgar om medlemskap i en sådan förening. Å andra sidan konstateras det i förarbetena att bestämmelsen om föreningsfrihet i grundlagen också i det fallet talar för en återhållsam inställning till tvångsmedlemskap.

I sin tolkning av föreningsfriheten har grundlagsutskottet (GrUU 1/1998 rd) utgått från att den allmänna principen för medlemskap i en förening är den att medlemskapet inte kan vara automatiskt, en direkt följd av bestämmelserna i lagen. Utgångspunkten för föreningsfriheten är en frivillig anslutning till en förening grundad på en uttrycklig viljeyttring. Man kan avvika från de utgångspunkterna bara om det finns särskilda, med tanke på föreningsfriheten godtagbara skäl

till det, som ett motiverat behov att inrätta en förening för en offentlig uppgift.

I fallet med obligatoriskt medlemskap i en studentkår ansåg utskottet (GrUU 3/1997 rd) att man i den här typen av situationer explicit bör söka lösningar som harmonierar med formuleringen i grundlagen, det vill säga lösningar som inte bygger på obligatoriskt medlemskap. Utskottet hänvisade till förarbetena till bestämmelsen om föreningsfrihet i grundlagen och ansåg att ett obligatoriskt medlemskap i studentkåren i och för sig var godtagbart från grundlagssynpunkt, i synnerhet som studentkåren av hävd måste betraktas som en del av ett universitet med självstyrelse och dessutom spelar en framträdande roll i universitetets förvaltning. Trots det ställde utskottet som villkor för vanlig lagstiftningsordning att studentkårens offentliga uppgifter nämns i lagförslaget.

Vid bedömningen av universitetslagens gällande bestämmelser om medlemskap i studerandekårer fäste utskottet uppmärksamhet vid att det i den nya universitetslagen föreslås bestämmelser om de särskilda uppgifter som studentkåren har i relation till universitetets förvaltning och de parter som fattar beslut om studiesociala förmåner och som svarar för primärvården för studerande. Utskottet menade att denna typ av uppgifter utgjorde en tillräcklig grund för obligatoriskt medlemskap i en studerandekår (GrUU 11/2009 rd).

Grundlagsutskottet har två gånger bedömt obligatoriskt medlemskap i yrkeshögskolors studerandekårer och ansett att förslagen till bestämmelser om obligatoriskt medlemskap strider mot den grundlagsfästa föreningsfriheten (GrUU 74/2002 rd, GrUU 39/2004 rd, även GrUU 40/2009 rd i fråga om obligatoriskt medlemskap i studerandekåren vid Sameområdets utbildningscentral). Utskottet har i sin granskning

framhållit att en yrkeshögskolas studerandekår inte är en traditionell del av yrkeshögskolan på samma sätt som studentkåren vid ett universitet, utan bestämmelserna om studerandekårer och obligatoriskt medlemskap i dem är nya (GrUU 74/2002 rd). Utskottet ansåg också att de offentliga uppgifter som föreslagits för studerandekåren inte var av den art att de motiverade obligatoriskt medlemskap. Enligt utskottets uppfattning var bland annat uppgiften att ordna val av studeranderepresentanter i yrkeshögskolans styrelse och i andra kollegiala organ visserligen en offentlig uppgift som lämpar sig för en studerandekår. Detta kräver dock inte att medlemskapet i studerandekåren är obligatoriskt. Det kan beskrivas genom lag att det hör till studerandekåren att ordna val trots att medlemskapet är frivilligt i överensstämmelse med föreningsfriheten. Utskottet menade att avgränsningen av den föreslagna negativa föreningsfriheten inte uppfyller proportionalitetskravet för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna, eftersom ett i och för sig godtagbart mål, att välja studeranderepresentanter, kan uppnås med medel som intervenerar mindre i de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 74/2002 rd, GrUU 39/2004 rd).

I 41 § 1 mom. i lagförslag 1 finns bestämmelser om studerandekårens uppgifter. Förslaget avviker från de förslag som utskottet behandlat tidigare såtillvida att studerandekåren vid sidan av sina övriga uppgifter ska utse sina representanter till yrkeshögskolans studiestödsnämnd och vid behov delta i fullgörandet av uppgifter i anknytning till primärvården för de studerande. De föreslagna bestämmelserna om offentliga uppgifter för studerandekåren vid en yrkeshögskola motsvarar till innehållet det som bestäms om studentkårens uppgifter i 46 § i universitetslagen. Obligatoriskt medlemskap i studerandekåren motiveras för examensstuderandes del i propositionen (s. 37/II) särskilt med att det vid yrkeshögskolorna finns behov av att göra hälsovård för studerande möjlig på samma sätt som vid universitet. Medlemskap i studerandekåren ger möjlighet att samla in hälsovårdsavgiften samtidigt som medlemsavgiften samlas in (s

45/II). Den lagstadgade studerandehälsovården produceras med stöd av 17 § i hälso- och sjukvårdslagen av Studenternas hälsovårdsstiftelse (SHVS) för den kommuns räkning där högskolan är belägen. Yrkeshögskolestuderandena omfattas inte av SHVS verksamhet, utan deras studerandehälsovård produceras av hälsovårdscentralerna. Det har ordnats ett regionalt, tidsbestämt försök där SHVS producerar hälsovårdstjänsterna också för de yrkeshögskolestuderande. I den föreliggande propositionen ingår inga förslag om ordnandet av studerandehälsovården.

De nya uppgifter som föreslås för studerandekårer är visserligen offentliga uppgifter som lämpar sig för en studerandekår. Skötseln av dessa uppgifter förutsätter dock lika lite som uttaget av hälsovårdsavgift att medlemskapet i studerandekåren är obligatoriskt. Den föreslagna begränsningen av den negativa föreningsfriheten uppfyller enligt utskottet inte kravet på att begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna ska vara proportionella eftersom målen, som i och för sig är godtagbara, kan nås med medel som ingriper i de grundläggande fri- och rättigheterna i mindre omfattning. Följaktligen strider bestämmelsen om obligatoriskt medlemskap i en studerandekår mot den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Bestämmelsen måste därför justeras så att medlemskap i elevkåren ska vara frivilligt för studerande vid yrkeshögskolan. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

#### *Övrigt*

*De studerandes ställning bör stärkas.* Utskottet ser det som viktigt att studerande vid universitet respektive yrkeshögskolor har i princip samma möjligheter att delta i besluten om läroanstalten, studierna och tjänsterna och att tjänsterna, förmånerna eller skyldigheterna för olika studerandegrupper inte utan skäl avviker från varandra. Det är motiverat att göra en samlad bedömning av ställningen för och bestämmelserna om alla studerande oberoende av om de studerar vid universitet eller yrkeshögskola.

## GrUU 24/2014 rd — RP 26/2014 rd

*Anställningsformer.* I dag kan såväl aktiebolag som samkommuner få tillstånd för yrkeshögskola. Enligt förslaget ska yrkeshögskolorna i fortsättningen vara juridiska personer i aktiebolagsform, vilket innebär att anställda i ett tjänsteförhållande hos en kommun kommer att bli anställda i ett arbetsförhållande. Grundlagen ger inte något direkt stöd för att ett tjänsteförhållande eller något annat anställningsförhållande ska bibehållas oförändrat vad förhållandets art beträffar (se GrUU 64/2002 rd). Utskottet har i samband med behandlingen av reformen av universitetsla-

gen (GrUU 11/2009 rd) bedömt den konstitutionella betydelsen av att anställningsförhållandet ändras.

### **Ställningstagande**

Grundlagsutskottet anser

*att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 1 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till 41 § 2 mom. beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors den 24 september 2014

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Johannes Koskinen /sd  
vordf. Anu Urpalainen /saml  
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /gröna  
Eeva-Johanna Eloranta /sd  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /saml  
Kimmo Kivelä /saf  
Anna Kontula /vänst

Elina Lepomäki /saml  
Markus Lohi /cent  
Elisabeth Naucélér /sv (delvis)  
Tom Packalén /saf  
Vesa-Matti Saarakkala /saf  
Kimmo Sasi /saml  
Tapani Tölli /cent  
Harry Wallin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.