

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning, gymnasielagen och lagen om utbildning som handleder för examensutbildning

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning, gymnasielagen och lagen om utbildning som handleder för examensutbildning (RP 127/2021 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Lamberg, undervisnings- och kulturministeriet
- regeringsråd Sami Aalto, undervisnings- och kulturministeriet
- lagstiftningsråd Anna-Stiina Tarkka, justitieministeriet
- professor Sakari Melander
- professor Tuomas Ojanen
- universitetslektor Pauli Rautiainen
- professor Janne Salminen
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning, gymnasielagen och lagen om utbildning som handleder för examensutbildning.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2022.

Propositionen hänför sig till den kompletterande budgetpropositionen för 2022 och avses bli behandlad i samband med den.

Utlåtande GrUU 48/2021 rd

I motiven till lagstiftningsordningen bedöms lagförslaget framför allt med avseende på grundlagens 16 § om kulturella rättigheter och 21 § om rättsskydd.

Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Regeringen föreslår ändringar i lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning, gymnasielagen och lagen om utbildning som handleder för examensutbildning.

(2) I propositionen föreslås det bland annat att bestämmelserna om förvägrande av undervisning preciseras, och det föreslås att maximitiden för förvägrande enligt lagen om grundläggande utbildning förlängs till att utöver den återstående arbetsdagen också omfatta följande arbetsdag. I lagarna föreslås en bestämmelse om barnets bästa när undervisning och utbildning planeras och ordnas och när det fattas beslut om den. Lagen om yrkesutbildning och gymnasielagen ändras så att det i dem föreskrivs om skyldigheten för läroanstaltens lärare eller rektor att meddela om trakasserier, mobbning eller våld som skett i skolan eller under skolvägen och som kommit till hans eller hennes kännedom till vårdnadshavaren eller någon annan laglig företrädare för den studerande som misstänks för detta och för den studerande som utsatts för detta.

(3) Regeringens proposition är relevant framför allt med avseende på 16 § i grundlagen. Enligt 16 § 1 mom. har alla rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning. Bestämmelser om läroplikten utfärdas genom lag. Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen 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 samt utveckla sig själv.

(4) Läroplikten gäller utbildning efter den utbildning som avses i lagen om grundläggande utbildning till dess att personen fyller 18 år eller före det med godkänt resultat har avlagt en sådan examen som anges närmare i läropliktslagen. Läroplikten kan fullgöras bland annat inom gymnasieutbildning och yrkesutbildning. Enligt grundlagsutskottet är den undervisning som hör till läroplikten sådan grundläggande utbildning som avses i grundlagens 16 § 1 mom. (GrUU 43/2020 rd, s. 4).

(5) Alla som deltar i till exempel gymnasieutbildning och yrkesutbildning omfattas dock inte av läroplikten. Regeringen har till övriga delar betydelse med avseende på 16 § 2 mom. i grundlagen.

(6) Enligt propositionsmotiven (s. 3) är syftet med de ändringar som föreslås i propositionen att precisera och korrigera bestämmelserna om undervisningsväsendet så att man i rätt tid kan ingripa i mobbning som förekommer i läroanstalter, stärka elevens rättsliga ställning och säkerställa en trygg inlärningsmiljö för alla i skolan. Syftet med propositionen är att förebygga mobbning,

Utlåtande GrUU 48/2021 rd

trakasserier och våld i skolor och läroanstalter samt att säkerställa en trygg inlärningsmiljö (s. 18). Grundlagsutskottet anser att förslagen är motiverade och godtagbara.

Förvägrande av rätten att delta i undervisning

(7) Enligt det föreslagna 36 § 3 mom. i lagen om grundläggande utbildning kan en elev förvägras rätt att delta i undervisningen, om det föreligger en risk för att en annan elev eller en person som arbetar i skolan eller i ett annat undervisningsutrymme blir lidande av elevens våldsamma eller hotfulla uppförande eller om undervisningen eller därtill hörande verksamhet försvåras orimligt mycket på grund av elevens störande uppförande. Förvägrandet kan gälla högst för den återstående arbetsdagen och följande arbetsdag. Enligt den gällande lagen kan förvägrandet gälla högst för den återstående arbetsdagen. Enligt förslaget ska det under den tid som undervisningen förvägras ordnas möjlighet för eleven att personligen diskutera med en psykolog eller kurator inom elevvården. Dessutom ska det för eleven ordnas sådant annat stöd som eleven behöver under den tid som eleven förvägrats att delta i undervisningen och när eleven återvänder till undervisningen. För eleven utarbetas en plan för att stödja återgången till undervisningen.

(8) Enligt gymnasielagen och lagen om yrkesutbildning kan en studerande förvägras att delta i undervisningen för högst tre arbetsdagar. Den maximitiden föreslås inte nu bli ändrad.

(9) I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas förvägrandet av undervisning som en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna. Syftet med att förlänga tiden för förvägran är enligt propositionen (s. 42) att göra det möjligt att planera elevens återgång till undervisningen och erbjuda eleven elevvårdstjänster samt att stödja en trygg återgång till undervisningen. Grundlagsutskottet anser att detta är en godtagbar grund för att förlänga maximitiden för förvägrande av undervisning. Utskottet påpekar dock att denna grund inte nämns i bestämmelsen som en omständighet som ska beaktas när man överväger förvägrandets längd. Regleringen bör kompletteras.

(10) Grundlagsutskottet noterar att man med hjälp av regleringen kan säkerställa en trygg inlärningsmiljö för andra elever och för personalen. Det är således fråga om att trygga en avgiftsfri grundläggande utbildning för andra som deltar i undervisningen samt, i extremfallet, även den i 7 § i grundlagen avsedda personliga friheten och integriteten för andra människor. Också till denna del är förslagets mål godtagbara.

(11) Enligt motiveringen till den föreslagna 36 § (s. 31) är avsikten med paragrafen inte att ändra principen om att nekad undervisning är avsedd för ytterst exceptionella situationer, om en elev äventyrar säkerheten för andra elever eller personer som arbetar i skolan eller andra undervisningsutrymmen eller om en elev uppträder så störande att undervisningen eller den verksamhet som hänförs till den försvåras orimligt mycket.

Elevdisciplin

(12) Enligt 93 § i lagförslag 2 i propositionen fattas beslut om indragning och återställande av studierätten, avstängning för viss tid, uppsägning från internatboende och avhållande från studierna av ett av utbildningsanordnaren tillsatt kollegialt organ.

Utlåtande GrUU 48/2021 rd

(13) Enligt 123 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för annan undervisning som staten och kommunerna ordnar samt om rätten att ordna motsvarande undervisning i privata läroanstalter genom lag. I propositionen om grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 178/I) sägs det att bestämmelsen har ett nära samband med grundlagsbestämmelserna i 16 § om avgiftsfri grundläggande utbildning och rätten att få utbildning. Vidare ger bestämmelsen i 123 § 2 mom. i grundlagen uttryck för den principiella utgångspunkt enligt vilken där avsedd undervisning också kan ordnas i läroinrättningar som har en privat huvudman (RP 1/1998 rd, s. 178/II).

(14) Enligt 3 § 4 punkten i den gällande lagen om yrkesutbildning avses med utbildningsanordnare den som beviljats ett i lagens 3 kap. avsett anordnartillstånd. Enligt lagens 22 § 1 mom. kan anordnartillstånd efter ansökan beviljas en kommun, samkommun, registrerad sammanslutning eller stiftelse. Av motiveringen till den gällande lagen (RP 39/2017 rd) framgår att det till exempel 2017 fanns sammanlagt 165 utbildningsanordnare som fått tillstånd att ordna yrkesutbildning. Av dessa var 120 privata.

(15) Lagen om yrkesutbildning har stiftats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 22/2017 rd). I motiveringen till lagstiftningsordningen i den regeringsproposition som då bedömdes (s. 357) bedömdes lagförslaget även med avseende på 124 § i grundlagen. Enligt 124 § i grundlagen kan offentliga förvaltningsuppgifter anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Den gällande lagen innehåller bestämmelser om tillämpning av förvaltningslagen på beslutsfattandet (t.ex. 43 §) och om rätt till förvaltningsrättsligt ändringssökande i fråga om utbildningsanordnarens beslut (12 kap.).

(16) Högsta förvaltningsdomstolen har nyligen (HFD 2021:139) konstaterat att en tidsbegränsad avstängning av en studerande till sin natur är ett disciplinärt straff som med anledning av 2 § 3 mom. i grundlagen kan påföras endast i situationer som noggrant regleras i lag, eftersom påförandet av straffet innefattar utövning av offentlig makt.

(17) Enligt grundlagsutskottet ska påförande av disciplinära påföljder som innebär utövning av offentlig makt betraktas som en sådan offentlig förvaltningsuppgift som avses i 124 § i grundlagen. Begreppet offentliga förvaltningsuppgifter används i bestämmelsen i en relativt vidsträckt bemärkelse, så att det omfattar uppgifter som hänför sig exempelvis till beslutsfattande om enskilda personers rättigheter, skyldigheter och förmåner (RP 1/1998 rd, s. 179/I).

(18) Bestämmelserna om disciplinära befogenheter i den gällande lagen har stiftats med grundlagsutskottets medverkan. Rättsläget har dock senare förändrats. Enligt 2 § 4 mom. i läropliktslagen, som stiftades nyligen med grundlagsutskottets medverkan, upphör läroplikten när den läropliktige fyller 18 år eller när den läropliktige före det med godkänt resultat har avlagt till exempel en examen som avses i lagen om yrkesutbildning. De utbildningar där eleven fullgör sin läroplikt omfattas av 16 § 1 mom. i grundlagen, dvs. av den grundläggande rättigheten att få avgiftsfri grundläggande utbildning (GrUU 43/2020 rd, s. 4).

(19) Enligt motiveringen till lagstiftningsordningen i det nu aktuella lagförslaget innebär avstängning från undervisningen i läropliktsutbildningar att den grundläggande rättigheten enligt 16 § 1 mom. i grundlagen begränsas i någon mån. Därför föreslås det att till exempel rektorns behörighet i ärenden som gäller avstängning för viss tid preciseras. Det föreskrivs om en begränsning

Utlåtande GrUU 48/2021 rd

enligt vilken beslut om avstängning för viss tid alltid ska fattas av ett kollegialt organ som utbildningsanordnaren har tillsatt (s. 43). Grundlagsutskottet anser att denna tolkning delvis är motiverad.

(20) Grundlagsutskottet påpekar dock att enligt 124 § i grundlagen får uppgifter som innebär betydande utövning av offentlig makt endast ges myndigheter. Enligt förarbetena till grundlagsreformen anses som betydande utövning av offentlig makt till exempel på självständig prövning baserad rätt att använda maktmedel eller att på något annat konkret sätt ingripa i en enskild persons grundläggande fri- och rättigheter (RP 1/1998 rd, s. 180, se även GrUU 28/2001 rd, s 5—6). Förarbetena innehåller ingen analys av om huruvida bestämmande av påföljder ska anses som betydande utövning av offentlig makt. Utskottet har dock ansett att det ingår ett element av betydande utövning av offentlig makt när administrativa påföljder bestäms (GrUU 57/2010 rd, s. 5/I, GrUU 32/2005 rd, s. 2/II och GrUU 55/2005 rd, s. 2/I). Utskottet har uttryckligen ansett att påförande av disciplinstraff är betydande utövning av offentlig makt (GrUU 18/2007 rd, s. 7/II).

(21) Grundlagsutskottet anser att behörigheten att bestämma de disciplinära påföljder som avses i den andra meningen i 93 § 1 mom. i lagförslag 2 i propositionen i fråga om läropliktsutbildningen ska anförtros myndigheterna. Det är ett villkor för att lagförslaget ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Andra än myndigheter kan ges en roll där de assisterar och kompletterar myndighetens verksamhet vid bestämmandet av en påföljd (se GrUB 57/2010 rd, s. 5/II). Beslutsfattandet kan ordnas till exempel så att rektorn för en yrkesskola gör en framställning till en myndighet om att disciplinära påföljder ska påföras.

Förbud mot dubbel straffbarhet

(22) I propositionen föreslås det att bestämmelserna om det disciplinära förfarandets förhållande till ett anhängigt åtal och till domstolens avgörande upphävs i lagen om grundläggande utbildning, lagen om yrkesutbildning och gymnasielagen. Grundlagsutskottet anser att det från konstitutionell synpunkt är möjligt att upphäva bestämmelserna. Utskottet konstaterar dock för tydlighetens skull att det att bestämmelserna upphävs inte betyder att förbudet mot dubbel straffbarhet upphävs i alla sådana fall som gäller verksamheten vid läroanstalterna. Det är snarare fråga om att omfattningen av förbudet mot dubbel straffbarhet i förhållande till verksamheten vid läroanstalterna i framtiden kommer att avgöras i rättspraxis.

Upphävande av 41 § 4 mom. i gymnasielagen

(23) Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande GrUU 60/2010 rd att den lagstiftning om yrkesutbildning som då föreslogs var problematisk med avseende på oskuldspresumtionen, som hör till garantierna för en rättvis rättegång i 21 § i grundlagen och som tryggs i artikel 6.2 i Europakonventionen. Därför ansåg utskottet att bestämmelserna om avstängning från studierna till följd av brottsmisstanke skulle strykas i lagförslaget. Alternativt skulle bestämmelserna ändras så att de betydligt tydligare än i förslagen angav att en studerande endast i ytterst exceptionella situationer får avstängas från studierna medan förundersökning pågår eller ett åtal handläggs.

(24) Enligt motiveringen till regeringens proposition (s. 44) föreslås det därför att också bestämmelserna i 41 § i gymnasielagen om indragning av studierätten på grund av brottsmisstanke upp-

Utlåtande GrUU 48/2021 rd

hävs. Grundlagsutskottet ser allvarligt på att det konstitutionella problem som statsrådet känt till inte har åtgärdats utan dröjsmål.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men lagförslag 2 bara om utskottets konstitutionella anmärkningar till dess 93 § beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors 2.12.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johanna Ojala-Niemelä sd
vice ordförande Antti Häkkänen saml
medlem Outi Alanko-Kahiluoto gröna
medlem Bella Forsgrén gröna
medlem Petri Honkonen cent
medlem Olli Immonen saf
medlem Hilikka Kemppi cent
medlem Mikko Kinnunen cent
medlem Anna Kontula vänst
medlem Mats Löfström sv
medlem Jukka Mäkynen saf
medlem Sakari Puisto saf
medlem Wille Rydman saml
medlem Heikki Vestman saml
medlem Tuula Väättäinen sd
ersättare Johannes Koskinen sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Mikael Koillinen
utskottsråd Liisa Vanhala.