

LAGUTSKOTTETS BETÄNKANDE 16/2006 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 juni 2006 en proposition med förslag till lag om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral (RP 70/2006 rd) till lagutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Leena Kuusama, justitieministeriet
- överinspektör Seija Rasku, undervisningsministeriet
- Fångvårdsväsendets generaldirektör Esa Vesterbacka, Brottspåföljdsverket

- kriminalvårdsdirektör Tuula Asikainen, Kriminalvårdsväsendet
- direktör Tapio Lappi-Seppälä, Rättspolitiska forskningsinstitutet
- direktör Hannu Kiehelä, Fångvårdens utbildningscentral
- direktör Margit Kyngäs, Kuopio fängelse
- biträdande direktör Anna Arola, Riihimäki fängelse
- huvudförtroendeman Irene Litmanen, Vankinhoidon henkilökuntaliitto VVHL ry
- ordförande Jari Tuomela, Vankilavirkailijain Liitto VVL ry.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en lag om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral. Lagen ersätter den nuvarande lagen om Fångvårdens utbildningscentral.

Utbildningscentralen ger både utbildning som leder till examen och yrkesinriktad tilläggsutbildning på brottspåföljdsområdet samt bedriver forsknings- och utvecklingsverksamhet inom sitt område. Centralens förvaltning och beslutanderätt kommer att regleras mer ingående än tidigare. Befogenhetsfördelningen mellan direktören och direktionen förtydligas. Bestämmelserna om beslutanderätten revideras också i övrigt. Direk-

tionen får en bredare sammansättning, och i dess uppgifter betonas utveckling av verksamheten och besluten om allmänna riktlinjer mer.

De grundläggande bestämmelserna om undervisning och utbildning som leder till examen och om antagning av studerande flyttas från förordningen till lagen. Direktören beslutar om antagning av studerande till utbildning som leder till examen. På samma sätt som gällande lag föreskriver lagen om samarbete med yrkeshögskolorna när det gäller undervisning i det utbildningsprogram på brottspåföljdsområdet som leder till yrkeshögskoleexamen.

Som grundlagen förutsätter regleras de studerandes rättigheter och skyldigheter mer i detalj på lagnivå mer i detalj än vad fallet varit hittills. Också bestämmelserna om disciplinära påföljder och de studerandes rättssäkerhet blir tydligare. I den föreslagna lagen föreskrivs om under-

visningsspråket och ordningsstadgan samt om anmärkning och varning som kan ges studerande. De studerande får drogtestas, de kan förlora sin studierätt och de kan göra avbrott i studierna.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt hösten 2006.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och annan utredning finner utskottet förslaget nödvändigt och lämpligt. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men anför följande anmärkningar och ändringsförslag.

Uppgifter

Den föreslagna lagen om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral ska ersätta den gällande lagen om Fångvårdens utbildningscentral. Som det föreslagna nya namnet visar har lagförslaget aktualiserats av de omfattande reformerna inom brottspåföljdsområdet de senaste året.

En stor omorganisering genomfördes 2001. Då inrättades ett nytt centralt ämbetsverk, Brottspåföljdsverket. Redan då fick Fångvårdens nya uppgifter utanför fångvården i och med att centralen också började ordna utbildning för personalen vid Kriminalvårdsväsendet. I oktober trädde dessutom en genomgripande reform av straffverkställigheten i kraft. Ett av de viktigaste målen med reformen är att fångvården ska bli mer systematisk och få bättre genomslag. Samtidigt sågs organisationen inom Fångvårdsväsendet över. Som regeringen säger ställer reformerna nya krav på personalens kompetens, och det kommer åtminstone till en början att visa sig i ett ökat behov av fortbildning.

Enligt den föreslagna lagen är nya uppgifter att tillhandahålla utbildning som leder till examen och yrkesinriktad tilläggsutbildning inom brottspåföljdsområdet. Dessutom ska utbildningscentralen bedriva forsknings- och utvecklingsverksamhet inom sitt område. Lagutskottet har redan tidigare lyft fram forskningen inom

justitieministeriets förvaltningsområde och de knappa resurserna samt ansett det viktigt att Rättspolitiska forskningsinstitutet får bättre verksamhetsmöjligheter (se LaUU 15/2006 rd och LaUU 18/2004 rd). Följaktligen anser utskottet det viktigt att forskningen vid utbildningscentralen inte konkurrerar med Rättspolitiska forskningsinstitutet, utan att forskningen som det sägs i propositionen (s. 17) inriktas på utbildning och arbete inom brottspåföljdsområdet.

Organisation

Genom den föreslagna lagen omorganiseras också utbildningscentralen. Den får en fristående direktion, men uppgifterna inriktas mer på att utveckla verksamheten och lägga upp strategiska riktlinjer. Därför företräder medlemmarna undervisningssektorn, brottspåföljdsområdet och intressentgrupper inom området samt annan sakkunskap som är viktig med tanke på utbildningscentralens verksamhet. En medlem företräder personalen. Utöver att direktionen lägger upp de allmänna strategierna för verksamheten beslutar den om antagningsförfarandet till examensinriktad utbildning, fastställer examensstadgan och utbildningsplanen, väljer studerande och beslutar om rättelseyrkanden beträffande vissa beslut av direktören.

Direktören har det primära ansvaret för verksamheten vid utbildningscentralen. Direktören ska leda och utveckla verksamheten och svara för att verksamheten ger resultat och är högkvalitativ samt se till att målen nås. Direktören fattar enskilda beslut som gäller förvaltningen och avgör merparten av personalfrågor. En stor reform är att direktören också beslutar om antag-

ning till utbildning som leder till examen och har disciplinära befogenheter gentemot de studerande.

Utbildningscentralen är organiserad på ett lyckat sätt, anser lagutskottet. De föreslagna bestämmelserna förtydligar arbetsfördelningen mellan direktionen och direktören och medverkar till att effektivisera den dagliga verksamheten. Dessutom får direktören bättre möjligheter att ta ansvar för att resultatmålen nås.

Utbildningscentralen ska fortfarande resultatstyras av justitieministeriet, även om företrädare som väljs på förslag av Brottspåföljdsverket spelar en framträdande roll, till exempel i den nya direktionen. Största delen av utbildningsutbudet vänder sig till Brottspåföljdsverket. Därför är det enligt lagutskottet befogat att det i det framtida utvecklingsarbetet också bedöms om utbildningscentralen administrativt sett bör vara underställd Brottspåföljdsverket och omfattas av dess resultatstyrning.

De studerandes rättigheter och skyldigheter

Den föreslagna lagen har exakta bestämmelser om de studerandes rättigheter och skyldigheter och om deras rättssäkerhet. I det hänseendet är lagförslaget en förbättring. En brist är däremot att de studiesociala förmånerna vid utbildning som leder till examen regleras genom förordning av justitieministeriet. Av propositionen framgår det (s. 15 och s. 22) att innehållet i grundexamen inom fängvård kommer att ses över och utbildningstiden förlängas. Det kommer att göras i ett särskilt projekt då det samtidigt bedöms om de studiesociala förmånerna behöver ses över. Enligt lagutskottet är det viktigt att lagen samtidigt får standardbestämmelser om förmånerna.

Den nya lagen tillåter också drogtestning av de studerande. De som studerar för examen är skyldiga att på förordnande av utbildningscentralen delta i drogtest, om det finns grundad anledning att misstänka att de uppträder påverkade av berusningsmedel under utbildningstiden eller arbetspraktiken. Regleringen är motiverad redan av den anledningen att studier inom fängvårdsområdet innefattar bland annat utbildning i

vapenhantering, framhåller utskottet. Liknande bestämmelser om drogtestning ingår också i lagen om Räddningsinstitutet (607/2006) och lagen om polisutbildningen (68/2005).

Undervisningsspråket är finska. Undervisning kommer också att ges på svenska och tillfälligt dessutom på andra språk. Vid antagning och i prov får de studerande använda antingen finska eller svenska. Som regeringen säger i propositionen (s. 20) är Brottspåföljdsområdets utbildningscentral vid sidan av yrkeshögskolan Laurea den enda utbildningsanstalten i Finland som svarar för examensutbildning inom brottspåföljdsområdet. Utbildningscentralen utbildar också personal för svenskspråkiga områden. Därför understryker lagutskottet att undervisningen beroende på de förekommande behoven bör tillhandahålla undervisning på båda nationalspråken (jfr FvUB 8/2006 rd och GrUU 12/2006 rd).

I detta sammanhang påpekar lagutskottet vidare att det bland fångarna numera finns många utlänningar. Därför är det enligt utskottet viktigt att också andra än infödda finländare arbetar inom brottspåföljdsområdet. Följaktligen bör personer med utländskt påbrå uppmuntras att söka in till området, och de bör få stöd i sina studier. Dessutom är det viktigt att kraven på språkkunskaper inte blir ett oöverkomligt hinder för dem att söka arbete inom brottspåföljdsområdet.

Detaljmotivering

5 §. Beslutanderätt. I paragrafen ges direktören allmänna befogenheter i frågor som gäller utbildningscentralen. Enligt den första meningen i *1 mom.* avgörs de ärenden som hör till utbildningscentralen av direktören, om inte något annat föreskrivs i lag eller förordning av statsrådet.

Formuleringen ger intryck av att obegränsade avsteg från bestämmelserna om direktörens befogenheter är tillåtna genom förordning av statsrådet. Men bestämmelsen avser att beakta den föreslagna lagen och normgivningsbemyndigandena där, till exempel 2 § 4 mom., som föreskriver att närmare bestämmelser om direktionens uppgifter utfärdas genom förordning av statsrådet.

det. Lagutskottet har ändrat formuleringen i enlighet med detta.

Närmare bestämmelser om innehållet i arbetsordningen ska utfärdas genom förordning av statsrådet. För tydlighetens skull har utskottet lagt till en bemyndigandebestämmelse.

I 2 mom. gör utskottet en språklig rättelse i den finska lagtexten. Ändringen påverkar inte den svenska lagtexten.

7 §. *Grunderna för utbildningen och undervisningsplanen.* Enligt den första meningen i 1 mom. föreskrivs det genom förordning av statsrådet och bestäms med stöd av den i utbildningscentralens examensstadga om målen för utbildningen som leder till examen, om utbildningens omfattning och struktur och om övriga grunder för utbildningen.

Det är inte korrekt att utbildningscentralens normgivningsbemyndigande bygger på en förordning av statsrådet påpekar utskottet. I stället föreslår utskottet att examensstadgan ska utfärdas direkt med stöd av den föreslagna lagen.

Närmare bestämmelser om innehållet i examensstadgan och undervisningsplanen ska utfärdas genom förordning av statsrådet. Utskottet lägger därför till en explicit bemyndigandebestämmelse i 2 mom.

12 §. *Tillgodoräknande av studier.* Enligt 1 mom. har en studerande rätt att räkna sig till godo studier som slutförts någon annanstans och som till sina mål och sitt huvudsakliga innehåll överensstämmer med undervisningsplanen.

Med avseende på arbetet inom Brottspåföljdsområdet är bestämmelsen onödigt begränsad, anser utskottet, eftersom de studerande bara kan räkna sig till godo studier som avlagts någon annanstans. Utskottet menar att utbildningssystemet kan effektiviseras om de studerande får rätt att också i övrigt räkna sig till godo annan kompetens än den som de fått genom studier. Det ligger i linje med de nya bestämmelserna i lagen om yrkesutbildning (630/1998). Utskottet föreslår därför att momentet kompletteras med ett tillägg om att de studerande har rätt att också

räkna sig till godo kompetens som de förvärvat på något annat sätt.

På grund av utskottets ändring i 1 mom. måste den första meningen i 2 mom. ändras för att täcka in beslut om rätt att räkna sig till godo viss kompetens.

Utskottet har ändrat paragrafrubriken i enlighet med den föreslagna ändringen i 1 mom.

22 §. *Förlust av studierätten.* Paragrafen anger de faktorer som kan leda till att direktören får bestämma att en studerande har förverkat sin studierätt. Det kan hända bland annat om en studerande som antagits till utbildningen inte har anmält sig till utbildningscentralen enligt reglerna.

Lagutskottet menar att bestämmelserna i enskilda fall kan ha orimligt hårda konsekvenser. Så kan det till exempel vara om en studerande försummar att anmäla sig på grund av ett mänskligt misstag (jfr FvUB 8/2006 rd). Därför föreslår utskottet att 1 mom. 1 punkten ändras till att utbildningscentralen av grundad anledning också kan godta anmälan efter utsatt tid.

23 §. *Avbrott i studier.* Paragrafen föreskriver i vilka situationer studierna får avbrytas antingen på initiativ av studeranden själv eller på initiativ av direktören. Bestämmelsen i 1 mom. tillämpas bara på studerande som studerar för examen. Också 2 mom. är tänkt att gälla samma grupp. Lagutskottet har därför lagt till en sådan begränsning i momentet. Dessutom har utskottet gjort språkliga justeringar i den finska lagtexten. De sist nämnda påverkar inte den svenska lagtexten.

24 §. *Anmärkning och varning.* I paragrafen anges de kriterier som ska uppfyllas för att direktören ska få ge examensstuderande en skriftlig varning.

Utskottet anser att kriterierna för skriftlig varning måste framgå uttömmande av lagtexten. Av lagtexten framgår det inte att skriftlig varning också kan komma i fråga när en examensstuderande vägrar delta i drogtestning eller ge ett prov för att påvisa drogmissbruk. I 25 § 1 mom. 3 punkten som gäller avstängning från utbildning-

en förutsätts skriftlig varning vara en möjlighet i dessa fall, till och med det primära ingreppssättet. Därför föreslår utskottet att paragrafen kompletteras med en bestämmelse som gäller situationer när studerande vägrar delta i drogtester samt fall av drogmissbruk. Bestämmelsen föreslås bli ett nytt 3 mom.

27 §. *Ordningsstadga.* Paragrafen föreskriver om en ordningsstadga och vad den ska innehålla. Den kan ha bestämmelser om bland annat uppträdande på utbildningscentralen, beväpning, hur utbildningscentralens egendom får hanteras och hur man får vistas och röra sig inom utbildningscentralen. Vid brott mot ordningsstadgan kan de studerande få en anmärkning eller en varning. Vid väsentliga eller återkommande brott mot ordningsstadgan kan de till och med relegeras.

I sak motsvarar paragrafen 21 § i lagen om polisutbildning. När den lagen var aktuell ansåg grundlagsutskottet att en bestämmelse med bemyndigande att utfärda en ordningsstadga har ett mycket obetydligt tillämpningsområde (se GrUU 28/2004 rd). Med hänvisning till grund-

lagsutskottets ståndpunkt anser lagutskottet att den föreslagna bestämmelsen bara tillåter att det utfärdas föreskrifter om i första hand praktiska detaljer kring studierna eller användningen av utbildningscentralens hus och de anknyttande områdena.

30 §. *Rättelseyrkande.* Paragrafen föreskriver om studerandenas rätt att yrka rättelse i beslut som räknas upp där. Ovan föreslår utskottet att tillämpningen av 12 § utvidgas. Motsvarande tillägg fogas också till 2 mom.

31 §. *Ändringssökande.* I den andra meningen i 1 mom. föreskrivs om besvärshänsyn i de beslut som räknas upp i bestämmelsen. Utskottet har ändrat meningen på samma sätt som i 30 § 2 mom.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår lagutskottet

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag

Lag

om Brottspåföljdsområdets utbildningscentral

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.
Allmänna bestämmelser
1 §
(Som i RP)

2 kap.
Förvaltning
2—4 §
(Som i RP)

5 §

Beslutanderätt

De ärenden som ankommer på utbildningscentralen avgörs av direktören, om inte något annat föreskrivs i *denna* lag eller med stöd av *den i förordning av statsrådet*. I arbetsordningen som fastställts av direktören kan bestämmas att ett ärende som hör till direktörens behörighet skall avgöras av någon annan tjänsteman med undantag för ärenden som enligt lag eller förordning av statsrådet skall avgöras av direktören. *Bestämmelser om det närmare innehållet i arbetsordningen utfärdas genom förordning av statsrådet.*

(2 mom som i RP. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska lagtexten)

3 kap.

Undervisning och examina

6 §

(Som i RP)

7 §

Grunderna för utbildningen och undervisningsplanen

Om målen för utbildningen som leder till examen, om utbildningens omfattning och struktur och om övriga grunder för utbildningen föreskrivs genom förordning av statsrådet och bestäms *närmare* i utbildningscentralens examensstadga. Bestämmelser om annan utbildning utfärdas vid behov genom förordning av statsrådet.

Direktionen fastställer examensstadgan och undervisningsplanen för utbildningen som leder till examen. *Bestämmelser om det närmare innehållet i examensstadgan och undervisningsplanen utfärdas genom förordning av statsrådet.*

(3 mom. som i RP)

8 §

(Som i RP)

4 kap.

De studerandes rättigheter och skyldigheter

9—11 §

(Som i RP)

12 §

Tillgodoräknande av studier och kompetens

En studerande har rätt att räkna sig till godo *tidigare* studier eller kompetens som han eller hon har förvärvat någon annanstans (*utesl.*) och som till sina mål och sitt huvudsakliga innehåll överensstämmer med undervisningsplanen. Utbildningscentralen fattar beslut i ärenden som gäller tillgodoräknande av studier på det sätt som närmare anges i examensstadgan.

Den som är missnöjd med beslutet om tillgodoräknande (*utesl.*) får muntligen eller skriftligen begära rättelse hos den lärare som fattat beslutet. Begäran om rättelse skall framställas inom 14 dagar från det att studeranden har fått del av beslutet. Läraren skall avgöra ärendet utan dröjsmål.

13—21 §

(Som i RP)

22 §

Förlust av studierätten

Direktören för utbildningscentralen kan bestämma att rätten att delta i utbildning som leder till examen förloras, om

1) den som antagits till utbildning inte har anmält sig till utbildningscentralen på det sätt som anges i 11 §, *om inte utbildningscentralen av grundad anledning godtar anmälan efter den utsatta tiden,*

(2 och 3 punkten som i RP)

(2 mom. som i RP)

23 §

Avbrott i studierna

(1 mom. som i RP)

Direktören för utbildningscentralen kan på eget initiativ för högst ett år åt gången avbryta *studierna för en studerande som studerar för examen (utesl.)* på grund av långvarig sjukdom eller om studeranden inte med godkänt resultat kan genomföra sina studier i enlighet med undervisningsplanen, för den tid *förundersökningen av ett brott som studeranden misstänks för pågår (utesl.)* eller av något annat motsvarande välgående skäl. Studeranden skall på begäran ge utbildningscentralen de uppgifter som krävs på bedömning av hälsotillståndet.

(3 och 4 mom. som i RP)

24 §

Anmärkning och varning

(1 och 2 mom. som i RP)

Direktören för utbildningscentralen kan ge en *studerande som studerar för examen en skriftlig varning också när studeranden vägrar genomgå ett drogtest som avses i 17 § eller lämna ett prov som påvisar missbruk av berusningsmedel. (Nytt)*

25—27 §
(Som i RP)

5 kap.

Särskilda bestämmelser28 och 29 §
(Som i RP)

30 §

Rättelseyrkande

(1 mom. som i RP)

Den som är missnöjd med lärarens beslut med anledning av begäran om rättelse i beslut om tillgodoräknande av tidigare studier *och kompetens* enligt 12 § 2 mom. eller bedömningen av en studieprestation enligt 16 § 2 mom. kan hos direktören för utbildningscentralen skriftligen söka rättelse inom 14 dagar från det att han eller hon fått del av beslut.

(3 och 4 mom. som i RP)

31 §

Ändringssökande

Ändring i ett beslut med anledning av ett rättelseyrkande enligt 30 § får sökas genom besvär hos förvaltningsdomstolen enligt vad som föreskrivs i förvaltningsprocesslagen (586/1996). I ett beslut som i ett rättelseförfarande meddelats om bedömning av en studieprestation eller tillgodoräkandet av tidigare studier *och kompetens* får ändring inte sökas genom besvär.

(2 mom. som i RP)

32—34 §
(Som i RP)

LaUB 16/2006 rd — RP 70/2006 rd

Helsingfors den 16 november 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Susanna Rahkonen /sd
medl. Esko Ahonen /cent
Leena Harkimo /saml
Lasse Hautala /cent
Heli Paasio /sd
Lyly Rajala /saml

Tero Rönni /sd
Petri Salo /saml
Pertti Salovaara /cent
Minna Sirnö /vänst
Juhani Sjöblom /saml
Timo Soini /saf
Astrid Thors /sv.

Sekreterare var

utskottsråd Risto Eerola.