

## FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 41/2002 rd

### Regeringens proposition med förslag till yrkes- högskolelag och till lag om yrkespedagogisk lä- rarutbildning

*Till kulturutskottet*

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Riksdagen remitterade den 24 oktober 2002 en proposition med förslag till yrkeshögskolelag och till lag om yrkespedagogisk lärarutbildning (RP 206/2002 rd) till kulturutskottet för beredning och bestämde samtidigt att förvaltningsutskottet skall lämna utlåtande till kulturutskottet.

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- regeringsråd Matti Rajakylä, undervisningsministeriet
- rektor Markku Lahtinen, Tammerfors yrkeshögskola
- sakkunnig Susanna Kivelä och sakkunnig Päivi Rajala, Finlands Kommunförbund

- stadsdirektör Jyrki Myllyvirta, S:t Michels stad
- stadsfullmäktiges förste vice ordförande Pertti Paasio och biträdande stadsdirektör Kaija Hartiala, Åbo stad
- generalsekreterare Kaj Malm och ordförande, rektor Tapio Varmola, Rådet för Yrkeshögskolornas Rektorer ARENE rf
- biträdande avdelningschef Markku Poutala och ombudsman Airi Jaro, Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- generalsekreterare Kati Vellinki, Förbundet för studentkåren vid yrkeshögskolorna i Finland rf
- professor Timo Konstari.

Dessutom har utskottet fått skriftligt utlåtande från

— inrikesministeriet.

#### PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en yrkeshögskolelag och en lag om yrkespedagogisk lärarutbildning. Lagarna ersätter lagen om yrkeshögskolestudier från 1995 och lagen om yrkespedagogisk lärarutbildning från 1996.

Enligt förslaget får den nya yrkeshögskolelagens tydligare bestämmelser om yrkeshögskolornas ställning i högskolesystemet och om yrkes-

högskolornas uppgifter. Yrkeshögskolorna och universiteten bildar tillsammans högskoleväsendet. Yrkeshögskolornas undervisning skall i första hand byggas upp från de krav arbetslivet och utvecklingen av det kräver. Forskningen och utvecklingsarbetet vid yrkeshögskolorna skall betjäna dels yrkeshögskolestudierna och utvecklingen av dem, dels det regionala och lokala nä-

ringslivet och arbetslivet i övrigt samt utvecklandet av denna sektor.

Yrkeshögskolorna skall enligt förslaget ha självstyrelse i sina interna angelägenheter. Kommuner och samkommuner, aktiebolag eller stiftelser kan vara huvudmän för yrkeshögskolor. Det föreslås att de viktigaste frågorna som gäller verksamheten och ekonomin skall avgöras inom huvudmannens egen förvaltning. Det är alltså huvudmannen som i sista hand beslutar om t.ex. betydande utvidgningar av verksamheten och om strategiska initiativ. Yrkeshögskolans interna förvaltning får inom de budgetramar huvudmannen har fastställt avgöra hur undervisningen skall ordnas och utbildningen utvecklas. Den interna förvaltningen vid en yrkeshögskola skall handhas av styrelsen och rektorn. Yrkeshögskolans lärare i huvudsyssla, övriga personal i huvudsyssla och heltidsstuderande skall vara företrädare i styrelsen. Till styrelsen skall dessutom höra företrädare för näringslivet och arbetslivet i övrigt inom yrkeshögskolans verksamhetsområde. Rektorn är styrelsens ordförande och har allmän behörighet i yrkeshögskolans interna angelägenheter.

I tillståndet för yrkeshögskolan anges såsom hittills yrkeshögskolans utbildningsuppgift och eventuella utvecklingsförpliktelser. Den övriga styrningen av yrkeshögskolan sker huvudsakligen genom den utvecklingsplan för utbildning och forskning som statsrådet godkänner för ett visst antal år åt gången, förhandlingar och överenskommelser mellan undervisningsministeriet och yrkeshögskolornas huvudmän och yrkeshögskolorna samt genom kvalitetsbedömning. Eftersom den avtalsbaserade styrningen av verksamheten begränsar yrkeshögskolans självstyrelse i förhållande till såväl undervisningsministeriet som huvudmannen, skall det föreskrivas i lag om förhandlingsförfarandet.

Yrkespedagogisk lärarutbildning skall såsom hittills ges vid fem yrkeshögskolor. Men lärarutbildningen skall inte längre ordnas vid yrkespedagogiska lärarhögskolor i anslutning till yrkeshögskolorna, utan den skall vara en del av yrkeshögskolans verksamhet.

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2003.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Allmän motivering*

#### *1. Allmänt*

Yrkeshögskolesystemet, som genomfördes i snabb takt under senaste decennium, har visat sig vara en lyckad nyskapelse. Yrkeshögskolorna har en allmänt erkänd och godkänd status som ett element i högskoleväsendet. Också utomlands har yrkeshögskolorna rosats.

Inom undervisningsministeriets förvaltningsområde finns totalt 29 yrkeshögskolor, som regionalt sett breder ut sig som ett nät över hela landet. Nätet har byggts upp med hänsyn till en regional och språklig balans. På det hela taget har det varit en krävande uppgift att få läroanstalter som i många fall haft olika historisk bakgrund att smälta samman till mångsektoriella enheter.

Yrkeshögskolor har inrättats såväl i kommunal som privat regi. Från första början har ambitionen varit att yrkeshögskolorna skall bidra till en höjning av kompetensnivån i den egna regionen genom att tillhandahålla allsidig högre utbildning som stöder utvecklingen av arbetslivet. Yrkeshögskolornas regionala utbildnings- och serviceuppgift ansågs också ge eftertryck åt ett kommunalt och framförallt landskapsbaserat huvudmannaskap.

I initialskedet koncentrerade sig yrkeshögskolorna främst på undervisning och på att utveckla den. På senaste år har yrkeshögskolorna satsat kraftigt på FoU-verksamhet. Likaså har yrkeshögskolornas regionala uppgifter blivit allt viktigare samtidigt som internationaliseringen trätt in i bilden. Här bör det alldeles särskilt påpekas att yrkeshögskolornas kunnande och inno-

vativitet visat sig viktiga både för det programarbete som utförs inom ramen för Europeiska unionens regional- och strukturpolitik och för utvecklingen av kunskapscentra.

Den gällande lagen om yrkeshögskolestudier (255/1995) sitter enligt utskottets uppfattning fortfarande väl. Utskottet har i detta utlåtande tagit ställning endast till den föreslagna yrkeshögskolelagen. Ett undantag utgör reglerna för studietiden inom lärarutbildningen.

## 2. *Det administrativa systemet*

*Hela regelverket och förhållandet till den kommunala självstyrelsen.* Propositionen med förslag till yrkeshögskolelag innehåller en mängd organisatoriska element vars innehållsliga relation lagförslaget i många stycken lämnar öppen. Yrkeshögskolorna ingår enligt lagförslaget åtminstone i tre olika organisationer. De utgör en del av högskolesystemet och är en av bitarna i högskoleväsendet (2 §). De är också högskolor under undervisningsministeriet (1 §) samt av sina huvudmän ägda eller förvaltade enheter med självstyrelse i fråga om sina inre angelägenheter (6 § och 3 § 1 mom.).

I ett förvaltningsrättsligt perspektiv kan det också konstateras att bestämmelserna om att yrkeshögskolorna ingår i högskoleväsendet och utgör en del av högskolesystemet är vaga vad gäller den administrativa substansen, eftersom varken högskoleväsendet eller högskolesystemet definieras närmare i lagförslaget.

*Relationen yrkeshögskolor—huvudmän.* Det sägs inte något i propositionen om hur en yrkeshögskola står i förhållande till huvudmannen. Följden är att det kan uppstå oklarhet om hur förvaltningen och beslutsfattandet skall ordnas. Därför bör bestämmelserna preciseras. Visserligen framgår det av propositionen att huvudmannen utnämner rektorn (13 § 2 mom.) och tillsätter styrelsen (11 § 4 mom.) samt beslutar om det totala antalet styrelsemedlemmar och om en del av medlemmarna i styrelsen (11 § 3 mom.). Valet av styrelsemedlemmarna regleras i yrkeshögskolans stadgar, som godkänns av styrelsen. Av lagförslaget följer att huvudmannen inte nöd-

vändigtvis får in sin representant i styrelsen. I dagsläget är det huvudsakligen huvudmannen som beslutar om hur förvaltningen vid en kommunal eller privat yrkeshögskola skall ordnas.

Sett ur ett huvudmannaperspektiv är det enligt utskottet nödvändigt att huvudmannen får besluta om yrkeshögskolans verksamhets- och ekonomiplan och budget. Detta framgår endast indirekt av det första lagförslagets 12 § om styrelsens uppgifter. Förvaltningsutskottet vill som en positiv sak framhålla att verksamhets- och ekonomiplanen samt budgeten ger huvudmannen möjlighet att se till att yrkeshögskolan bidrar till att höja kunskapsnivån inom ett eget område genom att erbjuda mångsidig högskoleutbildning som gynnar en utveckling av arbetslivet.

Det förefaller som om grunden för en definition av huvudmannens ställning står att finna i det allmänna konstaterandet i 43 §, nämligen att i fråga om ärenden som hör till huvudmannens befogenheter iakttas vad som bestäms i kommunallagen (365/1995), lagen om aktiebolag (734/1978) och lagen om stiftelser (109/1930). Trots skrivningen är det helt klart att denna bestämmelse inte kan innebära att lagen om stiftelser eller lagen om aktiebolag skall tillämpas exempelvis på en samkommun som är huvudman för en yrkeshögskola.

Såväl yrkeshögskolans förvaltning som huvudmannens ställning påverkas också av 8 § 2 mom., där det föreskrivs att undervisningsministeriet, huvudmannen och yrkeshögskolan för ett visst antal år skall avtala om mål för yrkeshögskolans verksamhet som är viktiga med tanke på den nationella högskolepolitiken. När det gäller yrkeshögskolorna är tanken enligt propositionen att staten svarar för högskolepolitiken på riksnivå och yrkeshögskolornas huvudmän på det regionala planet.

I yrkeshögskolorna bestäms gränserna för den interna förvaltningens, även beroende på huvudmannens ställning, av de befogenheter staten som lagstiftare och idkare av högskolepolitik och som part i mål- och resultatavtalsförhandlingar ger yrkeshögskolan.

Trots bristerna i lagförslaget kan yrkeshögskolornas förvaltning enligt utskottets mening i praktiken läggas upp utifrån de föreslagna bestämmelserna så att såväl självstyrelsen som huvudmannens ställning är i balans med tanke på yrkeshögskolans uppgifter. Men för detta krävs att mål- och resultatavtalen under inga villkor får leda till att den kommunala självstyrelsen kringskärs och att kontakten och växelverkan mellan huvudmannen och yrkeshögskolan därmed försvagas. Dessutom bör lagförslaget ändras så att det alltid skall vara möjligt för huvudmannen att få in en representant i yrkeshögskolans styrelse.

*Intern förvaltning.* Utskottet föreslår att 10 § om förvaltningsorgan skall kompletteras för att det skall vara möjligt att i förekommande fall tillsätta en delegation vid en yrkeshögskola. Detta organ, som främst skulle vara rådgivande, kunde exempelvis erbjuda sådan kunskap från olika samhällssektorer som behövs för att utveckla en samkommuns yrkeshögskola och dess verksamhet.

### 3. Finansiering

*Basfinansiering.* Lagförslaget introducerar det nya begreppet basfinansiering. Enligt utredning till utskottet avses med detta begrepp finansiering i form av statsandel till åtskillnad från andra i 8 kap. angivna former av finansiering till yrkeshögskolor.

*Statsandel för anläggningsprojekt.* Utskottet föreslår att 31 § kompletteras med ett nytt 2 mom., som i likhet med den nu gällande lagen föreskriver om statsandel för anläggningsprojekt.

Utskottet föreslår följande formulering för det nya 2 mom. i 31 §: "*Huvudmannen för en yrkeshögskola beviljas statsandel för anläggningsprojekt vid en yrkeshögskola enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet.*"

### 4. Andra överväganden

*Yrkeshögskolornas uppgifter.* Utskottet vill för en bedömning av stringensen i bestämmelsen

fästa kulturutskottets uppmärksamhet på yrkeshögskolornas uppgifter är angivna när det gäller forskning (4 §) jämfört med universitetens uppgifter (vetenskaplig forskning och på vetenskaplig forskning grundad undervisning).

*Rätt att få uppgifter.* I 39 § föreslås att styrelsen och rektorn för en yrkeshögskola utan hinder av bestämmelserna om sekretess i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) skall ha rätt att få sådana uppgifter av statliga och kommunala myndigheter som de behöver för att sköta sina uppgifter.

Av lagförslaget framgår inte hurdana sekretessbelagda uppgifter, exempelvis personuppgifter, styrelsen eller rektorn vid en yrkeshögskola över huvud taget kunde behöva för att kunna sköta sina uppgifter. Men det är helt klart att den föreslagna bestämmelsen, som motsvarar den gällande lagen, inte heller på andra punkter är så noga avgränsad och exakt som grundlagen kräver.

Enligt erhållen utredning har de i paragrafen avsedda uppgifterna anknytning till utveckling, planering och uppläggning av utbildningen vid yrkeshögskolan. Yrkeshögskolorna behöver för undervisningen uppgifter om exempelvis närings- och arbetslivet och hit hörande utbildningsbehov inom det egna området, lokala demografiska uppgifter samt uppgifter om utbildningen i områdena kring det egna området. Med tanke på uppgifternas karaktär bör hänvisningen till bestämmelserna om sekretess i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet strykas, konstaterar utskottet. Motsvarande bestämmelse i den gällande lagen har enligt utredning till utskottet tidigare tillämpats också på antagningsuppgifter som kan vara känsliga i vissa fall. Numera gäller dock för dessa uppgifter lagen om antagningsregistret och studentexamensregistret (1058/1998).

Undervisningsministeriet behöver uppgifter om yrkeshögskolorna för att kunna utveckla och genomdriva utbildningspolitiken. Uppgifter av detta slag har samlats in bl.a. om studerande som avbrutit sina studier och om sysselsättningsläget för dem som utexaminerats från yrkeshögsko-

lor. Numera ingår uppgifterna i yrkeshögskolornas databas AMKOTA. Det är på sin plats att undervisningsministeriets rätt att få uppgifter framgår av lagen. Bestämmelserna om rätt att få uppgifter kan anses nödvändiga inte bara för tydlighetens skull utan också för att yrkeshögskolorna är kommunala och privata. Utskottet har tidigare i olika sammanhang understrukit att exempelvis kommunerna inte bör avkrävas på onödiga uppgifter. Med hänsyn till kravet på att bestämmelserna skall vara exakta anser utskottet följaktligen att de uppgifter som samlas in i det nu föreliggande fallet är av den arten att de bör vara nödvändiga.

Med stöd av det ovan sagda föreslår utskottet att 39 § får följande formulering: *"En yrkeshögskola har rätt att i sitt uppdrag av statliga och kommunala myndigheter få sådana nödvändiga statistiska uppgifter och andra likartade uppgifter som den behöver för att planera och organisera utbildningen."*

*Yrkeshögskolan skall på begäran till undervisningsministeriet sända sådana nödvändiga uppgifter som denne begärt och som behövs för utvärdering, utveckling, statistikföring och uppföljning av utbildningen."*

*Ändringssökande.* När det gäller egentligt ändringssökande har utskottet ingenting att anmärka mot det första lagförslaget (41 §). Men när det gäller bedömningen av studieprestationer framgår det inte av propositionen om en särskild granskning av ärendet ännu är möjlig efter rättelseförfarandet, ett delvis genom förordning reglerat förfarande som tillämpas vid universiteten.

*Studierätt.* En heltidsstuderande skall slutföra de studier som leder till yrkeshögskoleexamen inom en tid som är högst ett år längre än deras omfattning. En studerande kan på basis av en frånvaroanmälan vara frånvarande under sammanlagt två läsår. Denna tid räknas inte in i maximestudietiden (23 § 1 mom.).

Enligt information till utskottet utnyttjar rätt många av dem som antagit som studerande sin frånvarorätt genast under det första året. Detta är ett problem för yrkeshögskolorna som skall bedriva en planmässig verksamhet. Situationen är inte heller tillfredsställande för dem som inte blev antagna men som det funnits plats för om studieplatserna hade besatts normalt.

*Studietid.* Utskottet föreslår att bestämmelserna om studietiden inom lärarutbildningen, som för närvarande ingår i en förordning, tas in i det andra lagförslaget såsom gällande individens rättigheter och skyldigheter. Detta kunde ske genom tillägg av en ny 10 § i slutet av 4 kap. som följer:

*"Studietid*

Studierna skall slutföras inom en tid som är högst ett år längre än den tid som motsvarar deras omfattning, om inte yrkeshögskolan av särskilda skäl beviljar den studerande undantag från detta.

Lärarutbildningsstudier som är avsedda att slutföras på deltid skall slutföras på tre år."

#### *Utlåtande*

Förvaltningsutskottet föreslår

*att kulturutskottet beaktar det som sägs ovan.*

**FvUU 41/2002 rd — RP 206/2002 rd**

Helsingfors den 21 januari 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent  
vordf. Pertti Turtiainen /vänst  
medl. Nils-Anders Granvik /sv  
Rakel Hiltunen /sd  
Valto Koski /sd  
Esko Kurvinen /saml  
Lauri Kähkönen /sd

Paula Lehtomäki /cent  
Pekka Nousiainen /cent  
Aulis Ranta-Muotio /cent  
Pekka Ravi /saml  
Arto Seppälä /sd  
Marja Tiura /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.