

Kulturutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen (RP 152/2018 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Laura Karppinen, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Birgitta Vuorinen, undervisnings- och kulturministeriet
- specialsakkunnig Merja Väistö, Utbildningsstyrelsen
- kundrelationschef Karri Inkinen, Tammerfors tekniska universitet
- ordförande Maarit Virolainen, Ammatillisen koulutuksen tutkimusseura OTTU ry
- verksamhetsledare Petri Lempinen, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf
- expert Mikko Vieltojärvi, Finlands näringsliv rf
- specialsakkunnig Hannele Louhelainen, Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf
- ordförande Jouni Kivistö-Rahnasto, Professorsförbundet
- näringspolitisk sakkunnig Heikki Holopainen, Bildningsarbetsgivarna rf
- expert Samuli Maxenius, Finlands Yrkesstuderandes Centralförbund - SAKKI rf
- ordförande Alvar Euro, Finlands Gymnasistförbund rf
- generalsekreterare Juuso Luomala, Alliansen för Finlands Studerande - OSKU rf
- utbildningspolitisk expert Anniina Sippola, Finlands studerandekårers förbund - SAMOK rf
- verksamhetsledare, SVD Leena Wahlfors, Finlands universitetsrektors råd UNIFI rf
- utbildningspolitisk expert Jani Kykkänen, Finlands studentkårers förbund FSF rf
- organisationschef Joonas Mikkilä, Företagarna i Finland rf
- innovationschef Mervi Karikorpi, Teknologiindustrin rf
- förhandlingschef Riku Matilainen, Forskarförbundet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- finansministeriet
- undervisnings- och kulturministeriet
- Aalto-universitetet
- Yrkeshögskolan Arcada
- Nationella centret för utbildningsutvärdering

Betänkande KuUB 12/2018 rd

- Pedagogiska forskningsinstitutet, Jyväskylä universitet
- Lapin ammattikorkeakoulu
- Villmanstrands tekniska universitet
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Seinäjoen ammattikorkeakoulu
- Konstuniversitetet
- Finlands Kommunförbund
- Akava ry
- Akavas Specialorganisationer rf
- Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- Centralhandelskammaren
- Skogsindustrin rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Suomen Ekonomit - Finlands Ekonomer ry
- Teknikens Akademiker rf
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- Universitetscentrens samarbetsforum.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ska ändras. Syftet med förslaget är att erbjuda högskolorna nya möjligheter att svara på framtidens kompetensbehov. Målsättningen är att öka andelen personer som avlägger högskoleexamen genom att ge bättre möjligheter till kontinuerligt lärande och underlätta tillträdet till högskoleutbildningen. Förslaget anknyter till genomförandet av visionen för högskoleutbildningen och forskningen år 2030.

Yrkeshögskolornas och universitetens uppgift när det gäller att erbjuda möjligheter till kontinuerligt lärande stärks. Det föreslås att lagstiftningen förtydligas i fråga om tillhandahållande av fortbildning så att det är entydigt att även utbildning som består av examensdelar (s.k. moduler) kan tillhandahållas som fortbildning.

Bestämmelserna om högskolornas uppdragsutbildning ändras enligt förslaget så att även medborgare i länder som tillhör Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och med dessa jämförbara, inklusive finländare, i framtiden kan delta i uppdragsutbildning som leder till examen. När en högskola ordnar uppdragsutbildning ska den inte ta ut någon avgift av den studerande, utan utbildningen ska även i fortsättningen i sin helhet betalas av beställaren. I propositionen föreslås det att beställaren inte ska kunna ta ut kostnaderna för utbildningen av en studerande som är medborgare i en EU/EES-stat. Ordande av uppdragsutbildning får heller inte i framtiden inverka negativt på den utbildning för grund- eller påbyggnadsexamen som högskolan ger och utbildningen får inte heller ordnas i syfte att kringgå antagningen av studerande.

De föreslagna lagarna ger även mer flexibilitet i möjligheten att söka sig till en högskoleutbildning. Enligt förslaget ska användningsområdena för gemensam ansökan och separata antagningar till högskolorna förtydligas och det föreslås att lagarna kompletteras med bestämmelser om flexibla ansökningsförfaranden vid separata antagningar. Förslaget gör det lättare för studeran-

Betänkande KuUB 12/2018 rd

de att flytta sig inom högskolan genom att göra bestämmelserna om ansökningsförfaranden för överflyttande studerande flexiblare.

Enligt förslaget görs bestämmelserna om högre högskoleexamina vid universiteten och högre yrkeshögskoleexamina vid yrkeshögskolorna flexiblare så att den målsatta tiden för studierna inom utbildning som leder till examen och som ordnas genom internationellt samarbete inom båda högskolesektorerna kan vara ett, ett och ett halvt eller två läsår.

Behörighetskraven för högre yrkeshögskoleexamen görs flexiblare så att förutsättningen för den studerandes antagning är två års arbetserfarenhet istället för tre efter att den examen som ger ansökningsbehörighet har avlagts. Yrkeshögskoleexamen eller annan lämplig högskoleexamen utgör enligt förslaget fortsättningsvis ett behörighetskrav i ansökningsförfarandet, men därutöver kan en yrkeshögskola anta en studerande som den på något annat sätt anser ha tillräckliga kunskaper och färdigheter för studierna. En motsvarande bestämmelse gäller redan alla andra utbildningar som leder till en högskoleexamen.

Projektfinsieringen som beviljas högskolor överförs från statsunderstödslagens tillämpningsområde till ett finansieringssystem enligt universitetslagen och yrkeshögskolelagen.

Utöver förslagen att genomföra visionen för högskoleutbildningen och forskningen omfattar propositionen även ett förslag till att ändra namnet på Villmanstrands tekniska universitet till Villmanstrand-Lahtis tekniska universitet LUT. Bland student- och studerandekårernas uppgifter stryks de som gäller att utse medlemmar till studiestödsnämnderna då dessa har lagts ned från början av 2018.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2019. Bestämmelserna om antagning av studerande är emellertid avsedda att träda i kraft den 1 januari 2020 och ska börja tillämpas i samband med antagandet av studeranden till den utbildning som börjar hösten 2020. Bestämmelserna om den målsatta tiden för studier som leder till examen och som ordnas genom internationellt samarbete ska träda i kraft den 1 augusti 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Kulturutskottet välkomnar de ändringsförslag i propositionen som syftar till att ge bättre möjligheter till kontinuerligt lärande och underlätta tillträdet till högskoleutbildning. Propositionen ger högskolorna nya verktyg för att allt bättre svara på framtida kompetensbehov samt möjlighet att underlätta det administrativa arbetet och rikta resurser till skötseln av de grundläggande uppgifterna.

Förslaget ålägger inte högskolorna skyldighet att ordna någon viss utbildning utan betonar deras viktiga roll när det gäller att erbjuda förutsättningar för kontinuerligt lärande. Högskolorna kan efter eget gottfinnande utnyttja befintliga strukturer och utbud och ta fram nya verksamhetsmodeller. Enligt ett sakkunnigutlåtande som utskottet fått sporrar utbildningen av personer i arbets-

Betänkande KuUB 12/2018 rd

livet lärarna till att utveckla kursernas innehåll och undervisningsmetoderna. Det i sin tur kan ge impulser att utveckla den grundläggande utbildningen vid högskolorna. Om man utnyttjar olika examensdelar på ett noga övervägt sätt och med utgångspunkt i behoven främjas dessutom kontakterna till olika aktörer i arbetslivet.

Förslaget ger också nya verktyg med tanke på behoven att utveckla högskolornas internationella verksamhet. Utskottet konstaterar att det är viktigt att beakta denna aspekt vid beredningen av reformer som gäller högskolorna, så att man kan säkerställa den finländska högskoleutbildningens globala konkurrenskraft.

En viktig sak att beakta när man utvecklar högskolornas samarbete med företag och andra organisationer är att de utmaningar som hänför sig till företag och organisationer ofta kräver en multidisciplinär granskning. Utöver samarbetet mellan olika vetenskapsgrenar kommer också de nationella och internationella samarbetsnätverken utanför högskolorna att vara allt viktigare vid utvecklandet av kompetensen i framtiden.

Sammantaget anser kulturutskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslagen utan ändringar men med följande kommentarer.

Kontinuerligt lärande

Allmänt. Genom förslaget stärks det kontinuerligt lärandets roll i högskolornas verksamhet. De förslag som gäller högskolornas uppgifter, den undervisning som ges vid högskolorna och uppdragsutbildningen är sådana ändringsförslag som syftar till att öka möjligheterna till kontinuerligt lärande. Utskottet ser det som motiverat att högskolorna för sin del svarar på det växande samhälleliga behovet av utbildning och erbjuder fler verktyg för kontinuerligt lärande i syfte att stärka tillgången på kompetent arbetskraft. Det kontinuerliga lärandet ska ses som en bred helhet som påverkas inte bara av utbildningspolitiken utan också av arbetskrafts- och näringspolitiken.

Kompetensbehoven förändras kontinuerligt i takt med att arbetslivet och samhället i stort förändras. Behovet av kärnkompetens är oförändrat i de flesta yrken, men det krävs allt mer ny kompetens för att vara verksam i ett yrke. Det kommer att krävas formell behörighet i många branscher också framöver. Också vuxna personer i arbetsför ålder måste ha möjlighet att stärka sin kompetens till exempel genom att avlägga en examen eller en examensdel.

Examensdelar som erbjuds i form av fortbildning. Regeringen föreslår att bestämmelserna förtydligas så att det i framtiden är entydigt att också utbildning som innehåller examensdelar får erbjudas på samma villkor som annan fortbildning. Utskottet konstaterar att man inte på långt när alltid behöver avlägga en ny examen för att uppdatera sin kompetens. Ofta räcker det med en del av en examen, en så kallad modul.

Examensdelarna ger också en grund för det internationella utbudet av utbildning. Den internationella verksamheten kräver sådan kompetens av högskolorna som det är bra att utveckla ytterligare, vid sidan av den kompetens som redan finns.

Betänkande KuUB 12/2018 rd

Uppdragsutbildning. Enligt de föreslagna bestämmelserna ska högskolorna kunna ordna uppdragsutbildning, men de ska inte vara skyldiga att göra det. En väg till uppdragsutbildning som leder till examen vid högskolorna öppnas för medborgare i EU- eller EES-stater, inklusive finländare. Lösningen säkerställer likvärdiga möjligheter för finländare och medborgare i andra EU/EES-stater samt medborgare i stater utanför EU/EES att delta i utbildning som beställaren betalar.

Utskottet anser att utvidgningen av målgruppen för uppdragsutbildning ger nya möjligheter att få en examen som passar beställarens behov och utvidgar finansieringsbasen för utbildning som leder till en examen. De olika formerna av uppdragsutbildning utvecklar kompetensen hos individer, näringsliv och också högskolor där den berikar de anställdas arbete.

Utskottet poängterar att uppdragsutbildning inte kan ordnas för att kringgå studerandeantagningen och att ordnandet av utbildningen inte får äventyra högskolans grundläggande uppgifter. Om inte högskolans personalresurser och andra resurser räcker för att ordna uppdragsutbildningen utan att försvaga den avgiftsfria examensutbildningen, får uppdragsutbildning inte ordnas. Man bör hålla fast vid att uppdragsutbildningen inte får öppna för reformer som har mer omfattande konsekvenser för vårt utbildningssystem än vad som nu föreslås. Den får till exempel inte leda till att enskilda personer kan köpa sig utbildning i framtiden. Uppdragsutbildningen är verksamhet som bedrivs separat från den offentligt finansierade examensutbildningen. Det ska fortfarande alltid vara gratis för finländare och medborgare i andra EU/EES-stater att avlägga en högskoleexamen.

De sakkunniga tog under utfrågningen upp frågan om rättsskyddet för en studerande som deltar i uppdragsutbildning jämfört med studerande inom andra examensutbildningar. Utskottet hänvisar till de uppgifter det fått och konstaterar att det ursprungligen när uppdragsutbildningen infördes föreskrevs särskilt om vilka bestämmelser i universitetslagen och yrkeshögskolelagen som skulle tillämpas på studerandena inom den utbildningen. Den grundläggande lösningen blev att dessa inte ska ha samma ställning som studerandena inom högskolornas normala examensutbildning, utan på dem tillämpas bara de bestämmelser som är förenliga med uppdragsutbildningen med hänsyn till dess särskilda karaktär jämfört med den avgiftsfria examensutbildningen. Samma princip iakttas i den här propositionen, vilket utskottet anser att är motiverat.

En studerande förlorar sin status som förstagångssökande när han eller hon tar emot en studieplats som leder till en högskoleexamen. Bestämmelsen om att ta emot en studieplats tillämpas inte på dem som deltar i uppdragsutbildning, eftersom bestämmelserna om antagning av studerande inte gäller dem. Bestämmelsen om mottagande av studieplats är samtidigt en så kallad enplatsregel. Varken denna regel eller bestämmelserna om förlust av status som förstagångssökande behöver tillämpas på dem som deltar i uppdragsutbildning, eftersom studierna inom uppdragsutbildningen inte tar resurser av den avgiftsfria examensutbildningen. Bestämmelsen om att reservera studieplatser för förstagångssökande och enplatsregeln grundar sig båda på behovet att ge så många som möjligt tillgång till högskoleutbildning som tillhandahålls och betalas av samhället. Något motsvarande behov finns inte när man deltar i utbildning som samhället inte bekostar. Det handlar inte om att favorisera dem som deltar i uppdragsutbildning utan om att beakta särdragen i den utbildningen. Av motsvarande orsaker tillämpas på studerande inom uppdragsutbildning inte bestämmelserna om förmåner och rättigheter för studerande, till exempel maximitiderna för studierna, utan beställaren och högskolan kommer överens om dessa sinsemellan.

Betänkande KuUB 12/2018 rd

Uppdragsutbildningen grundar sig till väsentliga delar på ett avtalsförhållande mellan beställaren och högskolan å ena sidan och mellan beställaren och den som deltar i utbildningen å den andra. Därför anser utskottet att det är befogat att inte föreskriva om ställningen för dem som deltar i uppdragsutbildning i fall av insolvens hos beställaren. Möjligheten att delta i uppdragsutbildning som bekostas av arbetsgivaren eller någon annan försvagar inte möjligheterna för andra personer att få tillträde till avgiftsfri utbildning. Utskottet vill påminna om att enligt lagen ska högskolan hos den som beställer uppdragsutbildningen ta ut en sådan avgift för ordnandet av utbildningen som åtminstone täcker kostnaderna för utbildningen.

Beställaren och den som deltar i uppdragsutbildningen kommer tillsammans överens om villkoren för att delta i utbildningen och om beställarens ansvar för den studerandes försörjning under utbildningstiden. Beställaren kan också vara någon annan än en arbetsgivare, till exempel en allmännyttig sammanslutning, och det är därför lämpligt med en möjlighet att få studiestöd i enlighet med lagstiftningen i fråga. I praktiken kan en person i arbetsförhållande som deltar i uppdragsutbildning på grund av inkomstgränserna få studiestöd bara om han eller hon studerar på heltid och inte utför sitt egentliga arbete.

De som deltar i uppdragsutbildning ska uppfylla samma behörighetsvillkor som de som deltar i avgiftsfri examensutbildning. Vid den ordinarie antagningen av studerande är det de som klarar sig bäst i antagningen som får en studieplats. Särskilt inom de utbildningsområden där antalet sökande är stort är utgångsnivån således högre än enbart behörighet. Vid högskolorna finns det också områden där antalet sökande är mindre. Utgångsnivån för dem som deltar i utbildning varierar alltså redan i dag. Motsvarande studier erbjuds också inom den öppna högskolan, där de studerande inte behöver uppfylla några behörighetsvillkor alls. Utskottet anser därför att möjligheten att delta i uppdragsutbildning med avvikelse från villkoren för den normala examensutbildningen inte leder till ojämlikhet.

Utskottet understryker att man som utgångspunkt bör kunna lita på högskolornas förmåga att sörja för kvalitetssäkringen och en hög etisk nivå i verksamheten, också när det gäller iakttagande av förbudet mot kringgående av studerandantagningen. Undervisnings- och kulturministeriet har enligt lagen rätt att av högskolorna få de uppgifter ministeriet behöver för utvärdering, utveckling, statistikföring och övrig uppföljning och styrning av utbildning och forskning, på det sätt som ministeriet bestämmer. Det gäller även uppdragsutbildningen, så ministeriet kan också på eget initiativ följa uppdragsutbildningen och vid behov ge anvisningar om tillämpningen av lagen. Utskottet förutsätter att statsrådet följer vilka konsekvenser reformen av uppdragsutbildningen har för kvaliteten på denna utbildning, högskolornas grundläggande verksamhet och utvecklingen av möjligheterna till kontinuerligt lärande, och ger en rapport om resultatet av uppföljningen. (*Utskottets förslag till uttalande 1.*)

Antagning av studerande

Bestämmelserna om antagning av studerande (36 § i universitetslagen och 28 § i yrkeshögskolelagen) föreslås bli ändrade för att göra antagningen av överflyttande studerande smidigare. Utskottet anser att ändringen behövs, eftersom en smidig möjlighet till överflyttning kan förebygga behovet att avlägga överlappande examina. Därmed kan det påskynda slutförandet av studierna.

Betänkande KuUB 12/2018 rd

Det föreslås i propositionen att möjligheterna att använda sig av separata antagningar ska utvidgas något så att den gäller studieplatser som blivit outnyttjade i den gemensamma ansökan och utbildningar inom den första cykeln (lägre universitetsexamina samt yrkeshögskoleexamina) där de studerande antas samtidigt till finsk- och svenskspråkiga utbildningar och motsvarande utbildningar på ett främmande språk (36 a § i universitetslagen och 28 a § i yrkeshögskolelagen). Genom ändringarna vill man förtydliga antagningen av studerande så att separat antagning enligt högskolornas övervägande ska kunna tillämpas i de fall när gemensam ansökan inte är optimal. Gemensam ansökan ska fortfarande vara den huvudsakliga antagningsformen. Utskottet ser positivt på förslaget.

Bestämmelserna om flexibel antagning i lagförslagen gäller endast antagningen, och de är av möjliggörande karaktär. En högskola kan överväga om det är lämpligt att ha flexibel antagning och till exempel besluta att inte alls införa sådan eller att tillämpa den bara vid antagning på studieplatser som blivit outnyttjade i den gemensamma ansökan. Utskottet poängterar att om de antagna studerandena vid flexibel antagning inleder sina studier vid olika tidpunkter, ska högskolan se till att också dessa studerande integreras i högskolegemenskapen och studierna.

Utskottet understryker vikten av att antagningsprocessen är transparent och tydlig. Det kräver att högskolorna noga bereder antagningsgrunderna. Grunderna ska vara tydliga, de sökande ska få kännedom om dem redan i ansökningsfasen och de ska tillämpas på ett enhetligt sätt på de sökande. Enligt uppgifter till utskottet äventyrar flexibel antagning inte en jämlik behandling av de sökande, eftersom en sökande själv kan besluta om ansökningstidpunkten och på det sättet påverka sina möjligheter att bli antagen. Det är i högskolornas intresse att ordna antagningen så att de bästa sökandena kan väljas.

Målsatta tider för högskoleexamina vid utbildning som ordnas genom internationellt samarbete

Propositionen skapar en möjlighet till flexibilitet när det gäller omfattningen på sådana studier för högre högskoleexamina som ordnas genom internationellt samarbete mellan olika universitet. Den gäller bara i de fall där det inte finns bestämmelser om en examens omfattning. Genom ändringen får universiteten möjlighet att besluta att den målsatta tiden för examen är ett eller ett och ett halvt läsår i stället för två läsår. På motsvarande sätt föreslås det i yrkeshögskolelagen en ändring som gör det möjligt för en yrkeshögskola att bestämma att studier som leder till en högre yrkeshögskoleexamen till sin längd ska motsvara studier på två läsår i stället för föreskrivna minst ett eller högst ett och ett halvt läsår.

Den föreslagna möjligheten till flexibilitet ska inte utsträckas till andra än gemensamma och dubbla examina som ordnas genom internationellt samarbete. År 2017 avlades det 2 753 högre yrkeshögskoleexamina i vårt land, varav 15 var gemensamma eller dubbla examina, och 14 911 högre högskoleexamina, varav 183 var gemensamma eller dubbla examina. Enligt uppgifter till utskottet är det inte sannolikt att det nu föreslagna undantaget, vars användningsområde är begränsat, kommer att orsaka något större tryck på att senare begränsa omfattningen på alla högre högskoleexamina. Inte heller bedöms examenssystemet som helhet bli svårare att greppa eller otydligare, eftersom antalet examina som avläggs i utbildningar som ordnas genom internationellt samarbete är litet. Utskottet välkomnar möjligheten till flexibilitet i fråga om högre högsko-

Betänkande KuUB 12/2018 rd

leexamina eftersom den tryggar möjligheterna till internationell utbildningsverksamhet. Utskottet understryker att flexibiliteten är begränsad bara till de syften som anges i lagen. Den examen som ska avläggas och examensbenämningarna måste anges noga, så att inte de olika examina orsakar missförstånd på arbetsmarknaden.

Behörighetsvillkor för påbyggnadsexamina är fortfarande lämplig högre högskoleexamen eller lämplig högre yrkeshögskoleexamen. Högskolan svarar för att examensmålen i fråga om både fortsatta studier och arbetslivet nås också i de fall där man har tillämpat möjligheten till flexibilitet på en examens omfattning.

Finansiering

Vid utfrågningen var de sakkunniga oroade över om högskolornas finansiering räcker när uppgifterna blir fler och mer omfattande, som till exempel stärkande av kontinuerligt lärande. De sakkunniga påpekade också att de nya skyldigheterna inte får leda till att man tvingas minska resurserna för examensutbildningen. Utskottet förstår denna oro och konstaterar att det kontinuerliga lärandet är en utmaning som i framtiden kommer att påverka finansieringen av högskolorna och finansieringsmodellerna. Frågan bereds separat vid undervisnings- och kulturministeriet som en del av verkställigheten av visionen för högskoleutbildningen och forskningen. Den grupp som bereder visionen föreslår i sin rapport (Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 35/2018) en reform av finansieringsmodellen för högskolorna bland annat så att den andel som viks för kontinuerligt lärande i finansieringsmodellerna utökas. Detta kräver ändringar i statsrådets och undervisnings- och kulturministeriets förordningar. Enligt beredningsgruppens rapport kunde de reviderade finansieringsmodellerna och styrningsprocesserna införas under yrkeshögskolornas och universitetens nästa avtalsperiod, från och med 2021.

Kulturutskottet betonar att den statliga finansieringen av universiteten och yrkeshögskolorna i tillräcklig mån ska stödja utförandet av de uppgifter och skyldigheter de har enligt lag. (**Utskottets förslag till uttalande 2**) Kulturutskottet upprepar vad det sade i sitt betänkande (KuUB 8/2015 rd), där utskottet accentuerade att det finns planer på att bredda högskolornas finansieringsbas. Det är också viktigt att överväga hur man kunde fördela ansvaret mellan staten, kommunerna och den övriga offentliga sektorn, företagen och andra sammanslutningar samt enskilda individer för att trygga de ekonomiska förutsättningarna för kontinuerligt lärande.

Övrigt

Utskottet välkomnar förslaget om att det för antagning till studier som leder till högre yrkeshögskoleexamen ska krävas minst två års arbetserfarenhet i stället för tre år som i dag. Den föreslagna ändringen underlättar för människor i arbetsför ålder att utbilda sig och utveckla sin kompetens så att den motsvarar behoven i det föränderliga arbetslivet.

Under utfrågningen i utskottet var de sakkunniga oroade över högskolornas skyldighet att samarbeta med utbildningsanordnarna på andra stadiet. Utskottet understryker vikten av samarbete och konstaterar att resultatavtalen mellan undervisnings- och kulturministeriet och högskolorna för 2017—2020 innehåller en skrivning om att högskolorna ska öka sitt samarbete med utbildningsanordnarna på andra stadiet för att påskynda övergången till högskolestudier. Utskottet anser att

Betänkande KuUB 12/2018 rd

det nuvarande förfarandet är bra och att det är viktigt att säkerställa kontinuiteten i samarbetet också i kommande resultatavtal.

De sakkunniga påpekade att man under beredningen av propositionen knappt alls behandlade förslagets konsekvenser för personalen. Utskottet understryker att för att de föreslagna reformerna ska kunna genomföras måste också yrkeskompetensen hos de anställda vid högskolorna utvecklas. Dessutom måste man vidta åtgärder för att upprätthålla deras arbetshälsa.

Avslutningsvis

I Finland har det förts en omfattande debatt om behovet av kontinuerligt lärande. Enligt ett sakkunnigyttrande som utskottet fått kommer behovet att omfatta upp till en miljon vuxna personer på 2020-talet. Volymen på fortbildningen på olika nivåer och den öppna högskoleutbildningen kan väntas öka ytterligare. Det är viktigt att utbildningen utvecklas så att den motsvarar behoven i omvärlden, och i det sammanhanget måste man se till att ställningen för studerandena inom examensutbildningen och kvaliteten på utbildningen inte blir lidande. Utskottet konstaterar att det nu aktuella förslaget liksom också kommande reformer av utbildningen förutsätter att högskolornas kvalitetssystem utvecklas. När flexibiliteten i utbildningen ökar, måste förfarandena inom kvalitetskontrollen utvecklas så att de kan användas för att säkerställa att de olika inlärningsvägarna håller en jämn kvalitet.

Tillträdet till högskoleutbildning och flexibla utbildningsformer bör utvecklas överlag, eftersom det ligger i såväl arbetstagarnas och näringslivets som hela samhällets intresse. Det är viktigt att uppmuntra till utbildning också i de fall när en persons tröskel att inleda studier är hög. Också möjligheterna för personer som avlagt en yrkesutbildningsexamen att utnyttja högskolornas utbildningspaket bör stärkas.

Utskottet konstaterar att trots att den nu aktuella propositionen i sig inte snabbt ökar möjligheterna till kontinuerligt lärande, sänder den en stark signal om att kontinuerligt lärande kommer att ha en allt viktigare roll i framtiden och att högskolorna bör beakta detta i sin verksamhet. Dessutom är det viktigt att fortsätta utveckla innehållet i utbildningen, så att det blir möjligt att utnyttja den kompetens som finns i högskolorna på ett mångsidigt sätt i arbetslivet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 152/2018 rd utan ändringar.

Riksdagen godkänner två uttalanden. (Utskottets förslag till uttalanden)

Betänkande KuUB 12/2018 rd

Utskottets förslag till uttalanden

1. *Riksdagen förutsätter att regeringen följer vilka konsekvenser reformen av uppdragsutbildningen har för kvaliteten på denna utbildning, högskolornas grundläggande verksamhet och utvecklingen av möjligheterna till kontinuerligt lärande, och ger en rapport om resultatet av uppföljningen.*
2. *Riksdagen förutsätter att regeringen följer reformen och säkerställer att de nya uppgifterna inte äventyrar högskolornas möjligheter att sköta sina grundläggande uppgifter inom examensutbildning och forskning.*

Helsingfors 30.11.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuomo Puumala cent
vice ordförande Sari Multala saml
medlem Li Andersson vänst
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Kimmo Kivelä blå
medlem Hanna Kosonen cent
medlem Mikaela Nylander sv
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Pekka Puska cent
medlem Sami Savio saf
medlem Jani Toivola gröna
medlem Pilvi Torsti sd
medlem Raija Vahasalo saml
ersättare Timo Heinonen saml (delvis)
ersättare Hanna-Leena Mattila cent (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.

Betänkande KuUB 12/2018 rd
Reservation 1

RESERVATION 1

Motivering

Regeringen föreslår att 9 § i universitetslagen och 13 § i yrkeshögskolelagen ändras så att uppdragsutbildning i fortsättningen också ska kunna tillhandahållas för medborgare i EU/EES-stater.

Flera av de som lämnade yttranden var negativt inställda till förslaget eftersom konsekvensbedömningen av lagen är bristfällig och motiven till varför lagen behövs är haltande. Ändringen kan ha oförutsägbara följder för vårt finländska högskolesystem.

I diskussionerna kring visionen för högskoleutbildning och forskning 2030 har det ofta kommit fram att den examensinriktade utbildningen hela tiden får en allt mindre roll för att identifiera och uppdatera kompetens. Det har varit en allmänt accepterad syn att utbildningsutbudet inte bara ska utvecklas att tjäna examensinriktad utbildning utan också ska ta fasta på kontinuerligt lärande. Om man ser till den diskussionen är det underligt att regeringen föreslår en lagändring som snarare cementerar den examensinriktade utbildningens roll för kontinuerligt lärande. Det primära behovet inom fortbildningen är emellertid examina för mindre moduler som kan förbättra de studerandes kompetens och uppdateras snabbare och mer flexibelt än examensinriktad utbildning. För arbetsgivarna är det ett tungrott system att uppdatera medarbetarnas kompetens med hjälp av uppdragsutbildning för kompletta examina. Moduler lämpar sig bättre för små och medelstora företag som inte alltid har resurser att storskaligt omskola sin personal.

Motiven till propositionen ger inga tydliga skäl till varför uppdragsutbildning behövs för finländska studerande. Av allt att döma är uppdragsutbildning relevant bara inom vissa reglerade branscher. Det är mycket svårt att bedöma vilka konsekvenser lagen får, om det inte finns någon tydlig bild av inom vilka områden utbildning också kommer att tillhandahållas i form av uppdragsutbildning. Det bör noteras att reformen också kan påverka volymen inom den avgiftsfria examensinriktade utbildningen.

I yttrandena till utskottet påpekas det att konsekvensbedömningen av de personella resurserna är bristfällig. När utbildningsvolymen utökas med uppdragsutbildning behövs det mer personal och fortbildning för den nuvarande personalen. Tanken är att uppdragsutbildningen och den examensinriktade utbildningen ska utnyttja samma personal. Redan nu har universitetspersonalen en massa extra jobb av att gymnasieelever, studerande vid de öppna universiteten och vuxenstuderande ingår i samma utbildning. Dessutom måste den personal som ska arbeta med uppdragsutbildning få fortbildning och omskolning, men det tar regeringen inte alls hänsyn till i propositionen. Universiteten har ingen reserv med tre lärare som kan ta sig an nya arbetsuppgifter. De studerande har varierande utgångsnivå och det i sin tur kräver extra vägledning. Inte heller det beaktas i arbetsplanerna för lärarna eller i antalet undervisningstimmar i kollektivavtalen för universiteten.

Bestämmelserna om högskolornas antagning av studerande tillämpas inte på uppdragsutbildning, utan studerandegruppen väljs som regel ut av beställaren. Men den högskola som ordnar uppdragsutbildning ska se till att de studerande har den behörighet för högskolestudier som avses

Betänkande KuUB 12/2018 rd
Reservation 1

i 37 § i universitetslagen och 25 § i yrkeshögskolelagen. I motiven till propositionen sägs det att uppdragsutbildning inte får ordnas för att kringgå antagningen till högskolorna, men det är praktiskt taget omöjligt att övervaka detta. Förbudet kan kringgåas med olika typer av ägande- och avtalsupplägg som högskolorna inte kan lägga sig i utan att det är mycket resurskrävande. Knappast kommer vare sig högskolorna eller beställarna att ha något stort intresse av att övervaka verksamheten. Så det är lagövervakningen som tar över. Dessutom har universiteten inga faktiska möjligheter att övervaka beställarna eller beställarna att övervaka universiteten, utan det enda de kan göra är att reagera på den eventuella information de får.

Uppdragsutbildningen motiveras med att den breddar högskolorna finansiella bas. Men bedömningen att det på årsbasis kommer att avläggas tusen examina inom uppdragsutbildningen är mycket optimistisk. Bedömningen om tusen nya examina är komplicerad eftersom man än så länge inte vet inom vilka områden examen kommer att avläggas. Sannolikt kommer högskolorna inte att få särskilt stora intäkter av breddad upphandlingsutbildning eftersom behovet är litet och instrumenten tungrodda. Förutsättningarna för att bredda universitetens finansiella bas är alltså så gott som obefintliga. I dagsläget är det beställaren som betalar för uppdragsutbildningen, men systemet medverkar till större kommersialisering av utbildningen och öppnar för avgiftsbelagd examensinriktad utbildning också för finländare och EU/EES-studerande.

Förslag

Jag föreslår

att riksdagen godkänner lagförslagen enligt betänkandet men att 9 § i lagförslag 1 och 13 § i lagförslag 2 stryks.

Helsingfors 30.11.2018

Li Andersson vänst.

Betänkande KuUB 12/2018 rd

Reservation 2

RESERVATION 2

Motivering

Regeringen föreslår att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras. Syftet med förslaget är att erbjuda högskolorna nya möjligheter att svara på framtidens kompetensbehov. Målsättningen är att öka andelen personer som avlägger högskoleexamen genom att ge bättre möjligheter till kontinuerligt lärande och underlätta tillträdet till högskoleutbildningen. Förslaget anknyter till genomförandet av visionen för högskoleutbildningen och forskningen år 2030.

Yrkeshögskolornas och universitetens uppgift när det gäller att erbjuda möjligheter till kontinuerligt lärande stärks. Det föreslås att lagstiftningen förtydligas i fråga om tillhandahållande av fortbildning så att det är entydigt att även utbildning som består av examensdelar (s.k. moduler) kan tillhandahållas som fortbildning.

Bestämmelserna om högskolornas uppdragsutbildning ändras enligt förslaget så att även medborgare i länder som tillhör Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och med dessa jämförbara, inklusive finländare, i framtiden kan delta i uppdragsutbildning som leder till examen. När en högskola ordnar uppdragsutbildning ska den inte ta ut någon avgift av den studerande, utan utbildningen ska även i fortsättningen i sin helhet betalas av beställaren. I propositionen föreslås det att beställaren inte ska kunna ta ut kostnaderna för utbildningen av en studerande som är medborgare i en EU/EES-stat. Ordande av uppdragsutbildning får heller inte i framtiden inverka negativt på den utbildning för grund- eller påbyggnadsexamen som högskolan ger och utbildningen får inte heller ordnas i syfte att kringgå antagningen av studerande.

Genom de lagar som föreslås blir även ansökningsförfarandet till högre utbildning mera flexibelt. Enligt förslaget ska användningsområdena för gemensam ansökan och separata antagningar till högskolorna förtydligas, och det föreslås att lagarna kompletteras med bestämmelser om flexibla ansökningsförfaranden vid separata antagningar. Genom att göra bestämmelserna om ansökningsförfarandet för överflyttande studerande mera flexibla ska det bli lättare för de studerande att byta studieinriktning inom högskolan.

Enligt förslaget görs bestämmelserna om högre högskoleexamina vid universiteten och högre yrkeshögskoleexamina vid yrkeshögskolorna flexibla så att den målsatta tiden för studierna inom utbildning som leder till examen och som ordnas genom internationellt samarbete inom båda högskolesektorerna kan vara ett, ett och ett halvt eller två läsår.

Behörighetskraven för högre yrkeshögskoleexamen görs flexibla så att förutsättningen för den studerandes antagning är två års arbetserfarenhet istället för tre efter att den examen som ger ansökningsbehörighet har avlagts. Yrkeshögskoleexamen eller annan lämplig högskoleexamen utgör enligt förslaget fortsättningsvis ett behörighetskrav i ansökningsförfarandet, men därutöver kan en yrkeshögskola anta en studerande som den på något annat sätt anser ha tillräckliga kunskaper och färdigheter för studierna. En sådan bestämmelse gäller redan för alla andra utbildningar som leder till högskoleexamen.

Betänkande KuUB 12/2018 rd Reservation 2

Utöver förslagen att genomföra visionen för högskoleutbildningen och forskningen omfattar propositionen även ett förslag till att ändra namnet på Villmanstrands tekniska universitet till Villmanstrand-Lahtis tekniska universitet LUT. Bland student- och studerandekårernas uppgifter stryks de som gäller att utse medlemmar till studiestödsnämnderna då dessa har lagts ned från början av 2018.

Sannfinländarnas utskottsgrupp stöder ett flertal av målen med lagförslaget eftersom de åtminstone delvis är ett sätt att möta dagens utmaningar när både studier och arbetsliv är stadda i förändring. Även om kärnkompetensen inom de flesta yrken är oförändrad, krävs det ny kompetens inom många yrken. Och det måste utbildningspolitiken vara inställd på framöver. Vidare krävs det tillräckliga resurser.

Vi i sannfinländarnas riksdagsgrupp är för mer flexibel antagning av studerande. I fortsättningen gäller det se till att innehåll och kvalitet i uppdragsutbildning stämmer överens med normal examensinriktad utbildning.

Precis som flera sakkunniga i sina yttranden anser också vi det vara ett problem att reglerna för specialintagning är bristfälliga i lagförslaget. Extra besvärligt kan det bli om läroanstalterna vid intagning inte försäkrar sig om att ta in de bäst lämpade till utbildningen, som läget är idag.

Vi anser att man vid antagningen måste ha en tidpunkt för när det är tillåtet att ta in de sökande i rangordning. Vi föreslår att båda lagförslagen får en paragrafändring om specialintagning och att riksdagen godkänner ett uttalande om detta. ***(Reservationens förslag till uttalande)***

Förslag

Vi föreslår

*att riksdagen godkänner lagförslagen enligt betänkandet men att ändringarna i 36 a § 3 mom. i lagförslag 1 och 28 a § 3 mom. i lagförslag 2 stryks. ***(Reservationens ändringsförslag)****

*att riksdagen godkänner ett uttalande. ***(Reservationens förslag till uttalande)****

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder för att se över bestämmelserna om högskolornas nationella specialintagning för att alla sökande ska behandlas lika.

Helsingfors 30.11.2018

Ritva Elomaa saf
Sami Savio saf