

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 22/2014 rd

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

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd)

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 18 november 2014 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd) och den 9 december 2014 regeringens proposition med förslag till komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen (RP 244/2014 rd) (RP 308/2014 rd) till kulturutskottet för beredning. Utskottet beslutade den 14 januari behandla ärendena i ett sammanhang.

Lagmotion

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotion:

- LM 91/2012 rd — Arto Satonen/saml m.fl.:
Lag om ändring av 8 § i universitetslagen och vissa lagar som har samband med den

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 50/2014 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Immo Aakkula och undervisningsråd Birgitta Vuorinen, undervisnings- och kulturministeriet
- verksamhetsledare Eeva Rantala, Forskarförbundet rf
- verksamhetsledare Riitta Rissanen, Rådet för Yrkeshögskolornas Rektorer ARENE
- utbildningspolitisk planerare, KM Sari Kokko, Synskadades Centralförbund rf
- expert Veli-Matti Taskila, Förbundet för studerandekårer vid yrkeshögskolorna i Finland rf
- verksamhetsledare Leena Treuthardt, Finlands Universitet UNIFI rf
- utbildningspolitisk sekreterare Jarmo Kallunki, Finlands studentkårers förbund FSF rf.

Dessutom har skriftliga yttranden lämnats av

KuUB 22/2014 rd — RP 244/2014 rd, RP 308/2014 rd

- Akava rf
- Finlands näringsliv rf
- Undervisningssektorns Fackorganisation rf
- Professorsförbundet
- Förbundet för studerandekårer vid yrkeshögskolorna i Finland rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands studentkårers förbund FSF rf
- Finlands universitet UNIFI rf
- Forskarförbundet
- Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf.

PROPOSITIONERNA OCH LAGMOTIONEN

Propositionerna

RP 244/2014 rd

Regeringen föreslår att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras för att göra antagningen av studerande till högskolestudier smidigare. I universitetslagen och i yrkeshögskolelagen föreslås bestämmelser om att en del av de studieplatser som erbjuds inom ramen för gemensam ansökan ska reserveras för dem som inte tidigare har avlagt högskoleexamen inom utbildningssystemet i Finland eller mottagit en studieplats i en utbildning som leder till högskoleexamen. Enligt förslaget ska enplatsregeln bli striktare så att var och en per termin får ta emot endast en studieplats i utbildning som leder till högskoleexamen. Dessutom föreslås bestämmelser om högskolornas skyldighet att anta överflyttande studerande och rätt att förmedla undervisning inom ramen för sådana internationella program för gemensamma och dubbla examina för vilka den utländska högskolan tar ut avgifter av de studerande. Vidare föreslås det att yrkeshögskolornas och universitetens förfaranden vid begäran om omprövning som gäller antagning av studerande förenhetligas.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2015. De bestämmelser som gäller överflyttande studerande ska enligt förslaget dock träda i kraft den 1 augusti 2015.

RP 308/2014 rd

I propositionen föreslås en komplettering av regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och av yrkeshögskolelagen.

För att täcka de extra kostnaderna för granskningen av högskolebehörigheten och ordnandet av stödtjänster föreslås det att till universitetslagen och yrkeshögskolelagen fogas bestämmelser om att en terminsspecifik handläggningsavgift för ansökan ska tas ut av andra sökande än sökande som har genomgått en sådan utbildning som ger högskolebehörighet och som ingår i utbildningssystemet i staterna inom EU/EES-området eller i Schweiz.

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2016.

Lagmotion LM 91/2012 rd

I lagmotionen föreslås det att lagstiftningen ändras så att också finländska läroanstalter ska kunna erbjuda utbildning till enskilda studerande från länder utanför EU och EES. Efter slutförda studier ska den som börjar arbeta i Finland kunna dra av alla terminsavgifter i beskattningen under en period av fem år. I lagförslaget föreslås ändringar av rubriken till 8 § och 8 § 1 mom. i universitetslagen (558/2009) och av rubriken till 26 § och 26 § 1 mom. i yrkeshögskolelagen (351/2003). Dessutom föreslås det en ny 95 b § i inkomstskattelagen (1535/1992).

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Allmän motivering**Allmänt*

Syftet med propositionen är att bidra till att sänka åldern för inledandet av högskolestudier och förbättra fördelningen av studieplatser och på detta sätt skapa ett effektivare utbildningssystem, en snabbare övergång från högskoleutbildning till arbetsmarknaden och en högre sysselsättningsgrad. Vid den gemensamma ansökan reserveras ett fastställt minsta antal studieplatser för personer som inte tidigare har avlagt finländsk högskoleexamen eller mottagit en studieplats i en utbildning som leder till högskoleexamen. Varje sökande får per termin ta emot endast en studieplats i utbildning som leder till högskoleexamen. Propositionen sätter inga hinder för att en person också i fortsättningen kan ha flera studierätter samtidigt. I propositionen finns en definition av överflyttande studerande och bestämmelser om hur överflyttandet påverkar studierätten.

Kulturutskottet understöder propositionens syften och de föreslagna medlen. Undersökningar visar att högskoleutbildning går i arv. Det kan antas att propositionen minskar arvets betydelse, i och med att fler unga kan erbjudas studieplats på högskola. Reformen stärker den utbildningsmässiga jämlikheten och bidrar till genomförandet av den samhällsgaranti för unga som avses i regeringsprogrammet.

Utskottet understryker vikten av säkerställa förutsättningarna för de finländska högskolornas internationella examenssamarbete och öka de finländska studerandenas möjligheter på det internationella planet. På dessa grunder stöder utskottet möjligheten att avvika från principen om avgiftsfrihet för utbildning som leder till examen i fråga om internationella program för dubbla och gemensamma examina. Utskottet poängterar att det gäller avgifter som i dag tas ut av utländska högskolor.

Utskottet stöder förslaget att förenhetliga tidsfristerna för rättelse som gäller antagning av

studerande, eftersom det är ytterst viktigt för att säkerställa att de sökande behandlas lika.

I den kompletterande proposition föreslås det att Utbildningsstyrelsen ska kunna ta ut en terminsspecifik handläggningsavgift per sökande av sökande som på grundval av en utbildning inom ett utbildningssystem i en annan stat än en sådan som hör till EU/EES-området och Schweiz söker till en utbildning, oavsett den sökandes nationalitet. Det föreslås att bestämmelser om avgiftsbeloppet utfärdas genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet. Utskottet understöder förslaget men understryker vikten av att följa konsekvenserna av reformen.

Vidare vill utskottet lyfta fram jävsbestämmelserna i lagstiftningen om högskolorna. Högskolorna måste se till att inga jävsproblem uppstår i antagningsprocesserna.

Sammantaget anser utskottet propositionen vara behövlig och angelägen. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande kommentarer och ändringsförslag.

Målet är fler helt nya studerande. Utskottet understryker att det nu är frågan om det andra steget i reformen av studerandantagningen. De lagändringar som gjordes i det första steget trädde i kraft vid ingången av 2014. Reformen syftar i sin helhet till att öka andelen helt nya studerande som antas till högskolorna.

Förslaget bygger på tanken att när det reserveras tillräckligt med platser för dem som ansöker om sin första studieplats kommer flera sådana sökande att antas. I övergångsskedet kommer detta att gynna också dem som har tagit emot en studieplats före 2014 men inte har avlagt examen. Reformen förändrar de sökandes beteende: eftersom mottagandet av en plats påverkar den sökandes ställning i kommande ansökningsomgångar, kommer de sannolikt inte att i samma utsträckning som i dag ta emot platser till utbildningar där de inte har för avsikt att avlägga examen. Det leder till att platserna riktas till mer motiverade personer. Reformen är till den över-

gripande strukturen fungerande och värd att stödja, anser utskottet. Att det totalt sett finns alltför få studieplatser i relation till antalet unga sökande leder dock ofrånkomligen till att de unga som inte får den studieplats de hoppats på anmäler sig som arbetssökande i väntan på nästa inträdesprov. Utskottet ser det som viktigt att antalet studieplatser vid högskolorna utökas.

Högskolorna måste dock se till att möjligheterna för andra kategorier av sökande inte försämras orimligt mycket när högskolorna reserverar nybörjarplatser för dem som ansöker om studieplats för första gången. Det är högskolornas uppgift att bestämma antalet platser som ska reserveras.

Att man på förslaget vis förhindrar att en person tar emot flera platser inom utbildningar som börjar samma termin, och inte endast vid den gemensamma ansökan, gör det enligt inkomsten utredning möjligt att anta cirka tvåhundra helt nya studerande varje år. Förslaget anknyter till en aktuell proposition (RP 243/2014 rd) som begränsar den studerandes möjligheter att anmäla sig som frånvarande under det första studieåret. Utskottet understryker att förslaget inte begränsar möjligheterna att söka in till forskarstudier vid flera utbildningar under olika terminer. Reformen förbättrar dock möjligheterna till studieplats för dem som ansöker om plats för första gången, oberoende av de sökandes bakgrund.

Enligt propositionen kan reformen medföra en ökning av efterfrågan på öppen högskoleundervisning, eftersom de sökande inte längre i samma utsträckning som tidigare tar emot studieplatser som utnyttjas som förberedelse för att söka in till en annan, mer eftertraktad utbildning där de har för avsikt att avlägga examen. Det är enligt utskottet viktigt att man i samband med reformen understryker behovet av att genom den öppna högskoleundervisningen och det fria bildningsarbetet upprätthålla studiefärdigheterna och motivationen hos de unga som inte får någon studieplats vid den gemensamma ansökan.

Lagstiftningen om arbetslöshetsersättningar innehåller en skyldighet för unga att ta emot en studieplats. För att undvika att det uppstår oskäliga situationer ser grundlagsutskottet det i sitt

utlåtande som viktigt att dessa bestämmelser också bedöms med hänsyn till bestämmelserna om studerandekvoten. Det är viktigt eftersom skyldigheten att ta emot en studieplats kom till när det inte fanns den här typen av kvoter. Kulturutskottet omfattar grundlagsutskottets bedömning om behovet av fortsatt utveckling av lagstiftningen.

Överflyttande studerande. Utskottet understryker att det i propositionen föreslagna begreppet överflyttande studerande i praktiken begränsar sig till fall där det som en studerande studerat tidigare kan utnyttjas i de nya examensstudierna. Därigenom utgör de tidigare studierna också en antagningsgrund. Vilka tidigare studier som kan utnyttjas varierar beroende på sektor. Utskottet vill betona att den gemensamma ansökan förblir den primära ansökningskanalen i de fall där tidigare genomförda studier inte i någon nämnvärd grad kan utnyttjas i den nya utbildningen. Enligt utredning till utskottet är det inte motiverat att jämsides med den gemensamma ansökan bygga upp en ny kanal för ansökning till alla utbildningar, särskilt om antagningsgrunderna till stor del är de samma som vid den gemensamma ansökan men ansökan endast är öppen för dem som redan studerar vid en högskola.

Begreppet överflyttande studerande täcker inte alla av de många former som överflyttningen kan ta. Det täcker till exempel inte smärre justeringar i studierätten, dvs. ändringar som inte innebär att målexamen ändras. De egentliga överflyttande studerandena omfattas av bestämmelserna för nya studerande i fråga om till exempel frånvaro under det första läsåret, antagning och ändringsökande.

Utskottet konstaterar att definitionen av överflyttande studerande och särskiljandet av antagningsprocessen för dem från den gemensamma ansökan i sig inte höjer det totala antalet studieplatser. Däremot kan det minska de överflyttande studerandenas behov av att delta också i den gemensamma ansökan till nya studieplatser. Därigenom kan de platser som delas ut vid den gemensamma ansökan i högre grad reserveras för dem som ansöker om sin första studieplats.

Högskolornas planering av antagningen av studerande underlättas av att det inte uppstår onödiga studierätter. Därmed kan antagningarna dimensioneras bättre. Dessutom främjar överflyttning utexaminering av studerande.

Det är upp till högskolorna att bestämma vilka tidigare studier som ska beaktas vid antagning av överflyttande studerande och att slå fast tidsplanerna för denna antagning. Det är dock angeläget att högskolorna klart och tydligt informerar de studerande om möjligheterna att flytta över studierätten.

Överflyttningarna från en högskola till en annan påverkar också högskolornas ekonomi. Om en studerande flyttar över till en annan högskola och avlägger examen där, får den överlåtande högskolan ingen ekonomisk nytta av sitt bidrag till den studerandes examen. Den överlåtande högskolan kan enligt finansieringsmodellen för högskolorna få ekonomisk nytta av att den meddelat undervisning endast på grundval av det kriterium som belönar högskolorna för studerande som avlägger över 55 studiepoäng per år. Enligt utredning till utskottet ska frågan utredas i samband med de kommande justeringarna av finansieringsmodellen.

Högskolornas uppdragsutbildning. Genom ändringar av universitetslagen och yrkeshögskolelagen 2008 fick de finländska högskolorna möjlighet att erbjuda s.k. uppdragsutbildning. Denna utbildningsform har dock ännu inte utnyttjats i önskad omfattning. Enligt resultaten från en enkät genomförd av Centret för internationell mobilitet och internationellt samarbete CIMO 2010 har lagstiftningen på området i praktiken visat sig vara problematisk. Utöver de lagstiftningsrelaterade hindren har också bristen på investeringar i produktutveckling och på resurser för marknadsföring upplevts som problem. Kulturrådet förutsätter att regeringen genom lagstiftning och på annat sätt strävar efter att i enlighet med regeringsprogrammet gynna exporten av finländsk högskoleutbildning i olika former. Utskottet föreslår ett uttalande i frågan (Utskottets förslag till uttalande).

Högskolorna har under 2010—2014 kunnat delta i ett försök med terminsavgifter. Under försöket har de kunnat ta ut avgifter av studerande utanför EU/EES-området som har antagits till sådant utbildningsprogram på främmande språk som leder till högre högskoleexamen eller högre yrkeshögskoleexamen. Försöket har avslutats. Det är enligt utskottet viktigt att resultaten från försöket analyseras noggrant som ett led i utvecklingen av uppdragsutbildningen.

Kontroll av systemet. Enligt uppgift till utskottet följer undervisnings- och kulturministeriet antagningen av studerande och kommer att följa andelen reserverade platser och andelen platser som ska reserveras samt vilka skillnader det finns mellan olika sektorer och hur de överflyttande studerandes beteende ändras.

Den handläggningsavgift som ska tas ut av sökande som på grundval av en utbildning inom ett utbildningssystem i en annan stat än en sådan som hör till EU/EES-området och Schweiz söker till en utbildning föreslås vara cirka 100 euro per sökande. Utskottet har bedömt att avgiften inte är oskälig för den sökande med hänsyn till exempelvis boendekostnaderna och andra levnadskostnader under studietiden i Finland. Avgiften kan däremot gallra ut sökande som överhuvudtaget inte har realistiska möjligheter eller ens någon avsikt att studera i Finland. Under sakkunnigutfrågningen har det framförts oro över att reformen kommer att sänka antalet sökande drastiskt, vilket skulle leda till att universitetens internationella mål inte faller ut på bästa möjliga sätt.

Det är viktigt att konsekvenserna av reformen granskas över tid, särskilt i fråga om antalet sökande, de sökandes genomsnittliga utbildnings- och kompetensnivå och universitetens internationalisering. Det är dessutom skäl att undersöka hur det centraliserade betalsystemet fungerar och hur mycket det kostar i förhållande till den eftersträlvade totala nyttan.

Sakkunniga har betonat vikten av de kvalitetskrav som ställs på högskolornas datasystem för gemensam ansökan (KSHJ-projektet) och dess åskådlighet och funktion. Det är likaså vik-

tigt att de brister som uppdagades under den gemensamma ansökan hösten 2014 åtgärdas. Det är utifrån inkommen utredning nödvändigt att systemet förbättras och dess funktionalitet säkerställs under våren 2015.

Detaljmotivering

Lagförslag 1

8 §. *Undervisningens avgiftsfrihet.* I propositionen RP 244/2014 rd föreslås ändringar bland annat i 1 mom. I propositionen RP 308/2014 rd föreslås inga ändringar i 1 mom., men däremot föreslås att paragrafens rubrik ändras och att det till paragrafen fogas ett nytt 2 mom., varvid 2 och 3 mom. enligt RP 244/2014 rd blir nya 3 och 4 mom.

På grundval av inkommen utredning föreslår utskottet en teknisk justering av den finska språkdräkten i 2 meningarna i 1 mom., varvid ett felaktigt pronomen ändras. Ändringen påverkar inte innehållet i momentet eller den svenska språkdräkten.

36 §. *Antagning av studerande.* Samtidigt med denna proposition har riksdagen behandlat regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen (RP 241/2014 rd). Lagförslaget gäller specialiseringsutbildning. I propositionen föreslås det bland annat att universitetslagens 36 § 1 mom. och yrkeshögskolelagens 28 § 1 mom. ändras så att ändringarna träder i kraft vid ingången av 2015. Riksdagen godkände propositionen den 1 december 2015 och lagändringen (1172/2014) trädde i kraft vid ingången av 2015. I denna proposition föreslås parallella ändringar i de berörda paragraferna. Kulturrutskottet föreslår att motsvarande ändringar görs i de nämnda paragraferna i lagförslag 1 och 2.

Utskottet föreslår därför att det till 1 mom. fogas ett omnämnande av specialiseringsutbildning.

Ikraftträdandebestämmelsen. Utskottet sammanför de första lagförslagen i propositionerna till ett enda lagförslag 1 och föreslår därför en behövlig teknisk ändring av 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen (ikraftträdandebestämmelsen i RP 308/2014 rd). Genom sammanslagningen av lagförslagen blir 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen enligt RP 244/2014 rd nytt 3 mom.

Lagförslag 2

28 §. *Antagning av studerande.* Utskottet hänvisar till det som sägs ovan om 36 § i lagförslag 1 och föreslår att det till 1 mom. fogas ett omnämnande av specialiseringsutbildning.

Ikraftträdandebestämmelsen. Utskottet sammanför de andra lagförslagen i propositionerna till ett enda lagförslag 2 och föreslår därför en behövlig teknisk ändring av 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen (ikraftträdandebestämmelsen i RP 308/2014 rd).

Utskottet föreslår också en korrigerande paragrafhänvisning i 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen i propositionen RP 244/2014 rd. Genom sammanslagningen av lagförslagen blir momentet ett nytt 3 mom.

Lagmotionen

Utskottet har godkänt lagförslagen utifrån propositionen och föreslår därför att lagmotionen förkastas.

Lagstiftningsordning

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Utskottets övriga överväganden har beaktats i motiveringen till betänkandet.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 1 och 2 enligt propositionerna RP 244/2014 rd och RP 308/2014 rd med ändringar och

sammanförda till gemensamma lagförslag 1 och 2 (Utskottets ändringsförslag),

förkastar lagmotion LM 91/2012 rd och godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av universitetslagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i universitetslagen (558/2009) 8, 36, 38, och 39 §, av dem 36 och 38 § sådana de lyder i lag 482/2013, samt *fogas* till lagen en ny 36 a och en ny 36 b §, till 41 § ett nytt 5 mom. och till 43 § ett nytt 2 mom. som följer:

8 §
(Rubriken som i RP 308/2014 rd)
(1 mom. som i RP 308/2014 rd. Utskottets ändringsförslag påverkar inte den svenska texten.)
(2 mom. som i RP 308/2014 rd)
(3 och 4 mom. som 2 och 3 mom. i RP 244/2014 rd)

36 §
Antagning av studerande

De studerande antas av universitetet. En studerande antas för att avlägga både lägre och högre högskoleexamen, någondera av dessa examina eller påbyggnadsexamen *eller för att genomföra specialiseringsutbildning.*
(2 och 3 mom. som i RP 244/2014 rd)

36 a §
(Som i RP 244/2014 rd)

36 b §
(Som i RP 244/2014 rd)

38 §
(Som i RP 244/2014 rd)

39 §
(Som i RP 244/2014 rd)

41 §
(5 mom. som i RP 244/2014 rd)

43 §
(2 mom. som i RP 244/2014 rd)

Ikraftträdandebestämmelsen

(1 mom. som i RP 244/2014 rd)
(*Utesl.*) Bestämmelserna i 8 § 2 mom. tillämpas första gången vid intagningen av studerande till utbildning som inleds höstterminen 2016.
(3 mom. som 2 mom. i RP 244/2014 rd)

2.

Lag**om ändring av yrkeshögskolelagen**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i yrkeshögskolelagen (932/2014) 12, 28, 29 och 57 § samt
fogastill lagen nya 28 a—28 c § samt till 30 § ett nytt 4 mom. och till 32 § ett nytt 3 mom. som följer:

12 §
(Rubriken som i RP 308/2014 rd)
(1 mom. som i RP 244/2014 rd)
(2 mom. som i RP 308/2014 rd)
(3 och 4 mom. som 2 och 3 mom. i
RP 244/2014 rd)

28 §

Antagning av studerande

De studerande antas av yrkeshögskolan. De studerande antas för att avlägga yrkeshögskoleexamen eller högre yrkeshögskoleexamen *eller för att genomföra specialiseringsutbildning.*
(2 och 3 mom. som i RP 244/2014 rd)

28 a §
(Som i RP 244/2014 rd)

28 b §
(Som i RP 244/2014 rd)

28 c §
(Som i RP 244/2014 rd)

29 §
(Som i RP 244/2014 rd)

30 §
(4 mom. som i RP 244/2014 rd)

32 §
(3 mom. som i RP 244/2014 rd)

57 §
(Som i RP 244/2014 rd)

Ikraftträdandebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagens 28 § 2 mom. samt 30 och 32 § träder dock i kraft den 1 augusti 2015.

(Utesl.) Bestämmelserna i 12 § 2 mom. tillämpas första gången vid intagningen av studerande till utbildning som inleds höstterminen 2016.
(3 mom. som 2 mom. i RP 244/2014 rd)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen så snabbt som möjligt vidtar åtgärder som

gynnar undanröjandet av hindren för högskolornas uppdragsutbildning.

KuUB 22/2014 rd — RP 244/2014 rd, RP 308/2014 rd

Helsingfors den 17 februari 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Inkeri Kerola /cent
medl. Ritva Elomaa /saf
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jukka Gustafsson /sd
Leena Harkimo /saml
Pauli Kiuru /saml
Kimmo Kivelä /saf

Sanna Lauslahti /saml
Silvia Modig /vänst (delvis)
Mika Niikko /saf
Ville Niinistö /gröna (delvis)
Mikaela Nylander /sv
Tuula Peltonen /sd (delvis)
Simo Rundgren /cent
Pauliina Viitamies /sd (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.