

FÖRSVARsutskottets Betänkande 5/2008 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Försvårshögskolan och till vissa lagar med an- knytning till den

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 27 maj 2008 en proposition med förslag till lag om Försvårshögskolan och till vissa lagar med anknytning till den (RP 62/2008 rd) till försvarsutskottet för beredning.

Utlåtanden

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet och kulturutskottet lämnat utlåtanden i ärendet (GrUU 31/2008 rd, KuUU 15/2008 rd). Utlåtandena återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsdirektör Seppo Kipinoinen, försvarsministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet

- överinspektör Reijo Lahtinen, inrikesministeriet, gränsbevakningsavdelningen
- regeringssekreterare Laura Hansén, undervisningsministeriet
- assessor Hanna Nordström, Huvudstaben
- generalmajor Pertti Salminen, Försvårshögskolan
- ordförande Antti Kuivalainen, Befälsförbundet rf
- ordförande Harri Westerlund, Officersförbundet rf
- utbildningspolitisk sekreterare Juhana Harju, Finlands studentkårers förbund FSS
- huvudförtroendeman Mikko Valtanen, Förhandlingsorganisationen för offentliga sektorns utbildade FOSU rf
- kadett Ilkka Soininen, Kadettöverikunta ry
- ordförande Krista Varantola, Finlands Universitetsrektors råd.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— utbildningsstyrelsen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås en ny lag om Försvårshögskolan. Försvårshögskolan är verksam inom försvarsministeriets förvaltningsområde. Propositionen anknyter till totalrevideringen av lagstiftningen om försvarsmakten. Lagen ska ersätta de bestämmelser om Försvårshögskolan som ingår i lagen om försvarsmakten.

Syftet med propositionen är att förnya de bestämmelser som gäller Försvårshögskolan så att författningsnivån till alla delar motsvarar de krav som ställs i grundlagen. De bestämmelser som gäller Försvårshögskolans ställning, förvaltning, undervisning och examina ska kompletteras och förnyas. För att förbättra de stude-

randes rättsskydd föreslås mera täckande, exaktare och noggrannare bestämmelser i lag om studerandenas rättigheter och skyldigheter.

Lagen ger civila en möjlighet att söka in till militärvetenskapliga studier. Möjligheten att avlägga magisterexamen i militärvetenskaper och senare kandidatexamen i militärvetenskaper ska också öppnas för studerande utan att avlagd examen leder till en tjänst inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet.

Dessutom föreslår regeringen att lagen om studiestöd ändras så att också Försvarshögskolan klassas som en högskola vid sidan av universitet och yrkeshögskolor. Enligt lagen om studiestöd avser man med högskola universitet en-

ligt universitetslagen och yrkeshögskola enligt yrkeshögskolelagen. Det ska gå att få studiestöd för att avlägga en annan examen vid Försvarshögskolan än den examen som krävs för officerstjänst. Lagen om den tjänstebehörighet som högskolestudier utomlands medför föreslås bli ändrad så att den tillämpas också på försvarsförvaltningens militärtjänster.

Avsikten är att de föreslagna lagarna ska träda i kraft den 1 januari 2009. En studerande ska första gången kunna antas för att avlägga kandidatexamen i militärvetenskaper som inte leder till officerstjänst tre år efter det att den föreslagna lagen har trätt i kraft.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionens motivering och annan utredning finner utskottet propositionen behövlig och lämplig. När den nya lagen om försvarsmakten (551/2007) bereddes visade det sig att de bestämmelser om Försvarshögskolan som behöver stå på lagnivå lämpligen borde samlas i en annan lag än lagen om försvarsmakten. Det som ytterligare talade för en särskild lag var att det finns så många bestämmelser om Försvarshögskolan.

Enligt propositionen är Försvarshögskolan en militärvetenskaplig högskola som hör till försvarsmakten och som lyder under kommandören för försvarsmakten. Högskolan ska meddela den högsta allmänna och militära försvarsutbildningen i Finland. Studerande som studerar för en examen som inte leder till en tjänst inom försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet föreslås också få möjlighet att avlägga magisterexamen och kandidatexamen i militärvetenskaper.

Den examen som de nya civila studerandena avlägger ska vara en grundläggande universitetsexamen utan militäryrkesinriktade inslag. Kulturutskottet anser i sitt utlåtande att de nya grupperna av studerande stärker högskolan över hela linjen och knyter den fastare till universitetssektorn. Försvarsutskottet omfattar kulturut-

skottets syn och konstaterar att omkring 10 civila studerande per år inte kan inverka på Försvarshögskolans grundläggande uppgift. Utbildningen av civila studerande ger oss experter på säkerhet, kriser, krigföring och utveckling av de väpnade styrkorna.

Utifrån utfrågningen av sakkunniga anser utskottet att det på detta stadium inte lönar sig att försöka förekomma förslaget till ny universitetslag i lagen om Försvarshögskolan. Om det behövs, kan lagen om Försvarshögskolan preciseras när den nya universitetslagen har blivit antagen. Kulturutskottet förespråkar en likadan ståndpunkt i sitt utlåtande.

Tjänstgöringsförbindelse

I 29 § föreskrivs om tjänstgöringsförbindelser och deras längd. Den som har antagits för militärvetenskapliga studier och militäryrkesstudier som krävs för en officerstjänst, liksom också den som innehar en tjänst vid försvarsmakten eller försvarsministeriet ska ge en skriftlig förbindelse om att han eller hon kommer att tjänstgöra i en tjänst motsvarande utbildningen under minst den tid som anges särskilt i bestämmelsen.

Enligt propositionen utbildar försvaret och gränsbevakningsväsendet själva den militärpersonal de behöver. På deras kurser utbildas precis

så många personer som de behöver för att klara av sina lagfästa uppgifter. Vid utfrågningen av sakkunniga preciserade försvarsministeriet sin motivering av tjänstgöringsförbindelsens längd med att den i sista hand avgörs av utbildningens innehåll, inte utbildningstidens längd.

Grundlagsutskottet har också sett på frågan om tjänstgöringsförbindelsen i sitt utlåtande om propositionen. Det menar att den föreslagna tjänstgöringsförbindelsen är fullt begriplig, eftersom de studerande vid Försvarshögskolan under de avgiftsfria studierna får bl.a. undervisning, inkvartering, måltider och kläder utan att betala ersättning. Lagen föreskriver tillräckligt utförligt om hur länge tjänstgöringsförbindelsen varar och om vad som sker om förbindelsen upplöses, och därmed är bestämmelsen inget problem i konstitutionellt hänseende.

Det finns som sagt godtagbara argument för tjänstgöringsförbindelsen, konstaterar försvarsutskottet. Upplägget garanterar att försvarsmakten och gränsbevakningsväsendet har tillgång till ett tillräckligt antal kompetenta anställda. Den nuvarande längden på tjänstgöringsförbindelsen för de studerande vid Försvarshögskolan bör inte ändras i en ofödelaktig riktning ur de studerandes synvinkel. Det betyder i praktiken en tjänstgöringsförbindelse på minst 3 år efter avlagd kandidatexamen och 2 år efter magisterexamen i militärvetenskaper. Dessutom är det utomordentligt viktigt att personalen i första hand engageras i försvarets och gränsbevakningsväsendets uppgifter genom en god personalpolitik och först i andra hand genom olika slag av förbindelser och förflyttningar.

Möjlighet att bedriva fondeekonomi

Enligt erhållen utredning har alla i universitetslagen angivna universitet sedan början av 2007 haft möjlighet att bedriva s.k. fondeekonomi. Före lagändringen var det bara tillåtet för Helsingfors universitet och Åbo Akademi. Den möjligheten har inte gällt Försvarshögskolan. Vid utfrågningen av sakkunniga framfördes det att Försvarshögskolan gärna skulle få ha en lagfäst möjlighet att bedriva fondeekonomi.

Utskottet erfar att frågan om Försvarshögskolan och fondeekonomi kräver en mängd fortsatta utredningar innan bestämmelser om saken kan tas in i lagen om Försvarshögskolan. Högskolan är inte sitt eget räkenskapsverk, utan hör till räkenskapsverket försvarsmakten. Frågor som måste klarläggas närmare är också om det går att utnyttja specialfonder eller donationsmedel för att finansiera högskolan eller tillsätta tjänster samt hur fonderna ska förvaltas och övervakas och hur bokföringen ska ordnas. Utskottet noterar att Försvarshögskolan redan nu kan ta emot donationer och testamenten utan särskilda bestämmelser i författningarna om Försvarshögskolan.

Det är viktigt att försvarsministeriet, huvudstaben och Försvarshögskolan tillsammans fortsätter att bena ut fondeekonomifrågan för att se om samhälleliga resurser utanför statsekonomin kan göras tillgängliga speciellt för forskning som stöder försvaret.

Försvarshögskolans namn

Försvarshögskolan ingår i det finländska högskolesystemet och dess examina kan jämföras med examina som avläggs vid andra finländska universitet. Vid utfrågningen av sakkunniga påpekades det att regeringens proposition och propositionens motivering driver verksamheten allt längre i riktning mot ett universitet. Försvarshögskolan tillhandahåller bl.a. alla examina enligt Bolognaprocessen, också doktorsexamina, vilket anses som ett kännetecken på ett universitet.

Frånsett vissa gemensamma drag med universiteten har Försvarshögskolan en del särdrag som är typiska bara för den. Ett särskilt viktigt drag har att göra med högskolans självstyrelse. Enligt lagförslaget kommer Försvarshögskolan inte heller i fortsättningen att vara självstyrande enligt 123 § i grundlagen, utan den är fortsatt en militärvetenskaplig högskola som hör till försvarsmakten.

Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att Försvarshögskolans interna militära ordning och det faktum att den står under militärkommando gör att den inte fullt ut kan jämföras med andra

institutioner i Finland som förmedlar den högsta undervisningen.

Övrigt

Undervisnings- och examensspråk

Enligt 8 § är undervisnings- och examensspråket vid Försvarshögskolan finska. Men i samband med antagningen och i prov har en studerande rätt att använda antingen finska eller svenska. Lärdomsprovet skrivs antingen på finska eller svenska. Grundlagsutskottet påpekar i sitt utlåtande att propositionens motiv kan ge den uppfattningen att det är upp till Försvarshögskolans prövning vilketdera nationalspråket som ska användas i de situationerna. Försvarsutskottet lyfter fram en studerandes subjektiva rätt att använda finska eller svenska vid antagningen, i prov och i lärdomsprovet.

Avgiftsfri undervisning

I 5 § föreskrivs att undervisningen vid Försvarshögskolan är avgiftsfri. Sakkunniga har pekat på att bestämmelsens motivering är delvis inexakt när det gäller flexibla studier (s.k. JOO-studier). De innebär att man har rätt att studera vissa studiehelheter och avsnitt som ingår i examina. Utskottet noterar utifrån vad det erfarit att flexibla JOO-studier är avgiftsfria för de studerande.

De studerandes underhåll och studiesociala förmåner

I motiven framhålls att det är möjligt för en medlem av elevkåren att utnyttja tjänster som tillhandahålls av Stiftelsen för studenternas hälsovård. Men utskottet har fått veta att rätten att utnyttja tjänsterna kräver ett avtal mellan elevkårerna och SSH. Motiven är alltså inexacta på denna punkt. Den egentliga bestämmelsen (20 §) behöver ändå inte preciseras.

Elevkår

Till elevkårens uppgifter enligt 35 § hör att ordna val av studeranderepresentanter i Försvarshögskolans kollegiala organ och delta i Försvarshögskolans övriga verksamhet. Propositionens motivering låter förstå att den centrala upp-

giften för elevkåren är att ordna val av studeranderepresentanter i Försvarshögskolans kollegiala organ. Utskottet poängterar att den centrala uppgiften för elevkåren är att välja representanter, inte att ordna valet av dem. Enligt propositionens motivering kommer bestämmelsen att bedömas på nytt i samband med totalreformen av universitetslagen.

Personal

I 13 § föreskrivs om personalen vid Försvarshögskolan. I motiven konstateras det att professorstjänsterna är civila tjänster. Men också en officer kan utnämnas till en professorstjänst eller förordnas att sköta tjänsten som vikarie på viss tid. Utskottet har erfarit att en officer får tjänstledigt från försvarsmakten för den tid professuren vid Försvarshögskolan varar och kan återinträda i försvarsmaktens tjänst när professuren löper ut. Det är ett bra system och det har av allt att döma fungerat utan problem. Däremot medger de nuvarande bestämmelserna inte att en officer direkt avgår med militärpension från en professur vid Försvarshögskolan. Det ser utskottet som en brist.

Enligt 98 § i lagen om statens pensioner bör en officer för att försäkra sig om sin militärpension tjänstgöra vid försvarsmakten minst tre kalenderår före pensionsbeslutet. En professur vid Försvarshögskolan varar fem år. Om pensionsåldern för en officer är t.ex. 60 år, kan alla de som är intresserade av professuren inte söka den om de vill vara säkra på sin militärpension. Framför allt två professurer i rad blir en praktisk omöjlighet.

Utskottet ser vissa motstridigheter i att officerare uppmuntras att utbilda sig allt längre, men att de kan stöta på stora praktiska problem när de ska utnyttja sina fortsatta studier. En sådan policy minskar över lag i hög grad officerarnas intresse för att söka professorstjänster vid Försvarshögskolan.

Enligt utredning har försvarsförvaltningen försökt reda ut frågan om officerarnas professurer vid Försvarshögskolan ända sedan mitten av 1990-talet, men ännu är ingen lösning i sikte. Försvarshögskolan måste i vilket fall få klarhet i

procedurerna för att tillsätta professorstjänster, eftersom lagen om tillsättning av tjänster som professor och biträdande professor vid högskolor (856/1991) sannolikt kommer att upphävas i reformen av universitetslagen. I det sammanhanget måste man också försöka lösa frågan om officerares professurer genom försvarsförvaltningens interna åtgärder.

Detaljmotivering

11 § Studiestödsnämnd. Försvarshögskolan har för tillfället ingen studiestödsnämnd. En sådan kommer att inrättas när högskolan tar emot civila studerande. Försvarsutskottet föreslår att bestämmelsen kompletteras med en mening om att elevkåren utser studerandemedlemmarna i studiestödsnämnden.

13 § Personal. Innehållet i 13 § om personalen är för snävt och svarar inte mot dagens situation. Utskottet föreslår att bestämmelsen kompletteras med en mening om att det också finns personal i annat anställningsförhållande än tjänsteförhållande. Vidare föreslår utskottet att hänvisningen till Försvarshögskolans tjänster ska strykas; tjänsterna är tjänster vid försvarsministeriet.

14 § Antagning som studerande. I 14 § 3 mom. föreskrivs att huvudstaben beslutar närmare om grunderna för val av studerande. Utskottet konstaterar att bestämmelsen nu är inplacerad i fel omgivning och föreslår att den flyttas till 14 § 4 mom. I momentet föreslås det stå att huvudstaben beslutar om grunderna för urvals- och lämplighetsprov och Försvarshögskolan om hur de ordnas. Huvudstaben ska besluta t.ex. om begynnelsepoäng, innehållet i urvalsprov och prov och de poäng de ger och om vilka böcker som ska läsas till urvalsprovet.

16 § Behörighet för studier som leder till högskoleexamen samt de tilläggskrav som ska ställas på studier som leder till officerstjänst. Utskottet föreslår att 16 § 1 mom. preciseras med en hänvisning till de examina som avses i lagen

om anordnande av studentexamen (672/2005) i stället för finländsk studentexamen. Bestämmelsen får därigenom bredare täckning.

Enligt universitetslagen kan inte bara de söka in till studier som enbart leder till högre högskoleexamen som avlagt lämplig lägre högskoleexamen utan också de som avlagt lämplig yrkeshögskoleexamen. Utskottet föreslår att 16 § 2 mom. preciseras i överensstämmelse med detta.

Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att bestämmelsen i 16 § 4 mom. behöver preciseras genom att den kompletteras med exempel på när särskilda skäl kan föreligga.

26 § Avbrott i studierna. I 26 § 1 mom. föreslås att en studerande ska kunna avbryta sina studier vid Försvarshögskolan för högst två år. Utskottet påpekar att en maxtid på två år för avbrottet kan visa sig oskälig till exempel vid lagfästa familjeledigheter eller sjukdom. Utskottet föreslår att maxtiden slopas.

27 § Förslust av studierätt. Grundlagsutskottet vill att 27 § 1 mom. 1 punkten preciseras så att den bättre svarar mot proportionalitetskravet, t.ex. genom att den formuleras på samma sätt som 28 § 1 mom. 1 punkten i lagen om Räddningsinstitutet. Försvarsutskottet föreslår en sådan precisering i bestämmelsen.

29 § Tjänstgöringsförbindelse. Försvarsutskottet föreslår inga ändringar i de längsta tjänstgöringsförbindelserna i 29 §, men däremot vissa omformuleringar i 1 mom. Vidare föreslår det att försvarsministeriet och försvarsmakten i 1 mom. kompletteras med gränsbevakningsväsendet.

37 § Erkännande av tidigare förvärvade kunskaper. Utskottet föreslår en språklig precisering i 37 § 1 mom. och ett tillägg i samma moment om att en studerande får räkna sig till godo studier som ingår i en examen också genom kunskaper som visats på annat sätt. Enligt 37 § 2 mom. meddelar Försvarshögskolan behövliga bestämmelser om hur man ansöker om att få tidigare genomförda studier och tidigare förvärvade kunskaper erkända. Utskottet påpekar att den nuvarande lydelsen innebär att studier som genom-

förts vid Försvarsinstitutet måste beaktas i kandidat- eller magisterexamen i militärvetenskaper.

Förslag till beslut

Försvarsutskottet föreslår

att lagförslag 1 godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att lagförslag 2 och 3 godkänns utan ändringar.

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om Försvarshögskolan

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1 kap.

Allmänna bestämmelser

1—3 §
(Som i RP)

2 kap.

Undervisning

4—8 §
(Som i RP)

3 kap.

Förvaltning och organisation

9—10 §
(Som i RP)

11 §

Studiestödsnämnd

Försvarshögskolan har en studiestödsnämnd. Bestämmelser om tillsättandet av studiestöds-

nämnden, dess sammansättning och uppgifter finns i lagen om studiestöd (65/1994). *Elevkåren utser studerandemedlemmarna i studiestödsnämnden.*

12 §
(Som i RP)

13 §

Personal

Försvarshögskolans personal innehar tjänster vid försvarsmakten. *Vid Försvarshögskolan kan det också finnas personal i arbetsavtalsförhållande. I fråga om behörighetskraven för (utesl.) tjänster föreskrivs särskilt.*

4 kap.

Antagning av studerande

14 §

Antagning som studerande

(1—2 mom. som i RP)

(3 mom. *utesl.*)

Val av studerande ordnas med hjälp av urvals- och lämplighetsprov. I lämplighetsprovet deltar de som söker in för studier som krävs för officerstjänst. *Huvudstaben beslutar om grunderna för urvals- och lämplighetsprov och Försvarshögskolan om hur de ska ordnas.* Om alla sökande inte kan antas till utbildningen på grund av att antalet studerande vid Försvarshögskolan har begränsats, ska enhetliga urvalskriterier tillämpas på sökandena.

(4 mom. som 5 mom. i RP)

15 §
(Som i RP)

16 §

Behörighet för studier som leder till högskoleexamen samt de tilläggskrav som ska ställas på studier som leder till officerstjänst

Behörig som studerande för militärvetenskapliga studier som leder till enbart lägre eller både lägre och högre högskoleexamen är en person som har avlagt *examen enligt lagen om anordnande av studentexamen (672/2005)* eller som fått en utländsk utbildning som i landet i fråga ger behörighet för motsvarande högskolestudier eller som Försvarshögskolan konstaterar annars ha motsvarande kunskaper och färdigheter för studier.

Behörig som studerande för militärvetenskapliga studier som leder till enbart högre högskoleexamen är den som har avlagt lämplig lägre högskoleexamen, *lämplig yrkeshögskoleexamen* eller lämplig utländsk examen som i landet i fråga ger behörighet för motsvarande högskolestudier eller som Försvarshögskolan konstaterar annars ha tillräckliga kunskaper och färdigheter för studier.

(3 mom. som i RP)

Försvarshögskolans rektor kan *på grund av någon annanstans tidigare avlagd examen eller andra studier eller av andra motsvarande* särskilda skäl bevilja undantag från kravet i 3 mom. 4 punkten.

17—19 §
(Som i RP)

5 kap.

De studerandes rättigheter och skyldigheter

20—25 §
(Som i RP)

26 §

Avbrott i studierna

Försvarshögskolan kan på ansökan av en studerande avbryta dennes studier för en viss tid (*utesl.*). Försvarshögskolan kan på eget initiativ avbryta en studerandes studier för en viss tid på högst ett år i sänder

(1—4 punkten som i RP)

(2 mom. som i RP)

27 §

Förlust av studierätt

En studerande förlorar sin studierätt, om han eller hon

1) i samband med ansökan om att bli antagen som studerande vid Försvarshögskolan har gett en sådan oriktig eller vilseledande uppgift eller hemlighållit en sådan omständighet om sig själv som *skulle* ha hindrat antagningen som studerande,

(2—7 punkten som i RP)

(2 mom. som i RP)

28 §
(Som i RP)

29 §

Tjänstgöringsförbindelse

Den som har antagits för militärvetenskapliga studier och militäryrkesstudier, vilka krävs för en officerstjänst, liksom också den som innehar en tjänst vid försvarsmakten, *gränsbevak-*

ningsväsendet eller försvarsministeriet ska ge en skriftlig förbindelse om att han eller hon kommer att tjänstgöra i en mot utbildningen svarande tjänst vid försvarsministeriet, försvarsmakten eller gränsbevakningsväsendet *en viss minimitid (förbindelsetid)*. Tiden är minst fyra år efter avlagd magisterexamen i militärvetenskaper och doktorsexamen i militärvetenskaper, (*utesl.*) minst tre år efter avlagd kandidatexamen i militärvetenskaper och generalstabsofficersexamen samt sammanlagt minst 14 år efter det att utbildningen inleddes som elev i utbildning för militär tjänst vid studier till flygare och navigatör och i tjänst. I fråga om doktorsexamen och generalstabsofficersexamen gäller förbindelsen endast sådana studier som bedrivs med fulla löneförmåner. Närmare bestämmelser om *hur långa förbindelsetider* som motsvarar skäligen kostnader för utbildningen utfärdas genom förordning av försvarsministeriet.

(2—4 mom. som i RP)

30—33 §
(Som i RP)

6 kap.

Särskilda bestämmelser

34—36 §
(Som i RP)

37 §

Erkännande av tidigare förvärvade kunskaper

En studerande har rätt att som en del av lärokursen för den examen som ska avläggas räkna sig till godo studier som han eller hon har bedrivit vid en annan inhemsk eller utländsk högskola eller en annan läroinrättning och som till målsättningen och det centrala innehållet är förenliga med undervisningsplanen och vilka inte har använts för en tidigare avlagd examen på samma nivå. *En studerande får räkna sig till godo studier som ingår i en examen också genom kunskaper som visats på annat sätt.* Beslutet om att erkänna tidigare förvärvade kunskaper fattas av Försvarshögskolan.

(2 mom. som i RP)

7 kap.

Ikraftträdande

38—39 §
(Som i RP)

Helsingfors den 4 december 2008

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Juha Korkeaoja /cent
vordf. Olli Nepponen /saml
medl. Thomas Blomqvist /sv
Hanna-Leena Hemming /saml
Saara Karhu /sd
Inkeri Kerola /cent
Reijo Laitinen /sd

Juha Mieto /cent
Lauri Oinonen /cent
Reijo Paajanen /saml
Sirpa Paatero /sd
Sari Palm /kd
Eero Reijonen /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Heikki Savola.