

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 66/2016 rd): Ärendet har remitterats till kulturutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

Utlåtande

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 23/2016 rd

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Immo Aakkula, undervisnings- och kulturministeriet
- verksamhetsledare Riitta Rissanen, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf
- professor Jopi Nyman, Professorsförbundet
- expert Anni Vesa, Finlands studerandekårers förbund - SAMOK rf
- verksamhetsledare, SVD Leena Wahlfors, Finlands universitet UNIFI rf
- utbildningspolitisk sekreterare Niina Jurva, Finlands studentkårers förbund FSF rf
- verksamhetsledare Eeva Rantala, Forskarförbundet.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Jyväskylän ammattikorkeakoulu
- Uleåborgs universitet
- Centria yrkeshögskola
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Tammerfors universitet
- Ammattikorkeakoulujen kielten ja viestinnän opettajien vastuuverkosto
- FINELC - Suomen yliopistojen kielikeskusten verkosto
- Undervisningssektorns Fackorganisation OAJ rf.

Betänkande KuUB 6/2016 rd

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i universitetslagen och yrkeshögskolelagen. Enligt propositionen kan högskolorna besluta att tillsammans ordna den undervisning i språk och kommunikation som ingår i deras examina eller att anskaffa undervisningen av andra universitet eller yrkeshögskolor. På detta sätt har högskolorna enligt förslaget rätt att helt eller delvis avstå från att själva ge undervisning i språk och kommunikation som ingår i examina. Förslaget gäller inte undervisning som leder till examina inom området språkvetenskap eller kommunikation, som även framöver ska bedrivas vid alla de högskolor som har utbildningsansvar inom området. Med denna lagändring eftersträvas inga ändringar i högskolornas övriga samarbete.

Lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2016.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmänt

Kulturutskottet konstaterar att propositionens syfte är att ge universiteten och yrkeshögskolorna möjlighet att genom egna beslut samarbeta smidigare än förr i att ordna undervisning i språk och kommunikation. Propositionen ger bättre redskap än förr för kostnadseffektiv samverkan eftersom den möjliggör att en högskola inte själv behöver anordna undervisning som den anordnar i samarbete eller genom att anskaffa den från en annan högskola.

Enligt programmet för statsminister Sipiläs regering ska högskolornas och forskningsinstitutens profilering och arbetsfördelning bli klarare under regeringsperioden, och dessutom ska samarbetet öka. Målet är också att kostnadseffektiviteten inom högskolesystemet och forskningsverksamheten ska förbättras, vilket kan uppnås bland annat genom intensivare samarbete mellan universitet och yrkeshögskolor inom stödtjänster, bibliotek och språkutbildning. På många orter finns det flera högskolor, vilket betyder att ökat samarbete och en ändamålsenlig arbetsfördelning mellan högskolorna gör det möjligt att ordna stödtjänster och språkundervisning på ett både effektivt och högklassigt sätt.

Högskolorna kan bedriva samarbete i många avseenden, men lagstiftningen ger inte högskolorna möjligheter att avstå från att ge undervisning som ingår i examen. De studerande ska kunna avlägga hela sin examen vid det universitet eller den yrkeshögskola de har antagits till. För att i enlighet med regeringsprogrammet förbättra verksamhetens kostnadseffektivitet mer än enbart i liten utsträckning och för att genomföra en så heltäckande och högklassig undervisning i språk och kommunikation som möjligt krävs det att man avviker från denna princip.

I sitt utlåtande (GrUU 23/2016 rd) om propositionen anser grundlagsutskottet att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Betänkande KuUB 6/2016 rd

Att ordna undervisning i språk och kommunikation vid högskolor

Undervisning i språk och kommunikation ingår i universitetens och yrkeshögskolornas lagfästa utbildningsansvar. Enligt den etablerade tolkningen ska en högskola för att ombesörja utbildningsansvaret erbjuda sina studerande all undervisning som ingår i de obligatoriska kraven för examen, vilket innebär att de studerande ska ha möjlighet att få all ovannämnd undervisning vid den högskola de har antagits till för att avlägga examen. I alla högskoleexamina ingår mål för färdigheterna i språk och kommunikation som har fastställts i förordning.

Högskolorna har ordnat sin undervisning i språk och kommunikation antingen centraliserat vid en språkcentral eller någon annan enhet som för alla enheters eller fakulteters del svarar för ordnandet av de studier i främmande språk och det andra inhemska språket samt studier i kommunikation som ingår i examina, eller också har undervisningen skötts utspritt och som en del av undervisningsutbudet inom olika utbildningsprogram eller enheter. Vid universiteten har språkundervisningen ordnats enligt den centraliserade modellen och vid yrkeshögskolorna oftast utspridd. Universiteten och yrkeshögskolorna kan också ha gemensamma enheter. Rätten att inrätta gemensamma enheter ger inte högskolorna rätt att avstå från egen språkundervisning som ingår i examina.

Språkundervisningen vid högskolorna har varit under förändringstryck de senaste åren, och är det fortfarande, på grund av att studierna i lång svenska och andra främmande språk än engelska vid gymnasier har minskat. Förändringen är speciellt påtaglig för tyska och franska. Det är bara de som skriver ryska som har ökat något. Detta ökar trycket på högskolornas grundkurser. Det har också lett till en kraftig minskning av möjligheterna till mera avancerad undervisning i andra främmande språk än engelska.

Kulturutskottet finner det angeläget att högskolorna ges flexibla möjligheter att samarbeta kring undervisningen. Det samarbete som möjliggörs genom lagförslaget ger mer effektivt utnyttjade resurser exempelvis genom att överlappningar kan undvikas. Dessutom har ett mer omfattande utbud av språkstudier ett mervärde för de studerande. Propositionen skulle stärka bland annat möjligheterna till studier i mer sällsynta språk utan att man behöver dra in på övrig undervisning eller sänka kvaliteten. Ändringen skulle ge flexibilitet till att skapa gemensamma läromedel för webbstudier och pedagogiska lösningar som effektiviserar användningen av dem. Kulturutskottet ser positivt på att den högskola som beviljar examen behåller ansvaret för att studierna är lämpliga i fråga om examen och utbildningsområde.

Undervisning i språk och kommunikation: branschorientering

I statsrådets förordning om examina och specialiseringsutbildning vid universitet (794/2004) och statsrådets förordning om yrkeshögskolor (1129/2014) krävs att språkkunskaperna hos dem som har avlagt examen ska motsvara uppgifterna inom utbildningsområdet. Inom bägge skolsektorerna, i synnerhet yrkeshögskolorna, genomförs undervisningen i språk och kommunikation i tilltägande utsträckning förenad med andra studier vilket har till syfte att möta branschspecifika krav på språkkunskaper.

Betänkande KuUB 6/2016 rd

Många av de sakkunnigyttranden som utskottet fått del av har uttryckt oro över att anpassningen av språkundervisningen till enskilda branscher försvagas till följd av reformen. Kulturutskottet konstaterar att propositionen inte påverkar kunskapsmålen för högskoleutbildningen eller de branschspecifika kraven. Att språkundervisningen anpassas efter bransch och uppfyller vissa kunskapsmål är fortfarande en utgångspunkt inom högskolornas språkstudier oavsett samarbetsmöjligheterna. Den integrerade undervisningen som hör ihop med examinas branschorientering har särskilt inom yrkeshögskolorna utvecklats på skolornas eget initiativ, inte på grund av normering från lagstiftarens sida. Detsamma gäller studiernas smidighet. Kulturutskottet anser det klart att det inte ligger i högskolornas intresse att försämra den språkundervisning som erbjuds de studerande. På grund av högskolornas finansieringsmodell är det också finansiellt viktigt för högskolorna att studierna löper och de studerande blir färdiga.

Språklärarna

Antalet språklärare vid universiteten är cirka 520. Uppskattningsvis en tredjedel av dem är timlärare på deltid. Antalet årsverken inom undervisningen är sammanlagt cirka 460. Detta motsvarar ungefär tre procent av hela den personalresurs som universiteten använder till undervisning. Det finns ingen motsvarande information om yrkeshögskolorna, eftersom den största delen av personalen inom språkundervisningen är utspridd på enheter som ger annan undervisning.

Kulturutskottet anser det viktigt att reformen beaktar språklärarnas ställning och att undervisningspersonalens arbetsmängd hålls på en skälig nivå.

Förslag till bestämmelse om begränsad studierätt

Propositionens syfte är att göra det möjligt för yrkeshögskolor och universitet att tillhandahålla undervisning i språk och kommunikation så att skolan inte ordnar undervisningen själv, utan den sköts i enlighet med den föreslagna lagändringen enligt avtal av en annan yrkeshögskola eller ett annat universitet. När undervisning ordnas på detta sätt krävs det att de studerande har begränsad studierätt vid yrkeshögskolan eller universitetet i fråga. I förslaget till 7 a § 2 mom. i universitetslagen gäller den studerandes begränsade studierätt endast vid universitet och analogt enligt 8 a § 2 mom. endast i yrkeshögskola. Formuleringen ger ingen klarhet i om en universitetsstuderande har begränsad studierätt vid yrkeshögskola och analogt en yrkeshögskolestuderande vid universitet. För att bestämmelserna ska vara begripliga föreslår kulturutskottet att de preciseras.

Övriga synpunkter

Enligt propositionen ska högskolor kunna ordna undervisningen i språk och kommunikation själv, i samarbete med en annan högskola eller genom att anskaffa undervisningen hos en annan högskola. Kulturutskottet konstaterar att lagstiftningen om offentlig upphandling ska tillämpas på anskaffning av tjänster. Den gällande lagen om offentlig upphandling (348/2007) är tillämplig tills den nya upphandlingslagen, som grundar sig på det upphandlingsdirektiv (2014/24/EU) som är under beredning, träder i kraft. Lagutkastet som möjliggörs av artikel 12.4 i upphandlingsdirektivet innehåller en bestämmelse som ska befria sådana arrangemang mellan upphandlande enheter från konkurrensutsättningsskyldighet, genom vilka man säkerställer offentliga tjänster för att tillgodose det allmänna intresset. Endast andra högskolor ska kunna delta i den konkurrensut-

Betänkande KuUB 6/2016 rd

sättning av undervisning i språk och kommunikation som avses i propositionen. Att genomföra upphandlingen i enlighet med konkurrenslagstiftningen kräver tid och resurser. Skyldighet till konkurrensutsättning skulle således kunna minska intresset för samarbete mellan högskolor genom upphandlingsförfarande. Kulturutskottet ser det som viktigt att den ovannämnda bestämmelsen om offentliga tjänster tas med i lagstiftningen om offentlig upphandling som nu bereds. Bestämmelsen skulle innebära att arrangemang genom vilka man säkerställer offentliga tjänster för att tillgodose allmänt intresse, såsom undervisning i språk och kommunikation vid högskolor, befrias från konkurrensutsättningsskyldighet.

DETALJMOTIVERING

Lagförslag 1

7 a §. Undervisningen i språk och kommunikation

Enligt paragrafens 2 mom. har en studerande som deltar i undervisning med stöd av 1 mom. eller med stöd av 8 a § 1 mom. i yrkeshögskolelagen begränsad studierätt utan rätt att avlägga examen vid det universitet där undervisningen genomförs. Enligt utredning till kulturutskottet lämnar bestämmelsen begränsad studierätt vid yrkeshögskola öppen. För att göra bestämmelsen begripligare föreslår utskottet att 2 mom. ska preciseras så att en studerande har begränsad studierätt vid högskola och inte vid universitet. I så fall täcker den begränsade studierätten såväl universitet som yrkeshögskolan där undervisningen ges. Utskottets förslag motsvarar lagförslagets syfte.

Lagförslag 2

8 a §. Undervisningen i språk och kommunikation

Med hänvisning till motiveringen till 7 a § i lagförslag 1 ovan föreslår utskottet att 2 mom. ska ändras analogt. Den begränsade studierätten täcker såväl yrkeshögskolan som det universitet där undervisningen ges.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kulturutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 66/2016 rd med ändringar. (Utskottets ändringsförslag)

Betänkande KuUB 6/2016 rd

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av universitetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i universitetslagen (558/2009) 7 a §, sådan den lyder i lag 1172/2014, samt
fogas till lagen en ny 7 b § som följer:

7 a §

Undervisningen i språk och kommunikation

Ett universitet får ordna sin undervisning i språk och kommunikation i samarbete med ett annat universitet eller en yrkeshögskola eller anskaffa undervisningen av ett annat universitet eller en yrkeshögskola. Universitetet behöver inte ordna egen undervisning till denna del för att fullgöra sitt utbildningsansvar.

En studerande som deltar i undervisning med stöd av 1 mom. eller 8 a § 1 mom. i yrkeshögskolelagen (932/2014) har begränsad studierätt utan rätt att avlägga examen vid **den högskola** där undervisningen genomförs.

7 b §

Specialiseringsutbildningar

Specialiseringsutbildningar vid universiteten är avsedda att genomföras efter högskoleexamen av personer som redan har varit yrkesverksamma. Specialiseringsutbildningarna främjar professionell utveckling och specialisering med målet att skapa kompetens inom expertisområden som saknar utbildningsutbud på marknadsmässiga villkor.

Bestämmelser om specialiseringsutbildningarnas gemensamma mål och minimiomfattning utfärdas genom förordning av statsrådet. Som specialiseringsutbildning ordnas inte sådan utbildning som universiteten ordnar i form av affärsverksamhet enligt 5 § 2 mom.

Som specialiseringsutbildning får ordnas endast sådan utbildning vars grunder universiteten sinsemellan har avtalat om. Under avtalsförfarandet ska samarbete bedrivas med företrädare för arbets- och näringslivet. Närmare bestämmelser om avtal om specialiseringsutbildning, avtalets innehåll och ordnande av utbildningen utfärdas genom förordning av statsrådet.

Betänkande KuUB 6/2016 rd

En offentlig förteckning ska föras över avtalen om specialiseringsutbildningar. Närmare bestämmelser om den offentliga förteckningen och de uppgifter som ska föras in i den utfärdas genom förordning av statsrådet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av yrkeshögskolelagen

I enlighet med riksdagens beslut
fögas till yrkeshögskolelagen (932/2014) en ny 8 a § som följer:

2 kap

Tillstånd och tillståndsvillkor för yrkeshögskola

8 a §

Undervisningen i språk och kommunikation

Undervisningen i språk och kommunikation En yrkeshögskola får ordna sin undervisning i språk och kommunikation i samarbete med en annan yrkeshögskola eller ett universitet eller anskaffa undervisningen av en annan yrkeshögskola eller ett universitet. Yrkeshögskolan behöver inte ordna egen undervisning till denna del för att fullgöra sitt utbildningsansvar.

En studerande som deltar i undervisning med stöd av 1 mom. eller med stöd av 7 a § 1 mom. i universitetslagen har begränsad studierätt utan rätt att avlägga examen vid den **högskola** där undervisningen genomförs.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Betänkande KuUB 6/2016 rd

Helsingfors 8.6.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Tuomo Puumala cent
medlem Ritva Elomaa saf
medlem Eeva-Johanna Eloranta sd
medlem Jukka Gustafsson sd
medlem Laura Huhtasaari saf
medlem Marisanna Jarva cent
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Mikaela Nylander sv
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Sari Raassina saml
medlem Nasima Razmyar sd
medlem Saara-Sofia Sirén saml
ersättare Lea Mäkipää saf.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Lahtinen.