

KULTURUTSKOTTETS BETÄNKANDE 8/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Finlands Akademi

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 april 2009 en proposition med förslag till lag om Finlands Akademi (RP 27/2009 rd) till kulturutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande. Utlåtandet (GrUU 15/2009 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- undervisningsminister Henna Virkkunen
- direktör Leena Vestala och högskoleråd Juhaani Hakkarainen, undervisningsministeriet
- vice styrelseordförande, professor Pirkko Nuolijärvi, Finlands Akademi
- kansler Ilkka Niiniluoto, Helsingfors universitet

- ordförande Krista Varantola, Finlands Universitetsrektors råd
- ombudsman Jorma Virkkala, Professorsförbundet
- ombudsman Eeva Rantala, Forskarförbundet
- ordförande Jussi Vauhkonen, Finlands akademiska forskarförening rf
- professor Risto Alapuro
- professor Niklas Bruun
- akademiker Olavi Granö
- akademiker Pekka Jauho
- politices kandidat Arvo Jäppinen
- professor, docent Markku Kulmala
- akademiprofessor Markku Leskelä
- vicehäradschef Markku Linna
- professor Olavi Nevanlinna
- generaldirektör Jussi Nuorteva
- professor Pirjo Stähle.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— Rådet för Yrkeshögskolornas Rektorer ARENE.

PROPOSITIONEN

Regeringens proposition

I propositionen föreslås en ny lag om Finlands Akademi. Den tidigare likalydande lagen ska upphävas. Lagen ska innehålla grundläggande bestämmelser om Finlands Akademis uppgifter, förvaltning, organisation, beslutsfattande organ, utövande av beslutanderätten och titeln akade-

miker. Vissa bestämmelser om Akademin organ och beslutsfattande föreslås bli uppflyttade från förordning till lag och dessutom ska bemyndigandet att utfärda i lagen förordningar preciseras. I sammansättningen av Akademin styrelse föreslås vissa ändringar. I samband med lagreformen om universiteten ska Akademin system för forskartjänster ändras så att akademiprofes-

sorer och akademiforskare i fortsättningen är anställda av de organisationer som de står i arbetsavtalsförhållande till. I övrigt bibehålls forskarsystemet oförändrat. Lagen innehåller en över-

gångsbestämmelse som tryggar tjänsteinnehavarnas ställning under övergången.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Allmänt

Utskottet understryker att Finlands Akademi har en central och etablerad ställning inom finländsk forskning och innovation och i att rikta och utveckla vetenskapen och forskningen. Den har fått en allt starkare roll som forskningsfinansierare och aktör i det nationella och internationella vetenskapliga och vetenskapspolitiska samarbetet. Akademien har lyckats mycket bra i sin uppgift och genom de föreslagna ändringarna vill man nu framför allt backa upp Akademiens vetenskaps- och forskningspolitiska ställning och badda för ett så framgångsrikt samarbete som möjligt mellan olika parter i vetenskaps- och forskningssektorn.

Ett av syftena med propositionen är att harmonisera författningarna om Finlands Akademi med bestämmelserna i grundlagen. I Akademien är utövningen av offentlig makt i första hand förknippad med styrelsens, de vetenskapliga forskningsrådets och generaldirektörens beslutsfattande. Därför föreslås det grundläggande bestämmelser om dessa organ i lagen. Hittills har det huvudsakligen föreskrivits om dem i förordning. I materiellt hänseende kommer bestämmelserna i allt väsentligt att vara precis som förut. I lagen föreslås också noggrant avgränsade och exakta bestämmelser om vilka frågor det går att lagstifta om genom förordning av statsrådet och om vilka frågor det dessutom går att bestämma i instruktion.

Propositionen avser att stärka Akademiens styrelse och styrelsens ställning i den strategiska styrningen av Akademien och den vägen också Akademiens roll i att utforma vetenskapspolitiken. För styrelsens vidkommande föreslås det att Akademiens generaldirektör inte längre ska vara ordförande utan medlem och att det ska finnas tre i stället för två s.k. utomstående medlemmar i styrelsen.

Utskottet konstaterar att de förslag till ändringar som regeringen vill införa av hänsyn till grundlagen är motiverade och att ändringarna i styrelsens sammansättning och generaldirektörens ställning harmonierar med omstruktureringen av universitetens styrelser i den nya universitetslagen (558/2009). Ändringen i Akademiens uppgifter och styrelsens sammansättning ger bättre möjligheter att samordna vetenskapspolitiken på akademnivå och i relation till universiteten och uppmuntrar till tvärvetenskapligt och brett forskningssamarbete mellan olika aktörer.

Tjänster som ska flyttas över till universiteten

Regeringen föreslår att Akademien ska gå in och finansiera forskaranställningar med benämningen akademiprofessor och akademiforskare i stället för forskartjänster och att tjänsteinnehavarna ska stå i arbetsavtalsförhållande till det behöriga universitetet eller någon annan organisation som bedriver forskning. Ansöknings- och urvalsprocesserna för forskaranställningar ska precis som uppgiftsbeskrivningarna stå kvar oförändrade. Övergången till den nya typen av tjänster ska tryggas för dem som i övergångsfasen innehar en forskartjänst.

Sakkunniga som utskottet har hört har levererat en breddside mot den föreslagna ändringen i anställningsförhållande. På grund av kritiken har utskottet särskilt aktivt och grundligt satt sig in i

vad den föreslagna ändringen betyder för den akademifinansierade spetsforskning i landet. Utskottets största bekymmer har varit vilken effekt ändringen får för forskningens oberoende och forskarnas akademiska frihet, som en forskartjänst vid akademien hittills har varit den främsta garantin för. Våren 2009 antogs en omfattande reform av universitetslagen som betydde stora förändringar i akademiforskarnas verksamhetsfält i praktiken. Utskottet har fått lov att väga in också den förändringen i sin bedömning.

Reformen av universitetslagen ändrar på universitetens juridiska ställning så till vida att de efter det att lagen trätt ikraft i början av 2010 inte längre hör till den statliga organisationen. Universitetens personal i tjänsteförhållande övergår till arbetsavtalsförhållande. Med hänsyn till att merparten av innehavarna av forskningstjänster, akademiprofessorerna och akademiforskarna vid Finlands Akademi arbetar inom universiteten anser regeringen det lämpligt att ändringarna också beaktas i Akademiens forskarsystem.

Utskottet poängterar att den nya universitetslagen ger universiteten större handlingsfrihet och ekonomisk autonomi. Syftet är att se över förvaltningen, göra personalpolitiken mer flexibel och aktivera universiteten att förbättra sina långsiktiga strategier och den vägen att profilera sig. Reformen ger universiteten en chans att utvecklas på det sätt som dagens situation kräver och att gå i bräsch för den högsta undervisningen, vetenskapliga forskningen och konstnärliga verksamheten. Den föreslagna överföringen av akademitjänster till universiteten bör ses som en naturlig fortsättning på universitetsreformen och som ett uttryck för det fortsatta förtroende för de självständiga universiteten som den breda universitetsreformen har visat. Om forskartjänsterna fortsatt ska vara administrativt separata från de självständiga universiteten, står det klart i konflikt med grundidén med universitetsreformen. Att stödja spetsforskningen på alla tänkbara sätt ligger också i framtiden i allra högsta grad i universitetens intresse, inskräpper utskottet. Därför kan man inte i princip utgå från att universiteten till följd av reformen skulle försämr

forskarnas arbetsförhållanden. För ett fortsatt smidigt samarbete mellan Finlands Akademi och universiteten är det nödvändigt att reformerna genomförs samtidigt.

Reformkritikerna har uttalat sina farhågor för att enskilda akademiprofessorers och akademiforskarens forskningsfrihet eventuellt begränsas mer när de går över i arbetsavtalsförhållande till universiteten. Den administrativa självständighet som en akademitjänst garanterat har inneburit frihet att helt koncentrera sig på spetsforskningen inom ett område. Det har inte varit möjligt för att pådyvla forskarna extra undervisningsskyldigheter eller andra extra uppgifter. Utskottet tar kritiken på stort allvar. Reformen får inte betyda att den akademifinansierade spetsforskningen i vårt land drabbas av ökad administration eller allt mer omfattande undervisningsskyldigheter. Det måste garanteras att akademiprofessorerna och akademiforskarna har sin frihet för vetenskapligt arbete och forskning både i teorin och i praktiken. Det ska säkras genom villkorade beslut om Akademiens finansiering. Utskottet föreslår att 9 § i propositionen kompletteras med bestämmelser som stärker akademiprofessorernas och akademiforskarnas oberoende ställning och forskarfrihet.

Utskottet bedömer att universitetsreformen i praktiken innebär att det nuvarande tjänstebaserade systemet med akademiforskare inte kan fortsätta utan problem. Olikheterna i anställningsförhållanden skapar problem uttryckligen för forskarna och för forskarkarriärens kontinuitet. Om nuvarande praxis får fortsätta betyder det tidsbestämda anställningar för de spetsforskare som befinner sig i sin potentiellt mest produktiva fas. En övergång från en universitetsanställning till en akademitjänst av nuvarande slag förutsätter att anställningen avbryts, även om meningen är att fortsätta som spetsforskare vid samma universitet. I praktiken har forskare inga garantier för en ny anställning när den tidsbestämda akademiforskartjänsten upphör. Utskottet understryker kraftfullt att forskarkarriärerna måste utvecklas. I sitt betänkande om reformen av universitetslagen (KuUB 5/2009 rd — RP 7/2009 rd) framhåller utskottet att universiteten i

framtiden är tvungna att ge större akt på de lagliga grunderna för visstidsanställningar. Målet bör vara att rejält minska andelen visstidsanställningar av alla anställningar. Enhetliga anställningar hos en och samma arbetsgivare gynnar klart en långsiktig och framgångsrik forskarkarriär. Genom att stå i anställningsförhållande till universitetet får medlemmarna av universitets-samfundet också en möjlighet att delta i besluten om universitetet. Att flytta som akademiforskare från ett universitet till ett annat kommer fortfarande att vara ett särskilt problem i forskarkarriären. Det är nödvändigt att försöka ingå avtal om lösningar som tillfredsställer båda forskarna och universitetet.

Vid utfrågningen av sakkunniga uttalades det också en viss oro över att det nuvarande flexibla vikariesystemet kan komma att skrotas genom reformen. Systemet har fungerat så att de forskare som varit de bästa sökandena men som inte fått någon tjänst har kunnat få ett tjänsteförordnande för viss tid om den ordinarie tjänsteinnehavaren har avgått mitt under tjänsteperioden. Systemet kan inte fortsätta som sådant, men enligt propositionen kan Akademien inom ramen för sin beviljningsfullmakt besluta internt om sådana ändringar i vikariesystemet som tar till vara de positiva aspekterna av det nuvarande systemet. Det är ytterst viktigt att vi har kvar ett system som det nuvarande vikariesystemet också efter den föreslagna reformen för att Akademiens anslag ska kunna utnyttjas fullt ut för att främja vetenskap och forskning.

Den aktuella reformen har en stor betydelse för utvecklingen av vetenskapen och forskningen i Finland. Reformen och dess konsekvenser bör följas upp ur många olika synvinklar. Utskottet föreslår ett uttalande om saken (*Utskottets förslag till uttalande*).

Detaljmotivering

7 §. Generaldirektören. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår utskottet att bestämmelsen kompletteras med en utnäm-

ningsbefogenhet för statsrådet. Generaldirektören ska utnämnas för längst fem år åt gången.

Vidare föreslår utskottet en bestämmelse om behörighetskraven för generaldirektören (nytt 2 mom.) och om vem som ska förordna en ställföreträdare för generaldirektören (nytt 3 mom.).

9 §. Forskaranställningar. Akademiprofessorernas och akademiforskarnas anställningsvillkor ska i fortsättningen bestämmas utifrån kollektivavtal, arbetsavtal och Finlands Akademi finansieringsbeslut. En förbindelse av den institution där forskningen utförs ska fogas till ansökan om finansiering av forskarens uppdrag för att säkerställa att institutionen binder sig vid finansieringsvillkoren, som omfattar forskarens användning av tid för annat än forskning och forskarens lön och övriga verksamhetsbetingelser. Finansieringsbeslutet kan också inkludera anställningsvillkor i förbindelsen som är bättre än i kollektivavtalet. Utskottet pekar på hur viktiga de här villkoren är för akademiprofessorernas och akademiforskarnas faktiska forskarfrihet. Villkoren är bindande och därför föreslår utskottet att ett nytt 2 mom. om att arbetsgivaren binder sig vid finansieringsvillkoren redan i ansökningsfasen.

Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår ett nytt 3 mom. i motsvarighet till 32 § 3 mom. i universitetslagen (558/2009). För att säkerställa vetenskapens och forskningens grundlagsfästa frihet är det skäl att ta in en likadan bestämmelse som begränsar arbetsgivares direktionsmakt visavi en anställning eller uppsägning av en anställning som i universitetslagen. Det behövs en särskild bestämmelse i lagen för att det finns forskare som finansieras av akademien också på annat håll än vid universitetet.

12 §. Närmare bestämmelser och föreskrifter. Till följd av de föreslagna tilläggen i 7 § och med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår utskottet att uttrycket "och tillsättande av tjänster samt förordnande av ställföreträdare för generaldirektören" stryks i 1 mom. och att bestämmelsen justeras språkligt.

13 §. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Utskottet hänvisar till grundlagsutskottets utlåtande och föreslår att uttrycket "eller någon grund" i slutet av andra meningen i 3 mom. stryks som olämpligt med tanke på 18 § 3 mom. i grundlagen och att resten av meningen justeras språkligt.

Förslag till beslut

Kulturutskottet föreslår således

att lagförslaget godkänns med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

Lag om Finlands Akademi

I enlighet med riksdagens beslut föreskrivs:

1—6 §
(Som i RP)

7 §

Generaldirektören

Akademien leds av en generaldirektör som utnämns av statsrådet för längst fem år åt gången. Generaldirektören avgör ärenden som hör till Akademien, om inte något annat föreskrivs eller något annat bestäms i instruktionen eller arbetsordningen.

Av generaldirektören krävs att han eller hon är vetenskapligt meriterad. Generaldirektören ska dessutom vara förtrogen med vetenskaps- och högskoleförvaltning och ha i praktiken visad ledarskapskompetens och erfarenhet av ledarskap. Av generaldirektören krävs utmärkta muntliga och skriftliga kunskaper i finska och nöjaktiga muntliga och skriftliga kunskaper i svenska. (Nytt 2 mom.)

Styrelsen förordnar en ställföreträdare för generaldirektören på framställning av denne. (Nytt 3 mom.)

8 §
(Som i RP)

9 §

Forskaranställningar

(1 mom. som i RP)

Till ansökan om en forskaranställning som akademiprofessor eller akademiforskare ska fogas en förbindelse, där arbetsgivaren binder sig vid finansieringsvillkoren. (Nytt 2 mom.)

Arbetsgivaren får inte förfara på ett sådant sätt med en anställning för en forskare som finansieras av Finlands Akademi att det kan äventyra forskningens eller undervisningens frihet. Utöver vad som i arbetsavtalslagens (55/2001) 7 kap. föreskrivs om uppsägning av arbetsavtal och i 8 kap. i den lagen om hävning av arbetsavtal får arbetsavtalet för en anställd som hör till forsknings- eller undervisningspersonalen inte sägas upp eller hävas med hänvisning till skäl som kränker forskningens eller undervisningens frihet. (Nytt 3 mom.)

10 och 11 §
(Som i RP)

12 §

Närmare bestämmelser och föreskrifter

Närmare bestämmelser om Akademiens uppgifter, styrelse och forskningsråd, avgörande av ärenden och personal (*utesl.*) utfärdas genom förordning av statsrådet.

(2 och 3 mom. som i RP)

13 §

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

(1 och 2 mom. som i RP)

Forskartjänsterna vid Akademien dras in och på dem baserade tjänsteförhållanden upphör utan uppsägning när denna lag träder i kraft. För indragningen av tjänster och avslutandet av tjänsteförhållanden krävs *inget* samtycke (*utesl.*).

(4 och 5 mom. som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ger akt på hur lagreformen om Fin-

lands Akademi utfaller och vilka konsekvenser den får och avlämnar en rapport i saken till kulturutskottet under vårsessionen 2012.

Helsingfors den 23 oktober 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Raija Vahasalo /saml
vordf. Tuomo Hänninen /cent
medl. Paavo Arhinmäki /vänst
Timo Heinonen /saml
Elsi Katainen /cent
Anneli Kiljunen /sd
Jukka Mäkelä /saml
Mikaela Nylander /sv

Lauri Oinonen /cent (delvis)
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /cent
Leena Rauhala /kd
Pauliina Viitamies /sd
ers. Risto Autio /cent
Ilkka Kantola /sd
Juha Mieto /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

RESERVATION

Motivering

Syftet med att inrätta forskartjänster var att förbättra villkoren för forskningsarbete vid universiteten och statens forskningsinstitut och att utveckla samarbetet mellan dem. Därför inordnades forskarna avsiktligt under Finlands Akademi för att hålla dem separata från universitetens och de statliga forskningsinstitutens förvaltning. Akademiprofessorerna och akademiforskarna vid Finlands Akademi är internationellt erkända spetsforskare och akademien har ett gott rykte inom forskarsamfundet. Utomlands har akademins struktur betraktats som en modell för modern vetenskapsförvaltning. I akademitjänsterna har man fått koncentrera sig på forskning. De har varit viktiga för att hålla kvar spetsforskare i hemlandet och locka tillbaka dem som flyttat bort. En tjänst som akademiforskare är för tillfället det viktigaste sättet att stödja en ung forskares karriärutveckling. Tjänsterna är mycket attraktiva och eftersökta och utgör viktiga steg i forskarkarriären.

Den nuvarande situationen där alla akademiforskare och akademiprofessorer har en enda arbetsgivare är klar och fungerar bra. Om deras uppgifter nu i administrativt hänseende underordnas universiteten, försvagas deras oberoende ställning. Det finns inget forsknings- eller vetenskapspolitiskt intresse som talar för att slopa Akademins forskartjänster. Det grundläggande arbetet för regeringens proposition var bristfälligt och beredningen av lagförslaget drevs på

utan hänsyn till de kritiska synpunkter som framfördes i olika faser.

Indragningen av akademitjänster, som samtidigt betyder att universitetets tjänsteförhållanden förvandlas till arbetsavtalsförhållanden, kan inte motiveras med ändringen av universitetslagen. Att universiteten blir självständiga juridiska personer förutsätter inte heller att akademins forskartjänster flyttas. Produktivhetsprogrammet kan självfallet inte heller godkännas som argument — man har ju sett hur stor skada det gjort i statsförvaltningen. Universiteten har ett stort utbildningsansvar och de måste dessutom väga in regionalpolitiska hänsyn i sin verksamhet. I Akademien är tjänsteansökningen, valet av tjänsteinnehavare och omsorgen om villkoren för tjänsteutövning koncentrerade i ett riksperspektiv. Det spelar en stor roll både för systemets stabilitet och för resursstyrningen.

Under behandlingen i kulturutskottet lämnades det på slutrakan in ändringar till propositionen i syfte att backa upp akademiforskarnas oberoende. Ändringsförslaget bär med sig ett annat slag av problem. Arbetsgivaren — alltså universitetet — måste binda sig vid Akademins finansieringsvillkor till och med som en del av arbetsavtalet. Universiteten blir alltså arbetsgivare utan en arbetsgivares rättigheter. Det är verkligen till stor skada att regeringen och regeringspartierna inte kan medge att det förnuftigaste och effektivaste skulle vara att bibehålla akademiforskarnas nuvarande ställning.

Vi anser att hela propositionen bör förkastas.

Förslag

Vi föreslår därför

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 23 oktober 2009

Tuula Peltonen /sd
Paavo Arhinmäki /vänst
Ilkka Kantola /sd

Pauliina Viitamies /sd
Anneli Kiljunen /sd
Leena Rauhala /kd