

RP 33/2013 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 7 § i universitetslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

För att möjliggöra en total översyn av universitetens utbildningsansvar föreslås det att universitetslagen ändras så att det för precisering av universitetens utbildningsansvar genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet inte längre ska krävas en framställning av universitetet. Undervisnings- och kulturministeriets förordning bereds i sam-

bete med universitetet. Ändringar som gäller preciseringar av ett enskilt universitets utbildningsansvar ska i princip göras på universitetets eget initiativ, som för närvarande.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2014.

MOTIVERING

1 Nuläge

Enligt 7 § 3 mom. i universitetslagen (558/2009) utfärdas bestämmelser om examina som kan avläggas vid universitetet samt vilka examina som kan avläggas vid de olika universiteterna (*utbildningsansvar*) genom förordning av statsrådet. Genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet utfärdas det på framställning av universitetet bestämmelser om den närmare fördelningen av utbildningsansvaret mellan universitetet.

Som bilaga till statsrådets förordning om universitetsexamina (794/2004, nedan *examensförordningen*) finns en förteckning över utbildningsområdena vid universitetet, examinas namn och de universitet där examina kan avläggas. I förteckningen anges inom vilka utbildningsområden och under vilka examensbenämningar de olika universiteterna ordnar utbildning som leder till lägre och högre högskoleexamen samt utbildning som leder till vetenskapliga eller konstnärliga påbyggnadsexamina.

Bestämmelser om utbildningsansvaret för specifika examina inom vissa utbildningsområden finns i undervisningsministeriets förordning om precisering av universitetens utbildningsansvar, universitetens utbildningsprogram och specialiseringsutbildningar (568/2005, nedan *förordningen om utbildningsansvar*). Enligt förordningen om utbildningsansvar avses med precisering av utbild-

ningsansvaret inom vilka områden, grupper av läroämnena och ämnen universitetet kan ordna fördjupade studier inom det humanistiska, det pedagogiska, det naturvetenskapliga, det samhällsvetenskapliga och det hälsovetenskapliga området samt hur uppgifterna inom lärarutbildningen har fördelats mellan universitetet. Enligt förordningen kan ett universitet inom dessa utbildningsområden inte börja ordna fördjupade studier eller avstå från att ordna fördjupade studier inom ett område, en grupp av läroämnena eller ett läroämne utan att förordningen ändras. I förordningen föreskrivs dessutom om universitetens utbildningsprogram inom området för bildkonst, området för dans, området för teater, området för musik samt det konstindustriella området och det teknisk-vetenskapliga området. Förordningen innehåller också en bestämmelse om de universitet som ordnar utbildning i socialt arbete och bestämmelser om specialiseringsutbildningar och inom vilka specialområden specialiseringsutbildning ges vid respektive universitet.

Särskilda bestämmelser om utbildningsprogram med separat antagning som bygger på lägre högskoleexamen eller utbildning på motsvarande nivå och som leder till högre högskoleexamen, dvs. s.k. magisterprogram, finns i undervisnings- och kulturministeriets förordning om universitetens magisterprogram (1306/2010, nedan *förordningen om magisterprogram*). Enligt förordningen om

magisterprogram förutsätter inledande av ett nytt magisterprogram, avslutande av ett magisterprogram som skrivits in i förordningen eller en väsentlig ändring i ett magisterprogram att undervisnings- och kulturministeriet ändrar förordningen på framställning av universitetet. Enligt undervisnings- och kulturministeriets kriterier för magisterprogrammen kan man i förordningen inkludera magisterprogram som följer en separat undervisningsplan och som ofta består av mångvetenskapliga tematiska eller yrkesinriktade helheter. Magisterprogrammen ska ge ett mervärde som magisterstudier i ett enda ämne eller i en mångvetenskaplig studiehelhet inte kan erbjuda.

I bilagan till examensförordningen har universitetens utbildningsansvar delats in i 21 namngivna utbildningsområden som baserar sig på klassificeringen av studieområden i utbildningsförvaltningens klassificering av utbildningsområden från 1995. Undervisnings- och kulturministeriets styrning och uppföljning av universitetet baserar sig på denna klassificering. Till exempel har man i universitetens avtal för perioden 2010—2012 använt klassificeringen av studieområden i utbildningsförvaltningens klassificering av utbildningsområden från 1995 när man har satt examensmålen. I den av statsrådet godkända utvecklingsplanen för utbildning och forskning för 2011—2016 har man däremot inom alla utbildningssektorer satt målet för antalet nybörjare inom olika utbildningsområden och studieområden inom utbildningen för unga (yrkesutbildning, yrkeshögskolor och universitet) enligt utbildningsförvaltningens klassificering av utbildningsområden från 2002.

Internationellt används Unescos ISCED-klassificering vid klassificering av utbildning. ISCED-klassificeringen genomgår för närvarande en revidering. Målet är att den nya klassificeringen ska godkännas vid Unescos generalförsamling under senare hälften av 2013. Undervisnings- och kulturministeriets mål är att det ska vara så enkelt som möjligt att följa genomförandet av bestämmelserna om utbildningsansvar med hjälp av den nya statistiska klassificeringen och att detta ska möjliggöra informationssystem som är enklare och mindre arbetskrävande än hittills.

Fastställandet av universitetens utbildningsansvar hör till kärnområdena i statens högskolepolitik och bidrar till säkerställandet av ett tillräckligt utbildningsutbud inom alla områden, med beaktande av bl.a. årskullarnas utveckling och regionpolitiska perspektiv. Samhället förändras hela tiden, liksom arbets- och näringslivet, och det krävs ett allt mångsidigare kunnande. Genom utbildning försöker man svara på denna förändring och producera nödvändigt kunnande för framtida behov. De nuvarande klassificeringarna av universitetens utbildningsområden motsvarar inte de förändringar som skett inom högskoleutbildningen, näringslivet och vetenskapsvärlden.

Syftet med de gällande bestämmelserna om universitetens utbildningsansvar har varit ett tillräckligt och samordnat utbildningsutbud och en klar uppgiftsfördelning mellan universitetet. Bestämmelserna om utbildningsansvar har inte till fullo motsvarat detta syfte. Bestämmelserna är delvis alltför detaljerade och man har genom styrning av universitetet inte till alla delar kunnat reagera på förändringarna i tillräcklig utsträckning.

Bestämmelserna om universitetens utbildningsansvar har i hög grad byggt på den vedertagna indelningen i vetenskapsgrenar och fakulteter. För att svara på förändringarna i samhället och utveckla sin verksamhet håller högskolorna på att lägga om sina interna strukturer från en struktur som är baserad på fakulteter och utbildningsområden till större administrativa enheter. Universitetet håller på att utveckla sina utbildningsstrukturer så att lägre högskoleexamina utgör en mer mångvetenskaplig helhet och att man väljer närmare inriktning på magisterstudiet. De nya strukturerna sätter också press på bestämmelserna om universitetens utbildningsansvar.

Universitetet övergick 2005 till en tvåstegsmodell i examensstrukturen för grundexamina. De nuvarande bestämmelserna om universitetens utbildningsansvar baserar sig på den examensstruktur som rådde före examensreformen. Eftersom den närmare regleringen av utbildningsansvaret inom universitetet endast gäller fördjupade studier, är regleringen av lägre och högre högskoleexamina inte tydlig och enhetlig. Också be-

stämmelserna om den tredje cykeln, högskolornas vetenskapliga och konstnärliga påbyggnadsutbildning, skiljer sig från bestämmelserna om högre högskoleexamina.

Delvis på grund av de många olika förordningarna är det svårt att få en överblick över universitetens utbildningsansvar. I examensförordningen föreskrivs inom vilka utbildningsområden och under vilka examensbenämningar de olika universiteten ordnar utbildning som leder till högskoleexamen. I förordningen om utbildningsansvar föreskrivs dessutom inom vilka områden, grupper av läroämnen och ämnen universiteten kan ordna fördjupade studier inom vissa utbildningsområden. I förordningen om magisterprogram föreskrivs särskilt om universitetens magisterprogram. Behovet av särskilda bestämmelser om magisterprogrammen uppstod i och med att universiteten gick över till en tvåstegsmodell i examensstrukturen för grundexamina och det behövdes samordning på riksnivå i den inledande fasen av magisterprogramstrukturen. I takt med att den nya modellen har blivit inarbetad har behovet av samordning minskat. I samband med uppdateringar av förordningen har det också visat sig vara svårt att uppfatta sambandet mellan universitetens utbildningsansvar och förordningen om magisterprogram.

Bestämmelserna om universitetens utbildningsansvar bygger på strukturer som uppstått under en lång tid. Delvis på grund av att man kan föreskriva om precisering av utbildningsansvaret endast på framställning av universitetet har bestämmelserna i olika etapper modifierats utifrån de rådande behoven, och bestämmelserna om utbildningsansvar har inte kunnat ses som en helhet. Detta har bl.a. lett till att utbildning med samma innehåll kan erbjudas inom flera olika utbildningsområden som regleras på olika sätt. Också med tanke på stärkandet av högskolornas beslutsfattande och utvecklandet av undervisnings- och kulturministeriets styrning ter sig de gällande bestämmelserna om utbildningsansvar ställvis mycket detaljerade och oenhetliga. Den nuvarande klassificeringen kan inte anses vara genomskinlig eller lättförståelig.

2 Föreslagna ändringar

Avsikten är att se över bestämmelserna om universitetens utbildningsansvar i sin helhet så att utbildningsutbudet inom alla områden tryggas i enlighet med samhällets behov, så att en ändamålsenlig dimensionering av universitetsutbildningen kan säkerställas och så att resurserna kan kanaliseras optimalt. Syftet är också bestämmelser som är klarare och genomskinligare än de gällande bestämmelserna. Syftet är att högskolesystemet ska vara lätt att överblicka, också när det gäller universitetens utbildningsansvar. Samtidigt är avsikten att stärka högskolesektorens och de olika högskolornas profiler och arbetsfördelning. Målet med de nya bestämmelserna om utbildningsansvar är också att ge universiteten bättre möjligheter än hittills att inom ramen för sin självstyrelse genomföra olika slags studiehelheter som förenar vetenskapsgrenar och utbildningsområden och att stärka universitetens möjligheter att svara på samhällets behov av kunnande och förändringarna inom vetenskapsvärlden. Universitetens möjligheter att profilera sig inom sina starka områden ska också stärkas.

För att möjliggöra en genomgripande revidering av bestämmelserna om universitetens utbildningsansvar föreslås det att universitetslagen ändras så att precisering av universitetens utbildningsansvar genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet inte längre ska kräva en framställning av universitetet.

Enligt det föreslagna 7 § 3 mom. i universitetslagen utfärdas närmare bestämmelser om examina som kan avläggas vid universitetet (*utbildningsansvar*), målen för examina, studiernas uppläggning och andra grunder för studierna samt vilka examina som kan avläggas vid de olika universiteterna genom förordning av statsrådet, alldeles som för närvarande. Likaså ska bestämmelser om vilken ställning högskoleexamina som avläggs vid universitetet har i högskolornas examenssystem enligt förslaget utfärdas genom förordning av statsrådet, alldeles som för närvarande. Bestämmelser om den närmare fördelningen av utbildningsansvaret mellan de olika universiteterna, om specialiseringsutbildningarnas specialområden och utbildningsprogram samt

om vilka specialiseringsutbildningsområden och utbildningsprogram som finns vid varje universitet ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet i samarbete med universiteten. Fastställandet av universitetens utbildningsansvar hör till kärnområdena inom statens högskolepolitik. Enligt den föreslagna bestämmelsen ska precisering av universitetens utbildningsansvar inte förutsätta en framställning av universitetet för att undervisnings- och kulturministeriet ska kunna reglera universitetens utbildningsansvar på ett övergripande plan och på så sätt trygga ett tillräckligt utbildningsutbud inom alla områden i enlighet med samhällets behov. Även om det för precisering av universitetens utbildningsansvar i fortsättningen inte krävs någon framställning av universitetet, ska ändringar som gäller preciseringen av ett enskilt universitets utbildningsansvar i princip göras på initiativ av det aktuella universitetet, på motsvarande sätt som ändringar i det examensspecifika utbildningsansvaret som görs genom förordning av statsrådet och som med stöd av 7 § i gällande universitetslag även kan göras utan framställning av universitetet. Enligt 3 § 2 mom. i universitetslagen ska universiteten vid beredningen av lagstiftning som gäller universiteten alltid ges tillfälle att avge utlåtande om saken. Eftersom bestämmelserna om utbildningsansvar har stor betydelse för universitetens verksamhet föreslås det att paragrafen kompletteras med ett omnämnande om att undervisnings- och kulturministeriets förordning ska beredas i samarbete med universiteten. Processen för ändring av universitetens utbildningsansvar ska således också i fortsättningen bygga på en nära dialog mellan ministeriet och universiteten.

3 Propositionens konsekvenser

Propositionen medför ingen ökning av statens utgifter. Den föreslagna ändringen av 7 § i universitetslagen möjliggör en genomgripande revidering av universitetens utbildningsansvar i samarbete med universiteten. Genom att universitetens utbildningsansvar fastställs på ett flexibla sätt får universiteten bättre möjligheter än hittills att genomföra olika slags studiehelheter som förenar ve-

tenskapsgrenar och utbildningsområden, att svara på samhällets behov av kunskaper och förändringarna inom vetenskapvärlden och att profilera sig inom sina starka områden. Ett tydligare fastställande av universitetens utbildningsansvar garanterar bättre än hittills ett tillräckligt utbildningsutbud inom alla områden.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har sänts på remiss till justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, universiteten, Finlands universitet UNIFI rf, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf och Finlands studentkårers förbund (FSF) rf. Revideringen av bestämmelserna om utbildningsansvar ansågs i remissyttrandena överlag vara viktig. Propositionens mål att stärka universitetens självstyrelse genom att minska regleringen på ämnesnivå och att bättre än hittills möjliggöra studiehelheter som förenar olika vetenskapsgrenar och utbildningsområden vann stöd i alla remissyttrandena. Majoriteten av remissinstanserna motsatte sig dock den föreslagna ändringen av 7 § i universitetslagen enligt vilken precisering av utbildningsansvaret inte ska kräva en framställning av universitetet. De ansåg att ändringen strider mot universitetens självstyrelse och propositionens mål. Undervisnings- och kulturministeriet ordnade den 6 februari 2013 ett diskussionsmöte för universitetens rektorer och prorektorer där utkastet till regeringsproposition och remissyttrandena behandlades. Vid mötet kom man tillsammans överens om att komplettera den föreslagna 7 § i propositionen med ett omnämnande om att undervisnings- och kulturministeriets förordning ska beredas i samarbete med universiteten. Utgående från de remissyttrandena som kommit in har även motiven preciserats framför allt när det gäller tillvägagångssätten vid ändring av undervisnings- och kulturministeriets förordning.

Remissinstanserna bads också inkomma med kommentarer om utkastet till en genomgripande revidering av universitetens utbildningsansvar, som det kommer att föreskrivas om genom förordning av statsrådet och undervisnings- och kulturministeriet. De före-

slagna bestämmelserna om utbildningsansvar ansågs delvis vara ett steg i rätt riktning, medan de delvis fortfarande ansågs vara alltför detaljerade. Remissinstanserna framförde också ett flertal områdesspecifika synpunkter på den genomgripande revideringen av universitetens utbildningsansvar. Synpunkterna kommer att beaktas när förordningarna bereds i samarbete med universiteten.

5 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Enligt det föreslagna 7 § 3 mom. i universitetslagen utfärdas närmare bestämmelser om examina som kan avläggas vid universiteten, målen för examina, studiernas uppläggning och andra grunder för studierna samt vilka examina som kan avläggas vid de olika universiteten (utbildningsansvar) genom förordning av statsrådet. Bestämmelser om den närmare fördelningen av utbildningsansvaret mellan universiteten, om specialiseringsutbildningarnas specialområden och utbildningsprogram samt om vilka specialiseringsutbildningsområden och utbildningsprogram som finns vid varje universitet ska enligt förslaget utfärdas genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet. Avsikten är att bestämmelserna om utbildningsansvar i examensförordningen och i förordningen om utbildningsansvar ska ändras under 2013 så fort lagen om ändring av universitetslagen i enlighet med denna proposition har godkänts. Samtidigt är avsikten att slopa förordningen om magisterprogram. Förordningarna avses träda i kraft samtidigt som den föreslagna lagen den 1 januari 2014.

Avsikten är att ISCED-klassificeringen, som för närvarande genomgår en revidering, ska beaktas vid beredningen av förordningarna. Universitetens utbildningsansvar ska göras klarare, lättare att förstå och genomskinligare. När universitetens utbildningsansvar fastställs ska också universitetens tvåstegsmodell i examensstrukturen för grundexamina beaktas. Avsikten är att universitetens utbildningsansvar ska fastställas på ett så flexibelt sätt som möjligt. Detta ger universiteten bättre möjligheter än hittills att inom ramen för sin självstyrelse genomföra olika slags studiehelheter som förenar vetenskaps-

grenar och utbildningsområden, att svara på samhällets behov av kunnskap och förändringarna inom vetenskapsvärlden samt att profilera sig inom sina starka områden. Samtidigt ska man se till att ett tillräckligt utbildningsutbud tryggas inom alla områden i enlighet med samhällets behov, att en ändamålsenlig dimensionering av universitetsutbildningen säkerställs och att resurserna kanaliseras på ett optimalt sätt. Förordningarna bereds i samarbete med universiteten.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 2014.

7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 2 § i universitetslagen har universiteten till uppgift att meddela på forskning grundad högsta undervisning. Bestämmelserna i lagar och förordningar om denna universitetens lagstadgade uppgift gäller bl.a. fastställandet av universitetens utbildningsansvar. Fastställandet av utbildningsansvaret hör till kärnområdena inom statens högskolepolitik och ska trygga att universiteten har ett tillräckligt utbildningsutbud inom alla områden i enlighet med samhällets behov vid olika tidpunkter. Syftet med fastställandet av universitetens utbildningsansvar är att säkerställa en ändamålsenlig dimensionering av högskoleutbildningen och att göra det möjligt att gallra bort överlappande utbildningsutbud och på så sätt möjliggöra en optimal kanalisering av resurser.

Med universitetens utbildningsansvar avses universitetets skyldighet att erbjuda lägre och högre högskoleexamina samt vetenskapliga, konstnärliga och yrkesinriktade påbyggnads-examina. Omfattningen av och innehållet i detta examensspecifika utbildningsansvar fastställs separat för de olika utbildningsområdena och universiteten genom en förordning av statsrådet som utfärdas med stöd av 7 § 3 mom. i universitetslagen. Universitetens examensspecifika utbildningsansvar har dessutom med stöd av 7 § 3 mom. i universitetslagen preciserats genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet. Genom

förordning av undervisnings- och kulturministeriet har universitetens utbildningsansvar preciserats inom områden där fastställandet av det examensspecifika utbildningsansvaret inte ensamt har ansetts garantera ett tillräckligt utbildningsutbud. Det examensspecifika utbildningsansvaret har bl.a. inom det pedagogiska området och i lärarutbildningen, inom det humanistiska området och inom det teknisk-vetenskapliga området preciserats genom att man har fastställt de områden, grupper av läroämnena, ämnen eller utbildningsprogram inom vilka universitetet ordnar fördjupade studier. I praktiken består bestämmelserna i undervisnings- och kulturministeriets förordning av en samling bestämmelser som varit i kraft före examensreformen 2005 och som ingått i områdesspecifika examensförordningar. Dessa bestämmelser har i sin tur utgått från strukturer som uppstått under en lång tid. Från och med 2005 har bestämmelser om precisering av universitetens utbildningsansvar utfärdats genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet i stället för genom förordning av statsrådet. För detta har det krävts en framställning av universitetet.

Genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet kan man inte fastställa innehållet i ämnen eller utbildningsprogram.

Detta omfattas av vetenskapens, konstens och den högsta undervisningens frihet enligt 16 § 3 mom. i grundlagen och universitetens självstyrelse enligt 123 § i grundlagen (se t.ex. GrUU 19/2004). Själva fastställandet av universitetens utbildningsansvar kan dock inte anses omfattas av vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet. I grundlagen tryggas universitetens självstyrelse när de sköter sin lagstadgade uppgift med de preciseringar av utbildningsansvaret som föreskrivs genom förordning av statsrådet och undervisnings- och kulturministeriet. Med hjälp av den föreslagna bestämmelsen tryggas dock universitetens medverkan i beredningen av bestämmelser om utbildningsansvar som berör universiteten.

Lagförslaget kan inte anses utgöra ett sådant ingrepp i universitetens genom grundlagen tryggade självstyrelse att det begränsar vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet. Lagförslaget torde därför kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Eftersom propositionens grundlagsenlighet i remissyttrandena ansågs lämna rum för tolkning, måste grundlagsutskottets utlåtande om propositionen dock inhämtas.

Med stöd av vad som anförts ovan förläggas riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 7 § i universitetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i universitetslagen (558/2009) 7 § 3 mom., sådant det lyder i lag 954/2011, som följer:

7 §

Examina och övrig utbildning samt examensstruktur

Närmare bestämmelser om examina som kan avläggas vid universiteten, målen för examina, studiernas uppläggning och andra grunder för studierna samt vilka examina som kan avläggas vid de olika universiteten (*utbildningsansvar*) utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet bestäms det vilken ställning högskoleexamina som avläggs vid universiteten

har i högskoleexamenssystemet. Genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet, som bereds i samarbete med universiteten, utfärdas det bestämmelser om den närmare fördelningen av utbildningsansvaret mellan universiteten, om specialiseringsutbildningarnas specialområden och utbildningsprogram samt om vilka specialiseringsutbildningsområden och utbildningsprogram som finns vid varje universitet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 4 april 2013

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Undervisningsminister *Jukka Gustafsson*

Lag

om ändring av 7 § i universitetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i universitetslagen (558/2009) 7 § 3 mom., sådant det lyder i lag 954/2011, som följer:

Gällande lydelse

Närmare bestämmelser om examina som kan avläggas vid universiteten, målen för examina, studiernas uppläggning och andra grunder för studierna samt vilka examina som kan avläggas vid de olika universiteten (*utbildningsansvar*) utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet bestäms det vilken ställning högskoleexamina som avläggs vid universiteten har i högskoleexamenssystemet. Genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet utfärdas det *på framställning av universiteten* bestämmelser om den närmare fördelningen av utbildningsansvaret mellan universiteten, om specialiseringsutbildningarnas specialområden och utbildningsprogram samt om vilka specialiseringsutbildningsområden och utbildningsprogram som finns vid varje universitet.

Föreslagen lydelse

Närmare bestämmelser om examina som kan avläggas vid universiteten, målen för examina, studiernas uppläggning och andra grunder för studierna samt vilka examina som kan avläggas vid de olika universiteten (*utbildningsansvar*) utfärdas genom förordning av statsrådet. Genom förordning av statsrådet bestäms det vilken ställning högskoleexamina som avläggs vid universiteten har i högskoleexamenssystemet. Genom förordning av undervisnings- och kulturministeriet, *som bereds i samarbete med universiteten*, utfärdas det bestämmelser om den närmare fördelningen av utbildningsansvaret mellan universiteten, om specialiseringsutbildningarnas specialområden och utbildningsprogram samt om vilka specialiseringsutbildningsområden och utbildningsprogram som finns vid varje universitet.

Denna lag träder i kraft den 20