

RP 91/2021 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen och ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen och lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen ändras. I och med att covid-19-epidemin fortsätter föreslås det att giltighetstiden för de temporära bestämmelserna i universitetslagen och yrkeshögskolelagen förlängs fram till den 31 juli 2022. De temporära bestämmelserna gäller möjligheten att anmäla sig som frånvarande under det första läsåret om en studerande som har tagit emot en studieplats som leder till examen vid ett universitet eller en yrkeshögskola är förhindrad att inleda sina studier på grund av ett myndighetspåbud i anslutning till covid-19-epidemin eller av något annat vägande skäl i anslutning till epidemin. I de temporära bestämmelserna föreskrivs det också om ett undantag från högskolornas skyldighet att ordna studier som leder till examen eller studiehandledning så att den studerande kan avlägga examen inom den i lagen föreskrivna målsatta tiden för avläggande av examen i de fall då det på grund av epidemin inte är möjligt att ordna de studier som ingår i undervisningsplanen. Fördröjningar i studiernas framskridande som beror på sådana förändringar i undervisningsarrangemangen beaktas vid beslut om fortsatt studierätt.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	5
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	6
3 Målsättning	9
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	9
4.1 De viktigaste förslagen.....	9
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	10
5 Remissvar	10
6 Ikraftträdande.....	10
7 Verkställighet och uppföljning	11
8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	11
LAGFÖRSLAG	13
1. Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen.....	13
2. Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen	14
BILAGA	15
PARALLELLEXTER	15
1. Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen.....	15
2. Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen	16

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

På grund av de undantagsförhållanden som hänför sig till covid-19-epidemin utfärdade statsrådet den 17 mars 2020 med stöd av 6 § i beredskapslagen en förordning om ibruktagning av befogenheter i enlighet med 86, 88, 93—95 och 109 § i beredskapslagen (125/2020) samt den 31 mars 2020 en förordning om fortsatt utövning av nämnda befogenheter (174/2020). Därtill utfärdade statsrådet den 17 mars 2020 och den 6 april 2020 förordningar om temporära begränsningar av skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (126/2020 och 191/2020, nedan *tillämpningsförordningarna*).

Genom tillämpningsförordningarna begränsades skyldigheten att ordna undervisning och övrig verksamhet på olika utbildningsnivåer. När det gäller högskolorna föreskrevs det i tillämpningsförordningarna att högskolan inte är skyldig att ordna studier som leder till examen och studiehandledning så att den studerande kan slutföra studierna inom den föreskrivna målsatta tiden, om högskolan beslutar att ordna utbildningen på sätt som avviker från undervisningsplanen. Det föreskrevs också att fördröjningar i studiernas framskridande som beror på ändringar i högskolans undervisningsarrangemang ska beaktas som extra tid vid beslut om fortsatt studierätt. Förordningarna var i kraft från den 18 mars till den 13 maj 2020.

Den 17 mars 2020 meddelade regionförvaltningsverken med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) beslut enligt vilka skolornas, läroanstalternas, universitetens, yrkeshögskolornas samt medborgarinstitutens och det övriga fria bildningsarbetets och den grundläggande konstundervisningens lokaler stängdes. Besluten gällde från den 18 mars till den 13 april 2020. Regionförvaltningsverken meddelade den 8 april 2020 beslut om fortsatt stängning av lokaler, vilka var i kraft från den 14 april till den 13 maj 2020.

I enlighet med regeringens principbeslut av den 6 maj 2020 om en hybridstrategi för hanteringen av coronakrisen har användningen av yrkeshögskolornas och universitetens lokaler för undervisning från och med den 14 maj 2020 styrts genom åtgärder enligt lagen om smittsamma sjukdomar och genom högskolornas egna beslut.

Den allmänna planeringen, styrningen och tillsynen av bekämpningen av smittsamma sjukdomar hör till social- och hälsovårdsministeriets uppgifter. Ministeriet svarar för den nationella beredskapen för störningar inom hälso- och sjukvården eller för hot om sådana, och för ledarskapet i dessa situationer. Enligt lagen om smittsamma sjukdomar ska myndigheterna, inklusive ministeriet, vidta omedelbara åtgärder efter att ha fått vetskap om förekomsten av eller risken för en smittsam sjukdom som kräver bekämpningsåtgärder. Social- och hälsovårdsministeriet har på grund av denna uppgift instruerat att det är nödvändigt att högskolorna övergår till omfattande distansundervisning i syfte att effektivisera den riksomfattande epidemibekämpningen och förhindra spridningen av epidemin inom områden som bedömts vara i samhällsspridningsfasen. Social- och hälsovårdsministeriet har dessutom rekommenderat att motsvarande åtgärder också införs i områden som bedöms vara i accelerationsfasen. Social- och hälsovårdsministeriets ovannämnda instruktion gäller till den 31 maj 2021.

De organ som i kommunerna ansvarar för bekämpning av smittsamma sjukdomar och regionförvaltningsverken har inte efter den 14 maj 2020 meddelat beslut enligt 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar om stängning av högskolornas lokaler, utan universiteten och yrkeshögskolorna beslutar själva i vilken utsträckning närundervisning eller annan verksamhet ordnas i deras

RP 91/2021 rd

lokaler med beaktande av social- och hälsovårdsministeriets ovannämnda instruktion. Högskolorna svarar med stöd av 41 a § i universitetslagen (558/2009) och 31 § i yrkeshögskolelagen (932/2014) för säkerheten i studiemiljön. I undervisning och handledning som inte kan genomföras på något annat sätt än som närundervisning eller i högskolans lokaler och som är nödvändiga med tanke på framskridandet av studierna ska högskolorna sörja för de studerandes och undervisnings- och handledningspersonalens säkerhet samt iakttäta bestämmelserna om hygien och avstånd i 58 c § (147/2021) i lagen om smittsamma sjukdomar, som gäller temporärt till och med den 30 juni 2021, samt hälsovårdsmyndigheternas anvisningar om arrangemang som gäller lokaler och hygien.

Genom lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen (515/2020) och lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen (516/2020) fogades i juni 2020 till universitetslagen och yrkeshögskolelagen, på motsvarande sätt som i den tillämpningsförfordning som gällde till och med den 13 maj 2020, temporära bestämmelser om skyldigheten att ordna undervisning och handledning. För att kunna beakta konsekvenserna av coronavirusepidemin i synnerhet för internationella studerandes möjligheter att inleda studier läsåret 2020–2021 fogades till de nämnda lagarna också bestämmelser om frånvaroanmälan under det första läsåret. De temporära ändringarna av universitetslagen och yrkeshögskolelagen gäller 1.7.2020—31.7.2021 och bestämmelserna och tillämpningen av dem beskrivs närmare i kapitel 2.

I regeringens plan för avvecklingen av coronarestriktionerna (*Riktlinjer för en kontrollerad avveckling av de restriktioner och rekommendationer som införts till följd av covid-19-epidemin*, 20.4.2021) beskrivs principerna och riktlinjerna för hur de restriktioner och rekommendationer som har införts för att hantera coronavirusepidemin gradvis kan lindras och avvecklas. I planen beskrivs också förutsättningarna för en kontrollerad avveckling av restriktionerna ur en epidemiologisk synvinkel, och en riktgivande tidsplan fastställs för avvecklingens olika faser. Riktlinjerna för avvecklingen anpassas enligt epidemiläget utifrån tillgänglig forskningsdata, modelleringar, prognoser och observationer.

För att bekämpa epidemin och minimera de skadliga följderna är nu flera temporära lagändringar i kraft. I regeringens plan konstateras det att en översyn av helheten och en bedömning av behovet av fortsatta åtgärder görs i april 2021. Det kommer att föreslås att de bestämmelser som bedöms vara nödvändiga förlängs. Regeringens propositioner lämnas till riksdagen så snart som möjligt.

I regeringens plan för avveckling av coronarestriktionerna konstateras det att hälsovårdsmyndigheternas försiktiga uppskattning, med beaktande av antagandena om hur vaccinationerna framskrider och effekterna av årstidsväxlingar, är att det epidemiologiska läget sannolikt börjar lätta på ett mer bestående sätt vid månadsskiftet april–maj 2021. I planen konstateras det också att det epidemiologiska läget kan motsvara basnivån i stora delar av landet, men epidemin avstannar långsammare och lokala smittkluster kan förekomma särskilt i stora tätorter och på semesterställen. Bland befolkningen finns det dock fortfarande stora grupper som inte vaccinerats, och den mer smittsamma virusvarianten är sannolikt det dominerande viruset i hela landet under sommaren, varför det inte är möjligt att avstå från alla förebyggande åtgärder ens då. I planen uppskattas det att i slutet av augusti börjar antalet smittfall så småningom åter öka i och med att nära kontakter särskilt vid läroanstalter och på arbetsplatser ökar. En exponentiell acceleration i likhet med hösten 2020 är dock osannolik, om vaccinationstäckningen bland den vuxna befolkningen och i synnerhet bland unga vuxna är tillräckligt omfattande och man fortsatt iakttar allmän hygienpraxis och andra anvisningar.

Enligt den senaste epidemiologiska bedömningen börjar coronavirussituationen lätta på ett mer bestående sätt i slutet av våren 2021, men lokala smittkluster kan förekomma också under sommaren och i slutet av augusti börjar antalet smittfall så småningom åter öka även om en exponentiell acceleration ändå är osannolik. Utifrån de senaste uppgifterna om det epidemiologiska läget har det bedömts vara motiverat att förlänga giltighetstiden för de ovannämnda temporära ändringarna av universitetslagen och yrkeshögskolelagen.

1.2 Beredning

Undervisnings- och kulturministeriet har under våren 2021 följt coronavirusepidemins utveckling och bedömt behovet av att förlänga giltighetstiden för de temporära undantagen i universitetslagen och yrkeshögskolelagen. Undervisnings- och kulturministeriet begärde i slutet av februari 2021 av universiteten, yrkeshögskolorna, Finlands universitetsrektors råd UNIFI rf, Rådet för yrkeshögskolornas rektorer Arene rf, Finlands studentkårers förbund (FSF) rf och Finlands studerandekårers förbund – SAMOK rf en utredning om praxis för tillämpningen av de temporära undantagen i universitetslagen och yrkeshögskolelagen under läsåret 2020—2021 samt en bedömning av om det finns behov av att förlänga giltighetstiden för dessa undantag.

Största delen av universiteten och yrkeshögskolorna ansåg det vara viktigt och behövt att giltighetstiden för de temporära undantagsbestämmelserna i universitetslagen och yrkeshögskolelagen förlängs, eftersom man ännu inte vet när epidemin avtar och hurdana utmaningar den medför med tanke på undervisningsarrangemang och studiernas framskridande. Flera högskolor bedömde dock att behovet av att tillämpa de undantagsbestämmelser som gäller skyldigheten att ordna utbildning är relativt litet. Finlands studentkårers förbund rf ansåg att undantagsförhållandena inom högskoleutbildningen inte i något fall bör förlängas för säkerhets skull, utan endast av tvingande skäl som hänför sig till pandemiläget. Inom högskoleutbildningen bör målet vara att åtminstone delvis återgå till normal närundervisning så snart som möjligt. Om giltighetstiden för undantagsbestämmelserna förlängs, bör man absolut beakta följande: öppning och tillgängliggörande av studielokaler med beaktande av hälsosäkerheten, övergång till närundervisning när epidemiläget tillåter det, kraftig satsning på stödande och handledning av studerande under distansstudier, tryggande av försörjningen och flexibilitet i studiestödet. Finlands studentkårers förbund rf ansåg att man parallellt med den flexibilitet och de lättnader i skyldigheterna som beviljats i fråga om ordnandet av högskoleundervisning bör erbjuda flexibilitet också i fråga om de studerande. Om de svårigheter som pandemin orsakar anses vara så betydande att högskolornas skyldigheter måste göras mindre strikta, är konsekvenserna säkert betydande också för de studerande vars studieförutsättningar har ett direkt samband med högskolans verksamhet. Finlands studentkårers förbund rf framförde att till exempel stängningarna av studielokalerna, de alternativa undervisningsarrangemangen, de ökade självstudierna och ändringarna i studieperioderna har försvårat studierna avsevärt och att många studerandes studieförmåga och ork har försämrats till en exceptionellt låg nivå under pandemin.

När det gäller behovet att förlänga giltighetstiden för undantagsbestämmelserna om frånvaroanmälan bedömer högskolorna allmänt att det kommer att finnas utmaningar i fråga om de internationella studerandenas inresa och inledandet av studier ännu under det kommande läsåret, varför bestämmelsernas giltighetstid bör förlängas till läsåret 2021—2022. Finlands studentkårers förbund rf och Finlands studerandekårers förbund rf ansåg också att giltighetstiden för undantagsbestämmelsen om frånvaroanmälan bör förlängas och att man dessutom bör överväga att ändra bestämmelsen så att den blir permanent. Frånvaroåret kan underlätta hanteringen av den byråkrati och praktiska arrangemang som den studerande ställs inför, såsom att samla tillgångar och ansöka om uppehållstillstånd och bostad. Bestämmelsen gör det möjligt för en internationell studerande att inleda studierna på ett flexibelt sätt när den studerande har ett år på

sig att ansöka om uppehållstillstånd och, om han eller hon så önskar, till exempel arbeta ett år innan studierna inleds och på så sätt samla in medel för sina studier i Finland.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

I lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen (515/2020) och i lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen (516/2020) föreskrivs det om temporära undantag från skyldigheten att ordna studier som leder till examen och om den studerandes rätt att anmäla sig som frånvarande på grund av det undantagstillstånd som covid-19-epidemin förorsakar och de begränsningar detta medför. De nämnda lagarna är i kraft 1.7.2020—31.7.2021.

Skyldighet att ordna studier och handledning

Enligt 6 § i universitetslagen råder det undervisnings- och forskningsfrihet samt konstnärlig frihet vid universiteten. Enligt 9 § i yrkeshögskolelagen har yrkeshögskolorna undervisnings- och forskningsfrihet när de utför sina lagstadgade uppgifter. Högskolorna beslutar självständigt om sina undervisningsplaner. Enligt 41 § 1 mom. i universitetslagen och 30 § 1 mom. i yrkeshögskolelagen har en studerande rätt att genomföra studier som leder till examen på det sätt som föreskrivs i högskolans examensstadga och i undervisningsplanen. Det föreskrivs alltså inte särskilt om ordnandet av undervisning vid universiteten och yrkeshögskolorna, utan högskolorna har omfattande möjligheter att genomföra undervisningen och utbildningen på många olika sätt, även på andra sätt än som närundervisning.

På grund av coronavirusepidemin har högskolorna våren 2020 delvis övergått till distansundervisning för att förhindra smitta och trygga de studerandes och personalens hälsa. Övergången till distansundervisning har inneburit en avsevärd ökning av den undervisning som ges via webben. Också andelen självständiga studier inom högskolestudierna har ökat.

Enligt 40 § 3 mom. i universitetslagen ska universitetet ordna undervisningen och studiehandledningen så att heltidsstuderande kan avlägga examina inom den föreskrivna målsatta tiden. Enligt 14 § 2 mom. i yrkeshögskolelagen ska yrkeshögskolan ordna de studier som leder till en examen och studiehandledningen så att en heltidsstuderande kan slutföra studierna inom en tid som motsvarar deras omfattning.

Enligt de temporära 40 § 4 mom. i universitetslagen och 14 § 4 mom. i yrkeshögskolelagen är högskolorna inte skyldiga att ordna studier som leder till examen och studiehandledning så att en studerande kan avlägga examen inom den i lagen föreskrivna målsatta tiden, om det inte är möjligt att ordna studier som hör till undervisningsplanen på grund av covid-19-epidemin.

När universiteten och yrkeshögskolorna ordnar undervisning och studiehandledning på andra sätt än som närundervisning, bland annat i form av distansstudier och genom att utnyttja olika digitala inlärningsmiljöer och inlärningslösningar samt vid behov i form av självständiga studier ska de trots de temporära undantagsbestämmelserna se till att de fullgör sin lagstadgade utbildningsuppgift och att den studerande kan avlägga examen inom den målsatta tiden enligt universitetslagen och yrkeshögskolelagen. I undervisning som ordnas på alternativa sätt ska man även beakta utbildningens forskningsbaserade karaktär och utbildningens kvalitet.

De ändringar i undervisningsarrangemangen som högskolorna har gjort på grund av coronavirusepidemin kan ha fördröjt studiernas framskridande för vissa studerande när det gäller sådana studier där närundervisning är nödvändig men där det av skäl som hänför sig till coronavirus-epidemin inte är möjligt att genomföra närundervisning, exempelvis när undervisningen förutsätter olika specialutrymmen och användningen av dem måste begränsas på grund av epidemin.

RP 91/2021 rd

Coronavirusepidemin kan också försvåra ordnandet av praktikperioder som ingår i studierna. Bestämmelserna i 40 § 4 mom. i universitetslagen och 14 § 4 mom. i yrkeshögskolelagen gör det möjligt att i sådana situationer avvika från högskolornas lagstadgade skyldighet vad gäller studiernas framskridande.

Den studerandes rättsskydd tillgodoses med stöd av det temporära 5 mom. i 40 § i universitetslagen och det temporära 5 mom. i 14 § i yrkeshögskolelagen i samband med beslut om att förlänga den studerandes studierätt. Om den studerandes studierätt håller på att upphöra och han eller hon behöver ansöka om extra tid för att slutföra studierna, beaktas de fördröjningar i studiernas framskridande som beror på ändringar i undervisningsarrangemangen automatiskt som extra tid när beslut om förlängning av studierätten fattas. Fördröjningarna beaktas också i fråga om studerande vars studierätt upphör först efter det att lagen upphört att gälla.

Enligt högskolorna har övergången till distansundervisning gått bra i förhållande till omständigheterna. Vid ordnandet av studierna har man vid behov använt flexibla och alternativa sätt att genomföra studierna. Trots coronavirusepidemin har så gott som all undervisning kunnat ordnas, med undantag för vissa enskilda kurser eller studieavsnitt, och största delen av undervisningen har kunnat ordnas i tid med hjälp av distansförbindelser. Man har strävat efter att ordna undervisning som förutsätter närvaro (t.ex. undervisning som kräver laboratorietrymmen) i smågrupper med iakttagande av de säkerhetsföreskrifter som hälsovårdsmyndigheterna har meddelat. En del av studierna har man varit tvungen att flytta till en annan tidpunkt, vilket har medfört ändringar i de studerandes individuella studieplaner.

Särskilda utmaningar har dock orsakats av att obligatoriska praktikperioder har ställts in eller flyttats till en annan tidpunkt, särskilt inom social- och hälsovården, det pedagogiska området, rese- och restaurangbranschen, kultursektorn och sjöfartssektorn. För en del av de studerande har anskaffningen av material för lärdomsprov fördröjts. Studierna och examina har också fördröjts därför att lärdomsproven har fördröjts på grund av hinder för att utföra experimentellt arbete (särskilt inom naturvetenskapliga områden) eller på grund av att det har varit svårare att hitta platser för att genomföra slutprovet (särskilt inom tekniska områden). Dessutom beordrades en del av de studerande i hälsovetenskaper att arbeta med stöd av beredskapslagen i kritiska uppgifter inom hälso- och sjukvården. Inom konstens område har de studerandes studier klart försvårats under coronavirusepidemin, särskilt i fråga om genomförande av konstnärliga produktioner, praktik i anslutning till studierna och självständigt konstnärligt arbete.

När man ser på de högskolestuderandes studiepoäng verkar det som att studierna har framskridit minst lika bra under coronavirusepidemin som under tidigare år. Vid en granskning av antalet avlagda studiepoäng observerades det att de examensstuderande vid universiteten avlade över 8 procent fler studiepoäng under 2020 än under 2019. Vid yrkeshögskolorna registrerades 2020 över 3 procent fler prestationer för de examensstuderande jämfört med året innan. Vid universiteten avlades fler studiepoäng än tidigare inom alla områden. Den största ökningen var inom handel, förvaltning, juridik och samhällsvetenskaper. Vid yrkeshögskolorna var den största ökningen av studiepoäng inom servicebranscherna, jord- och skogsbruket samt inom databehandling och telekommunikation. Inom den öppna högskoleutbildningen avlades mycket mera studier än året innan, vid universiteten var ökningen 34 procent och vid yrkeshögskolorna över 57 procent jämfört med 2019. (Källa: Utbildningsförvaltningens statistiktjänst Vipunen)

Antalet examina har också ökat och 2020 avlades sammanlagt 5 500 fler examina vid universitet och yrkeshögskolor än året innan. Av de olika typerna av examina ökade antalet högre yrkeshögskoleexamina mest, 2020 avlades sammanlagt 3 870 examina, (ökning 540 examina, dvs. 16,2 %) samt högre högskoleexamina vid universitet, där antalet examina var sammanlagt 18 513 (ökning 2 385 examina, dvs. 14,8 %). (Källa: Utbildningsförvaltningens statistiktjänst

RP 91/2021 rd

Vipunen). En sannolik orsak till att antalet examina ökat har bedömts vara att distansstudierna har främjat slutförandet av studierna för studerande som redan är i arbetslivet.

Högskolorna har dock bedömt att trots det stora antalet avlagda studiepoäng har distansstudierna lett till en polarisering av de studerandes framgång. För en del har den ökade flexibiliteten varit en fördel, för andra har avsaknaden av närundervisning och närhandledning samt av stöd från studerandegemenskapen försvårat studiernas framskridande. De studerandes upplevelse av belastning har ökat i distansundervisningen och ångestkänslor och problem med orken har blivit vanligare bland de studerande. Bristen på sociala relationer och de krav som distansstudierna ställer på förmågan till självständiga studier och självstyrning har tårt på de högskolestuderande. Bristen på gemenskap har försämrat de studerandes lärande och studiemotivation, försvårat engagemanget i studierna och studiegemenskapen samt stärkt känslan av ensamhet.

Anmälan som frånvarande under det första läsåret

Enligt 39 § 2 mom. i universitetslagen och 29 § 2 mom. i yrkeshögskolelagen ska de studerande varje läsår anmäla sig som närvarande eller frånvarande på det sätt som högskolan bestämmer. Den som anmält sig som frånvarande kan inte genomföra studier och är inte berättigad till studiestöd eller olika studerandeförmåner. Av en medborgare i en annan stat än en EU-/EES-stat som anmält sig som frånvarande tas det inte heller ut någon läsårsavgift.

Tidtabellerna för läsårsanmälan varierar något mellan högskolorna. Oftast ska man anmäla sig till utbildning som inleds på hösten under juli–augusti och till utbildning som inleds på våren under december–januari.

I syfte att förkorta studietiderna begränsas i 39 § 3 mom. i universitetslagen och 29 § 3 mom. i yrkeshögskolelagen den studerandes möjlighet att anmäla sig som frånvarande under det första läsåret. Efter att ha tagit emot en studieplats är det möjligt att anmäla sig som frånvarande endast om den studerande under det första läsåret fullgör tjänstgöring enligt värnpliktslagen (1438/2007), civiltjänstlagen (1446/2007) eller lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (194/1995), är moderskaps-, faderskaps- eller föräldraledig eller på grund av egen sjukdom eller skada är oförmögen att inleda sina studier. Förteckningen över nämnda orsaker är uttömmande.

Enligt det temporära 4 mom. i 39 § i universitetslagen och det temporära 4 mom. i 39 § i yrkeshögskolelagen kan en studerande under det första läsåret anmäla sig som frånvarande också om han eller hon är förhindrad att inleda sina studier på grund av ett myndighetspåbud i anslutning till covid-19-epidemin eller av något annat vägande skäl i anslutning till epidemin.

De temporära bestämmelserna gäller i synnerhet nya internationella studerande vars inledande av studierna kan förhindras av olika orsaker i anslutning till epidemin. De myndighetspåbud som avses i bestämmelsen kan vara antingen nationella eller utfärdas av någon annan stats myndigheter och de kan gälla exempelvis restriktioner i fråga om inresa eller resande. Med andra vägande skäl i anslutning till epidemin enligt bestämmelsen avses exempelvis problem som anknyter till uppehållstillståndsprocessen i den studerandes ursprungsland eller i Finland på grund av att beskickningarnas eller Migrationsverkets behandlingstider förlängs. De föreslagna bestämmelserna förutsätter att den studerande de facto är förhindrad att inleda sina studier. Den studerandes eget beslut att inte inleda studierna är således inte en godtagbar grund för anmälan som frånvarande. Högskolestudier kan i regel genomföras som distansstudier, så de problem i anslutning till inresa som coronavirusepidemin orsakar hindrar inte nödvändigtvis att studierna inleds. Bestämmelserna förpliktar dock inte högskolorna att ordna samma studieperioder samtidigt i form av både närundervisning och distansundervisning i en situation där man har återgått

till närundervisning, men det fortfarande finns problem med inresandet. Om högskolan inte ordnar undervisningen som distansstudier kan den studerande anmäla sig som frånvarande.

Läsåret 2020—2021 tog sammanlagt drygt 7 000 nya internationella examensstuderande emot en studieplats vid ett universitet eller en yrkeshögskola. Av dem anmälde sig ca 800 som frånvarande på grund av coronavirusepidemin. Högskolorna har anpassat sin verksamhet och ändrat sin undervisning till distansundervisning så mycket som möjligt på grund av coronapandemin. Eftersom även undervisningen inom internationella examensprogram i huvudsak har kunnat ordnas som distansundervisning under det första året har också största delen av de internationella studerandena kunnat anmäla sig som närvarande och inleda sina studier från sitt hemland. Inom vissa områden kan studierna dock endast i mycket begränsad utsträckning ordnas som distansundervisning, varför inledandet av studierna har förutsatt inresa till landet och studier på ort och ställe. Högskolorna har inte statistikfört de närmare orsakerna till anmälningarna som frånvarande på grund av coronavirusepidemin, men enligt högskolornas utredningar har de i huvudsak haft samband med olika problem i inreseprocessen, såsom att behandlingen av ansökningar om uppehållstillstånd fördröjts och identifieringsmöjligheterna försvårats, med reserestriktioner eller med att de internetförbindelser som krävs för distansundervisning varit bristfälliga och inte fungerat. Nästan alla som anmälde sig som frånvarande på grund av coronavirus-epidemin var internationella studerande och endast ett fåtal finländare som bor utomlands anmälde sig som frånvarande av denna orsak.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att under coronavirusepidemin underlätta ställningen för de studerande som inleder sina examensstudier vid högskolorna hösten 2021 och våren 2022 genom att göra det möjligt att anmäla sig som frånvarande under det första läsåret, om inledandet av studierna förhindras på grund av ett myndighetspåbud i anslutning till epidemin eller av något annat vägande skäl i anslutning till epidemin.

Därtill syftar propositionen till att beakta den möjligheten att högskolorna på grund av att epidemin eventuellt fortsätter läsåret 2021—2022 inte har möjlighet att ordna alla studier som ingår i undervisningsplanen så att den studerande kan genomföra studierna inom den målsatta tid som anges i lagen. Syftet med propositionen är särskilt att säkerställa de studerandes rättsskydd i en situation där fördröjningen i studiernas framskridande beror på ändringar i undervisningsarrangemangen i anslutning till epidemin.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att de ovan beskrivna bestämmelserna om giltighetstiden för lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen och lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen ändras så att lagarna gäller ännu till utgången av läsåret 2021—2022, det vill säga fram till den 31 juli 2022. Undantagsbestämmelserna om skyldigheten att ordna undervisning och om frånvaroanmälan behövs om epidemin eventuellt fortsätter. För internationella studerande är situationen fortfarande svår när det gäller att uträtta ärenden hos myndigheter i syfte att ordna inresan och man måste köa för att få sitt ärende uträttat. Dessutom är till exempel möjligheterna att resa fortfarande betydligt sämre än under tiden före pandemin.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

En förlängning av giltighetstiden för bestämmelserna i 40 § 4 och 5 mom. i universitetslagen och 14 § 4 och 5 mom. i yrkeshögskolelagen möjliggör också sådana nödvändiga ändringar i högskolornas undervisningsarrangemang som föranleds av coronavirusepidemin under läsåret 2021—2022 och som tillfälligt kan fördröja framskridandet av studierna för vissa studerande. Om epidemin eventuellt påverkar högskolornas undervisningsarrangemang är det möjligt att högskolorna inte ännu läsåret 2021—2022 kan säkerställa att alla högskolestuderande utexamineras inom den målsatta tid som anges i lagen. Särskilt om utmaningarna i anslutning till ordnandet av praktikperioder och lärdomsprov fortsätter under höstterminen 2021 kommer studierna enligt högskolornas bedömning sannolikt att fördröjas för en del studerande under läsåret 2021—2022. Om den studerandes studierätt håller på att upphöra ska fördröjningen av studierna av dessa orsaker beaktas utan högskolans särskilda prövning när beslut om fortsatt studierätt fattas, vilket stärker den studerandes rättsskydd.

Eftersom högskolorna har kunnat ordna merparten av studierna under coronavirusepidemin, bedöms bestämmelserna i 40 § 4 mom. i universitetslagen och 14 § 4 mom. i yrkeshögskolelagen dock inte bli tillämpliga i någon större utsträckning under läsåret 2021—2022 även om användningen av högskolornas lokaler måste begränsas.

En förlängning av giltighetstiden för bestämmelserna i 39 § 4 mom. i universitetslagen och 29 § 4 mom. i yrkeshögskolelagen underlättar ställningen för de nya studerande vars inledande av studierna förhindras under läsåret 2021—2022 i det fall att coronavirusepidemin fortsätter. Detta gäller i synnerhet de internationella studerande vars inresa försvåras på grund av epidemin. Möjligheterna att ordna distansstudier varierar från högskola till högskola och från utbildningsområde till utbildningsområde. Största delen av de internationella studerandena kan inleda sina studier på webben. En del av de internationella programmen förutsätter dock användning av högskolans specialutrymmen och specialutrustning, vilket gör att distansundervisning inte kan ordnas. Utan de föreslagna bestämmelserna blir de som studerar inom sådana program tvungna att anmäla sig som närvarande, vilket förbrukar den tid för avläggande av examen som anges i lagen. Dessutom ska medborgare i andra stater än EU/EES-stater betala läsårsavgift för närvarotiden och eventuella betalningslättnader avgörs separat av respektive högskola.

5 Remissvar

Propositionen har utarbetats skyndsamt och därför har det inte varit möjligt att ordna någon separat remissbehandling av utkastet till regeringsproposition. Undervisnings- och kulturministeriet begärde dock i februari 2021 universitetens, yrkeshögskolornas, rektorsrådets och studerandeorganisationernas skriftliga åsikter om behovet av att förlänga giltighetstiden för de temporära bestämmelserna i universitetslagen och yrkeshögskolelagen till att gälla läsåret 2021—2022. Högskolorna har ansett att giltighetstiden för de temporära bestämmelserna behöver förlängas. Eftersom undervisnings- och kulturministeriet har haft kännedom om högskolornas synpunkter på förlängningen av giltighetstiden för de temporära bestämmelserna vid beredningen av propositionen har det inte heller ansetts nödvändigt att ordna en separat remissbehandling.

6 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna ska träda i kraft så snart som möjligt eftersom giltighetstiden för de temporära lagarna upphör den 31 juli 2021. De temporära undantagen enligt 39 och 40 § i universitetslagen samt 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen ska enligt de föreslagna bestämmelserna

RP 91/2021 rd

om giltighetstiden gälla till utgången av högskolornas läsår 2021—2022, det vill säga fram till den 31 juli 2022.

Det finns inga entydiga uppgifter om coronavirusepidemiens varaktighet och i dagsläget är det fortfarande inte möjligt att exakt förutse hur epidemin kommer att utvecklas under de närmaste månaderna eller de kommande åren. Enligt den senaste epidemiologiska bedömningen börjar coronavirussituationen lätta på ett mer bestående sätt i slutet av våren 2021, men lokala smittkluster kan förekomma också under sommaren och i slutet av augusti börjar antalet smittfall så småningom åter öka även om en exponentiell acceleration ändå är osannolik. Med beaktande av nämnda osäkerhet kan dock en giltighetstid som är bunden till läsåret 2021—2022 anses vara naturlig med tanke på högskolornas verksamhet.

De föreslagna ikraftträdandebestämmelserna gör det möjligt att anmäla sig som frånvarande enligt 39 § 4 mom. i universitetslagen och 29 § 4 mom. i yrkeshögskolelagen i fråga om utbildningar som inleds hösten 2021 och våren 2022. Dessa bestämmelser kan dock tillämpas endast i en situation där orsaker som hänför sig till epidemin förhindrar att studierna inleds. Om utländska studerandes inresa underlättas när epidemin avtar så att det är möjligt att inleda studierna på normalt sätt i utbildningar som inleds våren 2022 är de föreslagna bestämmelserna om frånvaroanmälan inte tillämpliga. Tidpunkten då lagen upphör att gälla har således ingen avgörande betydelse.

Enligt förslaget gäller också universitetslagens 40 § 4 mom. och yrkeshögskolelagens 14 § 4 mom. till utgången av läsåret 2021—2022, det vill säga fram till den 31 juli 2022. I fråga om undantaget från skyldigheten att ordna undervisning och studiehandledning är tillämpningen av nämnda bestämmelser i enlighet med ordalydelsen bunden till det rådande epidemiläget och till att det på grund av epidemin inte är möjligt att ordna studier eller studiehandledning. Om epidemin avtar innan lagen upphör att gälla är således inte heller dessa bestämmelser längre tillämpliga.

Enligt de föreslagna ikraftträdandebestämmelserna ska bestämmelserna om fortsatt studierätt i 40 § 5 mom. i universitetslagen och 14 § 5 mom. i yrkeshögskolelagen tillämpas vid förlängning av studierätter som gäller under lagens giltighetstid. Bestämmelsen säkerställer att de fördröjningar i studiernas framskridande som orsakas av epidemin beaktas när beslut om fortsatt studierätt fattas också efter det att lagen upphört att gälla. Således ska de föreslagna bestämmelserna om fortsatt studierätt tillämpas oberoende av när den studierätt som gällde under lagens giltighetstid upphör och det eventuellt blir aktuellt att förlänga studierätten.

7 Verkställighet och uppföljning

Undervisnings- och kulturministeriet bad i februari 2021 universiteten och yrkeshögskolorna lämna en redogörelse för tillämpningen av de temporära undantagsbestämmelserna i 39 och 40 § i universitetslagen samt 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen under läsåret 2020—2021. Motsvarande redogörelser kommer att begäras också för läsåret 2021—2022.

8 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt grundlagens 16 § 2 mom., som gäller kulturella rättigheter, ska det allmänna säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt utveckla sig själv. Skyldigheten omfattar också högskoleundervisning. Det är inte fråga om en subjektiv rättighet, utan lika möjligheter tryggas enligt vad som närmare bestäms genom lag (RP 309/1993 rd, s. 68, GrUU 26/2013 rd, s. 2, GrUU 20/2007 rd, s. 3, GrUU 14/2003 rd, s. 2).

RP 91/2021 rd

I propositionen föreslås det att de ovan beskrivna bestämmelserna om giltighetstiden för lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen och lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen ändras så att lagarna gäller till utgången av läsåret 2021—2022, det vill säga fram till den 31 juli 2022.

Enligt 40 § 4 mom. i universitetslagen och 14 § 4 mom. i yrkeshögskolelagen är högskolorna inte skyldiga att ordna studier som leder till examen och studiehandledning så att en studerande kan avlägga examen inom den i lagen föreskrivna målsatta tiden, om det inte är möjligt att ordna studier som hör till undervisningsplanen på grund av covid-19-epidemin. Bestämmelsen kan alltså tillämpas endast i situationer där högskolorna på grund av epidemin inte har möjlighet att ordna studier som ingår i undervisningsplanen ens som distansstudier.

Högskolorna har varit tvungna att övergå till distansundervisning på grund av den rådande coronavirusepidemin, och det har inte varit möjligt att inom alla områden ordna alla studier som ingår i undervisningsplanen, detta gäller särskilt praktik som ingår i examen. Orsakerna till eventuella fördröjningar i studiernas framskridande till följd av detta har ett direkt samband med coronavirusepidemin, och de föreslagna bestämmelserna begränsar således inte de högskolestuderandes kulturella rättigheter. Fördröjningar i studiernas framskridande som beror på ändringar i undervisningsarrangemangen till följd av coronavirusepidemin ska enligt 40 § 5 mom. i universitetslagen och 14 § 5 mom. i yrkeshögskolelagen beaktas när beslut om fortsatt studierätt fattas, vilket stärker de studerandes rättsskydd och främjar deras kulturella rättigheter.

Enligt 39 § 4 mom. i universitetslagen och 29 § 4 mom. i yrkeshögskolelagen kan en studerande under det första läsåret anmäla sig som frånvarande också om han eller hon är förhindrad att inleda sina studier på grund av ett myndighetspåbud i anslutning till covid-19-epidemin eller av något annat vägande skäl i anslutning till epidemin. Bestämmelsen underlättar ställningen för nya studerande och i synnerhet för de internationella studerande vars inledande av studier förhindras under läsåret 2021—2022 på grund av de utmaningar som coronavirusepidemin medför i fråga om inresa. Sådana studerande har möjlighet att anmäla sig som närvarande först när studierna kan inledas, vilket tryggar tillgodoseendet av deras kulturella rättigheter.

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen. Ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Genom de föreslagna bestämmelserna särbehandlas ingen, utan genom dem främjas jämlikheten genom att rättsskyddet stärks för de studerande för vilka inledandet av studierna förhindras eller studierna fördröjs på grund av coronavirusepidemin.

På de grunder som anges ovan kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

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

1.

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen (515/2020) ikraftträdandebestämmelsen som följer:

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020 och gäller till och med den 31 juli 2022. Lagens 39 § 4 mom. tillämpas på anmälningar som gäller läsåren 2020—2021 och 2021—2022. Lagens 40 § 5 mom. tillämpas vid förlängning av studierätter som gäller under lagens giltighetstid.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

2.

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen (516/2020) ikraftträdandebestämmelsen som följer:

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020 och gäller till och med den 31 juli 2022. Lagens 14 § 5 mom. tillämpas vid förlängning av studierätter som gäller under lagens giltighetstid. Lagens 29 § 4 mom. tillämpas på anmälningar som gäller läsåren 2020—2021 och 2021—2022.

Denna lag träder i kraft den 20 . _____

Helsingfors den 20 maj 2021

Statsminister

Sanna Marin

Forsknings- och kulturminister Annika Saarikko

1.

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om temporär ändring av 39 och 40 § i universitetslagen (515/2020) ikraftträdandebestämmelsen som följer:

Gällande lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020 och gäller till och med den 31 juli 2021. Lagens 39 § 4 mom. tillämpas på anmälningar som gäller läsåret 2020—2021. Lagens 40 § 5 mom. tillämpas vid förlängning av studierätter som gäller under lagens giltighetstid.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020 och gäller till och med den 31 juli 2022. Lagens 39 § 4 mom. tillämpas på *anmälningar som gäller läsåren 2020—2021 och 2021—2022*. Lagens 40 § 5 mom. tillämpas vid förlängning av studierätter som gäller under lagens giltighetstid.

Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

Lag

om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen

I enlighet med riksdagens beslut *ändras* i lagen om temporär ändring av 14 och 29 § i yrkeshögskolelagen (516/2020) ikraftträdandebestämmelsen som följer:

Gällande lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020 och gäller till och med den 31 juli 2021. Lagens 14 § 5 mom. tillämpas vid förlängning av studierätter som gäller under lagens giltighetstid. Lagens 29 § 4 mom. tillämpas på anmälan som gäller läsåret 2020—2021.

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020 och gäller till och med den 31 juli 2022. Lagens 14 § 5 mom. tillämpas vid förlängning av studierätter som gäller under lagens giltighetstid. Lagens 29 § 4 mom. tillämpas på *anmälningar som gäller läsåren 2020—2021 och 2021—2022*.

Denna lag träder i kraft den 20 .