

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain ja puolustusvoimista annetun lain 38 ja 38 a §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain ja puolustusvoimista annetun lain 38 ja 38 a §:n muuttamisesta (HE 73/2016 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- tutkimusjohtaja Kari Laitinen, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Perttu Wasenius, puolustusministeriö
- rehtori, kenraalimajuri Ilkka Korkiamäki, Maanpuolustuskorkeakoulu
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta
- pääluottamusmies Ville Viita, Upseeriliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- Professoriliitto ry
- Suomen yliopistot UNIFI ry
- Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia ja puolustusvoimista annettua lakia. Maanpuolustuskorkeakoulun uudeksi tehtäväksi säädettäisiin sotatie-teellisiin korkeakoulututkintoihin sisältyvän opetuksen ja sotilasammattillisten opintojen yhteensovittaminen. Puolustusministeriön uudeksi tehtäväksi säädettäisiin Maanpuolustuskorkeakoulun tiedepoliittisten tavoitteiden asettaminen yhteistyössä Puolustusvoimien kanssa. Maanpuolustuskorkeakoulun rehtorille ehdotetaan lisäksi mahdollisuutta myöntää Maanpuolustuskorkeakoulun dosentin arvo. Puolustusvoimista annettuun lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset apulaisprofessorin ja apulaisotilasprofessorin viroista ja virkojen täyttömenettelystä. Esitykseen sisältyy myös joitakin teknisluonteisia muutosehdotuksia.

Valiokunnan mietintö PuVM 1/2016 vp

Esityksen tavoitteena on sujuvoittaa upseerikoulutuksen järjestämistä, kehittää Maanpuolustuskorkeakoulun tutkijoiden urapolkumahdollisuuksia sekä yhtenäistää Maanpuolustuskorkeakoulua koskevaa sääntelyä yliopistoja koskevan sääntelyn kanssa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Puolustusvoimia koskevan uuden lain valmistelun (551/2007) yhteydessä kävi ilmi, että Maanpuolustuskorkeakoulua koskevat säännökset olisi tarkoituksenmukaista koota yhteen eikä sisällyttää niitä enää puolustusvoimista annettuun lakiin. Tarvetta erillislain säätämiseen korosti myös se, että Maanpuolustuskorkeakoulua koskevia säännöksiä oli paljon. Laki Maanpuolustuskorkeakoulusta (1121/2008) astui voimaan 1.1.2009.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan laki Maanpuolustuskorkeakoulusta on pääosin todettu toimivaksi, joten ei ole tarvetta laajempaan kokonaisuudistukseen. Valiokunnan käsitteilyssä oleva esitys sisältää siten lähinnä vähäisempiä muutosehdotuksia, jotka koskevat Maanpuolustuskorkeakoulun toiminnan ja opetuksen ohjausta, tutkijanuran kehittämistä, dosenttien asemaa ja muutamia luonteeltaan lähinnä lakitekniisiä muutosehdotuksia.

Maanpuolustuskorkeakoulu suomalaisessa yliopistokentässä

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Maanpuolustuskorkeakoululla ei ole yliopistoja vastaavaa itsehallintoa eikä se siksi ole yliopistolaisissa (558/2009) tarkoitettu yliopisto. Maanpuolustuskorkeakoulun tutkinnot on kuitenkin rakennettu Bolognan julistuksen mukaisesti ja ne rinnastetaan yliopistoissa annettaviin tutkintoihin.

Maanpuolustuskorkeakoulu toimii Suomessa yliopistostatuksella, ja se järjestää ammatillisesti erikoistunutta korkeakoulutusta. Alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon välissä on neljän vuoden työelämäjakso, ja ylempi korkeakoulututkinto mahdollistaa etenemisen tieteellisiin jatko-opintoihin. Upseerikoulutuksen kokonaisuuteen kuuluvat sotilasammattilliset opinnot suoritetaan tieteellisten opintojen rinnalla ja ne järjestetään pääosin puolustushaarakouluissa.

Esityksen yleisperustelujen mukaan pyrkimyksenä Maanpuolustuskorkeakoulua koskevassa sääntelyssä on lähentää korkeakoulun toimintaa yliopistoja koskevaan sääntelyyn soveltuvin osin. Valiokunta huomauttaa, että vaikka Maanpuolustuskorkeakoulu monin osin rinnastuu yliopistoihin, sen toiminnassa on myös merkittäviä eroja perinteiseen yliopistolaitokseen. Maanpuolustuskorkeakoulu ei ole oma tilivirastonsa, vaan kuuluu puolustusvoimat-nimiseen tilivirastoon, ja sen toiminta rahoitetaan puolustusbudjetista.

Valiokunta korostaa, että Maanpuolustuskorkeakoulun tärkein tehtävä nyt ja tulevaisuudessa on kouluttaa korkeatasoisia ja osaavia upseereita puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen upseeritehtäviin.

Valiokunnan mietintö PuVM 1/2016 vp

Mahdollisuus rahastotalouden harjoittamiseen

Valiokunta toteaa, että vuoden 2007 alusta lähtien kaikilla yliopistolain määrittämällä yliopistoilla on ollut mahdollisuus niin sanottuun rahastotalouteen, joka ennen lakiuudistusta oli vain Helsingin yliopistolla ja Åbo Akademiella. Mahdollisuus rahastotalouteen ei ole koskenut Maanpuolustuskorkeakoulua.

Käsitellessään lakia Maanpuolustuskorkeakoulusta puolustusvaliokunta (PuVM 5/2008 vp) piti tärkeänä, että puolustusministeriö, pääesikunta ja Maanpuolustuskorkeakoulu jatkavat yhdessä rahastotalouskysymyksen selvittämistä tarkoituksena mahdollistaa yhteiskunnassa valtiontalouden ulkopuolelta saatavissa olevien resurssien käyttö erityisesti maanpuolustusta tukevaan tutkimukseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asian jatkovalmistelu ei ole kuitenkaan edennyt, ja tätä esitystä valmisteltaessa asia nousi liian myöhään esiin, jotta rahastotaloutta koskevia säännöksiä olisi ehditty valmistelevaan.

Valiokunta toteaa, että lisäselvitystä edellyttäviä kysymyksiä ovat muun muassa erityisrahastojen tai lahjoitusvarojen käyttäminen korkeakoulun rahoituksessa tai virkojen täytössä sekä rahastojen hallinnointi, valvonta ja kirjanpito. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Maanpuolustuskorkeakoulun on mahdollista jo nykyisinkin vastaanottaa lahjoitus- ja testamenttivaroja ilman erillistä sääntelyä.

Edellä todettuun viitaten valiokunta pitää välttämättömänä, että puolustusministeriö selvittää pitkällä aikataululla rahastotalousmahdollisuuden käytön Maanpuolustuskorkeakoulun toiminnassa. Valiokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa asiasta.

Sotatieteellisten ja sotilasammattillisten opintojen yhteensovittaminen

Voimassa olevan lain mukaan Maanpuolustuskorkeakoulu vastaa sotatieteellisistä tutkinnoista ja pääesikunta puolestaan upseerikoulutuksen yhteensovittamisesta. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan erottelu on käytännössä osoittautunut haastavaksi, minkä vuoksi sotatieteellisten ja sotilasammattillisten opintojen muodostama kokonaisuus ei toimi parhaalla mahdollisella tavalla. Käytännössä tämä on näkynyt muun muassa päällekkäisinä aikatauluina ja yleisesti haasteena opintojen suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Upseerikoulutuksen kokonaisuuden toimivuuden varmistamiseksi lakiehdotuksessa esitetään, että vastuu kokonaisuuden ohjaamisesta ja yhteensovittamisesta siirrettäisiin pääesikunnalta Maanpuolustuskorkeakoululle. Vastuu upseerikoulutuksen toteuttamisessa olisi näin kokonaisuudessaan Maanpuolustuskorkeakoululla. Pääesikunnan tehtävänä olisi edelleen asettaa koulutukselle yhteiset tavoitteet eli käytännössä määrittää se osaaminen, mikä upseerilla tulee olla suoritettuaan sotatieteellisten tutkintojen ja sotilasammattillisen opetuksen muodostaman upseerikoulutuksen kokonaisuuden. Saadun selvityksen mukaan muutoksella ei olisi vaikutuksia Maanpuolustuskorkeakoulun siviilipiskelijoihin tai heidän opintojensa organisointiin. Valiokunta pitää lakiehdotuksessa esitettyä uutta sääntelyä perusteltuna ja nykytilaa selkeyttävänä järjestelynä.

Valiokunnan kuulemat puolustusvoimien asiantuntijat toivat esiin, että esitetty uusi sääntely ei kaikin osin mene riittävän pitkälle. Sotatieteellisten ja sotilasammattillisten opintojen pysyminen

Valiokunnan mietintö PuVM 1/2016 vp

eriytettyä koetaan haasteellisena. Puolustusministeriön näkemyksen mukaan opintojen yhdistäminen kuitenkin rikkoisi nykyisen sekä upseeriksi opiskeleville että siviileille suunnitellun tutkintorakenteen ja edellyttäisi käytännössä tutkintorakenteiden suunnittelua alusta lähtien uudelleen. Tähän ei puolustusministeriön näkemyksen mukaan ole tarvetta. Valiokunta toteaa, että sotatieteellisten ja -ammattillisten opintojen yhdistäminen upseerin virkaan edellyttävissä tutkimuksissa on prosessi, joka edellyttää huolellista valmistelua. Puolustusministeriön on tarkasteltava mahdollisuuksia tällaisen selvitystyön käynnistämiseen myöhemmässä vaiheessa.

Maanpuolustuskorkeakoulun tiedepoliittisten tavoitteiden asettaminen

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Maanpuolustuskorkeakoulun tehtävänä on edistää sotatieteellistä tutkimusta ja antaa tutkimukseen ja alan parhaisiin käytäntöihin perustuvaa sotatieteellistä opetusta. Maanpuolustuskorkeakoululta puuttuu tällä hetkellä vastaava systemaattinen tiedepoliittisten tavoitteiden asettamisen malli, joka on yliopistoilla. Tämä näkyy käytännössä siinä, että akateemisten tavoitteiden asettaminen ja seuranta on jäänyt vähemmälle huomiolle Maanpuolustuskorkeakoulun kehittämisessä ja ohjauksessa. Tällä on taas ollut vaikutusta erityisesti tieteellisten ja ammattillisten tavoitteiden yhteensovittamiseen.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi Maanpuolustuskorkeakoulun tiedepoliittisten tavoitteiden asettamisesta siten, että puolustusministeriö vastaa yhteistyössä puolustusvoimien kanssa Maanpuolustuskorkeakoulun tiedepoliittikan kannalta keskeisten tavoitteiden asettamisesta sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Muutosehdotuksen tavoitteena on, että Maanpuolustuskorkeakoulun sotatieteellistä tehtävää kehitetään, arvioidaan ja ohjataan samoilla akateemisilla kriteereillä kuin yliopistoja. Näin osaltaan vahvistetaan Maanpuolustuskorkeakoulun ja siviilikorkeakoulujärjestelmän yhteistyön toimintaedellytyksiä sekä tieteellistä laatua ja vaikuttavuutta. Tavoitteiden asettamisella myös tuettaisiin osaltaan Maanpuolustuskorkeakoulun vakiinnuttamista tasaveroiseksi osaksi valtakunnallista korkeakoulujärjestelmää.

Valiokunta pitää tarkempaa ja täsmällisempää tiedepoliittista ohjausta tärkeänä ja katsoo, että tavoite saavutetaan esitetyn sääntelyn kautta. Valiokunta korostaa tiedepoliittisten tavoitteiden asettamisessa tiivistä vuorovaikutusta puolustusministeriön ja puolustusvoimien kesken. Ohjaus Maanpuolustuskorkeakoululle tulee antaa osana normaalia hallinnonalan tulosohtoa. Tällöin tulossopimusneuvotteluiden yhteydessä voidaan ottaa kantaa myös resurssikysymyksiin.

Apulaisprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virat

Maanpuolustuskorkeakoulun arvioinneissa on useampaan otteeseen kiinnitetty huomiota siihen, ettei Maanpuolustuskorkeakoululla ole tarjota suunnitelmallista urapolkua (ns. tenure track) tutkijoille. Puute liittyy osittain Maanpuolustuskorkeakoulun virkarakenteeseen, josta puuttuu askelma professorin ja alempien tutkijanvirkojen välistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tutkijan urapolun puuttuminen voi vaikeuttaa tutkijoiden rekrytoimista Maanpuolustuskorkeakouluun ja ylipäänsä vähentää sotatieteellisen tutkijanuran houkuttelevuutta.

Esityksessä ehdotetaan, että Puolustusvoimiin luodaan uudet apulaisprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virkanimikkeet. Ehdotetuilla viroilla luodaan uusi porras tieteellisen tutkimustyön ja

Valiokunnan mietintö PuVM 1/2016 vp

opetuksen virkarakenteeseen ja mahdollistetaan tutkijan urapolun luominen Maanpuolustuskorkeakouluun.

Saadun selvityksen mukaan apulaisprofessori nimikkeenä lakkautettiin yliopistolainsäädännössä jo 1990-luvulla. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Aalto-yliopistossa on tosin edelleen apulaisprofessoreita (assistant professor).

Puolustusministeriön puolelta tuotiin esiin, että henkilöstöasioita koskevassa sääntelyssä on otettava huomioon se, että Maanpuolustuskorkeakoulun henkilöstö on puolustusvoimien viroissa ja sääntelyn on oltava linjassa sen kanssa, miten puolustusvoimien viroista yleisesti säädetään. Lisäksi valmistelussa on pidetty tärkeänä virkarakenteen johdonmukaisuutta sekä sitä, että avoimuus, yhdenvertaisuus ja oikeusturva toteutuvat nimityksissä. Virkarakenteen muutokset toteutettaisiin kokonaan virkajärjestelyin eikä uusiin virkoihin siten tarvittaisi lisärahoitusta. Opetusministeriöllä ei ollut huomautettavaa apulaisprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virkanimikkeistä ja virkojen täyttömenettelystä. Edellä todettuun viitaten valiokunta pitää esitettyä sääntelyä apulaisprofessorin ja apulaissotilasprofessorin virkanimikkeistä perusteltuna.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Puolustusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 73/2016 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että puolustusministeriö antaa vuoden 2016 loppuun mennessä puolustusvaliokunnalle selvityksen rahastotalousmahdollisuuden hyödyntämisestä Maanpuolustuskorkeakoulun toiminnassa.

Helsingissä 26.5.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mika Kari sd
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas

Valiokunnan mietintö PuVM 1/2016 vp

jäsen Lea Mäkipää ps
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Mikko Savola kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd
varajäsen Pertti Hakanen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola