

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain muuttamisesta (HE 96/2024 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Satu Ylikorpi, puolustusministeriö
- henkilöstövoimavarayksikön päällikkö, everstiluutnantti Jukka Lukkari, sisäministeriö, rajavartio-osasto
- opetusneuvos Minna Bálint, opetus- ja kulttuuriministeriö
- Puolustusvoimien henkilöstöpäällikkö, kenraalimajuri Rami Saari, Pääesikunta
- majuri Mikko Streng, Pääesikunta
- puheenjohtaja Ville Viita, Upseeriliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Maanpuolustuskorkeakoulusta annettua lakia. Esityksen mukaan sotatieteellisenä jatkotutkintona toimisi lain voimaantultua vain sotatieteiden tohtorin tutkinto. Yleisesikuntaupseerin tutkinto korvattaisiin yleisesikuntaupseerikurssilla, joka olisi jatkossa osa sotatieteellistä täydennyskoulutusta.

Sotatieteiden tohtorin tutkinnon suorittamisen edellytyksenä ei ehdotetun muutoksen myötä olisi jatkossa yleisesikuntaupseerin tutkinto. Säädöserusta ehdotetaan muutettavaksi muotoon, jossa sotatieteiden tohtorin jatkotutkintoa opiskelemaan on hyväksyttävissä sotatieteiden maisterin tutkinnon suorittanut upseeri taikka muun soveltuvan ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla uudistettaisiin upseerikoulutusta vastaamaan Puolustusvoimien toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja parannettaisiin upseerien koulutusjärjes-

Valiokunnan mietintö PuVM 5/2024 vp

telmän yhteensopivuutta Nato-liittolaisten kanssa sekä varmistetaan henkilöstön riittävyys ja parempi kohdentaminen tehtäviin. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2025.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen tausta ja tavoitteet

(1) Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa on linjaus siitä, että hallitus huolehtii Suomen puolustuskyvyn ylläpidosta ja kehittämisestä turvallisuusympäristön muutokset huomioon ottaen, sotilaallisesta ja hallinnollisesta integraatiosta Naton kanssa sekä varmistaa Puolustusvoimien henkilöstön riittävyyden ja jaksamisen muuttuneessa toimintaympäristössä.

(2) Esityksen perusteluissa todetaan, että upseereiden tarve on kasvanut Suomen liittyttyä Natoon 4.4.2023. Jäsenyyden myötä kasvanut tarve upseereille on kohdistunut erityisesti yleisesikuntaupseereihin, joita tarvitaan enenevässä määrin Naton komentorakenteisiin ja yhteysupseereiksi eri liittolaismaiden esikuntiin puolustuksen ja operatiivisen toiminnan yhteensovittamiseksi. Liittoutumisen ja turvallisuuspoliittisen tilannekehityksen on katsottu edellyttävän koulutus- ja sopeuttamista mahdollisimman pian, jotta Suomi kykenee täyttämään sille Naton jäsenmaana asetetut vaatimukset sekä omat kansalliset henkilöstötarpeensa.

(3) Edellä todetun lisäksi esityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on resurssien tehokkaan käytön mahdollistaminen. Muutoksella vahvistetaan siten Maanpuolustuskorkeakoulun opetuksen, tutkimuksen ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tehtäviä ja resursseja sekä yhdenmukaistetaan opetusta ja tutkintorakennetta muiden akateemisten tutkintojen kanssa.

(4) Esityksessä tuodaan myös esiin, että Puolustusvoimien sisäisessä arvioinnissa on todettu, että yleisesikuntaupseeri ei tarvitse työssään laajempaa, lisenssiaatin tutkintoon vertautuvaa tutkintopätevyyttä, vaan maisteritutkinto luo siihen riittävät valmiudet. Nykyinen kahden vuoden pituinen ja akateemisen loppuopintona sisältävä yleisesikuntaupseerin tutkinto on Maanpuolustuskorkeakoulussa kerättyjen opiskelijapalautteiden perusteella koettu liian pitkäksi. Opintopisteiltään ja suoritusajaltaan lähes saman pituisesta maisteritutkinnosta on kulunut vain noin viisi vuotta yleisesikuntaupseerikurssin alkaessa. Yleisesikuntaupseerin tutkinto ei myöskään istu Bolognan prosessin kolmiportaiseen tutkintorakenteeseen.

(5) Nykymallissa on esityksen mukaan myös se haaste, että kiinnostus yleisesikuntaupseerin tutkinnon suorittamista kohtaan on vähentynyt. Tämä tulee ilmi Puolustusvoimien saamien opiskelijapalautteiden sekä sen niistä teettämien tilastojen perusteella. Maanpuolustuskorkeakoulun keräämän opiskelijapalautteen mukaan noin puolet yleisesikuntaupseerin tutkintoa suorittavista opiskelijoista kokee opintojen ja perhe-elämän yhteensovittamisessa haasteita. Lisäksi he toivovat opiskeluajan lyhentämistä ja etäopetuksen lisäämistä. Toimintaympäristön muutoksen myötä on kerätystä palautteesta tunnistettu tarve uudistaa jatkotutkintoihin liittyvää opetussuunnitelmaa ja opetuksen sisältöjä sekä mahdollistaa nopeampi siirtyminen opinnoista työelämään.

(6) Esitys on valmisteltu puolustusministeriössä virkatyönä. Saadun selvityksen mukaan Puolustusvoimat on esityksen valmistelussa kuullut henkilöstöjärjestöjä yhteistoimintaelinten kautta.

Valiokunnan mietintö PuVM 5/2024 vp

Puolustusministeriö on valmistelun aikana tehnyt yhteistyötä Puolustusvoimien, sisäministeriön rajavartio-osaston sekä opetus- ja kulttuuriministeriön kanssa.

(7) Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella puolustusvaliokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Opetus Maanpuolustuskorkeakoulussa

(8) Maanpuolustuskorkeakoulu on Puolustusvoimiin kuuluva sotatieteellinen korkeakoulu, josta säädetään Maanpuolustuskorkeakoulusta annetussa laissa (1121/2008). Maanpuolustuskorkeakoululla ei ole yliopistoja vastaavaa itsehallintoa, eikä se siksi ole yliopistolaisissa (558/2009) tarkoitettu yliopisto. Maanpuolustuskorkeakoulun tutkinnot on kuitenkin rakennettu Bolognan prosessin mukaisesti, ja ne rinnastetaan yliopistoissa annettaviin tutkintoihin.

(9) Voimassa oleva laki Maanpuolustuskorkeakoulusta on tullut voimaan 1.1.2009. Maanpuolustuskorkeakoulu on lain 1 §:n 1 momentin mukaan Puolustusvoimiin kuuluva sotatieteellinen korkeakoulu. Maanpuolustuskorkeakoulun tehtävistä säädetään lain 2 §:ssä. Maanpuolustuskorkeakoulusta annetun lain 6 §:n mukaan Maanpuolustuskorkeakoulussa voidaan suorittaa alempana korkeakoulututkintona sotatieteiden kandidaatin (180 opintopistettä) ja ylempänä tutkintona sotatieteiden maisterin tutkinto (120 opintopistettä). Lisäksi pykälän mukaan tutkintoihin kuuluvat jatkotutkintoina yleisesikuntaupseerin tutkinto ja sotatieteiden tohtorin tutkinto. Lain 7 §:n mukaan Maanpuolustuskorkeakoulussa voidaan lisäksi järjestää sotatieteellistä täydennyskoulutusta ja muuta koulutusta sekä antaa sotilasammattillista opetusta.

(10) Sotatieteiden kandidaatin tutkinnon ja sotilasammattillisten opintojen suorittamisen jälkeen opiskelija nimitetään määräaikaiseen nuoremman upseerin virkaan ja hän syventää saamaansa opetusta 3–4 vuoden ajan työelämässä. Esityksessä todetaan, että nykyisin syventävä vaihe kestää edellä mainitusta poiketen käytännössä noin 5 vuotta.

(11) Joka toinen vuosi alkavaa yleisesikuntaupseerin tutkintoa suorittavia opiskelijoita on kerrallaan noin 80. Yleisesikuntaupseerin tutkinnon pääoppiaineena on sotataito, joka sisältää strategiaa, operaatiotaitoa, taktiikkaa sekä sotahistoriaa. Muita oppiaineita ovat johtaminen, sotatekniikka ja sotilaspedagogiikka. Tutkimuskoulutus ja siihen liittyvä diplomityön laatiminen ovat oleellinen osa tutkintoa. Yleisesikuntaupseerin tutkintoon johtaviin opintoihin voidaan hyväksyä myös soveltuvalta alalta muussa korkeakoulussa ylemmän korkeakoulututkinnon suorittanut henkilö, jonka on oltava sopiva koulutettavaksi upseerin ylimpiin tehtäviin.

(12) Maanpuolustuskorkeakoulussa on myös sotatieteiden tohtorin tutkintoon johtava tieteellinen jatkokoulutusohjelma, jossa voidaan opiskella sotatieteiden tohtorin tutkinto sotahistoriassa, johtamisessa, sotatekniikassa, operaatiotaidossa ja taktiikassa sekä sotilaspedagogiikassa ja strategiassa. Ohjelmaan osallistumisen kelpoisuusvaatimuksena on Maanpuolustuskorkeakoulussa suoritettu ylempi korkeakoulututkinto tai yleisesikuntaupseerin tutkinto. Sotatieteiden tohtorin jatkokoulutusohjelmaan voidaan hyväksyä erityisestä syystä myös hakija, jolla on tähän soveltuva muu ylempi korkeakoulututkinto.

Valiokunnan mietintö PuVM 5/2024 vp

Yleisesikuntaupseereiden uusi koulutusmalli

(13) Esityksen tavoitteena on, että nykymuotoisesta yleisesikuntaupseerin tutkinnosta luovutaan. Kurssin akateeminen luonne muuttuu upseerin virkauraan kuuluvaksi Puolustusvoimien järjestämäksi täydennyskoulutukseksi. Uudistuksen myötä esiupseerikurssin jälkeen suoritettava vuoden mittainen yleisesikuntaupseerikurssi voidaan järjestää joka vuosi. Saadun selvityksen mukaan muutos mahdollistaa kurssin tiivistämisen, koska kurssin aikana ei ole enää tarvetta tehdä tutkinnon edellyttämää akateemista lopputyötä eli diplomityötä. Lisäksi kurssin opintopisteiden määrä sekä sen pituus ovat joustavammin säädeltävissä Puolustusvoimien ja Maanpuolustuskorkeakoulun sisäisillä määräyksillä.

(14) Valiokunta näkee kurssin sisällön muokattavuuden olevan tärkeää, sillä turvallisuusympäristön nopea muutos aiheuttaa vääjäämättä tarpeen tarkastella kurssisisältöä säännönmukaisesti. Yleisesikuntaupseerikurssi on muutoksen myötä myös vertailukelpoisempi muiden Nato-maiden kanssa. Suomalainen upseeri voi jatkossa suorittaa yleisesikuntaupseerikurssin (General Staff Officer Course) yhdenvertaisesti myös toisessa Naton jäsenvaltiossa. Vastaavasti toisen Nato-jäsenvaltion upseeri voi suorittaa yleisesikuntaupseerikurssin Suomessa.

(15) Yleisesikuntaupseeriopinnot säilyvät edelleen keskeisimpänä kurssina, joka luo upseereille valmiudet Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen ylimpiin tehtäviin. Tavoitteena on, että vuosittain valmistuvat yleisesikuntaupseerit helpottavat henkilöstösuunnittelua kotimaassa ja kansainvälisissä tehtävissä, joissa palvellaan pääsääntöisesti kolmen vuoden tehtäväkierrossa. Uuden koulutusmallin toivotaan lisäävän vetovoimatekijöitä yleisesikuntaupseerikurssille haikutumisessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uusi malli näyttää selvästi lisänneen yleisesikuntaupseerikoulutukseen kohdistuvaa kiinnostusta. Tästä kertoo se, että uudistettuun valintaprosessiin ilmoittautui 90 henkilöä, joista kurssille valikoitui 50 henkeä. Vertailun vuoksi: tällä hetkellä käynnissä olevalle kurssille pyrki 82 henkilöä ja valituksi tuli 80 henkeä.

Palvelussitoumukset

(16) Lakiehdotuksen 29 §:ssä säädetään palvelussitoumuksista. Upseerin virkaan johtaviin sotatieteellisiin ja sotilasammattillisiin opintoihin hyväksytyn sekä Puolustusvoimien, Rajavartiolaitoksen tai puolustusministeriön virassa olevan on annettava kirjallinen sitoumus siitä, että hän palvelee koulutustaan vastaavassa puolustusministeriön, Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen virassa tietyn vähimmäisajan. Sitoumusajan pituus on sotatieteiden maisterin tutkinnon suorittamisesta lukien enintään neljä vuotta, sotatieteiden tohtorin tutkinnon suorittamisesta lukien enintään neljä vuotta, sotatieteiden kandidaatin tutkinnon suorittamisesta lukien enintään kolme vuotta, yleisesikuntaupseerikurssin suorittamisesta lukien enintään kolme vuotta sekä lentäjäksi ja tähystäjäksi opiskelevan sotilasvirkaan koulutettavan oppilaan osalta yhteensä enintään 14 vuotta koulutuksen alkamisesta lukien. Sitoumus koskee yleisesikuntaupseerikurssin ja tohtorin tutkinnon osalta vain täysin palkkaeduin tapahtuvaa opiskelua.

(17) Koulutuksesta aiheutuvia kohtuullisia kustannuksia vastaavista sitoumusajoista säädetään tarkemmin puolustusministeriön asetuksella, jota on päivitetty viimeksi vuonna 2008 (1126/2008). Asetuksen 1 §:n mukaan koulutuksesta aiheutuvia kohtuullisia kustannuksia vastaava sitoumus aika yleisesikuntaupseerin tutkinnon osalta on kaksi vuotta. Valiokunnan saaman selvi-

Valiokunnan mietintö PuVM 5/2024 vp

tyksen mukaan esitetty lakimuutos aiheuttaa päivitystarpeita asetukseen. Valiokunta katsoo, että kaksivuotisen tutkinnon lyhentyessä vuoden mittaiseksi kurssiksi on vuoden 2008 asetukseen kirjattu kahden vuoden sitomusaika liian pitkä. Puolustusministeriön arvioitavaksi jää, kuinka pitkää sitomusaikaa voidaan pitää kohtuullisena. Valiokunta pitää sinänsä nykyistä sitomusaikajärjestelmää perusteltuna. Opiskelu tapahtuu täysin palkkaeduin. Lisäksi Puolustusvoimien pitkäjänteinen henkilöstösuunnittelu vaikeutuu merkittävästi, jos nykyjärjestelmä puretaan. Valiokunta huomauttaa, että Puolustusvoimat kouluttaa eri kursseilla juuri sen määrän henkilöitä, joita Puolustusvoimat tarvitsee lakisääteisten tehtäviensä hoitoon.

Muuta

(18) Tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksestä annetussa laissa (93/2017) tarkoitettujen tutkintojen, oppimäärien ja muiden laajojen osaamiskokonaisuuksien edellyttämä osaaminen kuvataan viitekehyksessä yhdenmukaisella, ymmärrettävällä ja vertailukelpoisella tavalla, ja siinä määritellään myös tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien keskinäiset suhteet. Edellytetyt osaamisen perusteella ne sijoitetaan tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehykseen jollekin kahdeksasta vaatavuustasosta.

(19) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettu lakimuutos aiheuttaa muutostarpeita viitekehyksessä. Muutokset koskisivat viitekehyslain nojalla annettua valtioneuvoston asetusta tutkintojen ja muiden osaamiskokonaisuuksien viitekehyksestä (120/2017). Valtioneuvoston asetuksen liitteestä poistettaisiin nykymuotoinen yleisesikuntaupseerin tutkinto, ja lisättäväksi tulisi uusi yleisesikuntaupseerikurssi. Esitys viitekehyksen muuttamiseksi tulee toimittaa Opetushallitukseen, joka antaa lausuntonsa esityksestä ja toimittaa esityksen käsiteltäväksi opetus- ja kulttuuriministeriöön. Asetusmuutoksen valmistelun yhteydessä opetus- ja kulttuuriministeriö varmistaa, että yleisesikuntaupseerikurssi on lain tarkoittama tutkinto tai osaamiskokonaisuus, sekä arvioi kurssin edellyttämän osaamisen ja vaatavuustason.

Yhteenveto

(20) Valiokunta toteaa, että esitetylle uudelle sääntelylle on olemassa hyvät perusteet. Nykyinen kaksivuotinen yleisesikuntaupseerikoulutus on tarpeettoman pitkä ja kansainvälisesti huonosti vertailukelpoinen. Esimerkiksi Norjassa, Isossa-Britanniassa ja Yhdysvalloissa maisterintutkinto vertautuu suomalaiseen yleisesikuntaupseerikurssiin. Malli on nähty ongelmalliseksi myös sen vuoksi, että yleisesikuntaupseerikurssille hakijoita on liian vähän tarpeeseen nähden. Vuoden mittainen kurssi voi osaltaan lisätä mielenkiintoa kurssia kohtaan, ja uusi koulutusmalli mahdollistaa myös upseereiden nopeamman koulutusyhteyden. Tämä näkökulma on valiokunnan mielestä erittäin tärkeä otettaessa huomioon tarve kasvattaa upseereiden määrää mahdollisimman nopeasti.

(21) Valiokunta katsoo myös, että ehdotetut muutokset selkeyttävät Maanpuolustuskorkeakoulun sotatieteellisen tutkinnon tutkintorakennetta. Sotatieteellisenä jatkotutkintona on vain sotatieteiden tohtoritutkinto, jolla on vankka ja tunnustettu asema yliopistojen tutkintojärjestelmässä. Maanpuolustuskorkeakoulussa on siten jatkossakin mahdollista suorittaa kolmitasoinen sotatieteellinen korkeakoulututkinto sekä sotatieteellistä täydennyskoulutusta.

Valiokunnan mietintö PuVM 5/2024 vp

(22) Yleisesikuntaupseerin tutkinnon muuttaminen yksivuotiseksi kurssiksi on valiokunnan mielestä merkittävä muutos upseereiden nykyiseen koulutusrakenteeseen. Valiokunta pitää tärkeänä, ettei upseerikoulutuksen laadusta tingitä, vaikka koulutusaika lyhenee. Tätä taustaa vasten uudistuksen läpiviennin seuranta ja uuden toimintamallin tuloksellisuuden arviointi on välttämätöntä. Puolustusministeriön tulee antaa vuoden 2026 loppuun mennessä puolustusvaliokunnalle selvitys siitä, miten tutkintouudistuksen tavoitteet on saavutettu (valiokunnan lausumaehdotus). Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että puolustushallinnolla on tiivis keskusteluyhteys Upseeriliittoon uutta kurssimallia sisäänaajettaessa myös sen varmistamiseksi, että uudelle kursseille löytyy kiinnostuneita hakijoita.

(23) Turvallisuusympäristön muutos ja Suomen Nato-jäsenyys ovat tuoneet merkittäviä lisätarpeita Puolustusvoimien henkilöstörakenteeseen. Uudet tehtävät vaativat paitsi lisäresursseja myös lainsäädännön uudistamista. Valiokunta toteaa, että Puolustusvoimien uusi henkilöstöstrategia on julkaistu vuoden 2024 alussa. Strategiassa kuvataan, miten toimintaympäristön haasteeseen vastataan. Valiokunta korostaa, että Puolustusvoimien henkilöstön riittävä määrä ja työssä jaksaminen ovat kriittisen tärkeitä kysymyksiä Suomen toimivalle maanpuolustusjärjestelmälle. Henkilöstöjärjestelmän kehittämistä tulee määrätietoisesti jatkaa huomioiden erityisesti Nato-jäsenyyden velvoitteet. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös reserviläisiä käytetään vapaaehtois-pohjalta yhä enemmän erilaisissa Nato-tehtävissä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Puolustusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 96/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto antaa vuoden 2026 loppuun mennessä selvityksen yleisesikuntaupseereiden koulutusta koskevan uudistuksen toimivuudesta.

Valiokunnan mietintö PuVM 5/2024 vp

Helsingissä 12.11.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Mikko Savola kesk

jäsen Otto Andersson r

jäsen Miko Bergbom ps

jäsen Timo Heinonen kok

jäsen Hanna Holopainen vihr

jäsen Tomi Immonen ps

jäsen Mika Kari sd

jäsen Pauli Kiuru kok

jäsen Jani Kokko sd

jäsen Juha Mäenpää ps

jäsen Jari Ronkainen ps

jäsen Hanna Räsänen kesk

jäsen Tuula Väättäinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola