

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 152/2018 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Laura Karppinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Birgitta Vuorinen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- erityisasiantuntija Merja Väistö, Opetushallitus
- asiakkuuspäällikkö Karri Inkinen, Tampereen teknillinen yliopisto
- puheenjohtaja Maarit Virolainen, Ammatillisen koulutuksen tutkimusseura OTTU ry
- toiminnanjohtaja Petri Lempinen, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- asiantuntija Mikko Vieltojärvi, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- erityisasiantuntija Hannele Louhelainen, Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- puheenjohtaja Jouni Kivistö-Rahnasto, Professoriliitto ry
- elinkeinopoliittinen asiantuntija Heikki Holopainen, Sivistystyönantajat ry
- asiantuntija Samuli Maxenius, Suomen Ammattiin Opiskelevien Liitto – SAKKI ry
- puheenjohtaja Alvar Euro, Suomen Lukiolaisten Liitto
- pääsihteeri Juuso Luomala, Suomen Opiskelija-Allianssi - OSKU ry
- koulutuspoliittinen asiantuntija Anniina Sippola, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- toiminnanjohtaja, YTT Leena Wahlfors, Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry
- koulutuspoliittinen asiantuntija Jani Kykkänen, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- järjestöpäällikkö Joonas Mikkilä, Suomen Yrittäjät ry
- innovaatiojohtaja Mervi Karikorpi, Teknologiateollisuus ry
- neuvottelupäällikkö Riku Matilainen, Tieteentekijöiden liitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- valtiovarainministeriö
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- Aalto-yliopisto
- Ammattikorkeakoulu Arcada
- Kansallinen koulutuksen arviointikeskus

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp

- Koulutuksen tutkimuslaitos, Jyväskylän yliopisto
- Lapin ammattikorkeakoulu
- Lappeenrannan teknillinen yliopisto
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Seinäjoen ammattikorkeakoulu
- Taideyliopisto
- Suomen Kuntaliitto
- Akava ry
- Akavan Erityisalat
- Ammattiosaamisen kehittämissyhdystys AMKE ry
- Keskuskauppakamari
- Metsäteollisuus ry
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Ekonomit ry
- Tekniikan Akateemiset TEK
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK ry
- Yliopistokeskusten yhteistyöfoorumi

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia. Esityksen tavoitteena on tarjota korkeakouluille uusia mahdollisuuksia vastata tulevaisuuden osaamistarpeisiin. Tavoitteena on kasvattaa korkeakoulututkinnon suorittavien osuutta parantamalla jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia ja helpottamalla korkeakoulutukseen pääsyä. Esitys liittyy korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision 2030 toimeenpanoon.

Jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien tarjoamista ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen tehtävänä vahvistettaisiin. Lainsäädäntöä ehdotetaan selvennettäväksi täydennyskoulutuksen tarjoamisen osalta siten, että olisi yksiselitteistä, että myös tutkinnon osia sisältävää koulutusta (ns. moduuleja) voi tarjota täydennyskoulutuksena.

Korkeakoulujen tilauskoulutusta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että tutkintoon johtavaan tilauskoulutukseen voisivat jatkossa osallistua myös Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvan valtion kansalaiset ja näihin rinnastettavat, mukaan luettuna suomalaiset. Korkeakoulu ei perisi tilauskoulutusta järjestäessään maksuja opiskelijalta, vaan koulutuksen maksaisi jatkossakin kokonaisuudessaan tilaaja. Esityksessä ehdotetaan, että tilaaja ei voisi periä koulutuksen kustannuksia opiskelijalta, joka on EU/ETA-valtion kansalainen. Tilauskoulutuksen järjestäminen ei saisi jatkossakaan heikentää korkeakoulun antamaa perus- tai jatkokoulusta eikä koulutusta saisi järjestää opiskelijavalinnan kiertämisen tarkoituksessa.

Ehdotetuilla laeilla joustavoitettaisiin myös korkeakoulutukseen hakeutumista. Korkeakoulujen yhteishaun ja erillisvalinnan käyttöaloja selvennettäisiin, ja lakeihin ehdotetaan lisättäviksi säännökset joustavammista hakumenettelyistä erillisvalinnoissa. Opiskelijoiden siirtymistä korkeakoulun sisällä helpotettaisiin joustavoittamalla siirto-opiskelijoiden hakumenettelyä koskevia säännöksiä.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp

Yliopistojen ylempiä korkeakoulututkintoja ja ammattikorkeakoulujen ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja koskevia säännöksiä joustavoitettaisiin siten, että kansainvälisenä yhteistyönä järjestettävässä tutkintoon johtavassa koulutuksessa tutkintojen tavoitteellinen suorittamisaika voisi molemmilla korkeakoulusektoreilla olla yksi, puolitoista tai kaksi lukuvuotta.

Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon kelpoisuusvaatimuksia joustavoitettaisiin siten, että opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä olisi kolmen vuoden sijaan kahden vuoden työkokemus hakukelpoisuuden tuottavan tutkinnon suorittamisen jälkeen. Ammattikorkeakoulututkinto tai muu soveltuva korkeakoulututkinto säilyisi hakukelpoisuusvaatimuksena, mutta lisäksi ammattikorkeakoulu voisi ottaa opiskelijaksi sen, jolla se katsoo muutoin olevan riittävät tiedot ja taidot opintoja varten. Vastaava säännös koskee jo kaikkia muita korkeakoulututkintoon johtavia koulutuksia.

Korkeakouluille myönnettävät hankerahoitukset siirrettäisiin valtionavustuslain piiristä yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaiseen rahoitusjärjestelmään.

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision toimeenpanoa koskevien ehdotusten lisäksi esitykseen sisältyy myös ehdotus Lappeenrannan teknillisen yliopiston nimen muuttamisesta muotoon Lappeenrannan—Lahden teknillinen yliopisto LUT. Ylioppilas- ja opiskelijakuntien tehtävistä poistettaisiin jäsenten nimittäminen opintotukilautakuntiin, jotka on lakkautettu vuoden 2018 alusta lukien.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2019. Opiskelijavalintaa koskevat säännökset tulisivat kuitenkin voimaan 1 päivänä tammikuuta 2020, ja niitä sovellettaisiin otettaessa opiskelijoita syksyllä 2020 alkavaan koulutukseen. Kansainvälisenä yhteistyönä järjestettävän tutkintoon johtavan koulutuksen tavoitteellisia suorittamisaikoja koskevat säännökset tulisivat voimaan 1 päivänä elokuuta 2020.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Sivistysvaliokunta pitää kannatettavana hallituksen esityksen sisältämiä muutosehdotuksia jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien parantamiseksi ja korkeakoulutukseen pääsyn helpottamiseksi. Esityksellä luodaan korkeakouluille uusia keinoja vastata entistä paremmin tuleviin osaamistarpeisiin sekä mahdollisuuksia keventää hallinnollista työtä ja suunnata resursseja perustehtävien hoitamiseen.

Ehdotus ei velvoita korkeakouluja tietynlaisen koulutuksen järjestämiseen, vaan korostaa korkeakoulujen keskeistä roolia jatkuvan oppimisen edellytysten tarjoamisessa. Korkeakoulut voivat harkintansa mukaan hyödyntää olemassa olevia rakenteita ja tarjontaa sekä kehittää uusia toimintamalleja. Valiokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan työssä olevien ammattilaisten kouluttaminen haastaa opettajat kehittämään kurssien sisältöä sekä opetusmenetelmiä, mikä voi antaa virikkeitä korkeakoulujen perusopetuksen kehittämiseen. Harkittu ja tarvelähtöinen tutkintojen osien hyödyntäminen edistää lisäksi korkeakoulujen yhteyttä työelämän eri toimijoihin.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp

Esitys antaa uusia keinoja myös korkeakoulujen kansainvälistä toimintaa koskeviin kehittämistarpeisiin. Valiokunta toteaa, että tämä näkökulma on tärkeä ottaa huomioon korkeakouluja koskevien uudistusten valmistelussa suomalaisen korkeakoulutuksen maailmanlaajuisesta kilpailukykyisyydestä huolehtimiseksi.

Kehitettäessä korkeakoulujen ja yritysten sekä muiden organisaatioiden kanssa tehtävää yhteistyötä on hyvä ottaa huomioon se, että yritysten ja organisaatioiden haasteet vaativat usein monitieteistä tarkastelua. Tieteenalojen yhteistyön lisäksi myös korkeakoulujen ulkopuolelle menevät kansalliset ja kansainväliset yhteistyöverkostot ovat tulevaisuudessa osaamisen kehittämisessä entistä tärkeämpiä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomautuksin.

Jatkuva oppiminen

Yleistä. Esityksellä vahvistetaan jatkuvan oppimisen roolia korkeakoulujen toiminnassa. Jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien laajentamiseen tähtäävät korkeakoulujen tehtäviä, niissä annettavaa opetusta ja tilauskoulutusta koskevat muutosehdotukset. Valiokunta pitää perusteltuna, että korkeakoulut vastaavat osaltaan kasvavaan yhteiskunnalliseen koulutustarpeeseen ja tarjoavat nykyistä enemmän keinoja jatkuvaan oppimiseen osaavan työvoiman saatavuuden vahvistamiseksi. Jatkuva oppiminen tulee nähdä laaja-alaisena kokonaisuutena, johon vaikuttaa koulutuspolitiikan lisäksi myös työvoima- ja elinkeinopolitiikka.

Osaamisen tarpeet muuttuvat koko ajan työelämän ja laajemminkin yhteiskunnan muutoksissa. Useimpien ammattien ydinosaamiset pysyvät ennallaan, mutta ammatissa toimiminen vaatii yhä enemmän uusia osaamisia. Tulevaisuudessakin monella ammattialalla toimiminen edellyttää muodollista pätevyyttä. Myös työikäisellä aikuisella tulee olla mahdollisuus osaamisensa vahvistamiseen esimerkiksi tutkinto tai sen osa suorittamalla.

Täydennyskoulutuksena tarjottavat tutkinnon osat. Sääntelyä ehdotetaan selkeytettäväksi siten, että jatkossa on yksiselitteistä, että myös tutkinnon osia sisältävää koulutusta on mahdollista tarjota samoin edellytyksin kuin muuta täydennyskoulutusta. Valiokunta toteaa, että läheskään aina ei ole tarvetta tähdätä uuteen tutkintoon osaamisen päivittämiseksi, sillä usein siihen riittää jonkin osakokonaisuuden, moduulin, suorittaminen.

Tutkinnon osat tarjoavat myös pohjan koulutuksen kansainväliseen tarjontaan. Kansainvälinen toiminta vaatii korkeakouluilta osaamista, jota jo kertyneen lisäksi on hyvä kehittää edelleen.

Tilauskoulutus. Esityksen mukaan tilauskoulutuksen järjestäminen ehdotetaan säädettäväksi korkeakoulujen mahdollisuudeksi, ei lakisääteiseksi velvollisuudeksi. Korkeakoulujen tutkintoon johtavan tilauskoulutuksen väylä avataan EU-/ETA-valtion kansalaisille mukaan lukien suomalaiset. Ratkaisu varmistaa suomalaisten ja muiden EU-/ETA-valtion kansalaisten sekä EU-

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp

/ETA-valtioiden ulkopuolisten maiden kansalaisten yhdenmukaiset mahdollisuudet osallistua tilaajan maksamaan koulutukseen.

Valiokunta katsoo, että tilauskoulutuksen kohderyhmän laajentaminen tuo uusia mahdollisuuksia tilaajan tarpeisiin sopivan tutkinnon hankkimiseen ja laajentaa tutkintoon johtavan koulutuksen rahoituspohjaa. Tilauskoulutuksen eri muodot kehittävät niin yksilön, elinkeinoelämän kuin korkeakoulunkin osaamista sen henkilöstön työtä rikastuttaen.

Valiokunta painottaa, että tilauskoulutusta ei voi järjestää opiskelijavalinnan kiertämiseksi, eikä sen järjestäminen saa vaarantaa korkeakoulun perustehtävien toteutumista. Jos korkeakoulun henkilöstö- ja muut resurssit eivät riitä tilauskoulutuksen järjestämiseen heikentämättä maksutonta tutkintokoulutusta, tilauskoulutusta ei voi tarjota. On pidettävä kiinni siitä, että tilauskoulutuksesta ei muodostu päänavausta, jolla voi olla nyt ehdotettua laajempia seuraamuksia koulutusjärjestelmällemme esim. siten, että tulevaisuudessa yksittäinen henkilö voisi ostaa itselleen koulutuksen. Tilauskoulutus on julkisesti rahoitetusta tutkintokoulutuksesta erillistä toimintaa. Suomalaiselle ja muun EU-/ETA-valtion kansalaiselle korkeakoulututkinnon suorittaminen olisi edelleen kaikissa tapauksissa maksutonta.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille tilauskoulutukseen osallistuvan opiskelijan oikeusturva verrattuna muun tutkintokoulutuksen opiskelijaan. Saamaansa selvitykseen viitaten valiokunta toteaa, että tilauskoulutuksesta alun perin säädettyä säädettiin erikseen, mitä yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännöksiä sovelletaan tilauskoulutuksen opiskelijoihin. Perusratkaisu oli, että he eivät ole normaalin tutkintokoulutuksen opiskelijan asemassa, vaan heihin sovelletaan vain sellaisia säännöksiä, jotka ovat yhteensovitettavissa tilauskoulutukseen huomioon ottaen sen erityisluonne maksuttomaan tutkintokoulutukseen verrattuna. Samaa periaatetta noudatetaan nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä, mitä valiokunta pitää perusteltuna.

Opiskelemaan hakeutumisessa käytettävän ns. ensikertalaisstatuksen menettä, kun ottaa vastaan korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan. Opiskelupaikan vastaanottamista koskevaa säännöstä ei sovelleta tilauskoulutuksen osallistujiin, koska heihin ei sovelleta opiskelijavalintaa koskevia säännöksiä. Opiskelupaikan vastaanottamissäännös on samalla ns. yhden paikan sääntö. Tätä ja ensikertalaisstatuksen menettämistä koskevia sääntöjä ei ole tarkoituksenmukaista soveltaa tilauskoulutuksen osallistujiin, koska heidän opiskelunsa tilauskoulutuksessa ei vie maksuttoman tutkintokoulutuksen resursseja. Opiskelupaikkojen varaaminen ensikertalaisille hakijoille ja yhden paikan sääntö perustuvat molemmat tarpeeseen saattaa yhteiskunnan tarjoama ja kustantama korkeakoulutus mahdollisimman monen ulottuville. Vastaavaa tarvetta ei ole silloin, kun osallistutaan koulutukseen, jota yhteiskunta ei kustanna. Kyseessä ei ole tilauskoulutuksen osallistujien suosiminen, vaan tilauskoulutuksen erityispiirteiden huomioon ottaminen. Vastaavista syistä tilauskoulutuksen opiskelijaan ei sovelleta opiskelijalle etuja ja oikeuksia suovia säännöksiä, kuten opiskelun enimmäisaikoja, vaan tilaaja ja korkeakoulu sopivat näistä keskenään.

Tilauskoulutus perustuu olennaisesti sopimussuhteeseen yhtäältä tilaajan ja korkeakoulun sekä toisaalta tilaajan ja koulutukseen osallistujan välillä. Tämän vuoksi valiokunta pitää perusteltuna olla säätämättä tilauskoulutukseen osallistujien asemasta tilaajan maksukyvyttömyyden varalta. Tilauskoulutukseen osallistumisen mahdollisuus työnantajan tai muun tahon kustantamana ei

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp

heikennä kenenkään muun mahdollisuutta päästä maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Valiokunta muistuttaa, että lain mukaan korkeakoulun on perittävä koulutuksen tilaajalta tilauskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu.

Tilaaja ja tilauskoulutukseen osallistuja sopivat keskenään tilauskoulutukseen osallistumisen ehtoista ja myös tilaajan vastuusta opiskelevan tilauskoulutuksen aikaisesta toimeentulosta. Tilaajana voi olla muukin kuin työnantaja, esimerkiksi yleishyödyllinen yhteisö, joten mahdollisuus opintotukeen sitä koskevan lainsäädännön mukaisesti on tarkoituksenmukaista. Käytännössä työsuhteessa oleva tilauskoulutukseen osallistuja voi tulorajojen takia saada opintotukea vain, mikäli hän opiskelee päätoimisesti eikä tee varsinaista työtään.

Tilaukoulutuksen osallistujien on täytettävä samat kelpoisuusehdot kuin maksuttoman tutkintokoulutuksen osallistujien. Varsinaisessa opiskelijavalinnassa opiskelupaikan saavat siinä parhaiten menestyvät, joten erityisesti hakupainealoilla opiskelijoiden lähtötaso on pelkkää kelpoisuutta korkeampi. Korkeakouluissa on myös em. vähäisemmän hakupaineen aloja, joten nykyäänkin opetukseen osallistuvien lähtötaso vaihtelee. Vastaavia opintoja on tarjolla myös avoimessa korkeakouluopetuksessa, jossa osallistujien ei tarvitse täyttää mitään kelpoisuusehtoa. Siten valiokunta katsoo, että tilauskoulutukseen osallistumisen mahdollisuus normaalista tutkintokoulutuksesta poikkeavasti ei ole eriarvoistavaa.

Valiokunta korostaa, että lähtökohtaisesti on voitava luottaa korkeakoulujen kykyyn huolehtia laadunvarmistuksesta ja toiminnan korkeasta eettisestä tasosta mukaan lukien opiskelijavalinnan kiertämiskiellon noudattaminen. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä on lakiin perustuva oikeus saada korkeakouluilta määräämänsä koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja muut seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot myös tilauskoulutuksen osalta, joten ministeriö pystyy myös oma-aloitteisesti seuraamaan tilauskoulutusta ja tarvittaessa antamaan ohjausta lain soveltamisessa. Valiokunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa tilauskoulutusta koskevan uudistuksen vaikutuksia tilauskoulutuksen laatuun, korkeakoulujen perustoimintaan sekä jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien kehittymiseen ja raportoi seurantatulokset. (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*)

Opiskelijavalinta

Opiskelijavalintaa koskevia säännöksiä (yliopistolaki 36 § ja ammattikorkeakoulu laki 28 §) ehdotetaan muutettavaksi siirto-opiskelijoiden valinnan sujuvoittamiseksi. Valiokunta pitää tätä tarpeellisenä muutoksena, koska sujuvalla siirto-opiskelun mahdollisuudella voidaan ehkäistä tarvetta päällekkäisten tutkintojen suorittamiseen ja nopeuttaa opiskelijan opintojen loppuun saattamista.

Esityksellä ehdotetaan laajennettavaksi erillisvalintojen käyttöalaa vähäisessä määrin: yhteishaussa täyttämättä jääneisiin opiskelupaikkoihin sekä ensimmäisen syklin koulutuksiin (yliopiston alemmat tutkinnot ja ammattikorkeakoulututkinnot) silloin, kun opiskelijat valitaan samanaikaisesti suomen- ja ruotsinkieliseen koulutukseen ja vastaavaan vieraskieliseen koulutukseen (yliopistolaki 36 a § ja ammattikorkeakoululaki 28 a §). Muutoksilla pyritään selkeyttämään opiskelijavalintaa siten, että erillisvalintaa voidaan korkeakoulun harkinnan mukaan soveltaa sellai-

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp

siin valintatyyppeihin, joihin yhteishaku ei parhaiten sovellu. Yhteishaku säilyy opiskelijavalinnan pääväylänä. Valiokunta pitää ehdotusta tarpeellisena.

Lakiehdotuksiin ehdotetut joustavan valinnan säännökset koskevat vain valintaa ja ovat luonteeltaan mahdollistavia, joten korkeakoulu voi harkita joustavan valinnan käyttöönoton tarkoituksenmukaisuutta ja esimerkiksi päättää olla käyttämättä sitä lainkaan tai käyttää sitä vain otettaessa opiskelijoita yhteishaussa täyttämättä jääneille opiskelupaikoille. Valiokunta painottaa, että jos joustavaa valintaa käytetään siten, että siinä valituilla opiskelijoilla myös opiskelun aloitusajan kohta vaihtelee, tulee korkeakoulun huolehtia myös näiden opiskelijoiden integroimisesta korkeakouluyhteisöön ja opintoihin.

Valiokunta korostaa valintaprosessin läpinäkyvyyden ja selkeyden varmistamista. Tämä edellyttää, että korkeakoulut valmistelevat valintaperusteensa huolella siten, että ne ovat selkeät, hakijan tiedossa jo hakuvaiheessa ja hakijoihin yhdenmukaisesti sovellettavat. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan joustava valinta ei vaaranna hakijoiden yhdenvertaista kohtelua, sillä hakija voi itse päättää hakemisensa ajankohdan ja siten vaikuttaa mahdollisuuksiinsa tulla valituksi. Korkeakoulujen intressissä on järjestää valinnat siten, että ne saavat valituksi parhaat hakijat.

Tutkintojen tavoitteellisten suoritusaikojen joustot kansainvälisen yhteistyön koulutuksissa

Lakiesityksessä luodaan yliopistojen kansainvälisenä yhteistyönä järjestettävän ylemmän korkeakoulututkinnon laajuutta koskeva jouston mahdollisuus. Se koskee vain niitä tutkintoja, joiden laajuudesta ei ole säädetty tutkintokohtaisesti. Muutos antaa yliopistolle mahdollisuuden päättää, että tutkinnon tavoitteellinen suoritus aika on kahden lukuvuoden sijasta yksi lukuvuosi tai puolitoista lukuvuotta. Vastaavasti ammattikorkeakoululakiin ehdotetaan muutos, joka mahdollistaa sen, että ammattikorkeakoulu voi päättää, että ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opintojen pituus vastaa säädetyn vähintään yhden tai enintään puolentoista lukuvuoden sijasta kahden lukuvuoden opintoja.

Ehdotettua jouston mahdollisuutta ei uloteta muihin kuin kansainvälisenä yhteistyönä järjestettävään yhteis- ja kaksoistutkintoihin. Vuonna 2017 Suomessa suoritettiin 2 753 ylempää ammattikorkeakoulututkintoa, joista 15 yhteis- tai kaksoistutkintona, ja 14 911 ylempää korkeakoulututkintoa, joista 183 yhteis- tai kaksoistutkintona. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ei ole todennäköistä, että nyt ehdotettu käyttöalaltaan varsin suppea poikkeus tulee johtamaan laajaan paineeseen myöhemmin supistaa kaikkien ylempien korkeakoulututkintojen laajuutta. Kansainvälisenä yhteistyönä järjestettävissä koulutuksissa suoritetaan vain vähän tutkintoja, joten niiden ei myöskään arvioida vaarantavan tutkintojärjestelmän kokonaisuuden hahmottamista ja selkeyttä. Valiokunta pitää ylempiä korkeakoulututkintoja koskevaa joustomahdollisuutta hyvänä kansainvälisen koulutustoiminnan mahdollisuuksien turvaamiseksi ja painottaa, että joustot kohdistuvat vain laissa rajattuun tarkoitukseen. Suoritettava tutkinto ja tutkintonimikkeet tulee määrittellä huolella, jotta erilaiset tutkinnot eivät tule aiheuttamaan väärinymmärryksiä työmarkkinoilla.

Jatkotutkintoihin on edelleen kelpoisuusvaatimuksena soveltuva ylempi korkeakoulututkinto tai soveltuva ylempi ammattikorkeakoulututkinto. Korkeakoulu vastaa siitä, että tutkinnolle sääde-

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp

tyt tavoitteet niin jatko-opintojen kuin työelämänkin suhteen täyttyvät, vaikka tutkinnon laajuuteen olisi sovellettu joustoa.

Rahoitus

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa tuli esille huoli korkeakoulujen riittävästä rahoituksesta lisääntyvien ja laajentuvien tehtävien, esimerkiksi jatkuvan oppimisen vahvistamisen, hoitamisen mahdollistamiseksi. Asiantuntijalausunnoissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että uudet velvollisuudet eivät saa johtaa siihen, että tutkintokoulutuksen resursseja joudutaan vähentämään. Valiokunta tunnistaa em. huolet ja toteaa, että jatkuvan oppimisen haasteeseen vastaaminen tulee vaikuttamaan jatkossa korkeakoulujen rahoitukseen ja rahoitusmalliin. Sitä valmistellaan erikseen opetus- ja kulttuuriministeriössä osana korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision toimeenpanotyötä. Vision valmisteluryhmä esittää raportissaan (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 35/2018) korkeakoulujen rahoitusmallin uudistamista mm. siten, että jatkuvan oppimisen osuus rahoitusmalleissa lisääntyisi. Muutokset edellyttävät valtioneuvoston ja opetus- ja kulttuuriministeriön asetusten muuttamista. Valmisteluryhmän raportin mukaan uudistettut rahoitusmallit ja ohjausprosessit voitaisiin ottaa käyttöön ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen seuraavalla sopimuskaudella vuodesta 2021 alkaen.

Sivistysvaliokunta painottaa, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen tulee tukea riittävästi niille lakisääteisesti annettujen tehtävien ja velvollisuuksien hoitamista. (**Valiokunnan lausumaehdotus 2**) Sivistysvaliokunta uudistaa mietinnössään (SiVM 8/2015 vp) todetun, että valiokunta korostaa korkeakoulujen rahoituspohjan laajentamishankkeita. Tärkeää on pohtia myös, miten valtion, kuntien ja muun julkisen sektorin, yritysten ja muiden yhteisöjen sekä yksilöiden vastuut jatkuvan oppimisen taloudellisten edellytysten turvaamiseksi olisi mahdollista toteuttaa.

Muita huomioita

Valiokunta pitää perusteltuna muutosehdotusta, että ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin vaaditaan vähintään kahden vuoden työkokemus nykyisen kolmen vuoden sijasta. Muutosesitys helpottaa työikäisten mahdollisuuksia kouluttautua ja kehittää osaamistaan muuttuvan työelämän tarpeisiin.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitettiin huoli korkeakoulujen velvollisuudesta huolehtia yhteistyöstään toisen asteen koulutuksen järjestäjien kanssa. Valiokunta korostaa yhteistyön merkittävyyttä ja toteaa, että opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välisiin tulossopimuksiin vuosille 2017—2020 sisältyy kirjaus, jonka mukaan korkeakoulut lisäävät yhteistyötään toisen asteen koulutuksen järjestäjien kanssa korkeakouluopintoihin siirtymisen nopeuttamiseksi. Valiokunta katsoo, että nykyinen menettely on tarkoituksenmukainen, ja pitää tärkeänä, että yhteistyön jatkuvuus varmistetaan myös tulevilla tulossopimuksissa.

Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esille, että esityksen valmistelussa ei ole juurikaan tehty henkilöstövaikutusten arviointia. Valiokunta korostaa, että ehdotettujen uudistusten toteuttaminen edellyttää myös korkeakoulujen henkilöstön ammatillisen osaamisen kehittämistä ja työhyvinvoinnin ylläpitämistä.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp

Lopuksi

Suomessa on käyty laajaa keskustelua jatkuvan oppimisen tarpeesta, joka valiokunnan saaman asiantuntijalausunnon mukaan ulottuu jopa miljoonaan aikuiseen 2020-luvun aikana. Näköpiirissä on eritasoisen täydennyskoulutuksen ja avoimen korkeakouluopetuksen volyymin vahvistuminen entisestään. On tärkeää, että koulutusta kehitetään vastaamaan toimintaympäristön tarpeita, ja tässä tulee varmistaa, että tutkintokoulutuksessa opiskelevien asema ja tutkintokoulutuksen laatu eivät kärsi. Valiokunta toteaa, että nyt esitetyt ja myös tulevat koulutusta koskevat uudistukset edellyttävät korkeakoulujen laatujärjestelmien kehittämistä. Kun koulutuksen joustavuus lisääntyy, laadunhallinnan menettelyjä on kehitettävä siten, että niillä voidaan varmistaa eri oppimisväylien tasalaatuisuus.

Korkeakoulutukseen pääsyä ja joustavia kouluttautumismuotoja tulee kokonaisuudessaan kehittää, koska se on työntekijöiden, elinkeinoelämän ja koko suomalaisen yhteiskunnan etu. Tärkeää on kiinnittää huomiota siihen, että kouluttautumiseen kannustetaan myös heitä, joilla opiskelun aloittamisen kynnyks on korkealla. Myös ammatillisen koulutuksen tutkinnon suorittaneiden mahdollisuuksia hyödyntää korkeakoulujen koulutuskokonaisuuksia tulee vahvistaa.

Valiokunta toteaa, että vaikka käsiteltävänä oleva esitys ei sinällään hetkessä lisää jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia, antaa se vahvan viestin, että jatkuvalla oppimisella on tulevaisuudessa nykyistä merkittävämpi rooli ja korkeakoulujen tulee ottaa tämä toiminnassaan huomioon. Lisäksi sen sisällöllistä kehittämistä on tarpeen jatkaa, jotta korkeakoulujen osaaminen saadaan monipuolisesti työelämän hyödyksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 152/2018 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy kaksi lausumaa. (Valiokunnan lausumaehdotukset)

Valiokunnan lausumaehdotukset

1. *Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa tilauskoulutusta koskevan uudistuksen vaikutuksia tilauskoulutuksen laatuun, korkeakoulujen perustoimintaan sekä jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien kehittymiseen ja raportoi seurantatulokset.*
2. *Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa ja varmistaa, että uusien tehtävien toteuttaminen ei vaaranna korkeakoulujen mahdollisuutta hoitaa tutkintokoulutusta ja tutkimusta koskevia perustehtäviään.*

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp

Helsingissä 30.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sari Multala kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Pekka Puska kesk
jäsen Sami Savio ps
jäsen Jani Toivola vihr
jäsen Pilvi Torsti sd
jäsen Raija Vahasalo kok
varajäsen Timo Heinonen kok (osittain)
varajäsen Hanna-Leena Mattila kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp
Vastalause 1

VASTALAUSE 1

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi tilauskoulutusta koskevaa yliopistolain 9 §:ää ja ammattikorkeakoulun 13 §:ää siten, että jatkossa tilauskoulutuksen tarjoaminen myös EU/EA-alueen kansalaisille olisi mahdollista.

Useat lausunnonantajat ovat suhtautuneet muutokseen kielteisesti, sillä lain vaikutusten arviointi on ollut puutteellista ja lain tarpeellisuuden perustelut ontuvat. Muutoksella voi olla ennakoimattomia seurauksia suomalaiseen korkeakoulujärjestelmään.

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2030:n yhteydessä käytävissä keskusteluissa on tullut usein ilmi, että tutkintokoulutuksen rooli osaamisen tunnistamisessa ja sen päivittämisessä kapeenee koko ajan. Laajasti hyväksytty näkemys on ollut, että koulutustarjontaa tulisi kehittää myös tutkintokoulutuksen lisäksi palvelemaan erityisesti jatkuvan oppimisen tarvetta. Tähän keskusteluun heijastaen on erikoista, että hallitus esittää lakimuutosta, joka pikemminkin sementoi tutkintoon johtavan koulutuksen roolia myös jatkuvan oppimisen kontekstissa. Ensisijainen tarve täydennyskoulutuksessa on kuitenkin tutkintoa pienemmille, modulaarisille kokonaisuuksille, joilla voitaisiin tutkintokoulutusta nopeammin ja joustavammin päivittää ja lisätä osaamista. Kokonaisten tutkintojen hankkiminen tilauskoulutuksena on työnantajan kannalta kankea keino työntekijöiden osaamisen päivittämiseen. Moduuleihin keskittyminen myös palvelisi paremmin pienten ja keskisuurten yritysten tarpeita, joilla ei välttämättä ole resursseja laajamittaisesti uudelleen kouluttaa työntekijöitään.

Tilauskoulutuksena suomalaisille opiskelijoille tuotettavan koulutuksen tarve jää lain perusteluissa epäselväksi. Tilauskoulutuksen mahdollistaminen lienee relevanttia vain joidenkin säänneltyjen alojen kohdalla. On hyvin hankala arvioida lain vaikutuksia, mikäli ei ole selkeää kuvaa siitä, millä aloilla koulutusta ruvetaan tarjoamaan myös tilauskoulutuksena, sillä uudistus voi aikaansaada muutoksia myös maksuttomana tutkintokoulutuksena tarjottavan koulutuksen volyyymiin.

Henkilöstövaikutusten puutteellinen arviointi nousee esiin myös sivistysvaliokunnalle annetuissa lausunnoissa. Koulutusvolyymin kasvattaminen tilauskoulutuksella tarvitsee paitsi henkilökuntaa myös nykyisen henkilökunnan täydennyskoulutusta. Tilauskoulutuksessa hyödynnettäisiin samaa opettajajoukkoa kuin muussakin tutkintokoulutuksessa. Jo nyt lukiolaisten, avoimen yliopiston opiskelijoiden ja aikuisopiskelijoiden tuominen saman opetuksen piiriin on teettänyt runsaasti lisätyötä yliopistojen henkilöstölle. Uusi tilauskoulutus synnyttäisi myös tulevasta koulutuksesta vastuussa olevan henkilöstön täydennys- ja uudelleenkoulutustarpeita, joita ei ole otettu huomioon hallituksen esityksessä. Yliopistoilla ei ole olemassa korkeakouluopettajien reserviä, joka hoitaisi uusia tehtäviä. Opiskelijoiden vaihteleva lähtötaso synnyttää lisäohjaustarvetta. Tätä ei kuitenkaan ole huomioitu millään tavalla opettajien työsuunnitelmissa tai yliopistojen työehtosopimuksen opetustuntimäärissä.

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp
Vastalause 1

Tilauuskoulutukseen osallistuviin ei sovelleta korkeakoulujen opiskelijavalintasäännöksiä, vaan opiskelijaryhmä valikoituu lähtökohtaisesti tilaajan toimesta. Tilauuskoulutusta järjestävän korkeakoulun on kuitenkin varmistettava, että opiskelijoilla on yliopistolain 37 §:n ja ammattikorkeakoululain 25 §:n mukainen kelpoisuus korkeakouluopintoihin. Vaikka lain perusteluissa sanotaankin, että tilauuskoulutusta ei saa järjestää opiskelijavalinnan kiertämiseksi, on tätä käytännössä mahdoton valvoa. Kieltoa voidaan kiertää erilaisilla omistus- ja sopimusjärjestelyillä, joihin puuttuminen on korkeakouluille mahdotonta tai vähintäänkin resursseja vievää. Korkeakoululle tai tilaajalle tuskin syntyy suurta intressiä oman toimintansa valvontatoimiin, joten asia jää lainvalvojan tehtäväksi. Yliopistolla ei myöskään ole tosiasiallista mahdollisuutta valvoa tilaajan eikä tilaajalla yliopiston toimintaa, vaan reagoida ainoastaan sille mahdollisesti tulleeseen tietoon.

Tilauuskoulutuksen tarpeellisuutta perustellaan myös korkeakoulujen rahoituspohjan laajentamisella. Arvio 1 000 tilauuskoulutustutkinnosta vuositasona on kuitenkin erittäin optimistinen. Arvio tuhannesta uudesta tutkinnosta on hankala myös siinä mielessä, että tässä vaiheessa ei voida arvioida, mille aloille tutkinnot tulisivat. Korkeakoulut eivät todennäköisesti saa tilauuskoulutuksen laajentamisella aikaan kovin merkittäviä tuottoja tarpeiden vähäisyyden ja instrumentin kankeuden vuoksi. Näin ollen yliopistojen rahoituspohjan tosiasialliselle laajentumiselle ei juuri-kaan ole edellytyksiä. Vaikka tässä vaiheessa tilauuskoulutuksen maksajana toimiikin tilaaja, edistää se koulutuksen kaupallistumista ja avaa portin maksulliselle tutkintokoulutukselle myös suomalaisten ja EU/ETA-opiskelijoiden keskuudessa.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin sivistysvaliokunnan mietinnön mukaisena paitsi 1. lakiehdotuksen 9 § ja 2. lakiehdotuksen 13 § poistetaan.

Helsingissä 30.11.2018

Li Andersson vas

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia. Esityksen tavoitteena on tarjota korkeakouluille uusia mahdollisuuksia vastata tulevaisuuden osaamistarpeisiin. Tavoitteena on kasvattaa korkeakoulututkinnon suorittavien osuutta parantamalla jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia ja helpottamalla korkeakoulutukseen pääsyä. Esitys liittyy korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision 2030 toimeenpanoon.

Jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien tarjoamista ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen tehtävänä vahvistettaisiin. Lainsäädäntöä ehdotetaan selvennettäväksi täydennyskoulutuksen tarjoamisen osalta siten, että olisi yksiselitteistä, että myös tutkinnon osia sisältävää koulutusta (ns. moduuleja) voi tarjota täydennyskoulutuksena.

Korkeakoulujen tilauskoulutusta koskevia säännöksiä muutettaisiin siten, että tutkintoon johtavaan tilauskoulutukseen voisivat jatkossa osallistua myös Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvan valtion kansalaiset ja näihin rinnastettavat, mukaan luettuna suomalaiset. Korkeakoulu ei perisi tilauskoulutusta järjestäessään maksuja opiskelijalta, vaan koulutuksen maksaisi jatkossakin kokonaisuudessaan tilaaja. Esityksessä ehdotetaan, että tilaaja ei voisi periä koulutuksen kustannuksia opiskelijalta, joka on EU/ETA-valtion kansalainen. Tilauskoulutuksen järjestäminen ei saisi jatkossakaan heikentää korkeakoulun antamaa perus- tai jatkokoulusta, eikä koulutusta saisi järjestää opiskelijavalinnan kiertämisen tarkoituksessa.

Ehdotetuilla laeilla joustavoitettaisiin myös korkeakoulutukseen hakeutumista. Korkeakoulujen yhteishaun ja erillisvalinnan käyttöaloja selvennettäisiin, ja lakeihin ehdotetaan lisättäviksi säännökset joustavammista hakumenettelyistä erillisvalinnoissa. Opiskelijoiden siirtymistä korkeakoulun sisällä helpotettaisiin joustavoittamalla siirto-opiskelijoiden hakumenettelyä koskevia säännöksiä.

Yliopistojen ylempiä korkeakoulututkintoja ja ammattikorkeakoulujen ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja koskevia säännöksiä joustavoitettaisiin siten, että kansainvälisenä yhteistyönä järjestettävässä tutkintoon johtavassa koulutuksessa tutkintojen tavoitteellinen suorittamisaika voisi molemmilla korkeakoulusektoreilla olla yksi, puolitoista tai kaksi lukuvuotta.

Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon kelpoisuusvaatimuksia joustavoitettaisiin siten, että opiskelijaksi ottamisen edellytyksenä olisi kolmen vuoden sijaan kahden vuoden työkokemus hakukelpoisuuden tuottavan tutkinnon suorittamisen jälkeen. Ammattikorkeakoulututkinto tai muu soveltuva korkeakoulututkinto säilyisi hakukelpoisuusvaatimuksena, mutta lisäksi ammattikorkeakoulu voisi ottaa opiskelijaksi sen, jolla se katsoo muutoin olevan riittävät tiedot ja taidot opintoja varten. Vastaava säännös koskee jo kaikkia muita korkeakoulututkintoon johtavia koulutuksia.

Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision toimeenpanoa koskevien ehdotusten lisäksi esitykseen sisältyy myös ehdotus Lappeenrannan teknillisen yliopiston nimen muuttamisesta muotoon Lap-

Valiokunnan mietintö SiVM 12/2018 vp
Vastalause 2

peenrannan-Lahden teknillinen yliopisto LUT. Ylioppilas- ja opiskelijakuntien tehtävistä poistetaisiin jäsenten nimittäminen opintotukilautakuntiin, jotka on lakkautettu vuoden 2018 alusta lukien.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kannattaa lakiesityksen useimpia tavoitteita, sillä niillä vastataan ainakin osittain nykyajan haasteisiin sekä opiskelun että työelämän muuttumisesta. Vaikka useimpien ammattien ydinosaamisalueet pysyvät ennallaan, vaaditaan monissa ammateissa yhä enemmän uudentyypistä osaamista, mihin luonnollisesti koulutuspolitiikassa tulee jatkossa varautua. Tähän tulee osoittaa myös riittävä rahoitus.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä kannattaa lähtökohtaisesti opiskelijavalintojen joustavoittamista. Jatkossa on kuitenkin varmistettava, että tilauskoulutuksen sisältö ja laatu ovat yhdenvertaisia normaaliin tutkintoon johtavan koulutuksen kanssa.

Pidämme useiden asiantuntijalausuntojen tavoin hyvin ongelmallisena sitä, että erillisvalintojen sääntely on lakiesityksessä puutteellista. Erityisen ongelmalliseksi tilanne voi muodostua, jos oppilaitosten sisäänotossa ei nykyiseen tapaan varmisteta alalle parhaiten soveltuvien hakijoiden sisäänpääsyä.

Katsomme, että valinnoissa tulee noudattaa tiettyä määräaikaa, jonka jälkeen valinnat tehdään hakijoiden paremmuusjärjestyksessä. Ehdotamme vastalauseessamme erillisvalintojen toteuttamista koskevaa pykälämuutosta molempiin lakiehdotuksiin sekä tätä käsittelevää lausumaa. (**Vastalauseen lausumaehdotus**)

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotukset hyväksytään muutoin valiokunnan mietinnön mukaisina paitsi 1. lakiehdotuksen 36 a §:n 3 momentti ja 2. lakiehdotuksen 28 a §:n 3 momentti poistetaan. (**Vastalauseen muutosehdotus**)

ja että hyväksytään yksi lausuma. (**Vastalauseen lausumaehdotus**)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin korkeakoulujen kansallista erillisvalintaa koskevien säännösten tarkistamiseksi siten, että yhdenvertaisuus toteutuu valinnoissa.

Helsingissä 30.11.2018

Ritva Elomaa ps
Sami Savio ps