

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 13/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä marraskuuta 2014 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 241/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Virpi Korhonen, opetus- ja kulttuuriministeriö
- toiminnanjohtaja Jorma Virkkala, Professoriliitto
- toiminnanjohtaja Eeva Rantala, Tieteentekijöiden liitto TTL
- toiminnanjohtaja Riitta Rissanen, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto ARENE ry.
- asiantuntija Veli-Matti Taskila, Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- toiminnanjohtaja Leena Treuthardt, Suomen yliopistot UNIFI ry
- koulutuspoliittinen sihteeri Tapio Heiskari, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- puheenjohtaja Tuomo Tikkanen, Suomen psykologiliitto ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- Opetushallitus
- Helsingin yliopisto
- Humanistinen ammattikorkeakoulu
- Hämeen ammattikorkeakoulu
- Itä-Suomen yliopisto
- Jyväskylän ammattikorkeakoulu
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Seinäjoen ammattikorkeakoulu
- Taideyliopisto
- Tampereen ammattikorkeakoulu
- Tampereen yliopisto
- Turun yliopisto
- Akava ry
- Avoimen yliopiston foorumi
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK
- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry
- Sairaala fyysikot ry
- Sosnet Valtakunnallinen sosiaalityön yliopistoverkosto
- Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- Suomen Farmasialiitto ry
- Suomen Lääkäriliitto ry
- Suomen Yrittäjät
- Toimihenkilökeskusjärjestö STTK

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia. Lakeihin lisättäisiin säännökset erikoistumiskoulutuksista. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erikoistumiskoulutukset ovat jo työelämässä toimineille suunnattuja ammatillista kehittymistä ja erikoistumista edistäviä koulutuksia, joita yliopistot ja ammattikorkeakoulut järjestävät korkeakoulututkinnon suorittaneille ja niille, joilla korkeakoulu toteaa muutoin olevan opintoja varten riittävät tiedot ja valmiudet.

Erikoistumiskoulutuksena voitaisiin järjestää koulutus, jonka laajuudesta, tavoitteista, kohde-

ryhmästä ja opiskelijan asiantuntemuksen osoittamisesta on sovittu ammattikorkeakoulujen tai yliopistojen keskinäisessä yhteistyössä yhdessä työ- ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Opiskelijat erikoistumiskoulutukseen ottaisi korkeakoulu.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan erikoistumiskoulutukset ovat jo työelämässä toimineille suunnattua ammatillista kehittymistä ja erikoistumista edistävää koulutusta. Esityksen tarkoituksena on parantaa työelämän ja työelämässä toimivien asiantuntijoiden tai asiantuntijoiksi tähtäävien osaamista. Muutokset voivat parantaa mahdollisuuksia kehittää asiantuntijuutta aloilla, joilla ei ole aikaisemmin järjestetty erikoistumiskoulutusta tai vastaavia opintoja. Nykyisissä työtehtävissä myös vaaditaan aiempaa moninaisempaa, mutta sisällöltään tarkkarajaista osaamista.

Tarkoituksena on, että erikoistumiskoulutukset tuovat korkeakoulujen tutkintojärjestelmään täydennyskoulutusta pysyvämmän vaihtoehdon tutkinnon jälkeisen osaamisen täydentämiseen, sen sijaan että tutkintoon johtavaa koulutusta käytetään osaamisen täydentämiseen. Siten erikoistumiskoulutus voi vähentää tarvetta suorittaa moninkertaisia korkeakoulututkintoja.

Valiokunnan mielestä tällaiselle uudistukselle on työelämässä tarvetta ja sen tavoitteet ovat kannatettavia. Jo työelämässä toimineille suunnattu ammatillista kehittymistä ja erikoistumis-

ta edistävä erikoistumiskoulutus sopii korkeakoulujen tehtäviin. Tarkoitus on myös selkeyttää erikoistumiskoulutusten asemaa suhteessa tutkintokoulutukseen ja täydennyskoulutukseen. Sen vuoksi esityksessä yhtenäistetään ja selkeytetään erikoistavaa koulutusta ja täydennyskoulutusta koskevia käsitteitä. Valiokunta kannattaa hallituksen esityksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Rajanveto muihin koulutuksiin

Korkeakoulutettujen asiantuntijuuden kehittämistarpeisiin vastataan nykyjärjestelmässä yliopistojen erikoistumiskoulutuksilla ja erikoistumisopinnoilla, ammattikorkeakoulujen ammatillisilla erikoistumisopinnoilla, korkeakoulutettujen oppisopimustyyppisellä koulutuksella ja täydennyskoulutuksella. Myös tutkinnon osien suorittamista (avointa yliopisto-opetusta ja avointa ammattikorkeakouluopetusta) sekä tutkintokoulutusta ml. lisensiaattikoulutus käytetään tähän tarkoitukseen. Asiantuntijuuden täydentämisen mahdollisuudet vaihtelevat aloittain.

Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että nykyistä jatkokoulutuskenttää selkeytetään ehdotetulla tavalla ja että uudistuksessa tarkoitettu yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen erikois-

tumiskoulutus löytää oikean paikkansa nykyisessä jatkokoulutusmahdollisuuksien kirjossa. Hallituksen esityksessä tarkoitettujen erikoistumiskoulutukset ovat osaksi koulutusjärjestelmää tulevia uusia kokonaisuuksia, jotka vastaavat työelämän ja korkeakoulutettujen osaamistarpeisiin. Nykyisistä erikoistumiskoulutuksista ja erikoistumisopintoja koskevista säännöksistä luovutaan. Myös oppisopimustyyppisen täydennyskoulutuksen rahoituksesta luovutaan. Uudet erikoistumiskoulutukset eivät ole tutkintokoulutusta eivätkä täydennyskoulutusta vaan oma koulutusmuotonsa.

Erikoistumiskoulutusta on tarkoitus luoda sellaiseen yhteiskunnallisesti merkittävään pysyväisluonteiseen osaamistarpeeseen, johon voidaan vastata korkeakouluissa tehtävään tutkimukseen perustuvalla koulutuksella ja johon ei ole liiketaloudellisena toimintana toteutettavaa koulutustarjontaa. Erikoistumiskoulutus ei siis olisi yleissivistävää tai harrastustoimintaan liittyvää koulutusta, yleiseen täydennyskoulutustarpeeseen vastaavaa koulutusta eikä avoimilla koulutusmarkkinoilla toimivaa, korkeakoulujen ja muiden organisaatioiden palvelutarjontaa vastaavaa ja tämän tarjonnan kanssa kilpailevaa täydennyskoulutusta. Tutkintokoulutuksesta erikoistumiskoulutukset eroavat ennen kaikkea tavoitteiltaan. Erikoistumiskoulutuksilla tavoitellaan laajan osaamispohjan sijaan tarkkarajaisempaa työelämässä tarvittavaa osaamista.

Uudistuksen myötä ei tässä tarkoitetuista yksittäisistä erikoistumiskoulutuksista enää annettaisi asetustason säännöksiä, vaan niistä päättäisivät yliopistot sopimusmenettelyssä yhdessä työ- ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Sivistysvaliokunta korostaa, että uudistuksessa tarkoitettuja erikoistumiskoulutuksia eivät ole ne koulutukset, joiden sisällöstä, tavoitteista tai toteuttamistavasta on erikseen säädetty. Esimerkkinä tästä valiokunta mainitsee erikoislääkäri- ja erikoishammaslääkärikoulutuksen tai psykoterapeuttikoulutuksen.

Hallituksen esityksessä korostetaan, että erikoistumiskoulutus ei olisi tutkintoon johtavaa koulutusta. Valiokunta korostaa, että jatkossakin on mahdollista liittää esimerkiksi lisensiaa-

tin tutkinnon osaksi erikoistumiskoulutusosion, joka silloin on tutkintokoulutusta ja siten esimerkiksi opiskelijalle maksutonta. Yhtä tärkeää on, että jatkossa ei nykyisistä tutkintoon liittyvistä osaamiskokonaisuuksista eriytetä osia korkeakoulujen erikoistumiskoulutusjaksoiksi sen vuoksi, että korkeakoulu voi periä niistä maksun. Uudistus ei saa milloinkaan osin johtaa korkeakoulujen perustutkintojen tason laskuun. Uudistus ei myöskään saa johtaa sellaiseen kehitykseen, jossa virkojen ja tehtävien hoitamiseksi asetettuja kelpoisuusehtoja joudutaan koulutuksen sirpaleistumisen vuoksi alentamaan. Valiokunta korostaa, että erikoistumiskoulutus ei tuota automaattisesti tiettyä pätevyyttä tai osoita tiettyä kelpoisuutta vaan pätevyyksien hyväksyminen ja kelpoisuuksien toteaminen perustuu aina muuhun lainsäädäntöön. Mahdollisten väärinymmärrysten välttämiseksi tulisi jatkossa kiinnittää huomiota erikoistumiskoulutuksia koskevan informaation selkeyteen.

Sivistysvaliokunta pitää kannatettavana, että hallituksen esityksen mukaisesti luodaan nykyistä selväpiirteisempi rakenne korkeakoulujen jatkokoulutukselle. Yhteiskunnan ja maamme elinkeinoelämän jatkuvat muutokset ja siitä johtuvat uudet taito-tietovaatimukset edellyttävät selkeän elinikäisen oppimisen jatkopolun myös korkeakouluopiskelun osalta. Valiokunta korostaa kuitenkin, että jatkossa on huolehdittava rajanvedosta toisaalta markkinaehtoiseen ja -vetoiseen koulutukseen ja toisaalta korkeakoulujen omaan täydennyskoulutukseen. Erityisesti avoimet koulutusmarkkinat pyrkivät jatkuvasti uudistamaan tarjontaansa työelämän tarpeiden mukaisesti. Esityksessä ja sen perusteissa ei ole otettu kantaa siihen, voiko markkinaehtoista koulutusta myöhemmin syntyä erikoistumiskoulutuksena toteutetuille asiantuntijuusaloille. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että rajanvetoa tämänkin mahdollisuuden osalta jatkossa selkeytetään.

Valiokunta korostaa myös avoimen korkeakouluopetuksen asemaa ja sen nykyisiä mahdollisuuksia tarjota tutkinnon osiin liittyvää opetusta laajalle opiskelijaryhmälle edulliseen hintaan. Valiokunta ei pidä järkevänä, että avoimen

korkeakouluopetuksen nykyistä rahoitusta jatkossa mahdollisesti siirretään korkeakoulun sisällä erikoistumiskoulutuksen rahoitukseen ja siten heikennetään tämän koulutusmuodon tarjontaa nykyisestään.

Uudistuksella luotavan korkeakoulujen sopimusmenettelyn puitteissa tulee selkeyttää rajat eri koulutusmuotojen kesken. Rajanvedossa valiokunta korostaa erityisesti korkeakouluissa tehtävän tutkimuksen sisällöllistä merkitystä korkeakoulujen erikoistumiskoulutukselle.

Valiokunta korostaa lisäksi, että esityksessä ja sen perusteluissa ei käsitellä uudistuksen mahdollisia vaikutuksia erikoistumiskoulutuksen opetuksen antajiin eli suurelta osin korkeakoulujen opetus- ja tutkimushenkilökuntaan. Uudistuva erikoiskoulutusrakenne edellyttää toimiakseen myös sen, että korkeakoulut arvioivat uudelleen jatkokoulutukseen tarvittavan henkilökunnan määrän ja henkilökunnan osaa- mistarpeen.

Erikoistumiskoulutusten rahoitus

Sivistysvaliokunta pitää kannatettavana, että opetus- ja kulttuuriministeriö kohdentaa vuosina 2015 ja 2016 järjestettäviin erikoistumiskoulutuksiin korkeakouluille valtionavustusta (yht. 4 milj. euroa). Yhtä tärkeää olisi, että muut hallinnonalat arvioivat oman toimialansa osalta erikoistumiskoulutuksen tarvetta ja sen rahoitusta siten, että kaikilla koulutusaloilla on tarjolla tarpeen mukaisia kohtuuhintaisia erikoistumiskoulutuksia. Hallituksen esityksessä ei ole otettu tarkemmin kantaa siihen, miten muut ministeriöt näin päättäessään voisivat osallistua erikoistumiskoulutuksen kustannuksiin. Rahoituksen suuntaamisesta ja rahoitusmallien kehittämisestä päättää kukin ministeriö. Väliaikaisen rahoituksen käytön aikana tulisi varmistaa nykyisten tarpeellisten koulutusten jatko ja mahdollistaa myös uusien koulutuskokonaisuuksien synty. Mahdollisimman laaja rahoitusrakenne on edellytys erikoistumiskoulutusten lisääntymiselle.

Hallituksen esityksen mukaan erikoistumiskoulutukset rahoitettaisiin korkeakoulujen perusrahoituksella ja opiskelijamaksuilla. Rahoitus pohjaa esitetään yhtenäistettäväksi siten, että

korkeakoulut voisivat periä koulutuksista maksuja tai toteuttaa niin päättäessään koulutukset myös maksutta. Maksujen enimmäismäärästä säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella. Sivistysvaliokunta pitää erittäin tärkeänä, että maksuille esitetään myös enimmäisrajaa. Valiokunta esittää harkittavaksi, että erikoistumiskoulutuksesta perittävän opintopistekohtaisen enimmäishinnan määrittämisessä otettaisiin huomioon todelliset syntyvät kokonaiskustannukset, sillä eri koulutusalojen kustannukset eroavat merkittävästi toisistaan. Sivistysvaliokunta pitää myös tärkeänä, että asiantuntijan työttömyysjakso voidaan ottaa huomioon siten, että maksu ei käytännössä muodosta ylivoimaista esettä tarpeelliselle jatkokoulutukselle.

Valiokunta painottaa erikoistumiskoulutuksen työelämälähtöisyyttä. Erikoistumiskoulutus käytännössä vahvistaa perustutkinnon jälkeistä osaamista niin, että muuttuvat yhteiskunnalliset haasteet pystytään huomioimaan ja tarjoamaan riittävän laadukasta osaamista työelämän haasteisiin. Esityksen työelämäpainotteisuus haastaa myös työnantajat kasvattamaan rahoitusosuuttaan osallistumalla kokonaan tai osin erikoistumiskoulutuksesta osallistujalle aiheutuviin kustannuksiin. Työnantajat voivat myös osallistua kyseisen erikoisalan koulutuksen ja tutkimuksen rahoittamiseen ja näin tukea erikoistumiskoulutuksen järjestämisen edellytyksiä korkeakouluissa. Valiokunnan mielestä tulisi selvittää verotukselliset mahdollisuudet sekä työnantajien, työntekijöiden että yrittäjien osalta edistää tässä tarkoitettujen asiantuntijoiden jatkokoulutusta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty erilaisia kantoja siitä, että erikoistumiskoulutus sisällytetään yliopistojen rahoituskehykseen vuodesta 2017 alkaen. Valiokunta toteaa, että vaikka korkeakoulujen perusrahoitusta erikoistumiskoulutuksen rahoittamiseksi suunnitellaankin lisättäväksi vuodesta 2017 alkaen, vaarana on, että nykyisessä taloudellisessa tilanteessa erikoistumiskoulutuksen kustannusvaikutusten kompensointi ei toteudu ja yliopistojen perustutkintokoulutuksen ja tutkimuksen voima-

varat niukkenevat entisestään. Valiokunta ei pidä tällaista kehitystä hyväksyttävänä.

Yksityiskohtaisempi valmistelu korkeakoulujen rahoitusmalleista, esimerkiksi siitä, huomioidaanko erikoistumiskoulutuksen suoritettujen opintopisteet, kuten avoimen korkeakouluopetuksen opintopisteet vai rahoitusmallin muissa osissa, tullaan valiokunnan saaman selvityksen mukaan tekemään yhteistyössä korkeakoulujen kanssa. Sivistysvaliokunta pitää nyt ehdotettua erikoistumiskoulutuskokonaisuutta erittäin tärkeänä ja painottaa sen vuoksi, että korkeakoulujen rahoitusmallin tulisi aidosti kannustaa koulutuksen järjestämiseen ja sisältää myös korkeakouluille suunnattuja välttämättömiä lisäresursseja vastapainona viime vuosien määrärahalleikkauksille.

Sopimusmenettely

Sivistysvaliokunta kannattaa esityksen ehdotusta siitä, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut sopivat jatkossa erikoistumiskoulutuksista. Uusi sopimusmenettely luo korkeakouluille tarpeen tiivistää keskinäistä yhteistyötä ja kehittää uudistuksen käytännössä edellyttämät yhteiset toimintatavat. Asiantuntijalausunnoissa on muun muassa pidetty haastavana sellaisten erikoistumiskoulutuksen alueiden löytämistä, jotka ovat pidemmällä aikavälillä kestäviä ja vastaavat uudistuviin osaamisen tarpeisiin. Siksi on tärkeää pohtia, miten työelämäkeskustelua käydään eri koulutusaloilla sekä miten tiettyihin koulutuksiin lopulta päädytään. Sivistysvaliokunta painottaa työelämän tarpeiden huomioon ottamista ja tarvetta verkostomaiseen sopimiseen ja yhteistyöhön koulutuksen järjestämisessä. Verkostojen avoimuus ja mahdollisuus liittyä niihin muodostamisen jälkeen on tärkeää.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty huoli eräiden nykyisten erikoistumiskoulutusten tulevaisuudesta, kun niitä koskeva mahdollinen erityissääntely poistuu tai kun tiettyä alaa koskeva koulutus ja tutkinto on mielletty ammattiin hyväksymisen tai laillistuksen edellytykseksi. Valiokunta korostaa, että korkeakouluilla ei ole voimassa olevassa laissakaan varsinaista velvoitetta järjestää säädettyjä eri-

koistumiskoulutuksia. Koulutukset on tähänkin asti sopimuspohjaisesti pyritty järjestämään kunkin koulutuksen tarvetta vastaavasti. Sivistysvaliokunta pitää jatkossakin erittäin tärkeänä, että uudistuksen yhteydessä huolehditaan aikaisemmin erikoistumisopintojen piirissä olleiden ja työelämässä jo tarpeelliseksi koettujen koulutusten järjestämisestä, vaikka velvollisuutta erikoistumiskoulutusten järjestämiseen ei yliopistoille ja ammattikorkeakouluille tule. Valiokunta pitää selvänä, että erikoistumiskoulutusta varten ehdotettu uusi neuvottelumenettely ja vahva työelämäyhteys nostavat esiin todelliset koulutustarpeet.

Sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyvien erikoistumiskoulutusten osalta valiokunta toteaa, että erikoistumiskoulutus uudistus ei hallituksen esityksen mukaan vaikuta Sosiaali- ja terveysalan valvontaviraston Valviran toimintaan ja mahdollisuuksiin myöntää esimerkiksi nimikesuojauksen erikoistumiskoulutuksen perusteella. Valiokunnan arvion mukaan uudistus voi onnistuessaan parantaa mahdollisuuksia järjestää tätä erittäin tarpeellista koulutusta laajentamalla koulutuksen rahoituspohjaa.

Muut huomiot

Sivistysvaliokunta pitää kannattavana, että erikoistumiskoulutuksen opiskelijat rinnastettaisiin säädöstasolla pääsääntöisesti tutkintoon johtavassa koulutuksessa oleviin opiskelijoihin, siten että opiskelijaksi ottaminen, valintaperusteista päättäminen ym. esityksessä mainitut seikat koskisivat myös erikoistumiskoulutusta.

Hallituksen esityksen mukaan Opetushallitus ylläpitäisi julkista luetteloa erikoistumiskoulutusta koskevista sopimuksista. Julkisen luettelon on tarkoitus olla yksinkertainen yhteenveto voimassa olevista erikoistumiskoulutusta koskevista korkeakoulujen sopimuksista, ja siitä arvioidaan aiheutuvan vain vähäisiä kustannuksia. Siihen liittyvän hallinnollisen työn arvioidaan jäävän vähäiseksi. Sivistysvaliokunta viittaa lausuntoonsa (SiVL 11/2014 vp) hallituksen esityksestä eduskunnalle talousarvioksi vuodelle 2015 (HE 131/2014 vp). Lausunnossaan valiokunta on esittänyt erityisen huolensa Opetus-

hallituksen määrärahojen tasosta vuodelle 2015. Valiokunta ei pidä mahdollisena, että hallituksen esityksessä tarkoitettu rekisteri olisi mahdollista luoda ja ylläpitää Opetushallituksessa ilman todellisia kustannuksia vastaavaa resurssiliästä.

Uudistuksen seuranta

Sivistysvaliokunta korostaa erikoistumiskoulutusta koskevan uudistuksen merkitystä korkeakoulutettujen asiantuntijoiden osaamisen päivitämässä ja laajentamisessa työelämän kasvavia tarpeita vastaavasti. Valiokunta edellyttää, että hallitus seuraa korkeakoulujen tarjoaman jatkokoulutuksen toteutumista ottaen huomioon koulutuksen tarpeen eri aloilla, koulutusmäärien riittävyden ja muut koulutuksen tarjoajat sekä jatkokoulutuksen rahoituspohjan laajentumista ja opiskelijakohtaisten maksujen tason määräytymistä. Hallituksen tulee antaa asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2018 loppuun mennessä. Valiokunta ehdottaa asiasta lausumaa (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja

että hyväksytään lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa korkeakoulujen tarjoaman jatkokoulutuksen toteutumista ottaen huomioon koulutuksen tarpeen eri aloilla, koulutusmäärien riittävyden ja muut koulutuksen tarjoajat, sekä jatkokoulutuksen rahoituspohjan laajentumista ja opiskelijakohtaisten maksujen tason määräytymistä. Hallituksen tulee antaa asiasta selvitys sivistysvaliokunnalle vuoden 2018 loppuun mennessä.

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Raija Vahasalo /kok
vpj. Inkeri Kerola /kesk
jäs. Ritva Elomaa /ps (osittain)
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Jukka Gustafsson /sd
Pauli Kiuru /kok
Kimmo Kivelä /ps

Sanna Lauslahti /kok
Silvia Modig /vas
Ville Niinistö /vihr
Mikaela Nylander /r
Tuula Peltonen /sd
Tuomo Puumala /kesk
Pauliina Viitamies /sd.

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Marjo Hakkila
valiokuntaneuvos Kaj Laine.