

SIVISTYSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 23/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 39 ja 41 §:n sekä ammattikorkeakoululain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä marraskuuta 2014 lähettänyt sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi yliopistolain 39 ja 41 §:n sekä ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 243/2014 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitussihteeri Laura Hansén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Ritva Sammalkivi, Opetushallitus
- toiminnanjohtaja Riitta Rissanen, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto ARENE ry.

- koulutuspoliittinen suunnittelija, KM Sari Kokko, Näkövammaisten Keskusliitto ry
- asiantuntija Veli-Matti Taskila, Suomen ammattikorkeakouluopiskelijakuntien liitto — SAMOK ry
- koulutuspoliittinen sihteeri Tapio Heiskari, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- puolustusministeriö
- Helsingin yliopisto
- Jyväskylän ammattikorkeakoulu
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Oulun yliopisto
- Turun yliopisto
- Lapin ammattikorkeakoulu Oy
- Suomen yliopistot UNIFI ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia. Esityksessä ehdotetaan yhdenmukaistettaviksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain opiskeluoikeutta, opiskeluoikeuden jatkamista ja sen menettämistä koskevia säännöksiä. Korkeakouluopiskelijoiden opintoaikojen lyhentämiseksi yliopistolaikiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan opiskelija voisi ensimmäisenä opiskeluvuonna opiskelupaikan vastaanottamisen jälkeen ilmoittautua poissa ole-

vaksi, jos hän ensimmäisenä lukuvuonna suorittaa asevelvollisuuslain, siviilipalveluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaista palvelua, on äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla taikka on oman sairauden tai vamman vuoksi kyvytön aloittamaan opintojaan. Lisäksi korkeakouluopiskelijoiden opiskeluoikeutta koskevia säännöksiä tarkistettaisiin siten, että poissaoloaika, jota ei lueta opintojen suorittamisaikaan, lyhennettäisiin sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa kahdesta lu-

kuvuodesta yhteen lukuvuoteen. Ammattikorkeakoululakiin ehdotetaan lisättäväksi yliopistolain voimassa olevaa säännöstä vastaava säännös, jonka mukaan ammattikorkeakoulussa opintojen suorittamisaikaan ei laskettaisi poissaoloa, joka johtuu asevelvollisuuslain, siviilipal-

veluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaisen palvelun suorittamisesta taikka äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan pitämisestä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2015.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen pääasiallisena tavoitteena on lyhentää korkeakouluopiskelijoiden opintoaikoja ohjaamalla opiskelijoita nykyistä yhtäjaksoisempaan opiskeluun ja pidentää siten osaltaan työuria ja turvata korkeasti koulutetun työvoiman saatavuus. Samalla yhdenmukaistetaan eräitä opiskeluoikeutta koskevia yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännöksiä. Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Opiskelijan sairauden tai vamman huomioiminen ensimmäisen lukuvuoden jälkeen

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on herättänyt keskustelua se, että oma sairaus tai vammasta johtuva kyvyttömyys opintoihin otetaan huomioon ehdotetuissa yliopistolain 39 §:n 3 momentissa ja ammattikorkeakoululain 29 §:n 2 momentissa, kun ilmoitaudutaan poissa olevaksi ensimmäisenä lukuvuonna. Oma vamma ja sairaus on siis tässä säännöksessä asetettu samaan asemaan kuin ns. lakisääteiset, pykälässä luetellut muut syyt. Näitä ovat asevelvollisuus, siviilipalvelus, naisten vapaaehtoinen asepalvelus sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaat. Ehdotettuihin yliopistolain 41 §:n 3 momenttiin ja ammattikorkeakoululain 30 §:n 4 momenttiin opintojen suoritusajaksi laskettavista poissaoloista vastaavia perusteita eli omaa sairautta tai vammasta johtuvaa kyvyttömyyttä opiskeluun, ei ole kuitenkaan sisällytetty. Asiantuntijakuule-

misessa on viitattu hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa 1. lakiehdotuksen 41 §:n kohdalla todettuun, että jos opiskelija on ollut poissa olevana ensimmäisen opiskeluvuoden ajan oman sairauden tai vamman vuoksi, myöhempiin lukuvuosiin sijoittuva poissaolo kuluttaisi opintojen suorittamisaikaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetulla opiskelijaksi ilmoittautumista koskevilla pykälämuutoksilla on tarkoitus rajata opiskelijan oikeutta ilmoittautua poissa olevaksi heti ensimmäisenä lukuvuonna ja siten lyhentää opiskelun kokonaisaikaa. Sivistysvaliokunta pitää perusteltuna ja kannatettavana, että opiskelijan oma sairaus tai vamma otetaan tässä säännöksessä huomioon lakisääteisten syiden rinnalla, kun on kyse päätöksestä ottaa vastaan opiskelupaikka.

Opiskelijan otettua vastaan opiskelupaikan hän voi ensimmäistä opiskeluvuotta lukuun ottamatta ilmoittautua poissa olevaksi mistä tahansa syystä yhden lukuvuoden ajaksi sen kuluttamatta opintojen suorittamisaikaa. Opintojen suorittamisaikaa ei kuluta myöskään poissaolo vanhempainvapaiden tai asevelvollisuuden tai siviilipalveluksen suorittamisen vuoksi. Näille ns. lakisääteisistä syistä johtuville poissaoloille ei ole säädetty enimmäisaikaa. Muista kuin lakisääteisistä syistä johtuva em. yhden lukuvuoden yli menevä poissaolo kuluttaa lähtökohtaisesti opintojen suorittamisaikaa. Jos siis opiskelija on ilmoittautunut ensimmäisenä vuonna läsnä olevaksi mutta oman sairauden tai vamman takia on ollut kyvytön opiskelemaan ensimmäisen lukuvuoden, opiskelija on käyttänyt täysimääräisesti opiskeluoikeutta koskevissa säännöksissä

tarjotun mahdollisuuden olla kaksi lukukautta poissa opiskeluoikeutta kuluttamatta.

Asiantuntijaselvityksen mukaan opiskelijan sairauden tai vamman lisääminen lakiin ns. lakisääteiseksi syiksi olisi ongelmallista sen vuoksi, että sairaus ei ole samalla tavoin yksiselitteinen syy opintojen viivästymiseen kuin asevelvollisuuden suorittaminen tai äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaan pitäminen, vaan sen huomioiminen edellyttää korkeakoulun harkintaa sairauden vaikutuksesta opintojen pitkittymiseen. Sairauksia on monenlaisia, ja niiden vaikutukset opiskeluaikaan ovat kovin erilaisia. Jos sairaus haluttaisiin lisätä ns. lakisääteiseksi syyksi, tulisi harkittavaksi tasapuolisuuden vuoksi myös muita vastaavia syitä, joiden yksiselitteinen määrittäminen ei ole lausunnon mukaan mahdollista.

Valiokunta korostaa, että jos opiskeluoikeus on päättymässä, mutta opiskelija ei ole vielä valmistunut, hän voi hakea korkeakoululta lisäaikaa opintojen loppuun saattamiseksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ammattikorkeakoululakiin tätä koskeva uusi 30 a §, joka vastaa sisällöllisesti yliopistolain jo voimassa olevaa 42 §:ää. Säännösten mukaan lisäajan myöntämisessä tulee huomioida opiskelijan elämäntilanne. Opiskelijoiden henkilökohtaiset elämäntilanteet ovat siinä määrin erilaisia, ettei laissa ole mahdollista määritellä yksiselitteisesti edellytyksiä, joilla lisäaikaa voidaan myöntää. Säännösten perusteluissa on kuitenkin nimenomaisesti todettu, että opiskelijan sairauden tai vaikean elämäntilanteen, opiskeluaikaisen yhteiskunnallisen osallistumisen, kansainväliseen opiskelija- tai harjoittelijavaihtoon osallistumisen sekä systemaattiseen huippu-urheiluun osallistumisen vaikutus opiskeluun tulee huomioida lisäaikaa myönnettäessä. Valiokunta viittaa tältä osin myös mietintöönsä (SiVM 4/2005 vp — HE 12/2005 vp) jossa valiokunta piti välttämättömänä, että pitkäaikaisesti sairastuneiden, vaikeasti vammaisten ja äitiys- tai vanhempainvapaalla olevien osalta opintoaika voi tarvittaessa jatkua hankaluudesta.

Asiantuntijakuulemisessa on lisäksi painotettu, että lisäajan arvioinnissa on otettava huo-

mioon myös opiskelijan lapsen tai nuoren tai puolison vaikea vammaisuus tai sairastuminen. Lisäksi vammaisten opiskelijoiden kohdalla on otettava huomioon muun muassa ongelmat opiskelussa tarvittavien apuvälineiden kanssa. Näkövammaisen korkeakouluopiskelija ei voi opiskella täysipainoisesti, jos hänelle välttämättömän apuväline rikkoutuu, eikä hän saa apuvälineen korjauksen ajaksi tilalle vastaavaa apuvälinettä. Tällainen tilanne voi aiheuttaa opinnoissa useamman kuukauden tauon. Näkövammaisilla opiskelijoilla voi myös olla ongelmia opiskelussa tarvittavien materiaalien saatavuudessa, mikä hidastaa opintoja eikä ole opiskelijasta aiheutuva syy.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan opiskelijan sairaus, samoin kuin muut opiskelijan elämäntilanteeseen liittyvät syyt, huomioidaan käytännössä aina opiskelijan oman selvityksen perusteella myönnettäessä lisäaikaa opiskeluoikeuteen. Valiokunta huomauttaa myös, että poissa olevaksi ilmoittaudutaan vähintään yhdeksi lukukaudeksi. Lain tavoitteiden toteutumisen kannalta olisi tärkeää, että opiskelija mahdollisuksiensa mukaan suorittaisi opintoja edes osan lukukaudesta tai muutoin osa-aikaisesti. Jos sairaus on viivästyttänyt opintoja (joko läsnä olevaksi tai poissa olevaksi ilmoittautuneena), se huomioidaan lisäaikaa myönnettäessä.

Sivistysvaliokunta pitää saamiaan perusteluita riittävinä eikä ehdota omaa sairautta tai vammaa koskevien kriteereiden lisäämistä opiskeluoikeutta määritteleviin säännöksiin.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) mukainen palvelu

Asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että ensimmäisenä lukuvuonna voisi ilmoittautua pois- sa olevaksi myös opiskelija, joka suorittaa sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaista palvelusta. Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen mukaisen säännöksen tarkoituksena on kuitenkin, että korkeakouluopintoihin hakeutuisivat vain ne, jotka aikovat opintonsa myös aloittaa. Mikäli hakijan tiedossa on, että ensimmäisenä lukuvuonna tarkoitus on opintojen sijaan tehdä jotakin muuta, esimerkiksi olla

ansiotyössä, opintoihin tulisi hakeutua vasta myöhemmässä vaiheessa. Näin opiskelupaikka ei jää hyödyntämättä, samalla kun moni muu hakija jää kokonaan ilman opiskelupaikkaa.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että kriisinhallinnasta annetun lain mukaiseen palvelukseen hakeutuminen on vapaaehtoista ja palveluksen ajalta maksetaan palkkaa. Tämän vuoksi sitä ei voida rinnastaa asevelvollisuuslain, siviilipalveluslain tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain mukaiseen palveluun.

Opiskeluoikeuden pituus korkeakouluissa

Asiantuntijakuulemisessa perusteella valiokunta pitää tarpeellisenä vielä todeta, että hallituksen esityksessä ehdotetaan, että poissaoloaika, jota ei lueta opintojen suorittamisaikaan, lyhennettäisiin sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa nykyisestä kahdesta lukuvuodesta (neljästä lukukaudesta) kahteen lukukauteen. Valiokunta toteaa, että tältä osin ehdotetut säännökset ovat yhteneväiset molemmilla korkeakoulusektoreilla.

Opiskeluoikeuden pituuden osalta yliopistolain säännökset poikkeavat ammattikorkeakoululain säännöksistä. Yliopistoissa sekä alemmaa että ylempää korkeakoulututkintoa suorittavalla on oikeus suorittaa tutkinnot viimeistään kahta vuotta niiden yhteenlaskettua tavoitteellista suorittamisaikaa pidemmässä ajassa (5/5,5/6 + 2 vuotta). Pelkkää alemmaa korkeakoulututkintoa suorittavalla on oikeus suorittaa tutkinto viimeistään yhtä vuotta sen tavoitteellista suorittamisaikaa pidemmässä ajassa (3/3,5 + 1 vuotta). Ammattikorkeakoulussa ammattikorkeakoulututkintoa suorittavalla on oikeus suorittaa tutkinto yhtä vuotta sen tavoitteellista suorittamisaikaa pidemmässä ajassa (3,5/4/4,5 + 1 vuotta). Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ei ehdoteta opiskeluoikeuden pituutta koskevia säännöksiä sisällöllisesti muutettaviksi, vaan esitys keskittyy opiskelijoiden poissaolojen vähentämiseen.

Yksityiskohtaiset perustelut

2. lakiehdotus

30 §. Opiskeluoikeus. Hallituksen esityksessä ehdotetaan pykälän sisällöllisten muutosten lisäksi pykälän rakenteen muuttamista siten, että se sisältää muutosten jälkeen 5 momenttia. Valiokunta kannattaa pykälään ehdotettuja muutoksia. Eduskunnassa on kuitenkin käsittelyssä myös toinen hallituksen esitys, jossa ehdotetaan myös muutoksia tähän samaan pykälään (SiVM 22/2014 vp — HE 244/2014 vp ja HE 308/2014 vp). Siinä ehdotetaan lisättäväksi voimassa olevaan pykälään uusi momentti. Näitä muutoksia ei ollut synkronoitu teknisesti hallituksen esitysten valmistelussa. Jotta hallituksen esityksissä olevat, samoja pykälää koskevat muutokset voivat tulla voimaan niiden tarkoituksen mukaisesti valiokunta ehdottaa tässä mietinnössä otettavaksi huomioon myös edellä mainitussa mietinnössä tehdyn muutoksen. Sen vuoksi pykälään lisätään uusi, edellisen muutoksen sisältöinen 6 momentti. Tämän johdosta myös johtolause muutetaan.

32 §. Opiskeluoikeuden menettäminen. Vastavasti kuin edellä 30 §:n perusteluissa on selvitetty, on valiokunta jo edellä mainitussa mietinnössä ehdottanut 32 §:ään hyväksyttäväksi uuden momentin. Jotta myös tämän pykälän kaikki muutokset tulisivat voimaan niiden tarkoituksen mukaisesti, valiokunta ehdottaa vastaavasti, että tässä yhteydessä teknisluonteisena muutoksena lisätään uusi 2 momentti.

Voimaantulosäännös. Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen mukaiset lait ehdotetaan tuleviksi voimaan 1 päivänä elokuuta 2015. Ehdotettavia lakeja sovellettaisiin lain voimaantulon jälkeen opintonsa aloittaviin opiskelijoihin, joten laeilla ei puututtaisi takautuvasti ennen lakien voimaantuloa opintonsa aloittaneiden opiskelijoiden opiskeluoikeuteen.

Valiokunnan mietinnössään ehdottamat 29, 30 ja 32 §:n muutokset perustuvat hallituksen esitykseen (HE 244/2014 vp), jonka on tarkoitus

tulla voimaan myös 1 päivänä elokuuta 2015, mutta ilman opintojen aloittamisaikaan liittyvää soveltamisrajoitusta. Asian selkiyttämiseksi valiokunta ehdottaa muutosta myös voimaantulosäännökseen.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella sivistysvaliokunta ehdottaa,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi johtolause, 30 ja 32 § sekä voimaantulosäännös muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

2.

Laki

ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan ammattikorkeakoululain (932/2014) 14, 29 §:n 2 momentti, 30 ja 32 §, sellaisina kuin niistä ovat 29 §:n 2 momentti, 30 ja 32 § laissa / , sekä lisätään lakiin uusi 29 §:n 3 momentti ja 30 a § seuraavasti:

30 §

Opiskeluoikeus

(1—5 mom. kuten HE)

Siirto-opiskelijan oikeus suorittaa tutkinto määräytyy siirrossa saadun opiskeluoikeuden mukaisen tutkinnon perusteella. Tutkinnon suorittamisaikaan lasketaan myös se läsnä- ja poissaoloaika, jonka opiskelija on käyttänyt siirron perusteena olevan opiskeluoikeuden mukaiseen opiskeluun. (Uusi)

32 §

Opiskeluoikeuden menettäminen

(1 mom. kuten HE)

Kun siirto-opiskelija ottaa vastaan uuden opiskeluoikeuden, hän menettää samalla siirron perusteena olevan opiskeluoikeutensa. (Uusi)

Voimaantulosäännös

(1 mom. kuten HE)

Muiden kuin 30 §:n 6 mom. ja 32 §:n 2 mom. osalta sovelletaan ennen tämän lain voimaantuloa opintonsa aloittaneisiin (poist.) tämän lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.

SiVM 23/2014 vp — HE 243/2014 vp

Helsingissä 24 päivänä helmikuuta 2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Raija Vahasalo /kok	Silvia Modig /vas (osittain)
vpj.	Inkeri Kerola /kesk	Mika Niikko /ps
jäs.	Ritva Elomaa /ps	Ville Niinistö /vihr (osittain)
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Mikaela Nylander /r (osittain)
	Jukka Gustafsson /sd	Tuula Peltonen /sd
	Leena Harkimo /kok	Tuomo Puumala /kesk (osittain)
	Pauli Kiuru /kok (osittain)	Simo Rundgren /kesk
	Kimmo Kivelä /ps (osittain)	Pauliina Viitamies /sd
	Sanna Lauslahti /kok	vjäs. Juho Eerola /ps (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine.