

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 66/2016 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 23/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Immo Aakkula, opetus- ja kulttuuriministeriö
- toiminnanjohtaja Riitta Rissanen, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- professori Jopi Nyman, Professoriliitto ry
- asiantuntija Anni Vesa, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- toiminnanjohtaja, YTT Leena Wahlfors, Suomen yliopistot UNIFI ry
- koulutuspoliittinen sihteeri Niina Jurva, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry
- toiminnanjohtaja Eeva Rantala, Tieteentekijöiden liitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Jyväskylän ammattikorkeakoulu
- Oulun yliopisto
- Centria-ammattikorkeakoulu
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Tampereen yliopisto
- Ammattikorkeakoulujen kielten ja viestinnän opettajien vastuuverkosto
- FINELC - Suomen yliopistojen kielikeskusten verkosto
- Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia. Esityksen mukaan korkeakoulut voisivat päätöksellään järjestää niiden tutkintoihin sisältyvän kielten ja viestinnän opetuksen yhdessä tai hankkia opetuksen toiselta yliopistolta tai ammattikorkeakoululta. Korkeakoululla olisi näin toimiessaan oikeus luopua osittain tai kokonaan itse antamasta tutkintoon kuuluvan kielten ja viestinnän opetusta. Ehdotus ei koske kielitieteiden eikä viestinnän alan tutkintoihin johtavaa opetusta, jonka tulee jatkossakin tapahtua kaikissa niissä korkeakouluissa, joilla on alan koulutusvastuu. Lakimuutoksella ei tavoitella muutoksia korkeakoulujen muuhun yhteistyöhön.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2016.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Sivistysvaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen tarkoituksena on antaa yliopistoille ja ammattikorkeakouluille mahdollisuus omalla päätöksellään tehdä nykyistä joustavammin korkeakoulujen välistä yhteistyötä kielten ja viestinnän opetuksen järjestämisessä. Esitys luo nykyistä paremmat keinot korkeakoulujen väliseen kustannustehokkaaseen yhteistoimintaan, koska sillä mahdollistetaan se, että korkeakoulun ei tarvitse järjestää itse opetusta, jonka se järjestää yhteistyönä tai toiselta korkeakoululta hankkimalla.

Pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaan hallituskaudella selkeytetään korkeakoulujen ja tutkimuslaitosten profiloitumista ja työnjakoa sekä lisätään yhteistyötä. Tavoitteena on myös korkeakoulujärjestelmän ja tutkimustoiminnan kustannustehokkuuden parantaminen, johon voidaan muiden keinojen ohella päästä tiivistämällä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteistyötä tukipalveluissa, kirjastoissa ja kielikoulutuksessa. Monilla paikkakunnilla toimii useampi korkeakoulu, jolloin yhteistyön lisääminen ja tarkoituksenmukainen työnjako korkeakoulujen kesken edesauttaisi tukipalvelujen ja kieltenopetuksen tehokasta ja laadukasta järjestämistä.

Korkeakoulut voivat tehdä yhteistyötä monilta osin, mutta lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että korkeakoulu jättää järjestämättä opiskelijoilleen tutkintoon kuuluvaa opetusta. Opiskelijan tulee voida suorittaa koko tutkinto siinä yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa, mihin hänet on valittu. Hallitusohjelmakirjauksen mukainen toiminnan kustannustehokkuuden muu kuin vähäinen parantaminen ja mahdollisimman kattavan ja laadukkaan kielten- ja viestinnän opetuksen toteuttaminen edellyttävät tästä periaatteesta poikkeamista.

Perustuslakivaliokunta on hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan PeVL 23/2016 vp todennut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyksityksessä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2016 vp

Kielten ja viestinnän opetuksen järjestäminen korkeakouluissa

Kielten ja viestinnän opetus on osa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lakisääteistä koulutusvastuuta. Vakiintuneen tulkinnan mukaan koulutusvastuusta huolehtimiseksi korkeakoulun on tarjottava kaikkea tutkinnon pakollisiin vaatimuksiin sisältyvää opetusta opiskelijoilleen, mikä tarkoittaa, että opiskelijalla on oltava mahdollisuus saada kaikki edellä mainittu opetus siitä korkeakoulusta, johon hänet on valittu tutkintoa suorittamaan. Kaikkiin korkeakoulututkintoihin sisältyy asetustasolla säädettyjä kieli- ja viestintätaitotavoitteita.

Korkeakoulut ovat järjestäneet kielten ja viestinnän opetuksensa joko keskitetysti kielikeskuksessa tai muussa yksikössä, joka vastaa kaikkien yksiköiden tai tiedekuntien osalta tutkintoihin sisältyvistä vieraan kielen ja toisen kotimaisen kielen opintojen sekä viestinnän opintojen järjestämisestä, taikka hajautetusti osana eri koulutusohjelmien tai yksiköiden koulutustarjontaa. Yliopistoilla kielen opetus on järjestetty keskitetyn mallin mukaisesti ja ammattikorkeakouluissa useimmiten hajautetusti. Yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla voi olla myös yhteisiä yksiköitä. Oikeus perustaa yhteisiä yksiköitä ei oikeuta korkeakoulua luopumaan omasta tutkintoihin sisältyvästä kielenopetuksesta.

Kielten opetukseen korkeakouluissa on kohdistunut viime vuosina ja kohdistuu edelleen muutospainetta, jotka johtuvat siitä, että lukioissa ruotsin pitkän oppimäärän sekä muiden vieraiden kielen kuin englannin opiskelu on vähentynyt. Erityisen voimakas muutos on saksan ja ranskan kielen osalta. Vain venäjän kielen kirjoittajien määrä on hieman lisääntynyt. Tämä lisää painetta korkeakoulujen alkeistason kursseilla. Toisaalta se on johtanut muissa vieraissa kielissä kuin englannissa edistyneemmän opetuksen mahdollisuuksien voimakkaaseen vähentymiseen.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että korkeakouluille annetaan nykyistä joustavammat mahdollisuudet tehdä yhteistyötä opetuksen antamisessa. Lakiesityksen mahdollistamalla yhteistyöllä parannetaan resurssien tehokasta hyödyntämistä, esimerkiksi päällekkäisyyksiä välttäen, sekä lisäarvon tuottamista opiskelijalle nykyistä laajemmalla kielenopetustarjonnalla. Esityksen toteutuminen vahvistaisi muun muassa harvinaisten kielen opiskelumahdollisuuksien lisäämisen ilman, että muusta opetuksesta ja sen laadusta tarvitsisi tinkiä. Muutos antaisi joustavuutta luoda yhteisiä verkko-opetusmateriaaleja ja niiden käyttöä tehostavia pedagogisia ratkaisuja. Sivistysvaliokunta pitää hyvänä sitä, että vastuu opintojen tutkinto- ja koulutusalasoveltuvuudesta omiin tutkintoihin pysyy tutkinnon myöntävällä korkeakoululla.

Kielten ja viestinnän opetus ja sen alakohtaisuus

Tutkintotavoitteita sääntelevissä valtioneuvoston asetuksessa yliopistojen tukinnoista ja erikoistumiskoulutuksista (794/2004) sekä valtioneuvoston asetuksessa ammattikorkeakouluista (1129/2014) vaaditaan tutkinnon suorittaneiden kielitaidon olevan koulutusalan tehtäviin soveltuvaa. Molemmilla korkeakoulusektoreilla, erityisesti ammattikorkeakouluissa, kielen ja viestinnän opetusta toteutetaan enenevässä määrin yhdistettynä muihin opintoihin, minkä tarkoituksena on vastata kielitaidon alakohtaisiin vaatimuksiin.

Monissa valiokunnan saamissa asiantuntijalausunnoissa tuotiin esille huoli kielen opetuksen alakohtaisuuden heikentymisestä ehdotetun uudistuksen vuoksi. Sivistysvaliokunta toteaa, että esi-

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2016 vp

tyksellä ei ole vaikutusta korkeakoulujen opetuksen osaamistavoitteisiin eikä alakohtaisiin vaatimuksiin. Kielten opetuksen alakohtaisuus ja osaamistavoitteet ovat yhä korkeakoulujen kielten opiskelussa lähtökohta yhteistyömahdollisuuksista huolimatta. Tutkintojen alakohtaisuuteen liittyvä integroitu opetus on kehittynyt erityisesti ammattikorkeakouluissa niiden omasta aloitteesta, ei lainsäätäjän normittamana. Sama koskee myös opintojen sujuvuutta. Sivistysvaliokunta pitää selvänä, että korkeakoulujen intressissä ei ole huonontaa opiskelijoille tarjottuja kieltenopetuspalveluja. Korkeakoulujen rahoitusmallista johtuen opiskelijoiden sujuva opiskelu ja valmistuminen ovat korkeakouluille myös taloudellisesti tärkeää.

Kieltenopettajat

Kieltenopettajien määrä yliopistoissa on noin 520. Heistä arviolta kolmannes on osa-aikaisia tuntiopettajia. Opetuksen henkilötövuodet ovat yhteensä noin 460. Se vastaa noin kolmea prosenttia yliopistojen kaikesta opetukseen käyttämästä henkilöstöresurssista. Ammattikorkeakouluista vastaavaa tietoa ei ole saatavissa, koska suurin osa kieltenopetuksen henkilöstöstä on hajautettu muuta opetusta antaviin yksiköihin.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että uudistuksessa otetaan huomioon kieltenopettajien asema, ja että opetushenkilöstön työ määrä pysyy kohtuullisella tasolla.

Opiskelijan rajattua opiskeluoikeutta koskeva säännöshdotus

Hallituksen esityksen tarkoituksena on mahdollistaa se, että ammattikorkeakoulu tai yliopisto voi järjestää kielten ja viestinnän opetuksen siten, että se ei itse niitä järjestä, vaan niistä huolehtii esittävän lakimuutoksen mukaisesti sopimuksen perusteella toinen ammattikorkeakoulu tai yliopisto. Näin toteutettava opetus edellyttää, että opiskelijalla on rajattu opiskeluoikeus asianomaisessa ammattikorkeakoulussa tai yliopistossa. Hallituksen esityksessä ehdotetussa yliopistolain 7 a §:n 2 momentissa opiskelijan rajattu opiskeluoikeus olisi momentin sanamuodon mukaan vain yliopistossa ja vastaavasti ammattikorkeakoululain 8 a §:n 2 momentin mukaan ammattikorkeakoulussa. Säännöshdotusten sanamuodosta jää epäselväksi yliopiston opiskelijan rajattu opiskeluoikeus ammattikorkeakoulussa ja vastaavasti ammattikorkeakoulun opiskelijan rajattu opiskeluoikeus yliopistossa. Säännösten ymmärrettävyyden vuoksi sivistysvaliokunta esittää säännösten tarkentamista.

Muut huomiot

Esityksen mukaan korkeakoululla olisi mahdollisuus järjestää kielten ja viestinnän opetus itse, yhteistyössä muun korkeakoulun kanssa tai hankkimalla muulta korkeakoululta. Sivistysvaliokunta toteaa, että palvelujen hankinnassa sovellettavaksi tulee julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö. Voimassa oleva laki julkisista hankinnoista (348/2007) tulee sovellettavaksi niin kauan, kunnes valmisteilla oleva hankintadirektiiviin (2014/24/EU) perustuva uusi hankintalaki tulee voimaan. Hankintadirektiivin artiklan 12.4 mahdollistamana lakiluonnokseen on sisällytetty säännös, joka vapauttaisi kilpailuttamisvelvollisuudesta sellaiset hankintayksiköiden väliset järjestelyt, joilla toteutetaan yleisen edun mukaisia julkisia palveluita. Esityksessä tarkoitettuun kielten ja viestinnän opetuksen kilpailutukseen voisivat osallistua vain toiset korkeakoulut. Hankinnan toteuttaminen kilpailulainsäädännön mukaisesti vaatii aikaa ja resursseja, joten velvolli-

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2016 vp

suus kilpailuttamiseen saattaisi vähentää kiinnostusta korkeakoulujen väliseen yhteistoimintaan hankintamenettelyllä. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että valmisteilla olevaan julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön sisällytetään edellä mainittu julkisia palveluita koskeva säännös, joka vapauttaisi kilpailuttamisvelvollisuudesta järjestelyt, joilla toteutetaan yleisen edun mukaisia julkisia palveluja, kuten korkeakoulujen kielten ja viestinnän opetus.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. lakiehdotus

7 a §. Kielten ja viestinnän opetus

Pykälän 2 momentin mukaan opetukseen 1 momentin tai ammattikorkeakoululain 8 a §:n 1 momentin perusteella osallistuvalla opiskelijalla on rajattu opiskeluoikeus ilman tutkinnonsuorittamisoikeutta opetuksen toteuttavassa yliopistossa. Sivistysvaliokunnan saaman selvityksen mukaan esitetty säännös jättää avoimeksi rajatun opiskeluoikeuden ammattikorkeakoulussa. Säännöksen ymmärrettävyyden parantamiseksi valiokunta ehdottaa 2 momentin täsmentämistä siten, että opiskelijan rajattu opiskeluoikeus on korkeakoulussa, eikä yliopistossa. Tällöin rajattu opiskeluoikeus kattaa sekä yliopiston että ammattikorkeakoulun, jossa opetus toteutetaan. Valiokunnan ehdotus vastaa lakiehdotuksen tarkoitusta.

2. lakiehdotus

8 a §. Kielten ja viestinnän opetus

Edellä 1. lakiehdotuksen 7 a §:n kohdalla todettuun viitaten valiokunta ehdottaa 2 momentin muuttamista vastaavalla tavalla kuin siinä on tehty. Rajattu opiskeluoikeus kattaa sekä ammattikorkeakoulun että yliopiston, jossa opetus toteutetaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 66/2016 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

yliopistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yliopistolain (558/2009) 7 a §, sellaisena kuin se on laissa 1172/2014, sekä
lisätään lakiin uusi 7 b § seuraavasti:

7 a §

Kielten ja viestinnän opetus

Yliopisto voi järjestää kielten ja viestinnän opetuksensa yhteistyössä toisen yliopiston tai ammattikorkeakoulun kanssa tai hankkia sen joltakin näistä. Yliopiston ei tarvitse koulutusvastuunsa toteuttamiseksi järjestää omaa opetusta näiltä osin.

Opetukseen 1 momentin tai ammattikorkeakoululain (932/2014) 8 a §:n 1 momentin perusteella osallistuvalla opiskelijalla on rajattu opiskeluoikeus ilman tutkinnonsuorittamisoikeutta opetuksen toteuttavassa korkeakoulussa.

7 b §

Erikoistumiskoulutukset

Yliopistojen erikoistumiskoulutukset ovat korkeakoulututkinnon jälkeen suoritettaviksi tarkoitettuja, jo työelämässä toimineille suunnattuja ammatillista kehittymistä ja erikoistumista edistäviä koulutuksia, joiden tavoitteena on tuottaa osaamista sellaisilla asiantuntijuuden aloilla, joilla ei ole markkinaehtoisesti toteutettua koulutustarjontaa.

Erikoistumiskoulutusten yhteisistä tavoitteista ja vähimmäislaajuudesta säädetään valtioneuvoston asetuksella. Erikoistumiskoulutuksena ei järjestetä koulutusta, jota yliopisto järjestää 5 §:n 2 momentin mukaisena liiketoimintana.

Erikoistumiskoulutuksena voidaan järjestää vain koulutus, jonka perusteista on sovittu yliopistojen keskinäisessä yhteistyössä. Sopimusmenettelyn aikana on tehtävä yhteistyötä työ- ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Erikoistumiskoulutuksesta sopimisesta, sopimuksen sisällöstä ja koulutuksen järjestämisestä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Erikoistumiskoulutuksia koskevista sopimuksista pidetään julkista luetteloa. Julkisesta luettelosta ja siihen merkittävistä tiedoista annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2016 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

2.

Laki

ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ammattikorkeakoululakiin (932/2014) uusi 8 a § seuraavasti:

2 luku

Ammattikorkeakoulun toimilupa ja toimiehdot

8 a §

Kielten ja viestinnän opetus

Ammattikorkeakoulu voi järjestää kielten ja viestinnän opetuksensa yhteistyössä toisen ammattikorkeakoulun tai yliopiston kanssa tai hankkia sen joltakin näistä. Ammattikorkeakoulun ei tarvitse koulutusvastuunsa toteuttamiseksi järjestää omaa opetusta näiltä osin.

Opetukseen 1 momentin tai yliopistolain 7 a §:n 1 momentin perusteella osallistuvalla opiskelijalla on rajattu opiskeluoikeus ilman tutkinnonsuorittamisoikeutta opetuksen toteuttavassa **korkeakoulussa**.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 .

Helsingissä 8.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk

Valiokunnan mietintö SiVM 6/2016 vp

jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Sari Raassina kok
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
varajäsen Lea Mäkipää ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Lahtinen