

Opetus- ja kulttuuriministeriö

Viite: Lausuntopyyntö OKM/35/010/2018

Aalto-yliopiston lausunto

Luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Esitysluonnoksen päätavoitteena on edistää korkeakoulutuksen ja tutkimuksen *Visio 2030*:n toimeenpanoa ja tarjota korkeakouluille nykyistä paremmat toimintamahdollisuudet yhteiskunnan muutoksiin vastaamiseksi. Suomen hyvinvoinnin ja kestäväen kilpailukyvyn kannalta on välttämätöntä nostaa koulutus- ja osaamista-soa. Esityksen sisältämät muutosehdotukset tukevat siirtymistä kohti asetettuja tavoitteita ja antavat korkeakouluille mahdollisuuden toimia joustavammin ja hallinnollisesti kevyemmällä tavalla kuitenkin velvoittamatta uusien toimintamallien käyttöönottoon.

Visio 2030 -tavoitteiden saavuttaminen, erityisesti jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien monipuolistaminen ja tarjonnan volyymin voimakas kasvattaminen, edellyttää kuitenkin luonnokseen sisällytettyjen muutosten lisäksi muita välttämättömiä uudistuksia ja kehittämistoimenpiteitä. Lisäksi koko korkeakoulukenttää, siihen liittyviä uudistamistarpeita ja -toimenpiteitä on tarkasteltava kansainvälisessä viitekehysessä. Tämä, nyt luonnoksesta osittain puuttuva näkökulma, varmistaisi suomalaisen korkeakoululaitoksen ja sen eri toimijoiden entistä paremman kilpailukyvyn globaaleilla koulutusmarkkinoilla.

Korkeakoulukenttää koskevien lakimuutosten valmistelun, toimintaympäristöanalyysin sekä esitettävien muutosten ja linjausten vaikutusten arvioinnin tulee kattaa suomalaisen yliopistokentän asemoituminen kansainväliseen korkeakoulukenttään ja erityisesti Euroopan korkeakoulutusalueeseen. Suomalainen korkeakoulukenttä on integroitava nykyistä kiinteämmäksi osaksi kansainvälisiä korkeakoulutusmarkkinoita ja Euroopan korkeakoulutusaluetta. Tavoitteena on oltava kansainvälisesti täysin yhteensopivat toimintamallit sekä laadultaan ja vaikuttavuudeltaan mahdollisimman kilpailukykyinen ja houkutteleva koulutustarjonta. Nämä näkökulmat huomioimalla on mahdollista samalla vauhdittaa merkittävästi myös Bologna-prosessin implementointia.

Aalto-yliopisto on osaltaan valmis ottamaan haasteen vastaan ja haluaa olla eturintamassa strategisten yhteistyökumppaneidensa, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, toisen asteen oppilaitosten sekä yritysten ja elinkeinoelämän muiden toimijoiden kanssa toteuttamassa laajamittaista jatkuvan oppimisen reformia. Työelämäkokemusta omaavien, motivoituneiden opiskelijoiden osallistuminen korkeakoulutukseen tarjoaa yliopistoille mahdollisuuden syventää ymmärrystään työelämän muuttuvista vaatimuksista sekä lisää perinteisen tutkinto-opetuksen työelämärelevanssia.

Aiempaa joustavampien ja yksilöllisempien opintopolkujen sekä läpi koko työuran jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien tarjoaminen kaikille työkäisille suomalaisille ei kuitenkaan synny nykyisen toiminnan ohessa. Tehtävän massiivisuus edellyttää yliopistoilta toimintakulttuurin muutosta, rakenteiden uudistamista, koulutustarjonnan monipuolistamista sekä oppisisältöjen ja jakelukanavien sovittamista jatkuvan oppimisen eri kohderyhmien tarpeisiin vastaamiseksi.

Koulutustarjonnan pitkäjänteisen kehittämisen vuoksi on ensiarvoisen tärkeää, että suomalaisille yliopistoille annetaan yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti tasaveritaiset mahdollisuudet ulkomaisten yliopistojen kanssa kehittää koulutustarjontaansa. Yhä useampi aikuisopiskelija haluaa kehittää osaamistaan maksamalla itse koulutuksensa, tämän vuoksi suomalaisilla yliopistoilla tulee olla mahdollisuus tarjota koulutusta yksityishenkilöille samoilla ehdoilla ulkomaisten toimijoiden kanssa.

Yliopistojen nykyinen resursointitaso ja rahoitusmalli on suunniteltu pääasiallisesti uuden ikäluokan (kertaluonteiseen) koulutustehtävään. Jatkuvaan oppimiseen liittyvän tehtävän laajentuessa, tulee siitä aiheutuvien kustannusten kattamiseksi etsiä uusia instrumentteja ja vahvempaa rahoituspohjaa. Työelämätarpeita palvelemaan jatkuvaan oppimiseen käytettävissä olevia määrärahoja on lisäksi kohdennettava nykyistä tarkoituksenmukaisemmin. On ymmärrettävä, että jatkuva oppiminen uudessa muodossaan on koulutuspolitiikan lisäksi elinkeinopolitiikkaa, työllisyyspolitiikkaa, terveys- ja hyvinvointipolitiikkaa sekä rakennemuutoksen hallintaa. Se on myös tulevaisuudessa aivan keskeinen työllisyyttä ja kilpailukykyä turvaava investointi.

Laaja-alaisten uudistusten ja kehittämistoimien ohella on muistettava huolehtia yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tarjoaman peruskoulutuksen korkeasta laadusta. Tämä tarkoittaa opetuksen ja tutkimuksen riittävän resursoinnin ohella myös alakohtaisten kustannuserojen huomioimista sekä opetuksessa että tutkimuksessa. Rahoitusjärjestelmän uudistaminen on parhaillaan käynnissä, ja näiden uudistusten vaikutuksia on tarkasteltava ristiin lausunnossa tarkasteltujen yliopistolain muutosten kanssa. Rahoitusjärjestelmän muuttuessa on mahdollista, että sen ohjausvaikutuksen toteutumiseksi tarvitaan myös muita lainsäädäntömuutoksia.

Soveltuvien osin sama koskee myös ammattikorkeakoululakiin ehdotettuja muutoksia.

Seuraavissa luvuissa Aalto-yliopisto ehdottaa tarkennusehdotuksia yliopistolakiin esitettyjen muutosten muotoiluun.

Jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien tarjoaminen

2 §

Tehtävät

Yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Tehtäviään hoitaessaan yliopistojen tulee **tarjota mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen**, toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää tutkimustulosten ja taiteellisen toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta.

Aalto-yliopisto:

- Yliopistolain olisi tunnustettava jatkuvan oppimisen tehtävä yliopistojen opetus-tehtävän massiivisena laajenuksena ja varauduttava siihen, että tämän tehtävän hoitaminen ei ole mahdollista nykyisellä rahoituskehyskellä, vaan edellyttää laajasti ja joustavasti eri hallinnonalojen, elinkeinoelämän ja elinikäisen oppimisen pariin hakeutuvien yksilöiden yhteistä ponnistusta. Ehdotettu muotoilu ei anna oikeaa kuvaa tehtävän laajuudesta tai sen yhteiskunnallisesta merkityksestä.
- Yliopistoilta odotettava kontribuutio jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien tarjoamiseen ei synny nykyisen toiminnan ohessa eikä nykyresursseilla, mikä tulisi huomioida uudistamalla rahoitusjärjestelmä vastaamaan yliopistojen tehtävään esitettyä tarkennusta.

Tutkinnon osien tarjoaminen täydennyskoulutuksena

7 §

Tutkinnot ja muu koulutus sekä tutkintorakenne

Yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä, taiteellisia ja ammatillisia jatkotutkintoja. Yliopistot voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta **täydennyskoulutuksena**, avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina **sekä muuta täydennyskoulutusta**.

Aalto-yliopisto:

- Ehdotettu tarkennus siitä, että yliopistot voivat järjestää tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, on erittäin kannatettava.

Tilauuskoulutuksen mahdollistaminen

9 §

Tilauuskoulutus

Yliopisto voi järjestää opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö (tilauuskoulutus).

Tilauuskoulutukseen osallistuvaan sovelletaan tämän lain 37, 37 a, 37 b, 43 a–43 d, 45, 45 a, 45 b, 82, 83, 83 a, 84, 84 a, 85 ja 86 §:ää. Tilauuskoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä sellaiseen perus- tai jatkokoulutukseen, jossa yliopistolla on tutkinnonanto-oikeus. Tilauuskoulutuksen järjestäminen ei saa heikentää yliopiston antamaa perus- tai jatkokoulutusta. **Yliopisto ei saa järjestää tilauuskoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauuskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää 36 §:n mukaisen opiskelijavalinnan.** Yliopiston on perittävä koulutuksen tilaajalta tilauuskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Koulutuksen tilaajalla on oikeus periä tilauuskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja. Tilaaja ei voi kuitenkaan periä maksuja Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisilta eikä niiltä, jotka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaisiin, eikä edellä mainittujen perheenjäseniltä. **Tilaaja ei voi periä maksuja myöskään niiltä, joilla on ulkomaalaislain (301/2004) nojalla myönnetty Euroopan unionin sininen kortti, jatkuva tai pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseniltä. Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia.**

Aalto-yliopisto:

- 1 momentissa sana ”rahoittaa” on turha ja osin virheellinenkin, sillä tilaajalla on mahdollisuus rahoittaa tilaamansa koulutus perimällä osallistujilta maksuja. 1 momentin lause voisi olla ”...koulutuksen tilaa Suomen valtio, toinen valtio, ...”, koska 3 momentissa joka tapauksessa säädetään yliopiston velvollisuudesta periä maksu nimenomaan tilaajalta.
- 2 momentissa säädös siitä, että tilauuskoulutusta ei saa järjestää, mikäli on ilmeistä, että tilaaja pyrkii näin välttämään 36 §:n mukaisen opiskelijavalinnan (valintakokeet), on epäselvä. Tilauuskoulutuksen yksi tunnusmerkeistä on, että opiskelijaryhmä valikoituu tilaajan toimesta, kuitenkin niin, että yliopisto varmistaa opiskelijaryhmän yliopistolain mukaisen korkeakoulukelpoisuuden. Tilauuskoulutuksen opiskelijavalintaan liittyy näin ollen keskeisesti se, että opiskelijat eivät osallistu valintakokeisiin. Mikäli lauseen ensisijainen tarkoitus on estää esim. vanhempia tai lähisukulaisia ostamasta (tilaamasta) koulutusta läheisilleen, tulisi se ilmaista toisin.

- 3 momentissa ehdotettu lisäys EU/ETA-kansalaisten mahdollisuudesta osallistua tilauskoulutukseen on kannatettava. Nyt ehdotettu ratkaisu, joka estää tilaajaa perimästä EU/ETA-kansalaisilta maksuja, voi kuitenkin rajoittaa em. kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Laki ei siis nyt esitetyssä muodossa välttämättä takaa ajateltua EU/ETA-kansalaisen yhdenvertaista mahdollisuutta osallistua tilauskoulutukseen. Tilanteissa, joissa tilaajan tarkoituksena on periä opiskelijoilta maksuja, EU/ETA-kansalaisen osallistumismahdollisuudet voivat olla heikkommat, mikäli häneltä ei voida periä maksuja. Lisäksi momentissa ehdotettu rinnastussääntöjen noudattaminen edellyttää tilaajalta oleskelulupalainsäädännön tuntemista ja tulkintaa. Sitä on myös vaikea valvoa koska opiskelijoiksi hakevilta puuttuu motiivi ilmoittaa asiasta toisin kuin esimerkiksi lukuvuosimaksuista vapautusta hakevilta.
- Aalto-yliopisto ehdottaa lakiesitystä tarkennettavaksi siten, että vähintään sen perusteluissa on todettu, että tilaaja on ensisijaisesti vastuussa lain seurannasta tai ainakin, että suomalaisen yliopiston osalta valvontavelvoite täyttyy, jos sopimukseen kirjataan maininta tilaajan vastuusta tarkistaa asia ja ilmoittaa kaikki muutokset välittömästi.
- Aalto-yliopisto pitää tarpeellisena mahdollistaa tutkinnon tai sen osien suorittaminen tilauskoulutuksena myös EU/ETA-maiden kansalaisille.

Opiskelijavalinta ja siirtyminen korkeakoulujen sisällä

36 §

Opiskelijavalinta

Opiskelijat ottaa yliopisto. Opiskelija otetaan suorittamaan sekä alemmaa että ylemmää korkeakoulututkintoa, jompaakumpaa näistä tutkinnoista, jatkotutkintoa tai erikoistumiskoulutusta. Yliopisto ottaa siirto-opiskelijoita. Siirto-opiskelijalla tarkoitetaan korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin otettua opiskelijaa, jonka opiskeluaikeus siirtyy korkeakoulusta toiseen tai korkeakoulun sisällä tutkinnosta toiseen.

Siirto-opiskelijat yliopiston sisällä voidaan valita erikseen muista siirto-opiskelijoista.

Yliopisto päättää opiskelijavalinnan perusteista. Hakijat voidaan erilaisen koulustaustan perusteella jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin. Samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa.

Aalto-yliopisto:

- Lakimuutos vahvistaa tosiasiallisen toimintavan, jossa yliopiston sisällä siirto-opiskelijat voidaan erikseen muista siirto-opiskelijoista.

36 a §

Yhteishaku ja erillisvalinnat

Tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijavalinta järjestetään korkeakoulujen yhteishakuna lukuun ottamatta valintaa jatkotutkintoon johtavaan koulutukseen. Yhteishaussa käytetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) tarkoitettua opiskelijavalintarekisteriä. Yhteishaun toimittamisesta ja siihen liittyvistä menettelyistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Yliopisto voi käyttää yhteishaun asemesta erillisvalintaa ottaessaan:

- 1) opiskelijoita sellaiseen rajatulle kohderyhmälle suunnattuun koulutukseen, johon hakevien kelpoisuuden yliopisto on määritellyt erikseen ja jonka hakua ei voida järjestää yhteishaun aikataulussa;
- 2) opiskelijoita vieraskieliseen koulutukseen;
- 3) opiskelijoita suomen- tai ruotsinkieliseen koulutukseen, jonka haku järjestetään samassa yhteydessä vastaavan vieraskielisen koulutuksen haun kanssa;
- 4) siirto-opiskelijoita;
- 5) opiskelijoita avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettujen opintojen perusteella;
- 6) **opiskelijoita yhteishaussa täyttämättä jääneille opiskelupaikoille. Yliopisto voi järjestää erillisvalinnan joustavana valintana siten, että opiskelijaksi ottamista koskeva päätös tehdään hakemuskohtaisesti ja valinta päättyy, kun hakukohteeseen on valittu riittävä määrä opiskelijoita.**

Aalto-yliopisto:

- Ehdotettu momentin 6 kohta, jonka mukaan erillisvalintaa voisi käyttää otettaessa opiskelijoita yhteishaussa täyttämättä jääneille opiskelupaikoille, on kannatettava. Haaste syntyy kuitenkin siitä, että samaan aikaan ollaan tekemässä myös ns. toista yhteishakua vieraskielisille ohjelmille, jossa aikataulu olisi pääosin yhteinen. Opiskelupaikan vastaanottamisen viimeisestä päivästä ei säädetä yliopistolaissa. Perusteluiden mukaan ”Esitettyihin uudistuksiin liittyy myös yhteishakuasetukseen suunniteltu muutos, jolla muodostettaisiin erillinen yhteishaku vieraskielisille ohjelmille”. Valtioneuvoston asetus korkeakoulujen yhteishausta 2 § 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa yhteishaussa noudatettavat aikataulut. Mikäli mainittu asetus ei ole tulossa erilliselle lausunnonle korkeakouluihin, Aalto-yliopisto esittää asetukseen kirjattavaksi, että ensimmäisen yhteishaun paikan vastaanoton määräaika ei saa päättyä ennen toisen yhteishaun tulosten julkistamispäivää.

Jouston lisääminen korkeakoulututkintojen laajuuksiin

40 §

Alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteelliset suorittamisajat

Ylemmän korkeakoulututkinnon tavoitteellinen suorittamisaika on:

- 1) eläinlääketieteen lisensiaatin tutkintoon johtavassa koulutuksessa kolme lukuvuotta;
- 2) lääketieteen lisensiaatin tutkintoon johtavassa koulutuksessa kolme lukuvuotta, kun koulutukseen kuuluu alempi korkeakoulututkinto, ja kuusi lukuvuotta, kun koulutukseen ei kuulu alempaa korkeakoulututkintoa;
- 3) hammaslääketieteen lisensiaatin tutkintoon johtavassa koulutuksessa kaksi ja puoli lukuvuotta, kun koulutukseen kuuluu alempi korkeakoulututkinto, ja viisi ja puoli lukuvuotta, kun koulutukseen ei kuulu alempaa korkeakoulututkintoa;
- 4) psykologian maisterin tutkintoon johtavassa koulutuksessa kaksi ja puoli lukuvuotta; ja
- 5) muuhun tutkintoon johtavassa koulutuksessa kaksi lukuvuotta; **vieraskieliseen tai muuten kansainvälisenä yhteistyönä järjestettävään tutkintoon johtavassa koulutuksessa yliopisto voi kuitenkin päättää tavoitteelliseksi suorittamisajaksi kahden lukuvuoden sijasta yksi tai puolitoista lukuvuotta.**

Aalto-yliopisto:

- Muutosesitys 40 §:ään, ”vieraskieliseen **tai muuten** kansainvälisenä yhteistyönä järjestettävään tutkintoon johtavassa koulutuksessa yliopisto voi kuitenkin päättää tavoitteelliseksi suorittamisajaksi kahden lukuvuoden sijasta yksi tai puolitoista lukuvuotta”, **on tulkinnanvarainen.**
- Aalto-yliopisto ehdottaa muutosesitystä 40 §:ään selkeytettäväksi poistamalla kohdasta viisi sanan *muuten*.

Valtion rahoitus

49 §

Valtion rahoituksen määräytymisperusteet

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille perusrahoitusta laskennallisin perustein ottaen huomioon toiminnan laajuus, laatu ja vaikuttavuus sekä muiden koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteiden perusteella. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi myös myöntää yliopistoille tuloksellisuusrahoitusta yliopiston tuloksellisen toiminnan perusteella **sekä muuta harkinnanvaraista rahoitusta.**

Aalto-yliopisto:

- Hankerahoituksen siirtäminen rahoitusmalliin ja nykyistä kevyempien menettelyiden piiriin on kannatettavaa.
- Hankerahoituksen siirtäminen osaksi rahoitusmallia ei saa pienentää korkeakoulujen kokonaisrahoitusta vastaavalla määrällä.