

Asia: VN/33943/2025

Hallituksen esityksen luonnos laeiksi yliopistolain, ammattikorkeakoululain, opintotukilain 4 §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (tutkinto avoimena korkeakouluopetuksena)

Lausunnonantajan lausunto

Yleinen näkemyksenne esityksestä sekä tiivistelmä lausuntonne pääkohdista

Esityksen tavoitteet ovat kannatettavia, mutta ehdotettu malli ei vastaa niihin ja sitä ei tule viedä eteenpäin nykyisessä muodossa. Se loisi maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle maksukykyyn perustuvan tutkintopolun ilman, että keskeiset oikeudelliset, taloudelliset ja opiskelijan asemaan liittyvät kysymykset on ratkaistu.

Malli muuttaisi korkeakoulujärjestelmän perusrakennetta ja heikentäisi yhdenvertaisuutta tilanteessa, jossa sama tutkinto suoritetaan erilaisin oikeuksin ja ehdoin. Lisäksi vaikutus koulutustason nostoon jää todennäköisesti vähäiseksi, koska kohderyhmä painottuu jo työelämässä oleviin.

Keskeiset riskit liittyvät opiskelijan oikeusasemaan, koulutuksen laatuun ja turvallisuuteen, rahoitus- ja verokysymysten keskeneräisyyteen sekä maksuttoman tutkintokoulutuksen turvaamiseen.

Jatkuvan oppimisen tavoitteisiin voidaan vastata paremmin kehittämällä tutkintokoulutuksesta erillisiä työelämälähtöisiä osaamiskokonaisuuksia ilman, että tutkintokoulutuksen maksuttomuuden periaatetta muutetaan

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteet – koulutustason nostaminen, jatkuvan oppimisen vahvistaminen ja joustavampien koulutuspolkujen rakentaminen – ovat lähtökohtaisesti kannatettavia.

Ehdotettu malli ei kuitenkaan kohdenna näihin tavoitteisiin tarkoituksenmukaisesti. Maksullinen tutkintopolku suuntautuu ennen kaikkea työelämässä jo oleviin tai jo korkeakoulutettuihin, joten

sen vaikutus ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrän kasvuun jää todennäköisesti vähäiseksi.

Lisäksi tavoitteiden rinnalle syntyy riski koulutusjärjestelmän eriytymisestä, jos tutkintokoulutukseen avautuu maksukykyyn perustuva rinnakkaisväylä. Tämä ei tue koulutuksellista tasa-arvoa eikä vastaa suomalaisen korkeakoulutuksen keskeisiin periaatteisiin.

Koulutustason nostamisen kannalta keskeisempää on vahvistaa maksutonta tutkintokoulutusta, sujuvoittaa siirtymiä toisen asteen koulutuksesta korkeakouluun sekä kehittää avoimen korkeakouluopetuksen väylä- ja jatkuvan oppimisen ratkaisuja.

Näkemyksenne avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävän tutkintokoulutuksen järjestämistä koskevista ehdotuksista (1. lakiehdotuksen 7 § ja 8 c § sekä 2. lakiehdotuksen 10 § ja 12 c §). Onko ehdotetussa sääntelyssä muutos- tai täsmennystarpeita?

Ehdotettu sääntely on keskeisiltä osin keskeneräinen eikä sitä voida pitää riittävän täsmällisenä tutkintokoulutuksen järjestämisen näkökulmasta. Nykyisessä muodossaan se jättää olennaisia oikeudellisia, pedagogisia ja taloudellisia kysymyksiä avoimeksi.

Keskeiset täsmennystarpeet ovat seuraavat:

Opiskelijavalinta ja kelpoisuusehdot:

Sääntelyssä tulee varmistaa, että korkeakoululla on oikeus asettaa tutkintokoulutukseen pääsylle riittävät ennakkoehdot (mm. osaaminen, kielitaito, soveltuvuus). Pelkkä ilmoittautumisperusteinen malli ei riitä erityisesti työelämälähtöisissä ja turvallisuuskriittisissä koulutuksissa.

Opiskelijan oikeusasema:

Mallissa opiskelija suorittaisi tutkintoa ilman tutkinto-opiskelijan keskeisiä oikeuksia. Sääntelyssä on täsmennettävä opiskeluoikeus, oikeussuoja, palvelut, opiskelijakunnan asema sekä muutoksenhaku.

Suhde nykyiseen lainsäädäntöön ja koulutusmuotoihin:

Ehdotus hämärtää rajoja tutkintokoulutuksen, avoimen korkeakouluopetuksen ja tilauskoulutuksen välillä. Sääntelyssä tulee selkeästi määritellä, miten nämä suhteutuvat toisiinsa ja estetään opiskelijavalinnan kiertäminen.

Rahoitus ja maksut:

Täyskatteisuuden laskenta, maksujen määräytyminen, maksujen perintä, keskeytystilanteet sekä arvonlisäverokohtelu tulee ratkaista yksiselitteisesti ennen sääntelyn voimaantuloa.

SORA ja turvallisuuskysymykset:

Turvallisuuskriittisillä aloilla sääntely ei ole toteuttamiskelpoinen ilman erillistä ratkaisua soveltuvuuden, terveydentilan ja harjoittelun edellytysten arviointiin.

Heikentämiskiellon konkretisointi:

On täsmennettävä, miten varmistetaan, ettei maksullinen koulutus heikennä maksutonta tutkintokoulutusta (mm. aloituspaikat, ohjaus, harjoittelupaikat ja henkilöstöresurssit).

Tosin sanoen sääntely edellyttää merkittävää tarkentamista ennen kuin sitä voidaan pitää toimivana ja toteuttamiskelpoisena.

Näkemyksenne opiskelupaikkojen varaamiseen (ensikertalaiskiintiö) liittyvästä ehdotuksesta (1. lakiehdotuksen 36 b § sekä 2. lakiehdotuksen 28 b §)

On perusteltua, että maksullisen tutkinnon suorittaminen ei heikennä hakijan asemaa ensikertalaiskiintiössä. Tämä turvaa yksilön mahdollisuudet hakeutua maksuttomaan tutkintokoulutukseen ja on tärkeää sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Samalla on kuitenkin tunnistettava riski, että malli voi synnyttää epäsuoran väylän, jossa maksukykyinen opiskelija voi parantaa mahdollisuuksiaan päästä maksuttomaan tutkintokoulutukseen suorittamalla ensin opintoja maksullisesti. Tämä voi käytännössä heikentää yhdenvertaisuutta hakijoiden välillä.

Sääntelyssä tulee siksi varmistaa, että maksullisesta tutkintokoulutuksesta maksuttomaan siirtyminen ei vähennä maksuttoman koulutuksen aloituspaikkoja eikä vääristä opiskelijavalintaa. Lisäksi siirtymien periaatteet ja vaikutukset tulee määritellä selkeästi ja läpinäkyvästi

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

Se, että avoimena korkeakouluopetuksena suoritettava maksullinen tutkintokoulutus rajataan opintotuen ulkopuolelle, on johdonmukaista suhteessa mallin maksulliseen luonteeseen. Samalla ratkaisu korostaa mallin keskeistä ongelmaa: koulutukseen osallistuminen perustuu käytännössä yksilön maksukykyyn.

Opintotuen ulkopuolelle jääminen heikentää koulutuksen saavutettavuutta ja lisää riskiä, että tutkintokoulutus kohdentuu vain niille, joilla on omaa varallisuutta tai työnantajan tuki. Tämä voi lisätä keskeyttämisistä ja ohjata opiskelijoita hakeutumaan maksuttomaan tutkintokoulutukseen heti, kun siihen avautuu mahdollisuus.

Ratkaisu vahvistaa käsitystä siitä, että kyseessä on erillinen, maksukykyyn perustuva rinnakkaisväylä eikä osa yhtenäistä tutkintokoulutuksen järjestelmää. Tämä korostaa tarvetta arvioida mallin hyväksyttävyyttä koulutuksellisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Näkemyksenne korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annettua lakia koskevasta ehdotuksesta (4. lakiehdotus)

Se, että avoimena korkeakouluopetuksena suoritettava tutkintokoulutus rajataan opiskeluterveydenhuollon ulkopuolelle, on ongelmallinen ratkaisu.

Ehdotus johtaisi siihen, että samaa tutkintoa suorittavat opiskelijat olisivat keskenään eriarvoisessa asemassa palvelujen ja tukirakenteiden osalta. Tämä heikentää opiskelijoiden yhdenvertaisuutta ja voi vaikeuttaa korkeakoulu yhteisön toimivuutta.

Opiskeluterveydenhuolto ei ole pelkästään yksilöterveyden palvelu, vaan keskeinen osa opiskelukykyä, hyvinvointia ja turvallista opiskelu ympäristöä. Sen ulkopuolelle jääminen lisää riskiä opintojen keskeytymiseen ja vaikeuttaa erityisesti vaativien ja työelämälähtöisten tutkintojen suorittamista.

Säätelyssä on siksi tarpeen arvioida perusteellisesti, miten opiskelijoiden yhdenvertainen kohtelu ja opiskelukyky voidaan turvata, jos osa tutkinto-opiskelijoista jää opiskeluterveydenhuollon ulkopuolelle.

Näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusarvioista vaikutusarviolajeittain. Mitkä ovat omat arvionne esityksen vaikutuksista? Puuttuuko esityksen vaikutusarvioista jotakin? Korkeakouluja pyydetään arvioimaan, miten ja missä laajuudessa esitysluonnoksen mukainen mahdollisuus suorittaa tutkinto avoimessa korkeakouluopetuksessa voitaisiin ottaa käyttöön sekä millä aikataululla. Lisäksi korkeakouluja pyydetään arvioimaan, millaisia vaikutuksia tämän käyttöönoton toteutumisella olisi korkeakoulujen muuhun avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan.

Keskeisiä puutteita jää erityisesti yhdenvertaisuuden, opiskelijan aseman ja korkeakoulujärjestelmän kokonaisvaikutusten arvioinnissa.

Keskeiset arviomme:

Koulutusjärjestelmä: malli lisää järjestelmän monimutkaisuutta ja voi lisätä koulutuksellista eriytymistä ilman merkittävää vaikutusta koulutustason nostoon.

Opiskelijat: koulutus kohdentuu todennäköisesti maksukykyisille, mikä heikentää saavutettavuutta ja lisää keskeyttämisriskiä.

Talous: vaikutus korkeakoulujen rahoitukseen jää todennäköisesti rajalliseksi, samalla kun riski kustannusten siirtymisestä opiskelijoille kasvaa.

Resurssit ja laatu: riskejä kohdistuu ohjaukseen, harjoittelupaikkoihin ja henkilöstöön.

Jatkuva oppiminen: malli voi siirtää kysyntää pois nykyisistä joustavista koulutusmuodoista.

Puuttuvat arviot:

- opiskelijoiden yhdenvertaisuus ja tosiasiallinen saavutettavuus
- siirtymät maksullisesta maksuttomaan tutkintokoulutukseen
- suhde tilauskoulutukseen ja muuhun maksulliseen koulutukseen
- verotuksen vaikutukset

Käyttöönotto:

Mahdollinen vain rajatusti yksittäisillä aloilla ja pienillä opiskelijamäärillä; laajamittainen käyttöönotto ei ole realistinen ilman merkittäviä täsmennyksiä.

Vaikutukset avoimeen tarjontaan:

Todennäköisemmin siirtää kysyntää nykyisestä tarjonnasta kuin kasvattaa kokonaisvolyymiä.

Näkemyksenne esityksen voimaantuloaikataulusta (esitysluonnoksen mukaan ehdotetut lait tulisivat voimaan 1.8.2028)

Esityksen mukainen voimaantulo 1.8.2028 ei ole realistinen nykyisessä valmistelutilanteessa. Ehdotuksen vaikutukset ovat perustavanlaatuisia, ja sääntely sisältää useita keskeisiä avoimia kysymyksiä.

Voimaantulo edellyttää, että ennen sitä ratkaistaan selkeästi mm. opiskelijan oikeusasema, maksujen määräytyminen ja verotus, SORA kysymykset, opiskeluterveydenhuolto sekä suhde muuhun koulutusjärjestelmään. Ilman näitä ratkaisuja käyttöönotto ei ole mahdollista hallitusti.

Lisäksi tarvitaan riittävä siirtymäaika korkeakouluille toimintamallien, sopimuskäytäntöjen ja resurssien suunnitteluun.

Voimaantuloa ei tule toteuttaa esitetyssä aikataulussa, vaan vasta sen jälkeen, kun sääntely on täsmennetty ja vaikutukset arvioitu kattavasti.

Muut huomiot ja näkökohdat

Korkeakouluilla tulee olla selkeä oikeus päättää, järjestävätkö ne maksullista tutkintokoulutusta, ottaen huomioon pedagogiset, taloudelliset ja turvallisuuteen liittyvät edellytykset.

Lisäksi on perusteltua arvioida tarkemmin esityksen suhdetta olemassa oleviin jatkuvan oppimisen ja koulutusliiketoiminnan muotoihin. Nykyinen järjestelmä tarjoaa jo useita välineitä työelämän osaamistarpeisiin vastaamiseen ilman tarvetta muuttaa tutkintokoulutuksen peruseriaatteita.

Ennen jatkovalmistelua on tärkeää varmistaa, että sääntely ei johda koulutusjärjestelmän tarpeettomaan monimutkaistumiseen tai markkinaehtoistumiseen tavalla, joka heikentää korkeakoulujen perustehtävän toteuttamista.

Raivo Petri
Karelia Ammattikorkeakoulu Oy