

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

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä.

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu ei pidä esitettyä mallia tarkoituksenmukaisena nykyisessä muodossaan, vaan katsoo, että esitystä tulee täsmentää yhdenvertaisuuden, opiskelijan oikeudellisen aseman, opiskelijavalinnan ja sääntelyn selkeyden osalta.

Esitys nostaa ansiokkaasti esiin avoimen korkeakoulun ja sen merkityksen. Viime vuosien aikana avoimen ammattikorkeakoulun opiskelijamäärät ja suoritettut opintopisteet ovat merkittävästi kasvaneet. Avoimen ammattikorkeakoulun opintotarjonta on tarjonnut työssäkäyville henkilöille erinomaisen mahdollisuuden täydentää työssä tarvittavaa osaamista joustavasti. Myös avoimen ammattikorkeakoulujen polkuopinnot ovat toimiva väylä tutkintokoulutukseen.

Esityksessä kyse on mahdollistavasta lainsäädännöstä, jolloin ammattikorkeakoulut voivat itse päättää, ottavatko käyttöön mahdollisuuden suorittaa tutkinto avoimessa ammattikorkeakoulussa, millä aloilla ja missä laajuudessa. Tämä on linjassa ammattikorkeakoulujen profiilityön kanssa, kun kyse ei ole velvoittavasta ”yhden mallin” ratkaisusta.

Hallituksen esitys korostaa markkinalähtöisyyttä, joka on ymmärrettävää maamme taloudellisessa tilanteessa. Esitys mahdollistaa yksityisen rahoituksen käytön tutkintotavoitteisessa koulutuksessa ilman julkisen perusrahoituksen lisäämistä. Samalla se kuitenkin sisältää riskin koulutuksellisen tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden vaarantumisesta.

Hallituksen esitys ei tue avoimen korkeakouluopetuksen keskeistä tavoitetta edistää koulutuksellista tasa-arvoa, saavutettavuutta sekä elinikäistä oppimista. Esityksessä avoimen AMK:n periaatteet hämärtyvät, kun koulutustarjontaan tulee korkeahintainen tutkintotavoitteinen koulutus. Tulee pohtia, miten maksullinen tutkintokoulutus muuttaa avoimen ammattikorkeakoulun koulutustarjontaa ja opiskelijaprofiilia. Tutkinto avoimessa ammattikorkeakoulussa muuttaa myös tutkintokoulutusta. Sama tutkinto voitaisiin suorittaa kahdessa eri järjestelmässä. Tämä on haastavaa ammattikorkeakoulun näkökulmasta, sillä ammattikorkeakoulututkintoon kuuluu lukuisia osa-alueita, kuten työelämäharjoittelua, opinnäytetyön ohjausta, osaamisen arviointi, työelämälähtöisiä projekteja ja joillakin aloilla turvallisuuteen ja soveltavuuteen liittyviä vaatimuksia.

Lakiesityksen keskeisenä huolena Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu nostaa esiin opiskelijavalinnan muuttumisen ilmoittautumismenettelyksi. Lakiesityksessä valinta perustuu pitkälti maksukykyyn, mikä korostaa hakijan taloudellista asemaa opiskeluvaihtoehtojen ja soveltavuuden arvioinnin sijaan. Tämä on ongelmallista sekä yhdenvertaisuuden että koulutuksen laadun ja toteuttamisen näkökulmasta.

Esitetty malli voi suosia ylempiä sosioekonomisia ryhmiä, mikä on ammattikorkeakoulujen tasa-arvoteknisen näkökulmasta ongelmallista. Maksullinen tutkinto voi laajentaa korkeakoulujen rahoituspohjaa, mutta samalla herää kysymys, kenellä on varaa ostaa kokonainen tutkinto. Väestön sosioekonomisessa asemassa on alueellisia eroja Suomessa. Etelä-Savossa ja Kymenlaaksossa keskitulot ovat kasvukeskuksia matalammat, jolloin riskit korostuvat Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun osalta. Ylemmässä sosioekonomisessa asemassa olevat ovat jo nykyisin yliedustettuina korkeakoulutuksessa, eikä esitys todennäköisesti lisäisi matalammassa sosioekonomisessa asemassa olevien osuutta tutkintokoulutuksessa.

Esitys tukee työssäkäyvien ja jo tutkinnon suorittaneiden mahdollisuuksia päivittää ja laajentaa osaamistaan tutkintoon saakka. Tämä vastaa ammattikorkeakoulujen lakisääteistä työelämälähtöistä tehtävää. Haasteena kuitenkin on, että he, joilla on tarve ”vanhentuneen korkeakoulututkinnon” sijaan hankkia uusi korkeakoulututkinto, ovat useimmiten heikossa työmarkkina-asemassa. Näin ollen heillä ei ole tosiasiallista mahdollisuutta ostaa tutkintoa.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Lakiesityksessä ei ole selkeästi määritelty sitä, kenelle maksullinen tutkinto on ensisijaisesti kohdistettu. Epäselväksi jää, muodostuuko maksullinen väylä jatkossa reitiksi myös ensimmäiseen korkeakoulututkintoon. Tämä heikentää esityksen johdonmukaisuutta suhteessa sen keskeiseen tavoitteeseen lisätä nuorten koulutustasoa.

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?

Pykälä 7: avoin korkeakoulu ei enää rajoittuisi pelkkiin opintokokonaisuuksiin, vaan voisi kattaa koko tutkinnon

Avoimen korkeakouluopetuksen laajentaminen tutkintotasoiseen koulutukseen muuttaa korkeakoulujärjestelmän perusuunnosta. Aiemmin avoimen korkeakoulun rooli on ollut täydentävä ja tutkintokoulutukseen ohjaava, mutta esitetty muutos tekee siitä rinnakkaisen tutkintopolun, mikä edellyttää Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulun näkemyksen perusteella erityisen tarkkaa arviointia koulutuksellisen yhdenvertaisuuden, opiskelijavalinnan periaatteiden ja rahoitusjärjestelmän näkökulmista.

Pykälä 8 C: Ei normaalia opiskelijavalintaa

Hallituksen esityksessä tutkintoon voi päästä opiskelemaan ilman valintamenettelyä ja tutkinto-oikeus syntyy käytännössä ilmoittautumisella. Tällöin sisäänpääsy tutkinto-opiskeluun ei enää perustu opiskeluvalmiuksiin ja soveltuvuuteen vaan maksukykyyn. Tämä voi lisätä riskiä opintojen keskeyttämiseen, mikä puolestaan lisää hallinnollista ja ohjauksellista kuormaa ammattikorkeakouluille. Opiskelijaksi vaaditaan muodollisia hakukelpoisuusvaatimuksia, eli samaa peruskelpoisuutta kuin normaalissakin tutkintokoulutuksessa ja riittävä kielitaito. Sääntelyssä tulee myös varmistaa, että ammattikorkeakoulun on mahdollista asettaa avoimena ammattikorkeakouluopetuksena suoritettavaan tutkintoon sellaiset kelpoisuus-, kielitaito-, soveltuvuus- ja turvallisuuteen liittyvät ehdot, jotka ovat välttämättömiä.

Valinta tutkintoon ilman valintamenettelyä herättää kysymyksiä myös suhteessa perustuslain (731/1999) 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan. Esitetyssä mallissa opiskelijavalinta ei perustu ensisijaisesti opiskeluvalmiuksiin ja soveltuvuuteen vaan taloudellisiin edellytyksiin, mikä muodostaa ainakin periaatteellisen jännitteen yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa.

Ajallisesti rajattu tutkinnon suorittamisoikeus

Ajallisesti rajatulla tutkinnon suorittamisoikeudella syntyy "erityinen opiskeluoikeus", joka ei ole täysin sama kuin tutkinto-opiskelijalla tai avoimen ammattikorkeakoulun opiskelijalla. Ajallisesti rajattu opiskeluoikeus lisää korkeakoulujen mahdollisuutta hallita koulutuksen toteutusta, mutta samalla se siirtää merkittävän riskin opiskelijalle mm. opintojen keskeytymistilanteissa. Sääntely jättää avoimeksi ajallisesti rajatun opiskeluoikeuden keskeiset ehdot, kuten keston, jatkamisen edellytykset ja vaikutukset opintojen keskeytymistilanteissa, mikä voi johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin korkeakoulujen välillä. Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu katsoo sääntelyn tarvitsevan täsmentämistä erityisesti opiskeluoikeuden kestoa, jatkamista ja päättymisen seurauksia koskien.

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

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu pitää tärkeänä, että ensikertalaisasema säilyy ja siten myöhemmin on mahdollista hakea maksuttomaan koulutukseen.

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

Maksullista tutkintoa avoimena AMK-opetuksena suorittavat eivät ole oikeutettuja opintotukeen. Tämä rajaa käytännössä suuren osan potentiaalisista opiskelijoista ulos ja heikentää koulutuksen saavutettavuutta.

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

Maksullista tutkintoa avoimena AMK-opetuksena suorittavat eivät ole oikeutettuja opiskelijaterveydenhuollon palveluihin. Tämä myös rajaa osan potentiaalisista opiskelijoista pois ja vaikeuttaa koulutuksen saavutettavuutta. Tässä keskeistä on huomioida, mikäli maksullista tutkintoa suorittava integroituu maksuttoman koulutuksen opiskelijaryhmään, ovat opiskelijat keskenään epätasa-arvoisessa asemassa.

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.

Heikentämisvelvoite on hallituksen esityksessä periaatteellisesti vahva, mutta sen käytännön seuranta ja toteutus on monimutkaista, erityisesti kun opiskelijat voivat siirtyä maksullisesta maksuttomaan koulutukseen. Siirtymät eri tutkintokoulutustapojen välillä voivat aiheuttaa haastavia tilanteita. Ennakoitavuus esimerkiksi opiskelupaikkojen määrittelyssä, maksujen kertymisessä sekä kannattavuuden laskennassa saattavat vaarantaa maksuttoman koulutuksen laatua. Heikentämisvelvoitteen seuranta ja toteutus on monimutkaista, jopa osin mahdotonta. Ammattikorkeakouluille syntyy uusia raportointi-, seuranta- ja resurssien mitoitustarpeita ilman osoitettuja lisäresursseja.

Esityksen vaikutuksia suhteessa ammattikorkeakoulujen rahoitusmallin kannusteisiin ei ole arvioitu riittävästi. Malli voi johtaa toimintaan lyhyen aikavälin maksujen optimointiin pitkäjänteisen koulutuksen kehittämisen kustannuksella.

Esitystä perustellaan sillä, että tutkinnon maksullisuus tasapainottaisi kysynnän ja tarjonnan välistä epäsuhtaa. Suosituimmat alat eivät välttämättä ole niitä aloja, joihin osajia yhteiskunnassa tarvitaan, jolloin herää kysymys, onko tämä perustelu relevantti maksullisen tutkinnon tarjoamiseen.

Lakiesityksessä ei oteta kantaa siihen, miten SORA-lainsäädäntö, opiskeluoikeuden peruuttaminen tai rikostaustatarkistuksen tarkistaminen soveltuvat avoimena järjestettävään tutkintokoulutukseen. Tämä muodostaa merkittävän sääntelyaukon, jolla voi olla suoria vaikutuksia potilas- ja asiakasturvallisuuteen. Sääntelyn täsmentäminen on tarpeen opiskelijoiden, korkeakoulujen ja yhteistyöorganisaatioiden oikeusturvan varmistamiseksi. Nykyinen esitys siirtää tutkintotasoista koulutusta avoimen koulutusmuodon piiriin ilman, että vastaavat turvallisuutta ja vastuullisuutta koskevat mekanismit on selkeästi sovitettu tähän uuteen malliin.

Esityksellä on vaikutusta ammattikorkeakoulujen väliseen tasa-arvoon, sillä todennäköisesti kasvukeskuksissa toimivat ja vetovoimaisilla aloilla koulututtavat ammattikorkeakoulut hyötyvät mallista enemmän. Alueelliset ammattikorkeakoulut voivat jäädä heikompaan asemaan, mikä voi kasvattaa ammattikorkeakoulukentän sisäisiä eroja.

Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu katsoo olevan perusteltua, että tarvitaan vahva kansallinen seuranta ja ohjaus sekä mahdollisuus korjata mallia nopeasti, mikäli tilanne niin vaatii.

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

Lain voimaantulo 1.8.2028 on aikataulultaan tiukka näin merkittävälle periaatteelliselle muutokselle ja siitä viestimiselle. Myös opiskelijapaikkojen ennakoitavuus ja henkilöstö- resurssien suunnittelu tällä aikataululla on korkeakouluille haastavaa.

Toimeenpanon kannalta avoimeksi jäävät keskeiset operatiiviset kysymykset, kuten maksujen määrittely, opintojen keskeyttämisen vaikutukset sekä opiskelijoiden ohjauksen resursointi.

Muut huomiot ja näkökohdat

Mikäli maksullinen tutkintokoulutus halutaan mahdollistaa, tulisi se selkeyden vuoksi sijoittaa liiketaloudellisiin periaattein toteutettavan täydennyskoulutuksen kokonaisuuteen. Tällainen ratkaisu tukisi myös korkeakoulujen autonomiaa valita tutkinto-opiskelijansa yhdenvertaisilla valintakriteereillä. Maksullisen tutkintokoulutuksen sijoittuminen avoimeen korkeakouluun vaarantaa avoimen korkeakoulun keskeisen taustafilosofian: sivistyksen edistämisen sekä osaamisen uudistamisen saavutettavalla ja kohtuullisella hinnoittelulla.

Esityksessä ei riittävästi tunnisteta avoimen ammattikorkeakoulun polkuopintojen merkitystä tutkintotavoitteisen opiskelun väylänä. Ammattikorkeakouluissa on kehitetty toimivia ja tehokkaita polkuopintomalleja, jotka mahdollistavat siirtymisen tutkinto-opiskelijaksi. Vaikka polku- ja väyläopinnot ovat maksullisia, niiden hinnoittelu on pidetty kohtuullisena, mikä tukee saavutettavuutta.

Työelämän nopea muutos edellyttää ensisijaisesti joustavia ja nopeita tapoja osaamisen jatkuvaan päivittämiseen ja uudelleensuuntaamiseen pikemminkin kuin tutkintojen lisäämistä. Tämän vuoksi panostuksia tulee kohdentaa erityisesti avoimen ammattikorkeakoulun jatkuvan oppimisen ratkaisuihin, työelämälähtöisiin osaamiskokonaisuuksiin sekä avoimen korkeakoulun väylän ja polkuopintojen edelleen kehittämiseen.

Ryttyläinen-Korhonen Katri
Kaakkois-Suomen ammattikorkeakoulu