

Ärende: VN/33943/2025

## **Utkast till regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av universitetslagen, yrkeshögskolelagen, 4 § i lagen om studiestöd och 2 § i lagen om studerandehälsovård för högskolestuderande (examen inom öppen högskoleundervisning)**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Er allmänna syn på propositionen samt en sammanfattning av huvudpunkterna i ert utlåtande**

I propositionen föreslås att examina ska kunna erbjudas inom öppen högskoleutbildning mot avgifter som fullt ut täcker utbildningens kostnader. Förslaget innebär en genomgripande förändring av både examensutbildning och öppen högskoleutbildning, utan att det förväntas bidra i någon betydande utsträckning till att höja utbildningsnivån bland unga vuxna. Förslagets förhållande till grundlagen och de bildningsmässiga grundläggande rättigheterna är oklart och kräver betydligt mer omfattande beredning, bakgrundsanalyser och samhällelig diskussion än vad som nu har genomförts.

Åbo Akademi stöder inte propositionen. Vi anser att det behövs noggranna avvägningar för att säkerställa jämlik tillgång till utbildning och att den avgiftsbelagda utbildningen inte påverkar det övriga utbildningsutbudet negativt, vilket också betonas i propositionen.

Åbo Akademi anser att propositionen endast i begränsad utsträckning motsvarar de uppställda målen. Det är oklart genom vilka mekanismer andelen högskoleutbildade unga vuxna skulle kunna öka till nära 50 procent. Det bedöms att antalet studerande sannolikt blir litet, samtidigt som incitamenten att övergå till avgiftsfri examensutbildning via gemensam ansökan eller andra urvalsleder förblir starka under hela studietiden.

Efterfrågan på denna typ av avgiftsbelagd utbildning bedöms vara begränsad och sannolikt koncentrerad till utbildningar med högt söktryck. Detta väcker betydande frågor om jämlikhet och likvärdig tillgång till utbildning.

#### **Er syn på propositionens mål**

Propositionens mål – att öka andelen högskoleutbildade, främja kontinuerligt lärande och möjliggöra mer flexibla studievägar – är i sig motiverade och viktiga. Enligt vår uppfattning svarar propositionen dock relativt svagt mot detta mål. Målen bör balanseras mot principen om utbildningsmässig

jämlikhet, risken att ekonomiska faktorer styr tillgången till examensutbildning, behovet av att värna kvalitet och långsiktig stabilitet i systemet.

Den avgiftsbelagda utbildningen via öppen högskola beskrivs riktas till vuxna som redan har varit länge i arbetslivet. Samtidigt utesluts varken personer som avlägger en första examen eller unga i propositionsutkastet. Enligt vår bedömning är analysen av målgruppen bristfällig.

Om de som avlägger examen via öppen högskola främst är vuxna som redan är i arbetslivet och sannolikt redan har en examen, kommer deras utbildningsnivå inte att höjas. Att dessa studerande skulle lämna den gemensamma ansökan framstår inte heller som en fungerande mekanism för att öka utbildningskapaciteten för unga som avlägger sin första examen, eftersom en studerande som betalar full kostnadstäckning via öppen högskola har starka incitament att söka till avgiftsfri examensutbildning via den gemensamma ansökan. Det är därför rimligt att anta att personer som avlägger en avgiftsbelagd examen via öppen högskola regelbundet strävar efter att övergå till avgiftsfri examensutbildning genom den gemensamma ansökan eller andra antagningsvägar.

Studerande som avlägger examen via öppen högskola omfattas inte av de viktigaste incitamenten för att slutföra studierna, såsom tidsbegränsningen i studiestödet och studielånskompensationen. Samtidigt är de utestängda från studerandehälsovården. Deras förutsättningar att genomföra utbildningen bedöms inte heller i samband med studentantagningen, eftersom denna inte tillämpas på studerande inom avgiftsbelagd utbildning via öppen högskola. Det är därför sannolikt att dessa studerande i högre utsträckning avbryter sina studier än studerande inom avgiftsfri examensutbildning, vilket ytterligare minskar reformens effekter på utbildningsnivån.

Högskolorna har förhållit sig kritiska till propositionen, och det är därför oklart inom vilka utbildningsområden ett utbud av öppna examina skulle kunna uppstå. I detta avseende baserar sig propositionen inte på en tillräcklig analys. Eftersom antagning inte skulle tillämpas på öppna examina, utan studerande exempelvis skulle tas in i anmälningsordning, är det osannolikt att utbildning skulle erbjudas inom de mest konkurrensutsatta områdena där konkurrensen om studieplatser är hård och urval är motiverat. Samtidigt kan det finnas efterfrågan på exempelvis avgiftsbelagd juridisk utbildning, men att gynna dem med störst betalningsförmåga inom ett starkt konkurrensutsatt område är svårt att motivera ur jämlikhets- och likvärdighetsperspektiv.

ÅA anser det sannolikt att efterfrågan på avgiftsbelagd examensutbildning med full kostnadstäckning i Finland förblir begränsad, även om utbudet utvecklas. Vuxna i arbetslivet som redan har en högskoleexamen har goda möjligheter att antas till avgiftsfri examensutbildning. Unga som nyligen avslutat utbildning på andra stadiet saknar däremot oftast tillräckliga ekonomiska resurser för att betala höga studieavgifter. Därmed blir föräldrarnas betalningsförmåga sannolikt en avgörande faktor för vem som har möjlighet att ansöka till avgiftsbelagd utbildning via öppen högskola. Forskning visar att socioekonomisk bakgrund redan i dag har en betydande inverkan på tillträdet till utbildning, och propositionen skulle sannolikt förstärka detta ytterligare.

ÅA är nöjd med att lagstiftningen är möjliggörande och inte förpliktande och anser att det så kallade förbudet mot försämring är motiverat, även om det är svårt att genomföra i praktiken.

**Er syn på förslagen om examensutbildning som ordnas som öppen högskoleundervisning (7 § och 8 c § i lagförslag 1 samt 10 § och 12 c § i lagförslag 2). Finns det behov av ändringar eller preciseringar i den föreslagna regleringen?**

Denna föreslagna nya modell kan bli väldigt svår att förverkliga. Det blir undervisningsmässigt, finansiellt och administrativt en mellanform mellan traditionell öppen universitetsundervisning och

examensutbildning där studierätten har förvärvats genom antagning. Vidare finns det betydande risker beträffande:

1. likvärdig tillgång och kvalitet i utbildning,
2. jämlik behandling av studerande då en grupp studerar för avgiftsbelagd examen via öppna universitetet och den gruppen samtidigt varken har möjlighet att påverka högskolegemenskapen eller har rätt till studiestöd, måltidsstöd och studenthälsovård,
3. ekonomiska faktorer i ökad grad styr tillgången till examensutbildning, vilket kan försvaga principen om utbildningsmässig jämlikhetsbehov av tydlig uppföljning av konsekvenser för högskolorna och det öppna utbildningsutbudet,
4. behov av preciseringar i fråga om finansiering och praktiskt genomförande.

Begreppet att utbildningen inte får "inverka negativt" på övrig examensutbildning behöver konkretiseras och skulle behöva följas upp med tydliga indikatorer. Det behövs även riktlinjer för anmälan till utbildningen, kvalitetssäkring och studerandes rättigheter, eftersom centrala bestämmelser om studierätt inte tillämpas. Avgiftsnivåerna (minst full kostnadstäckning) kan skapa stora variationer mellan högskolor och utbildningar, vilket kräver transparens. I praktiken förutsätter ett sådant förbud dock att man noggrant kan förutse hur många studerande som övergår från avgiftsbelagd examen inom öppen högskola till avgiftsfri examensutbildning, så att resurser och nybörjarplatser kan dimensioneras på ett sådant sätt att övergången från avgiftsbelagd till avgiftsfri utbildning inte i praktiken försämrar utbudet av avgiftsfri utbildning när studerande antar studieplatser via den gemensamma ansökan. En sådan prognos är mycket svår att göra.

Det skulle krävas styrning, eller åtminstone nationell koordinering, av det väglednings- och handledningsarbete som reformen medför, samt en tydlighet i var detta ansvar ligger – på högskolorna, andra stadiet, eller annan instans.

Den aktuella propositionen erbjuder inte heller hållbara eller trovärdiga lösningar på högskolornas finansieringsunderskott. En avgiftsbelagd utbildning, som samtidigt inte berättigar till studiebidrag, studielån eller måltidsstöd, är inte ett attraktivt alternativ för sökande och löser därmed inte högskolornas resursbrist. Det är också sannolikt att studerande skulle övergå från den öppna högskolan till avgiftsfri examensutbildning, vilket är svårt för högskolorna att förutse.

### **Er syn på förslaget om reservering av studieplatser (förstagångskvot) (36 b § i lagförslag 1 samt 28 b § i lagförslag 2)**

Vi anser att det är motiverat att examensutbildning via öppen högskola inte påverkar förstagångskvoterna, eftersom detta annars kunde försvåra möjligheterna för unga att få en första studieplats.

Samtidigt finns en risk att systemet blir komplext och svårt att överblicka för sökande. Det är därför viktigt att kommunikationen till studerande är tydlig samt att effekterna på olika sökgrupper följs upp. Såsom även konstateras i propositionens konsekvensbedömningar uppstår en risk för att studerande kunde köpa en betydande del av sin examen via den öppna högskolan, vilket skulle ge hen en avsevärd kompetensfördel vid antagningen till avgiftsfri examensutbildning och möjliggöra

att slutföra examen utan avgifter. Detta skulle försätta verkliga och mindre bemedlade förstagångssökande i en ofördelaktig position i antagningsprocessen.

### **Er syn på förslaget om ändring av studiestödslagen (lagförslag 3)**

Vi noterar att studerande inom examensutbildning via öppen högskoleundervisning inte ska ha rätt till studiestöd. Detta är konsekvent med modellen om avgiftsbelagd utbildning, men innebär en risk för att utbildningsmöjligheterna i praktiken begränsas till ekonomiskt starkare grupper. Avsaknaden av rätt till studiestöd påverkar också studiernas totala kostnader, eftersom levnadskostnaderna helt måste täckas av den studerande. Detta minskar i sin tur den avgiftsbelagda examenens attraktivitet för förstagångssökande och ökar incitamenten att övergå till avgiftsfri examensutbildning.

### **Er syn på förslaget om ändring av lagen om studerandehälsovård för högskolestuderande (lagförslag 4)**

Att studerande inom denna utbildningsform inte omfattas av studerandehälsovården är en logisk följd av modellens konstruktion.

Samtidigt bör beaktas behov av stödstrukturer för studerande inom ramen för en avgiftsbelagd examen via öppen universitetsutbildning samt risken för ojämlikhet mellan olika studerandegrupper.

I propositionen avgränsas studerande som avlägger examen via öppen högskola från studerandehälsovården och därmed från Studenternas hälsovårdsstiftelses (SHVS) tjänster. Utöver individuella hälsotjänster producerar SHVS även tjänster inom gemenskapsinriktad hälsa, såsom studievälståndssamtal, granskningar av studiemiljön samt främjande av studerandegemenskapens hälsa, välbefinnande och studieförmåga, liksom genomförande av regelbundna hälsoundersökningar. Studerande som avlägger examen via öppen högskola och som inte har rätt till studerandehälsovård är inte skyldiga att betala studerandes hälsovårdsavgift och deltar därmed inte i finansieringen av dessa gemenskapsinriktade tjänster. Detta innebär en risk för att kvaliteten på tjänsterna inom gemenskapsinriktad hälsa försämras.

Enligt propositionen skulle dessutom SORA-lagstiftningen (regelverk för hantering av olämplighet) tillämpas på studerande som avlägger examen via öppen högskola, trots att de inte har rätt till studerandehälsovårdens tjänster. I SORA-processen är SHVS en central aktör, bland annat vid studievälståndssamtal och drogtester. I sådana fall skulle utbildningsanordnaren behöva hitta en alternativ samarbetspartner och organisera processen på ett nytt sätt för studerande inom öppen högskola, vilket i praktiken kan vara utmanande och kräva betydande merarbete.

Det förblir oklart var ansvaret ligger för att beakta välbefinnandefrågor för denna grupp.

**Er syn på konsekvensbedömningarna i utkastet till proposition per konsekvenstyp. Vilka är era egna bedömningar av propositionens konsekvenser? Saknas det något i konsekvensbedömningarna? Högskolorna ombeds bedöma hur och i vilken omfattning den i utkastet till proposition föreslagna möjligheten att avlägga examen inom den öppna högskoleundervisningen skulle kunna införas samt enligt vilken tidtabell. Dessutom ombeds högskolorna bedöma vilka konsekvenser ett genomförande av detta skulle ha för högskolornas övriga utbud av öppen högskoleundervisning.**

Propositionen identifierar centrala konsekvenser, men vi anser att följande bör utvecklas:

-långsiktiga effekter på jämlik utbildning

-konsekvenser för högskolornas resursfördelning

-effekter på det befintliga öppna högskoleutbudet

Vår bedömning är att det finns en risk att resurser styrs från fri bildning/öppna studier till avgiftsbelagd examensutbildning.

Åbo Akademi stöder Unifi:s förslag om att inhämta utlåtande från grundlagsutskottet med hänvisning till GL § 6, § 16, § 17, § 123, mom. 1.

Förslagets relation till universitetens självstyrelse och deras rätt att självständigt anta sina studerande bör preciseras. Enligt 36 § i universitetslagen är det universitetet som antar studerande. Enligt etablerad lagtolkning har kriterierna för och genomförandet av studentantagningen hört till universitetens självstyrelse.

Regleringen om examen via öppen högskola skulle särskilja en grupp av examensstuderande på vilka antagningsförfarandet inte får tillämpas. I ett sådant system skulle exempelvis anmälningsordning och i praktiken betalningsförmåga fungera som avgörande faktorer vid antagningen av studerande.

### **Er syn på ikraftträdandetidpunkten för propositionen (enligt propositionsutkastet skulle de föreslagna lagarna träda i kraft den 1.8.2028)**

Åbo Akademi föreslår att propositionen återtogs. Propositionens möjliga konsekvenser för andra pågående reformer, såsom försöket med studiesedlar, är betydande. Dessutom skulle propositionen, om den bereds skyndsamt, försvaga de pågående processerna för att utveckla den öppna leden till högskolestudier.

Det bör genomföras en omfattande utredning om examensutbildning via öppna universitetet i samarbete med alla aktörer och intressenter inom högskolesektorn, för att få en realistisk helhetsbild av sektorns kapacitet och vilja att bygga upp en ny form av examensstudier i enlighet med propositionen.

Åbo Akademi, tillsammans med Unifis övriga representanter har i projektets styrgrupp föreslagit en alternativ modell med avgiftsbelagda korta examina. Dessa skulle utgöra en ny utbildningsprodukt som tydligt skiljer sig från avgiftsfri examensutbildning och som sannolikt skulle kunna skapa både utbud och efterfrågan mer effektivt. Den fulla kostnadstäckningen för en kort examen skulle vara mer måttlig än för en examen som avläggs via öppen högskola, och de skulle bättre kunna svara mot behoven av kontinuerligt lärande.

Genom att skapa ett nytt utbud inom kontinuerligt lärande utanför den traditionella examensutbildningen skulle de dessutom kunna frigöra utbildningskapacitet inom den avgiftsfria examensutbildningen i större utsträckning än i dagsläget för förstagångsökande.

### **Övriga synpunkter och iakttagelser**

-

Erlund Malin

Åbo Akademi - Utlåtandet skrivet av: Lotta Österholm, Direktör för utbildningsservice, Åbo Akademi