

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

Sivistysala ry (Sivista) kiittää mahdollisuudesta lausua esityksestä. Sivistan tavoitteena on, että Suomi on parhaiten koulutettujen ihmisten hyvinvoiva, avoin ja vetovoimainen maa, jossa osaamisella ja luovuudella tehdään parempaa maailmaa. Vaikuttamistyössämme kärkiteemana on Suomen koulutus- ja osaamistason nosto. Tämän tavoitteen kannalta on ratkaisevan tärkeää, että korkeakoulutukseen on erilaisia polkuja. Ensinnäkin koulutustason nostaminen edellyttää, että julkisin varoin rahoitettujen korkeakoulutuspaikkojen (pääväylä) tulee kohdistua ensisijaisesti niille, joilla ei ole vielä yhtään tutkintoa. Toiseksi aikuisille toisen tutkinnon suorittajille tai osaamisen täydentäjille tarvitaan sellaisia polkuja korkeakoulutukseen, jotka eivät vähennä koulutustasoa nostavaa koulutusta nuorilta.

Vaikka ehdotettu avoimen tutkinto on pääsääntöisesti tarkoitettu aikuisille, esityksessä ei rajata nuorten mahdollisuutta hakeutua esitettyyn avoimen tutkinto-opiskeluun. Sivista katsoo, että avaamalla maksullisia väyliä tutkintokoulutukseen ei lähtökohtaisesti vaaranneta maksuttoman korkeakoulutuksen periaatetta, sillä ehdotus ei vähennä tarjolla olevia maksuttomia aloituspaikkoja korkeakouluissa. Ehdotuksella pyritään vastaamaan eri yhteiskunnalliseen tarpeeseen.

Sivista toteaa, että jo tällä hetkellä korkeakouluilla on kohtuuhintaisia avoimen väyliä, joiden kautta avautuu mahdollisuus päästä tutkinto-opiskelijaksi. Joissakin tilanteissa näitä väyliä on toteutettu siten, että riittävän määrän avoimen opintoja suorittaneelle henkilölle on nopeassa tahdissa myönnetty ensin opinto-oikeus ja lähes välittömästi tämän jälkeen todistus suoritetusta korkeakoulututkinnosta. Tässä mielessä toimintatapa ei ole uusi, vaikkakin se on ollut sääntelemätön.

Sivista toteaa, että esitysluonnoksessa on kysymys mahdollistavasta lainsäädännöstä. Korkeakouluille annettaisiin mahdollisuus maksullisten avointen korkeakoulututkintojen tarjonnan kehittämiseen omilla päätöksillään. Sivista suhtautuu lähtökohtaisen myönteisesti siihen, että korkeakoulujen toimintavapauksia lisätään.

Kasvatuksen ja koulutuksen työnantajaliittona Sivista muistuttaa, että tietyillä aloilla työskentely edellyttää määrätyn tutkinnon suorittamista. Mikään määrä opintoja ei riitä lakisääteisen kelpoisuusvaatimuksen täyttämiseen, ellei opintoja ole paketoitu tutkinnoksi. Ehdotus voi näin ollen avata uusia mahdollisuuksia hankkia tietyn alan kelpoisuus hakeutumatta päätoimiseksi tutkinto-opiskelijaksi. Säädellyillä aloilla, kuten koulutus- ja hyvinvointialat, onkin aiemmin hyödynnetty varsin laajasti aikuiskoulutustukea ja siirrytty työelämästä päätoimiseksi tutkinto-opiskelijoiksi. Sivista pitää hyvänä, että kouluttautumismahdollisuuksia on tarjolla erilaisiin elämäntilanteisiin ja katsoo, että ehdotuksella on edellytykset helpottaa työelämässä olevien aikuisten työuran aikaisia opintoja sekä nopeuttaa urapolkuja viemättä aloituspaikkaa nuorelta hakijalta.

Nyt esitettyyn malliin liittyy kuitenkin merkittäviä haasteita. Ministeriön valmistelussa valittu toteutustapa on luoda uusi maksukategoria (maksuton tutkintokoulutus – subventoitu avoin korkeakoulu – markkinaehtoiset avoimet tutkinto-opinnot). Samalla syntyy uusi opinto-oikeusstatus, jolloin on tehtävä vaikeita rajanvetoja opiskelijan oikeuksien ja velvollisuuksien osalta. Nämä aiheuttavat monimutkaisia hallinnollisia kysymyksiä korkeakouluissa sekä luovat kynnyksen opintojen suorittamiseen työelämässä oleville. Yksinkertaisempi toteutustapa olisi ollut valita osaamisperusteinen lähestymistapa, jossa korkeakoulu voisi myöntää tutkinnon hankitun osaamisen perusteella myöntämättä opinto-oikeutta. Tällöin ei olisi syntynyt nykyisenkaltaisia kysymyksiä opiskelijan suhteesta korkeakouluun, tarvittavista tukipalveluista taikka aikarajauksista, ja opinnot olisi suoritettu nykyisen ns. subventoidun avoimen korkeakoulun piirissä nykyisen kaltaiseen tapaan. Tähän liittyy se Sivistan esitys, että avoimen korkeakoulun maksukattosäätelystä luovuttaisiin, jolloin avoimista opinnoista voitaisiin periä markkinaehtoinen hinta korkeakoulujen omilla päätöksillä.

Erilaisten statusten myötä haasteeksi nousee se, että maksullisen tutkinnon aloittaneet voivat siirtyä maksuttomaan opiskeluun erillishaun kautta. Korkeakoulu varautuu opetus-, tila- ja muiden resurssien tarpeeseen myös maksullisten opiskelijoiden sisäänotossa useammaksi vuodeksi, jolloin yllättävät siirtymät maksuttoman koulutuksen puolelle voivat tuottaa ennakoimatonta resurssien haaskausta.

Sivista näkee yhtenä keskeisenä haasteena myös sen, että maksullista avointa korkeakoulututkintoa voisi päästä suorittamaan pelkästään ilmoittautumalla koulutukseen. Korkeakoululla tulisi olla mahdollisuus vähintäänkin haastattelulla varmistaa henkilön valmius ja soveltuvuus opintoihin kuten joissakin avoimen kurseissakin ja maksullisissa täydennyskoulutuksissa.

Sivista edellyttää, että maksullisen koulutuksen tuottoja ei käytetä perusteena vähentää korkeakoulujen perusrahoitusta. Sivista pitää hyvänä, että työnantajat voisivat halutessaan tukea aikuisten, työssäkäyvien maksulliseen tutkintoon osallistumista - kuten nytkin subventoitujen avoimen kurssien osalta.

Maksullisen avoimen tutkintokoulutuksen rinnalla tai sijaan tulisi kehittää myös muita jatkuvan oppimisen ratkaisuja, kuten työelämälähtöisiä pieniä osaamiskokonaisuuksia (esim. lyhyttutkintoja ja korkeakouludiplomeja). Moniin työelämän osaamistarpeisiin voidaan vastata tutkintoa kevyemmillä kokonaisuuksilla. Sivista painottaa kuitenkin, että on aloja, joissa kelpoisuus syntyy vain tutkinnolla ja että työelämä ei välttämättä tunnista pieniä osaamiskokonaisuuksia eikä niille ole toistaiseksi myöskään yhtenäisiä nimikkeitä.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Sivista pitää esityksen tavoitteita periaatteessa kannatettavina. Koulutustason nostaminen, jatkuvan oppimisen vahvistaminen, työikäisen väestön osaamisen uudistaminen ja vaihtoehtoisten, markkinaehtoisten opintopolkujen kehittäminen ovat hyviä tavoitteita. On tärkeää, että korkeakoulutukseen on vaihtoehtoisia reittejä ja että työelämässä olevilla aikuisilla on mahdollisuuksia täydentää osaamistaan myös maksullisin palveluin.

Sivista pitää perusteltuna tavoitetta lisätä jatkuvan oppimisen tarjonnan markkinalähtöisyyttä ja poistaa esteitä yksityiseltä rahoitukselta korkeakoulutuksessa. Suomessa yksityisen rahoitus korkeakoulutukseen (bruttokansantuotteeseen nähden) on OECD-maiden pienin. Korkeakoulujen julkinen rahoitus on ollut laskusuunnassa suhteessa tutkintomääriin, korkeakoulujen tehtävät ovat lisääntyneet ja kustannukset kasvaneet. Julkinen talous on haastavassa tilanteessa ja edellyttää merkittäviä sopeutuksia. Yksityisellä rahoituksella voidaan vahvistaa korkeakoulujen perusresursseja, joilla maksutonta koulutus- ja osaamistasoa nostavaa koulutusta tarjotaan. Korkeakoulujen kapasiteetin kasvattaminen edellyttää sitä, että kasvava yksityinen rahoitus ei supista julkista rahoitusta.

Sivista pitää tärkeänä esityksen periaatetta, että korkeakoulututkintoon johtava koulutus on pääsääntöisesti maksutonta. Maksullisen koulutuspolun rinnalla on ehdottomasti huolehdittava maksuttoman tutkintokoulutuksen riittävästä resursoinnista sekä siitä, että korkeakouluihin pääsee entistä sujuvammin toisen asteen opintojen jälkeen.

Sivistan arvion mukaan esitys saattaisi osin helpottaa Suomen koulutusjärjestelmän merkittävää ongelmaa: yli kymmenen prosenttia korkeakoulujen uusista tutkinto-opiskelijoista on jo suorittanut samantasoisin tutkinnon, mikä tarkoittaa noin 7000 opiskelupaikkaa vuodessa. Uusista ylioppilaista opintojaan jatkaa korkeakoulussa välittömästi vain reilu kolmasosa, vaikka yli 80 prosenttia hakee opiskelemaan. Koulutustason noston kannalta keskeistä on, että ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrä kasvaa. Mikäli edes osa aikuisista toisen tutkinnon suorittajista hakeutuisi maksullisiin avoimen opintoihin, tämä vapauttaisi aloituspaikkoja nuorille maksuttomaan koulutukseen.

Sivista pitää tärkeänä, että esityksessä säädetään heikentämiskiellosta. Avoimet korkeakoulututkinnot eivät saa heikentää normaalin tutkintokoulutuksen aloituspaikkojen määrää tai koulutuksen laatua.

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?

Sivista pitää hyvänä, että avoimiin opintoihin rinnastetaan erilliset opinnot.

Sivista pitää hyvänä, että korkeakoululla on autonomia päättää koulutuksen kustannusten laskennasta ja maksujen perimiseen liittyvistä järjestelyistä. Sivista pitää haastavana tilannetta, jossa opiskelija voi siirtyä maksullisista avoimista opinnoista maksuttomaan tutkinto-opiskeluun sekä korkeakoulun tulovirran että nuorille kohdentuvien aloituspaikkojen näkökulmasta.

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

-

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

-

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

-

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.

Korkeakoulut ovat lausunnoissaan tuoneet esille useita huomioita vaikutusarvioihin. Sivista yhtyy näihin ja toteaa, että avoimen tutkinto-opiskelijoista syntyy merkittävää hallinnollista työtä, kun opiskelijoilla on erilaisia taustaopintoja, joiden mukaan uuden statuksen opintoaikaa, sisältöjä ja maksuja rajataan.

Esitysluonnoksessa todetaan, että vapaan sivistystyön oppilaitosten oikeudellinen asema ja nykyinen rooli avoimen korkeakouluopetuksen järjestämisessä säilyisivät ennallaan. Samalla esityksessä

todetaan, että vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät voi osallistua avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavien tutkintojen järjestämiseen. Esityksessä myös tunnustetaan, että maksullisen tutkintokoulutuksen mahdollinen lisääntyminen voisi pidemmällä aikavälillä vaikuttaa subventoidun avoimen opintojen yhteistyöhön vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa. Nämä vaikutukset johtuvat valitusta toteutustavasta, jossa luodaan uusi opiskelijastatus.

Koska toistaiseksi ei ole tietoa maksullisen avoimen tutkinto-opiskelun tulevasta tarjonnasta tai kysynnästä eikä korkeakoulujen strategisista painotuksista, on vaikeaa hahmottaa, miten esitys vaikuttaisi vapaan sivistystyön oppilaitosten ja korkeakoulujen yhteistyöhön. Esityksessä kuitenkin huomioidaan se, että vapaan sivistystyön oppilaitoksissa opiskellut avoimet sisällöt voidaan sisällyttää myös markkinaehtoiisiin avoimen tutkintoihin.

Sivista pitää tärkeänä, että uudistuksessa seurattaisiin vaikutuksia avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan erityisesti vapaan sivistystyön kanssa tehtävässä yhteistyössä.

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

-

Muut huomiot ja näkökohdat

Sivista huomauttaa, että yliopistojen maksuasetuksen 2 §:n mukaan yliopistojen tutkinnoista annetun valtioneuvoston asetuksen 19 §:ssä tarkoitetut opettajankoulutuksen opinnot, jos ne suoritetaan erillisinä opintoina, ovat opiskelijalle maksuttomia. Sivista pyytää jatkovalmistelussa selvittämään opettajankoulutukseen liittyvien erillisten pätevyyden tuottavien kokonaisuuksien suhdetta esitettyihin muutoksiin.

Tuovinen Paula
Sivistysala ry