

Asia: 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

Hanken tackar för möjligheten att avge utlåtande om utkastet till regeringens proposition.

Enligt förslaget skulle högskolorna ges möjlighet att ordna utbildning som leder till lägre och högre högskoleexamina på svenska och finska också som avgiftsbelagd, helt kostnadstäckta öppen högskoleutbildning. Målet är att öka andelen högskoleutbildade unga vuxna till nära 50 % före 2030.

Vi anser att målen i förslaget är motiverade, men att innehållet i propositionen svarar svagt mot de uppställda målen. Det är oklart hur förslaget skulle öka andelen högskoleutbildade unga vuxna. Som konstateras i utkastet skulle antalet studerande sannolikt vara litet, och incitamenten att övergå till avgiftsfri examensutbildning skulle vara starka under hela studietiden. Efterfrågan på den typ av avgiftsbelagd utbildning som föreslås skulle knappast vara omfattande. Sammantaget upplever vi att motiveringarna till propositionen är bristfälliga och ställvis motsägelsefulla.

Förslaget skulle i grunden förändra både examensutbildningen och den öppna högskoleutbildningen, utan att i någon betydande grad höja utbildningsnivån bland unga vuxna. Förslagets förhållande till grundlagen och de kulturella grundrättigheterna är oklart.

Enligt vår uppfattning finns det effektivare sätt att öka antalet högutbildade än den föreslagna modellen, som överför utbildningsansvaret till individer och företag. Den öppna universitetsleden till högskolestudier är viktig ur många perspektiv. Den möjliggör för olika typer av studerande att få tillgång till högre utbildning till rimliga kostnader.

Genomförandet i universiteten innebär praktiska utmaningar, bland annat vad gäller prissättning av utbildningen samt det föreslagna försämringsförbudet. Förslagets förhållande särskilt till universitetens autonomi, de kulturella rättigheterna och den utbildningsmässiga jämlikheten som tryggas i grundlagen kräver noggrann vidare utredning innan lagförslaget förs vidare.

Förslaget innehåller osäkerheter och risker beträffande utvecklingen som på lång sikt inte nödvändigtvis leder till önskade resultat, utan snarare kan försvaga styrkorna i det finländska utbildningssystemet, där tillgängligheten och avgiftsfriheten i examensutbildningen är en central del, som bidrar till den samhälleliga jämlikheten.

Vi upplever att förslaget strider mot principen om avgiftsfri utbildning samt att det finns en betydande risk för att det strider mot grundlagens krav på likabehandling, eftersom den erbjuder ytterligare möjligheter att avlägga examen endast för dem som har tillräcklig betalningsförmåga. Vi anser det viktigt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan, såsom också anses önskvärt i propositionen.

Propositionen innehåller punkter som kräver precisering, särskilt vad gäller omfattningen av avgiftsbelagda examina inom öppen utbildning, prissättningen, samt tillämpligheten av konsumentskyddsreglering. Den innehåller också flera element vars kostnadsneutrala genomförande kan vara nästintill omöjligt i praktiken.

Vi anser det ytterst viktigt att lagstiftningen uttryckligen är möjliggörande och inte förpliktande. Det är även viktigt att förslaget innehåller ett förbud mot att försäkra avgiftsfri examensutbildning. Vi ser dock försämringsförbudet som svårt att genomföra i praktiken.

Hanken anser att det inte är ändamålsenligt att öppna upp möjligheten till avgiftsbelagd examensutbildning i den form som nu föreslås. Vi betonar uttryckligen den avgiftsfria utbildningens betydelse för det finländska samhällets framtida utveckling och bildning.

Er syn på propositionens mål

Hanken anser att målet att höja andelen högskoleutbildade unga vuxna till nära 50 % före 2030 i sig är motiverat. Enligt vår bedömning svarar dock förslaget svagt mot detta mål. Hanken har redan i många år haft en betydande antagning till examensstudier via öppna universitetsstudier. Samtliga studerande som uppfyller antagningskraven antas, oavsett deras antal. Det här möjliggör för studerande som av olika anledningar har svårare att bli antagna via gemensam ansökan att ändå hitta en väg till examensstudier, oberoende av ekonomisk ställning, då avgifterna vid öppna universitetet är moderata. Ur jämlikhetsperspektiv är detta ett mycket bättre sätt att höja landets utbildningsnivå än att binda möjligheten att avlägga en hel universitetsexamen till betalningsförmåga. De starkaste studerandena blir redan nu antagna via gemensam ansökan. För att höja utbildningsnivån måste vägen in till universitetet underlättas för de svagare. Det här sker inte genom att belägga dem med extra kostnader, utan genom att möjliggöra för dem att kvalificera sig för universitetsstudier på alternativa sätt, som passar dem bättre än traditionell studentantagning.

I utkastet konstateras att antalet studerande åtminstone i början skulle vara litet. Propositionens effekt skulle därmed vara mycket begränsad i förhållande till det i sig motiverade målet att höja utbildningsnivån bland unga. Den öppna, avgiftsbelagda examen sägs därtill rikta sig främst till personer som redan har varit i arbetslivet en längre tid, även om unga eller personer utan tidigare examen inte utesluts.

Om de studerande huvudsakligen är personer i arbetslivet som redan har en examen, ökar inte andelen högskoleutbildade då dessa personer avlägger ytterligare en examen, vilket betyder att propositionens mål inte uppfylls. Inte heller framstår det som sannolikt att dessa personers frånvaro i gemensam ansökan skulle frigöra utbildningsplatser för unga, eftersom incitamentet att övergå till avgiftsfri utbildning är starkt.

Studierande inom avgiftsbelagd utbildning skulle inte omfattas av centrala incitament såsom tidsgränser för studiestöd eller studielånskompensation, och de skulle dessutom stå utanför studenthälsovården. Det är därför sannolikt att avbrottsfrekvensen blir högre, vilket ytterligare minskar effekterna på utbildningsnivån.

Ur jämlikhetssynpunkt är det problematiskt att avgiftsbelagd utbildning sannolikt gynnar dem med störst betalningsförmåga. Socioekonomiska faktorer spelar redan en stor roll vid utbildningsval, och förslaget kan förstärka denna utveckling.

Efterfrågan på avgiftsbelagd examensutbildning kommer sannolikt att vara låg. Arbetsverksamma vuxna som redan har en högskoleexamen har goda möjligheter att bli antagna till avgiftsfri examensutbildning. Unga som nyligen avslutat studier på andra stadiet har sällan tillräckliga resurser eller inkomster för att betala betydande terminsavgifter för sin utbildning.

Därmed kommer föräldrarnas betalningsförmåga sannolikt att bli en avgörande faktor för vem som har möjlighet att söka sig till avgiftsbelagd examensutbildning via öppna universitetet. Den socioekonomiska bakgrunden har redan i dag stor betydelse för individers utbildningsval. Förslaget skulle sannolikt ytterligare förstärka detta fenomen.

Utifrån utkastet är det oklart på vilket sätt införandet av avgiftsbelagd examensutbildning i praktiken skulle öka andelen högutbildade unga vuxna i någon större utsträckning. Antalet personer som avlägger examen via öppen högskoleundervisning skulle sannolikt förbli lågt, och studerande skulle fortfarande ha incitament att övergå till avgiftsfri utbildning. Tillsammans försvagar dessa faktorer avsevärt den föreslagna modellens genomslag.

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?

Den nuvarande regleringen av helt kostnadstäckta avgifter gäller hela examina som avläggs av studerande från länder utanför EU- och EES-området, och prissättningen sker per läsår. Inom den öppna högskolan skulle man sannolikt endast genomföra delar av en examen som helt kostnadstäckta, antingen så att önskat innehåll först avläggs inom det öppna utbudet som traditionell öppen högskoleutbildning utan examensrätt och att man i slutskedet av studierna övergår till den helt avgiftsbelagda delen, eller så att studierna inleds som helt kostnadstäckta öppen examensutbildning, varefter man söker sig via den gemensamma ansökan till avgiftsfri examensutbildning.

Detta förutsätter en fortsatt granskning av hur full kostnadstäckning ska beräknas och prissättas. Förbudet mot försämring som finns inskrivet i förslaget är motiverat. I praktiken innebär detta dock att man måste kunna förutse exakt hur många studerande som övergår från avgiftsbelagd öppen examen till avgiftsfria examensstudier, för att resurserna och antalet nybörjarplatser inom den avgiftsfria utbildningen ska kunna dimensioneras så att de betalande studerandena inte i praktiken försämrar utbudet inom den avgiftsfria delen när de tar emot en studieplats via den gemensamma ansökan. En sådan förhandsbedömning är mycket svår att genomföra.

Examensutbildning och öppen universitetsundervisning använder i stor utsträckning samma resurser, vilket innebär att en utvidgning av den öppna utbildningen oundvikligen påverkar hur undervisningen genomförs. Samtidigt är en avgift baserad på full kostnadstäckning problematisk, eftersom de faktiska kostnaderna för utbildningen i praktiken är svåra att fördela per studerande.

Så som förslaget är utformat förutsätts universiteten utvidga verksamheten utan att det påverkar kvalitet och/eller kvantitet av annan utbildning. Samtidigt ska kostnaderna täckas genom avgifter och utan att äventyra utbildningsmässig jämlikhet, vilket inte är realistiskt utan tilläggsfinansiering eller en precisering av regleringen.

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

Hanken anser det motiverat att avgiftsbelagda studier via öppna universitetet inte påverkar en persons status i kvoten för förstagångssökande, eftersom en påbörjad avgiftsbelagd examen annars skulle försämra individens möjligheter att söka till avgiftsfri utbildning. Samtidigt bör noteras att tidigare studier kan ge fördel i urvalet jämfört med unga direkt från andra stadiet. Detta kan anses stå i strid med det föreskrivna försämringsförbudet av den avgiftsfria utbildningen och möjligheterna att bli antagen till den.

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

Att utesluta personer som avlägger en avgiftsbelagd examen från studiestödets sociala förmåner leder till att de heller inte omfattas av de incitament för effektiva studier som är kopplade till studiestödet, såsom begränsningen av antalet studiestöds månader och studielånsavdraget. Avsaknaden av rätt till studiestöd påverkar också de totala kostnaderna för studierna, eftersom den studerande i tillägg till att betala avgiften för studierna även till fullo måste finansiera sina levnadskostnader. Detta minskar i sin tur attraktiviteten för avgiftsbelagda examina för förstagångssökande och ökar incitamenten att övergå till avgiftsfri examensutbildning. Vidare ökar begränsningen ytterligare den ekonomiska förmögenhet som krävs för att avlägga en avgiftsbelagd examen och försämrar därmed särskilt ställningen för låginkomsttagare. Detta understryker de jämlikhetsrisker som är förknippade med propositionen.

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

Att utesluta personer som avlägger en avgiftsbelagd examen från studenthälsovården innebär att den betalningsförmåga som krävs av dem som avlägger en avgiftsbelagd examen inom öppen utbildning ökar. De får heller inte tillgång till de tjänster med låg tröskel som studenthälsovården erbjuder särskilt inom sådana områden där det är vanligt att högskolestuderande har utmaningar, såsom ärenden relaterade till att ta de första stegen in i vuxenlivet och hjälp med att hantera den psykiska stress som högskolestudier ofta medför. Utan tillgång till detta stöd riskerar avbrottsfrekvensen att bli högre för studerande inom avgiftsbelagd utbildning, som därtill har en extra stressfaktor i och med att de måste finansiera sin utbildning och sitt övriga liv på egen hand.

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.

Eftersom förslaget i grunden förändrar både den öppna högskoleutbildningen och examensutbildningen samt deras strukturer borde ett utlåtande från grundlagsutskottet begäras.

Utöver de grundläggande rättigheterna enligt 16 § i grundlagen (kulturella rättigheter), bestämmelsen om likabehandling i 6 § samt de språkliga rättigheterna i 17 §, som nämns i

konsekvensbedömningarna, bör förslaget även granskas i relation till universitetens självstyre enligt 123 § 1 mom. i grundlagen.

Förhållandet mellan förslaget och universitetens självstyre och frihet att autonomt välja sina studerande bör preciseras. Enligt 36 § i universitetslagen är det universitetet som antar studerande. Enligt etablerad rättstolkning har kriterierna och genomförandet av antagningen omfattats av universitetens självstyre. Regleringen om examen via öppen högskola skulle särskilja en grupp examensstuderande för vilken urvalsförfarandet inte får tillämpas. I sådana fall skulle till exempel anmälningsordning och i praktiken betalningsförmåga fungera som avgörande faktorer vid antagningen av studerande.

Kostnads- och personalresurseffekterna för högskolorna inte beaktats i tillräcklig utsträckning i propositionen. Förändringen skulle innebära att en helt ny typ av utbildningsväg måste planeras, genomföras och följas upp. Den ökade administrativa och handledningsrelaterade arbetsbördan samt konsekvenserna för informationssystem och datainsamling har inte beaktats i förslaget.

De avgiftsbelagda studierna förutsätts vara flexibla både tids- och formmässigt för att lämpa sig för personer i arbetslivet. Då de avgiftsfria examensstudierna i dag har inte det formatet, vilket betyder att helt integrerad undervisning inte skulle fungera. Kraven på undervisningen skulle även förändras i och med att en del av studerandena troligen inte skulle besitta de färdigheter som krävs för högskolestudier, då antagningen inte baseras på kompetens utan på betalningsförmåga. Det här betyder att den avgiftsbelagda utbildningen skulle medföra betydande startkostnader, då parallellversioner av kurserna/studierna måste skapas och undervisas. Det är inte heller realistiskt ur ett ekonomiskt perspektiv att tänka sig att alla kurser som nu erbjuds våra examensstuderande kunde ordnas i separatversion för endast en förväntat liten grupp studerande.

För att full kostnadstäckning ska uppnås på universitetsnivå bör man vid fastställandet av priset beakta situationer där de avgifter som en enskild studerande betalar inte nödvändigtvis täcker alla kostnader som hänför sig till hans rätt att avlägga examen inom avgiftsbelagd öppen utbildning. Detta är centralt särskilt med beaktande av att det är sannolikt att en betydande del av de studerande som avlägger en avgiftsbelagd examen inom öppen utbildning ersätter en del av sina studier med billigare studieprestationer inom öppen universitetsundervisning och/eller övergår till avgiftsfri utbildning via antagningsförfarande.

Den administrativa arbetsinsatsen som orsakas av endast några få studerande riskerar att bli oproportionerligt stor, då dessa övergångar mellan olika studieformer kräver både nya administrativa processer och handledning. Studerande som på detta sätt växlar mellan olika utbildningsvägar skulle förmodligen kräva mera resurser av studievägledningen då de vill försäkra sig om att optimera sin studiestig på ett annat sätt än en studerande inom traditionell öppen eller examensgivande utbildning. Det är också mycket troligt att studerandenas förväntningar på både studievägledningen och den handledning som lärarna ger stiger i och med avgiftsbeläggningen. Det är dock inte i enlighet med vare sig försämringsförbudet eller den allmänna principen om utbildningsmässig jämlikhet att ge mera vägledning åt den grupp av studerande som betalar för sin utbildning än åt den som inte gör det.

Effekterna på det övriga utbudet av öppen universitetsundervisning kan ännu inte bedömas. De beror långt på hur förhållandet mellan enskilda studier inom öppna universitetet och examensstudier via öppna universitetet utformas, då prissättningen och kostnadsrapporteringen förväntas fungera separat.

Den öppna universitetsundervisningens viktigaste mål är att främja utbildningsmässig jämlikhet, och dess grundprinciper är öppenhet och att studierna motsvarar den ordinarie undervisningen. Med beaktande av dessa mål och principer motsvarar propositionen dem dåligt.

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

Hanken ställer sig kritiskt till propositionen. Vi anser också att beredningstidtabellen för lagförslaget är stram i förhållande till dess omfattande och långvariga konsekvenser. Tidtabellen begränsar möjligheterna att göra en heltäckande bedömning av lagförslagets effekter. Försöket med studiesedlar för unga personer som nyligen utexaminerats från andra stadiet kommer inte att vara avslutat när propositionen föreslås träda i kraft, vilket betyder att flera olika förändringar föreslås göras samtidigt inom den öppna högskoleundervisningen, utan att åtgärdernas inbördes effekter kan bedömas.

Övriga synpunkter och iakttagelser

Unifi har föreslagit en alternativ modell med avgiftsbelagda kortare examina. Dessa skulle vara en tydligt separat utbildningsform, sannolikt med bättre utbud och efterfrågan, lägre kostnader och större nytta för kontinuerligt lärande än det nuvarande förslaget. De skulle utgöra ett snabbt och effektivt sätt för personer i arbetslivet att utveckla sitt kunnande och skulle därmed frigöra kapacitet inom avgiftsfri examenutbildning för förstagångssökande. Det fulla kostnadstäckande priset för en kort examen skulle bli mer måttligt än för en examen som avläggs inom den öppna högskolan, och de skulle bättre kunna svara mot behoven av kontinuerligt lärande. Hanken lanserar hösten 2026 diplomprogram på 30 sp som erbjuder en flexibel möjlighet att fördjupa sin kompetens inom aktuella och relevanta områden som immaterialrätt, företagsansvar och styrning av försörjningskedjor. Dessa diplomprogram är riktade till personer i arbetslivet som vill öka sin kompetens och sin konkurrenskraft. Vi upplever att sådana åtgärder bättre svarar mot de behov och intressen som personer i arbetslivet har.

I propositionen nämns en möjlighet att ta ut avgift antingen per läsår eller alternativt i samband med att studierätten beviljas. Propositionen behandlar inte alls hur redan erlagda avgifter ska hanteras om en studerande avbryter utbildningen, till exempel för att övergå till avgiftsfri examensutbildning. Överlag redogör propositionen inte för i vilken utsträckning utbildningen ska baseras på ett avtal mellan universitetet och den studerande, eller i vilken utsträckning konsumentskyddslagstiftning ska tillämpas.

Den avgiftsbelagda vägen inför ett urval baserat på betalningsförmåga, vilket kan öka socioekonomisk differentiering och leda till att utbildningsmöjligheter i högre grad än tidigare fördelas efter förmögenhet. Särskilt låginkomsttagare, invandrare och andra grupper i en utsatt ställning kan få försämrade möjligheter att delta. Även könseffekterna har bedömts relativt bristfälligt, trots att kvinnors i genomsnitt svagare ekonomiska ställning i praktiken kan begränsa deltagandet i avgiftsbelagd utbildning.

Vi anser det mycket osannolikt att avgiftsbelagda högskoleexamina skulle höja utbildningsnivån eller frigöra studieplatser inom examensutbildning, till exempel för dem som söker sin första studieplats. De mest sannolika följderna av avgiftsbelagda examina skulle vara ökad byråkrati inom studieadministrationen och ökad ojämlikhet inom utbildningen. Följaktligen förefaller propositionen

inte uppnå sina mål, samtidigt som dess konsekvenser står i ett spänningsförhållande till de kulturella grundrättigheterna och uppfyllandet av grundlagens krav på likabehandling.

Vi förhåller oss också starkt kritiskt till att en eventuell ökning av antalet internationella studerande i propositionen betraktas som okontrollerad invandring och att detta används som motivering för att begränsa utbildningen till examina på svenska eller finska.

Konsekvenserna av lagförslaget bör utvärderas betydligt mer omfattande och noggrant än i nuläget. Förändringen är så omfattande att dess långsiktiga följdverkningar inte kan förutses, vilket innebär att de långsiktiga samhällsliga, finansieringsmässiga och utbildningspolitiska riskerna kopplade till jämlikhet i utbildning skulle öka till en oroande nivå.

Gerkman Linda
Hanken Svenska handelshögskolan - Enheten för utbildning och digitala
tjänster/Öppna universitetet och samarbetsstudier