

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

Turun yliopiston ylioppilaskunta kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä tutkinnosta avoimena korkeakouluopetuksena. Esitetyissä lakimuutoksissa on kyse historiallisesta muutoksesta suomalaisen maksuttoman korkeakoulutuksen periaatteisiin. Siihen nähden lakimuutosten valmistelu on huomattavan puutteellista ja kiirehdittyä, eikä tarjoa selvitettyjä ratkaisuja liittyen muun muassa opintoetuuksiin tai opiskelijan asemaan heidän osalta, jotka opiskelisivat tutkinnon avoimena korkeakouluopetuksena. Epäselvyyttä on edelleen myös opiskeluoikeuden määrittelyssä, SORA-lainsäädännön soveltamisessa, opiskelijapalveluiden järjestämisessä, opiskelijoiden edustuksessa korkeakouluhallinnossa, ja opiskelijan oikeusturvassa.

Esitettyjen lakimuutosten myötä syntyisi maksullisen tutkintokoulutuksen rinnakkaisrakenne, joka romuttaa maksuttoman koulutuksen periaatetta ja heikentää koulutuksellista tasa-arvoa: koulutukseen pääsemisen kytkeminen yksilön maksukykyyn ei ole tasa-arvoinen tapa sujuvoittaa korkeakoulututkinnon hankkimista, eikä vastaa hallituksen tavoitteeseen nostaa nuorten koulutustasoa. Maksullisen koulutuksen tarjoaminen jo valmistuneille ei myöskään tue tätä tavoitetta. Esitetyt muutokset eivät huomio riittävästi niiden vaikutusta nykyiseen opiskelijavalintajärjestelmään tai esimerkiksi suhdetta ensikertalaiskiintiöihin. Muutokset eivät myöskään huomioi hankitun maksullisen avoimen korkeakouluopetuksen tuomaa etua hakeutuessa myöhemmin maksuttomaan tutkintokoulutukseen esimerkiksi avoimen väylän kautta. Esityksessä ei myöskään pystytä takaamaan sitä, ettei maksuttoman koulutuksen voimavaroja siirtyisi maksullisen koulutuksen järjestämiseen.

Myös lakimuutosten suhdetta opintotukeen tai opiskelijoiden terveydenhuoltoon on tarkasteltu huomattavan puutteellisesti. Merkittävänä eriarvoistumisen riskinä on esimerkiksi se, että samassa ympäristössä opiskelevat saavat keskenään erilaista tukea opinnoissa. Keskittyessään opiskelijaan

yksilönä ja luodessaan eriytyviä opiskelijoiden ryhmiä, esitetyt lakimuutokset eivät arvioi lainkaan niiden vaikutusta opiskeluympäristöön ja opiskelijoiden yhteisöön.

Esitetty voimaantuloaikataulu 1.8.2028 alkaen on epärealistinen ja huomattavan riskialtis näin merkittävässä ja suomalaisen korkeakoulutuksen periaatteisiin pureutuvassa muutoksessa, jonka vaikutusten kokonaisarviota ei ole tehty lähellekään riittävällä tavalla. Avoimen yliopiston keskeinen rooli on tukea saavutettavaa, joustavaa ja yleissivistävää oppimista. Tutkinnonanto-oikeus muuttaisi roolia kohti maksullisten tutkintomarkkinoiden toimijaa. TYY ei voi kannattaa esitettyjen lakimuutosten edistämistä.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Tavoite nuorten koulutustason nostamisesta on itsessään kannatettava. Korkeakoulutuksen markkinalähtöisyyden lisääminen tai yksityisen rahoituksen suhteellisen osuuden kasvattaminen korkeakoulujen rahoituksessa sen sijaan eivät ole kestävä pohja laadukkaan ja saavutettavan korkeakoulutuksen rakentamiselle. Esitetyt lakimuutokset saattaisivat edesauttaa kahden jälkimmäisen tavoitteen toteutumista, mutta eivät juuri lainkaan tavoitetta koulutustason nostosta.

Sen lisäksi, että maksullisen tutkintokoulutuksen rinnakkaisrakenne romuttaa maksuttoman koulutuksen periaatetta, tekee se opiskelijavalinnasta tarpeettoman monimutkaista ja heikentää nykyisen opiskelijavalintajärjestelmän merkitystä. Riskinä on järjestelmä, jossa reitteinä korkeakoulutukseen ovat äärimmäisen kilpailtu maksuton reitti, sekä vähemmän kilpailua vaativa maksukykyisten reitti. Esityksen lupaukset siitä, että jokaiselle suomalaiselle mahdollistaan maksuton tutkinto, ja että maksuttoman koulutuksen laatu ja voimavarat eivät kärsi maksulliseen koulutukseen panostamalla, jäävät esityksessä katteettomiksi. Avoin korkeakouluopetus järjestetään kuitenkin edelleen korkeakoulujen olemassa olevan työvoiman turvin. Korkeakouluille voi myös olla lähes mahdoton määritellä, koska jokin tarjottu tutkinto tulee tosiasiallisesti katetuiksi maksuilla, etenkin opiskelijoiden aseman muuttuessa avoimen opiskelijasta perustutkinto-opiskelijaksi. Korkeakoulujen on vaikea arvioida, kuinka monta opiskelijaa suorittaisi tutkinnon avoimena opetuksena, eikä hallituksen esitys anna tähän arviointiin kunnolla selvitystä, johon tukeutua.

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?

Hallituksen esitys lakimuutoksiksi on vaikutusarvioiltaan huomattavan puutteellinen. Lukuisten vielä selvittämättömien kysymysten jättäminen ratkaisematta on omiaan vaikeuttamaan korkeakoulutuksen järjestämistä ja korkeakoulutukseen osallistumista uudessa tilanteessa, ja siten haittaavat tavoitteita mahdollistaa korkeakoulutus mahdollisimman monelle.

Nykyisen opiskelijavalinnan perusta on osaamis- ja soveltuvuuslähtöinen, ei maksukykyyn perustuva. Maksullinen tutkinto-oikeus olisi tälle rinnakkainen valintajärjestelmä, joka heikentää nykyisen järjestelmän merkitystä. Markkinalähtöisyyden lisääntyminen avoimessa korkeakouluopetuksessa myös väistämättä muuttaa avoimen korkeakoulun roolia nykyisestä osaamista täydentävästä ja yleissivistävästä tehtävästään kohti tutkintokauppaa. Esityksen tavoitteista huolimatta,

lakimuutoksilla olisi vaikutusta siihen, miten korkeakoulut joutuvat tarkastelemaan myös maksuttoman koulutuksen voimavaroja; muutokset eivät takaa, etteikö korkeakoulun taloudellinen suunnittelu ohjaisi voimavaroja maksuttomasta koulutuksesta maksulliseen koulutukseen. Pelkona on, että avoimen yliopiston tutkinto-oikeus johtaa loppupeleissä perinteisten sisäänottomäärien laskuun ja avoimen yliopiston tutkintojen kasvuun.

Edelleen esityksessä jaa epäselväksi lakimuutosten vaikutus muun muassa opiskeluoikeuden määrittelyyn, opiskelijan oikeusturvaan ja palveluiden järjestämiseen, opiskelijoiden edustukseen korkeakouluhallinnossa, ja SORA-lainsäädännön soveltamiseen. Kaupallistuvassa koulutuksessa myös kuluttajansuojaa koskeva sääntely on omalla tavallaan selvitettävä osa kokonaisuutta.

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

Muutoksen vaikutusta myöskään ensikertalaiskiintiöiden näkökulmasta ei ole mietitty tarkasti. Toisaalta ensikertalaisaseman säilyttäminen opiskellessa tutkintoa avoimena opetuksena asettaisi hakijat keskenään erilaiseen asemaan. Toisaalta taasen ensikertalaisaseman menettäminen asettaisi opiskelijan kohtuuttoman vaikeaan asemaan, sillä hänellä ei olisi samoja oikeuksia ja palveluja käytettävissään, kuin on valintajärjestelmässä valituilla ensikertalaisilla opiskelijoilla. Joka tapauksessa muutos monimutkaistaisi opiskelijavalintaa tarpeettomasti ja loisi uusia, eri asemassa olevia hakijaryhmiä opiskelijavalintaan. Ensikertalaiskiintiöiden alkuperäinen tavoite mahdollistaa opinnot mahdollisimman monelle menettäisi merkitystään uudessa tilanteessa.

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

Tutkintoa avoimena korkeakouluopetuksena suorittavien opiskelevien jättämän pois opintotuen piiristä korostaisi jälleen lakimuutosten epätasa-arvoistavaa luonnetta, jossa koulutukseen pääseminen perustuu henkilökohtaiseen maksukykyyn. Tämä myös estäisi sosiaalista liikkuvuutta koulutuksen hankkimisen avulla, etenkin jos samalla kilpailu pääsystä maksuttomaan koulutukseen kovenee. Ilman opintotukea, tai muita opiskelijan tukimuotoja opiskeleva opiskelija on monin tavoin eri asemassa opiskeluympäristössään kuin samaa tutkintoa opintotuen turvin opiskelevat.

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

Opiskelijaterveydenhuollon osalta eriarvoistumisen riskinä on se, että samassa ympäristössä ja samoin velvoittein opiskelevat saisivat keskenään erilaista tukea opinnoissa selviämiseen. Vastuu avoimessa opiskelevien terveydenhuollosta jäisi pääosin hyvinvointialueille samalla heikentäen opiskeluterveydenhuollon yhtenäistä rakennetta. Opiskelijan yhteys juuri opiskelijoiden näkökulmasta järjestettyihin terveydenhuollon palveluihin jäisi etäiseksi. Aiemmin kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden kohdalla jo on todettu, että opiskeluterveydenhuolto on hyvä kytkeä opinto-oikeuteen.

YTHS toimii koko opiskelijayhteisössä. Sen lakisääteisiä tehtäviä ovat muun muassa opiskeluyhteisön hyvinvoinnin edistäminen, opiskeluympäristön terveellisuuden ja turvallisuuden seuranta, ennaltaehkäisevä työ ja varhainen tunnistaminen ja opiskelukykyyn tukeminen. Opiskelijoiden terveydenhuollon kentän monimutkaistuminen vaikuttaisi suoraan myös siihen, miten edellä

mainittuja tehtäviä pystytään toteuttamaan terveydenhoitomaksujen varassa. Monimutkaistuminen vaikuttaisi myös siihen, miten YTHS voisi kerätä tarvittavaa tietoa tehtäviensä suorittamiseksi.

YTHS on keskeinen toimija myös SORA-lainsäädäntöön liittyvissä prosesseissa. Korkeakoulun tarvitsisi miettiä prosessin yhteistyötahoa uudelleen avoimen tutkintoa opiskelevan opiskelijan osalta. Kuitenkin ennen viimesijaisena käytettävän SORA-prosessin käynnistämistä, korkeakoulun tarvitsee suunnitella, miten jokin muu vaihtoehtoinen ratkaisumalli olisi järjestettävissä opiskelijan kohdalla. Soveltuvuuden arvioinnin puuttuminen SORA-alojen opiskelijoiden kohdalla on myös tekijä, jonka riskejä ei ole tarkasteltu riittävästi.

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.

Esitysluonnoksen vaikutusarviot keskittyvät yksittäiseen opiskelijaan ja jättävät liiaksi huomiotta esitettyjen muutosten vaikutukset opiskelijoiden yhteisöön ja korkeakoulujen toimintakenttään. Samalla ne kuitenkin jättävät avoimeksi monia yksittäiseen opiskelijaan kohdistuvia vaikutuksia. Lakimuutosten merkittävänä riskinä on opiskelijaryhmien eriytyminen siten, että samassa tutkinnossa opiskelee entistä enemmän opiskelijoita, joilla on keskenään erilaiset oikeudellinen asema, palvelut, saama tuki ja ohjaus, sekä opintososiaaliset etuudet.

Vaikutusarvio siitä, että maksullisen koulutuksen mahdollistaminen vähentäisi kilpailua maksuttomaan koulutukseen hakeutumisessa, jää kokonaisuudelta epäselväksi: maksuttomaan koulutukseen hakeutuminen pysyy todennäköisesti edelleen suosittumpana vaihtoehtona. Korkeakoulujen rahoituksen ja omien sisäisten voimavarojen jakamisen täytyy tukea vahvemmin jo olemassa olevaa maksutonta tutkintokoulutusta, jotta se voisi tarjota laajemmalle ryhmälle ihmisiä mahdollisuuden kouluttautua. Esitetyt muutokset eivät takaa, ilmoittamistaan tavoitteista huolimatta, sitä, että maksuttoman koulutuksen voimavaroista ei tulevaisuudessa leikattaisi maksullisen koulutuksen järjestämisen eduksi. Korkeakoulujen yksityisen rahoituksen mahdollista lisääntymistä ei saa käyttää perusteena julkisen perusrahoituksen vähentämiselle.

Myös avoimen korkeakouluopetuksen omien resurssien jakaminen entistä enemmän tutkintokoulutukseen uhkaisi muuta avoimen yliopiston opetusta ja jatkuvan oppimisen tarjontaa sekä yhteistyötä vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa.

Vaikutusarviota ei ole tehty kattavasti myöskään liittyen opiskelijoiden harjoittelupaikkojen tilanteeseen: harjoittelupaikkojen määrä on jo nyt maksuttomien tutkinto-opiskelijoiden kohdalla haastava. Pidemmän aikavälin arviota ei ole tehty myöskään vaikutuksista eri alojen työmarkkinatilanteisiin.

Esitettyjä lakimuutoksia ei voi edistää ilman niiden arviointia perustuslain näkökulmasta. Esitetyt muutokset ovat ristiriidassa etenkin perustuslain takaaman yhdenvertaisen mahdollisuuden saada ”myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä” (16 §, 2. m.) kanssa. Esitettyjen muutosten vaikutusta myös perustuslain korkeakoulujen autonomian takaavan 123 §:n suhteen pitää tarkastella vielä merkittävästi tarkemmin.

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

Esitetty lain voimaantuloaikataulu 1.8.2028 alkaen on epärealistinen ja huomattavan riskialtis näin merkittävässä ja suomalaisen korkeakoulutuksen periaatteisiin pureutuvassa muutoksessa, jonka vaikutusten kokonaisarviota ei ole tehty lähellekään riittävällä tavalla. Esitettyjä lakeja ei ole mahdollista säätää enää nykyisen hallituskauden aikana, mikäli niiden valmistelu halutaan tehdä huolella ja kestävästi. Avoimen korkeakouluopetuksen kentälle on jo tällä hetkellä tulossa uutena piirteenä opintosetelikokeilu, josta ei ole vielä saatu arvioitavia kokemuksia.

Muut huomiot ja näkökohdat

Hallituksen esittämät muutokset ovat pelkästään tekniseltä, mahdollistavalta lainsäädännöltä vaikuttavia muutoksia paljon perusteellisempia, koko suomalaisen korkeakoulutuksen maksuttomuuden perusteisiin pureutuvia. Esityksen tavoitteena on, että se ei heikennä mahdollisuuksia laadukkaaseen maksuttomaan korkeakoulutukseen, mutta esitetyt muutokset kuitenkin päinvastoin muodostavat uusia mahdollisia uhkia tuon tavoitteen toteutumiselle. Jää myös epäselväksi, miten esitetyt muutokset vastaisivat hallitusohjelman tavoitteeseen nuorten koulutustason nostosta. Esitetyt lakimuutokset vähentäisivät mahdollisuuksia sosiaaliseen liikkuvuuteen kouluttautumisen kautta ja heikentäisivät yhdenvertaisuutta.

Esitetyt muutokset monimutkaistavat opiskelijavalintaa ja luovat erilaisessa asemassa olevien opiskelijoiden ryhmiä saman tutkintokoulutuksen piiriin. Hallituksen esitys jättää avoimeksi suuren osan keskeisiä opetuksen järjestämiseen ja opiskelijoiden asemaan liittyviä kysymyksiä, eikä esityksen lakimuutoksia tule näin edistää.

Partanen Roosa
Turun yliopiston ylioppilaskunta

Ahlgren Tero
Turun yliopiston ylioppilaskunta