

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

Lakiesityksessä ehdotettu maksullisen tutkintokoulutuksen laajentaminen avoimeen korkeakouluopetukseen muuttaa korkeakoulujärjestelmän rakennetta merkittävästi. Pyrkimys löytää ratkaisuja koulutustason nostoon on kannatettava, mutta osin epäselväksi jää, missä määrin esityksellä siihen päästäisiin. Esityksen kokonaisvaikutukset tavoiteltuun koulutustason nostoon jäävät epäselviksi ja ovat tulkittavissa vähäisiksi, kun taas sen välilliset vaikutukset saattavat ulottua moniaalle. Vaikutusketjujen tunnistaminen ja arviointi jää esityksessä osin puutteelliseksi.

Vaikutusten arvioinnista puuttuu kokonaan vaikutukset Opetushallitukseen. Esityksessä ei myöskään arvioida sitä, kuinka paljon avoimen korkeakouluväylän maksullisuus lisäisi korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrää.

Opetushallitus kiinnittää esityksessä huomiota erityisesti avoimessa yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa korkeakoulututkinnon suorittavien

kansainvälistymismahdollisuuksiin.

Koulutustason nostoon liittyen Opetushallitus näkee keskeisenä tavoitteena myös korkeakoulutuksen saavutettavuuden parantamisen. Saavutettavuuden

edistämiseksi Opetushallitus korostaa tarvetta toimille, joilla tuetaan aliedustettujen ryhmien, kuten ulkomaalaistaustaisten pääsyä pääasiallisia väyliä pitkin maksuttomaan tutkintoon johtavaan korkeakoulutukseen.

Esityksellä on myös kielellisiä vaikutuksia, joita on tarkasteltu esityksessä varsin suppeasti. Rajaamalla uuden koulutusmuodon kansalliskieliin lakiesityksen voi muodollisesti katsoa vahvistavan suomen ja ruotsin kielen asemaa. Samalla esitys kuitenkin sivuuttaa korkeakoulujen englanninkielistymisen ja kansalliskielten käyttöalojen kaventumisen laajemman kehityksen. Opetushallitus suosittelee, että esitykseen lisätään arvio sen vaikutuksista kansalliskielten asemaan yliopistojen ja korkeakoulujen tosiasiallisessa kielipolitiikassa.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

-

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?

-

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.

Vaikutusten arvioinnista puuttuu kokonaan vaikutukset Opetushallitukseen. Ehdotettujen muutosten mukaisia avoimena korkeakoulutuksena toteutettavia korkeakoulututkintoja käsitellään esimerkiksi korkeakoulujen yhteishauissa eri tavalla kuin muita korkeakoulututkintoja, jolloin vaikutuksia on niin yhteishakujen prosessiin kuin Opintopolku-kokonaisuuden palveluihin. Esitetty aikataulu mahdollistaa muutosten hallitun tekemisen tietojärjestelmäpalveluihin, mutta niistä aiheutuu joka tapauksessa kustannuksia niin Opetushallitukselle kuin korkeakouluillekin.

Ennakoinnin näkökulmasta huomio kiinnittyy siihen, että esitys liitetään tavoitteeseen nostaa korkeakoulutettujen aikuisten osuutta väestöstä. Tavoite sinällään on relevantti. Tässä kohden olisi kuitenkin toivottavaa, että esitettäisiin arvio siitä, kuinka paljon avoimen korkeakouluväylän

maksullisuus lisäisi korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrää. Oletettavaa on, että vaikutus ei olisi kovin suuri. Kuitenkin jonkinlainen karkea vaihteluväli voisi olla mahdollista määrittää.

Esityksessä tuodaan esille, että maksullinen avoin korkeakoulutus voisi houkutella työssäkäyviä ja jo korkeakoulututkinnon suorittaneita. Tältä osin kyseinen koulutusväylä liittyy jatkuvan oppimiseen ja siihen liittyvään ennakkointiin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut työryhmän koulutustarpeen keskipitkän ja pitkän aika välin ennakkoinnin kehittämiseksi ajalle 1.2.2026 - 31.1.2027. Työryhmän tulee muun muassa laatia esitys koulutustarpeen keskipitkän ja pitkän aikavälin ennakkoinnin toteuttamiseksi. Työryhmän tulee myös soveltuvin osin arvioida aikuiskoulutuksen/jatkuvan oppimisen tarpeita. Opetushallitus näkee, että olisi hyvä, että työryhmän työssä maksullisen korkeakoulutuksen väylä otetaan huomioon aikuiskoulutuksen ennakkointimallia kehitettäessä.

Opetushallitus toteaa, että seurannan osalta olisi syytä ottaa huomioon, millaisia kehittämistoimenpiteitä ja muutoksia uudistus mahdollisesti edellyttää Vipuselle ja miten kehittämistoimet ja muutokset resursoidaan.

Opetushallitus kiinnittää esityksessä huomiota erityisesti avoimessa yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa korkeakoulututkinnon suorittavien

kansainvälistymismahdollisuuksiin. Tavoitteen laajentaa koulutusmahdollisuuksia ilman julkista rahoitusta näkökulmasta Opetushallitus pohtii, rinnastuvatko maksullista korkeakoulututkintoa suorittavat opiskelijat maksuttomassa tutkintokoulutuksessa opiskeleviin kansainvälistymismahdollisuuksien ja niitä koskevien apurahojen suhteen (kuten Erasmus+ -apurahat).

Opetushallitus näkee, että esityksessä olisi oleellista huomioida avoimessa korkeakoulussa korkeakoulututkintoa suorittavien kansainvälistymismahdollisuudet opiskelijoiden kansainvälistymisen ollessa Suomelle tärkeä tavoite, mikä ilmenee esimerkiksi Kansallisissa suosituksissa

korkeakouluopiskelijoiden kansainvälisen osaamisen ja liikkuvuuden lisäämiseksi sekä edelleen käynnissä olevassa Korkeakoulutuksen ja tutkimuksen visio 2040 -työskentelyssä. Koska opiskelijat eivät myöskään olisi oikeutettuja opintotukeen, muodostuvat mahdollisen ulkomaan liikkuvuusjakson kustannukset korkeammiksi verrattuna maksutonta korkeakoulututkintoa suorittaviin opiskelijoihin, jotka hyödyntävät opintotukea osana liikkuvuusjakson rahoitusta.

Opetushallitus näkee tärkeänä esityksen perusteluissa kirjatun tavoitteen nostaa Suomen koulutustasoa. Esityksen vaikutukset koulutustason nostoon jäävät kuitenkin jokseenkin epäselviksi,

sillä maksullisen tutkintokoulutuksen pääkohderyhmäksi luetaan pitkälti henkilöitä, jotka ovat jo suorittaneet yhden korkeakoulututkinnon. Näin ollen esityksessä voisi yksityisemmin terävöittää lainsäädäntömuutosten yhteyden koulutustason nostoon.

Koulutustason nostoon liittyen Opetushallitus näkee keskeisenä tavoitteena myös korkeakoulutuksen saavutettavuuden parantamisen. Saavutettavuuden

edistämiseksi Opetushallitus korostaa tarvetta toimille, joilla tuetaan aliedustettujen ryhmien, kuten ulkomaalaistaustaisten pääsyä pääasiallisia väyliä pitkin maksuttomaan tutkintoon johtavaan korkeakoulutukseen. Yhtenä esimerkkinä tällaisista toimista mainittakoon korkeakoulutukseen valmentavan koulutuksen kehittäminen sekä ammattikorkeakoulu- että yliopistosektoreilla.

Esityksellä on myös kielellisiä vaikutuksia, joita on tarkasteltu esityksessä varsin suppeasti. Rajaamalla uuden koulutusmuodon kansalliskieliin lakiesityksen voi muodollisesti katsoa vahvistavan suomen ja ruotsin kielen asemaa. Samalla esitys kuitenkin sivuuttaa korkeakoulujen englanninkielistymisen ja kansalliskielten käyttöalojen kaventumisen laajemman kehityksen.

Opetushallitus suosittelee, että esitykseen lisätään arvio sen vaikutuksista kansalliskielten asemaan yliopistojen ja korkeakoulujen tosiasiallisessa

kielipoliitikassa. Kielten asemaa koskevien kysymysten huomioiminen vahvistaisi osaltaan lainsäädännön johdonmukaisuutta sekä kansalliskielten

elinvoimaisuutta sekä yhteiskunnallista osallisuutta pitkällä aikavälillä. Esityksessä suomea ja ruotsia käsitellään pitkälti symmetrisesti, vaikka ruotsin kielen tosiasiallinen asema korkeakoulujärjestelmässä on heikompi, minkä vuoksi sen turvaaminen olisi hyvä huomioida erikseen.

Korkeakoululainsäädäntö on keskeinen väline, jolla vaikutetaan kielten käyttöaloihin suomalaisessa yhteiskunnassa. Kielellisen vaikutustenarvioinnin yhteydessä on lisäksi aiheellista arvioida, miten kielipoliittisia tavoitteita voidaan tukea ohjaus- ja rahoitusjärjestelmän keinoin. Mikäli kielikysymystä ei huomioida lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä, korkeakoulujen kielikäytänteet kehittyvät jatkossakin pitkälti sattumanvarausten tai markkinalähtöisten valintojen varassa, mikä ei riitä turvaamaan kansalliskielten asemaa pitkällä aikavälillä. Ilman kokonaisarviota kielellisistä vaikutuksista on myös riskinä, että uudistus käytännössä pidemmällä aikavälillä heikentää kansalliskielten asemaa tieteen ja korkeimman opetuksen kielinä.

Nykyistä täsmällisemmin olisi tarpeen tarkastella esimerkiksi opiskelijan tosiasiallisia mahdollisuuksia suorittaa korkeakoulututkinto kansalliskielellä

koko tutkintopolun ajan. Merkittävällä osalla opiskelijoista kansalliskielinen opintopolku katkeaa erityisesti siirryttäessä kandidaattivaiheesta maisterivaiheeseen. Koulutusjärjestelmän tulisi

kuitenkin varmistaa, että valmistuvat kykenevät toimimaan asiantuntijatehtävissä suomeksi ja ruotsiksi sekä tuottamaan, välittämään ja soveltamaan syvällistä asiantuntijätietoa näillä kielillä. Tämä on keskeinen edellytys paitsi julkisen hallinnon ja palvelujärjestelmän toimivuudelle myös tutkimustiedon laaja-alaiselle hyödyntämiselle yhteiskunnassa, tiedon saavutettavuudelle eri yleisöille, innovaatioiden syntymiselle sekä kulttuurin, demokratian ja väestön hyvinvoinnin edistämiseksi.

Esityksessä ehdotettujen muutosten kielellisiä vaikutuksia on syytä arvioida paitsi yksittäisten säännösten tasolla myös laajemmassa toimintaympäristössä. Kansainvälistymisen vahvistaminen on keskeinen korkeakoulupoliittinen tavoite, mutta samalla kansalliskielten asemaa koskevien selvitysten mukaan englanninkielisen koulutustarjonnan lisääntymiseen liittyy jo toteutunut riski kansalliskielten käyttöalojen kaventumisesta. Tämä heijastuu koulutuksen lisäksi työelämään, julkisiin palveluihin ja laajemmin yhteiskunnan kielelliseen toimintakykyyn. Kielikysymystä ei tulekaan tarkastella vastakkainasetteluna kansainvälistymisen ja kansalliskielten välillä, vaan kielten rinnakkaisuus ja tasapainoinen monikielisyys tulee tunnistaa korkeakoulujen toimintaa ohjaavana periaatteena myös lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä.

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

-

Muut huomiot ja näkökohdat

-

Korhonen Olli
Opetushallitus