

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

Suomen Lukiolaisten Liitto (SLL) kiittää lausuntopyynnöstä ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

SLL vastustaa esitettyä mahdollistavaa lainsäädäntöä avoimena korkeakouluopetuksena annettavasta maksullisesta tutkintokoulutuksesta (jatkossa avoimen tutkinnot) ja pitää lakiesitystä tarpeettomana.

SLL arvioi, että kysyntä maksulliselle tutkintokoulutukselle jäisi vähäiseksi, sillä lukukausimaksuja ei olisi mahdollisuus kattaa opintotuella, maksuttomaan koulutukseen on mahdollista päästä kohtuullisessa ajassa eikä tarjontaa todennäköisesti syntyisi keskeisimmille hakupainealoille, joihin liittyy korkeat järjestämiskustannukset, erityiset pätevyysvaatimukset tai epävarmuudet harjoittelumahdollisuuksista.

SLL katsoo, että hallituksen esityksen tavoite koulutustason nostamisesta on epärealistinen, mikäli esitysluonnoksen mukainen koulutus on suunnattu ensisijaisesti jo korkeakoulututkinnon suorittaneille, sillä he eivät nosta koulutustasoa. Lähes kaikki ylioppilaat siirtyvät lopulta kohtuullisen ajan kuluessa korkea-asteen opintoihin myös ilman maksullista väylää.

SLL ilmaisee huolen siitä, että esitys avaa portin koulutuksen maksullisuuden laajentamiselle ja voi vaarantaa avoimen korkeakoulutuksen kohtuuhintaisen tarjonnan, joka tällä hetkellä tarjoaa vaihtoehtoisen reitin korkeakoulutukseen. Hyväksytyksi tullessaan lakiesitys muuttaisi perustavanlaatuisesti suomalaista korkeakoulujärjestelmää luomalla opiskelijavalintaan maksullisen

ohituskaistan. Tällä perusteella SLL edellyttää, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto, ja pitää lakimuutosten seuranta erityisen tärkeänä.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Yhtenä hallituksen esityksen tavoitteena on koulutustason nostoon liittyvän tavoitteen toimeenpano. Samaan aikaan esitetyllä lainsäädännöllä avoimen tutkintoja halutaan suunnata ensisijaisesti jo korkeakoulututkinnon suorittaneille ja työelämässä oleville aikuisille. SLL pitää tavoitetta koulutustason nostosta epärealistisena, sillä aiemmin korkeakoulututkinnon suorittaneet eivät nosta koulutustasoa. Toisaalta tavoitteen saavuttaminen koulutuksen suuntaamisesta erityisesti työssäkäyville ja jo korkeakoulututkinnon suorittaneille on äärimmäisen epävarmaa, sillä avoimen tutkintoihin ei sovellettaisi valintamenettelyä eikä esitysluonnokseen sisälly muutakaan mekanismeja tavoitteen toteutumisen varmistamiseksi. Toteutuminen olisi siten täysin riippuvainen korkeakoulujen tarjontapäätöksistä ja markkinoinnista.

SLL huomauttaa, että vuoden päästä ylioppilaaksi valmistumisesta 60 prosenttia ylioppilaista opiskelee korkeakoulussa, kahden vuoden päästä kolme neljäsosaa ja kolmen vuoden päästä 80 prosenttia. SLL näkee, että ylioppilaat siirtyvät kohtuullisen ajan kuluessa toiselta asteelta korkeasteelle ja lopulta lähes kaikki ylioppilaat pääsevät aloittamaan jatko-opinnot. SLL arvioi, että avoimen tutkinnon korkea hinta kannustaisi jatkossakin hakemaan maksuttomaan koulutukseen tarvittaessa useamman kerran, eivätkä avoimen tutkinnot olisi vetovoimaisia maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalla nuorille ensikertalaisille hakijoille. Siten esityksellä voidaan korkeintaan tähdätä osaamistason nostoon.

Hallituksen esityksellä tavoitellaan myös korkeakoulujen tutkintoon johtavan koulutuksen tarjonnan lisäämistä ilman julkista rahoitusta. SLL pitää epätodennäköisenä, että tarjontaa voitaisiin lisätä sellaisille aloille, joille kohdistuisi riittävästi maksukykyisten hakijoiden kysyntää. Kuten esitysluonnoksessakin on todettu, myös SLL arvioi, että lääketiede voisi olla myös maksullisena tutkintokoulutuksena vetovoimainen vaihtoehto hakijoille, mutta valinta- ja soveltuvuusmenettelyn puutteen, harjoittelumahdollisuuksiin liittyvien epävarmuuksien ja merkittävien etukäteisinvestointeihin liittyvien vaatimusten vuoksi SLL epäilee, että tarjonnan lisääminen ei olisi tältä osin mahdollista. Sama pätee myös moniin muihin hakupainealoihin, jotka edellyttävät joko korkeita järjestämiskustannuksia ja/tai tutkinnon myötä myönnettävään professioniin liittyviä erityisiä pätevyitymiseen tai pedagogiikkaan liittyviä vaatimuksia.

Tarjonnan osalta ongelmallista on myös se, että korkeakoulun pitäisi pystyä tarjoamaan kokonaiseen tutkintoon sisältyvät opinnot avoimena korkeakouluopetuksena, vaikka on erittäin todennäköistä, että opiskelijat pyrkisivät siirtymään maksuttoman tutkintokoulutuksen ”puolelle”. Tämä tekee tarjonnan kehittämisestä vähintäänkin epämotivoivaa. SLL pitää erittäin todennäköisenä, että maksullisen koulutuksen piirissä olevat opiskelijat pyrkisivät siirtymään maksuttomaan tutkintokoulutukseen kesken maksullisen tutkinnon suorittamisen, mihin heillä olisi korkeiden lukukausimaksujen myötä vahva kannuste. Heikentämiskiellon vuoksi tästä koituisi korkeakouluille kustannuksia, mikä heijastuisi myöhemmin myös julkiseen rahoitukseen.

SLL on huolissaan siitä, että toteutuessaan esitetty lainsäädäntö lisäisi jälleen maksullista koulutusta ja avaisi portin koulutuksen maksullisuuden laajentamiselle. Maksullisen koulutuksen osuutta on kasvatettu pikkuhiljaa, kun ensin avoimessa korkeakoulutuksessa otettiin käyttöön maksut, joihin tehtiin myöhemmin voimakas korotus, ja sitten EU- ja ETA-maiden ulkopuoliset opiskelijat siirrettiin lukuvuosimaksullisen koulutuksen piiriin ensin vapaaehtoisena päätöksenä, sitten pakollisena, ja viimeisimpänä lukuvuosimaksuja on korotettu erittäin voimakkaasti.

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.

SLL katsoo, että hallituksen esitysluonnos on sisäisesti ristiriitainen. Esityksen tavoitteena on suunnata uusi koulutusmuoto ensisijaisesti työssäkäyville ja jo korkeakoulututkinnon suorittaneille aikuisille. Esitysluonnoksen vaikutusarviot on kuitenkin laadittu lähes täysin sen pohjalta, että avoimen tutkintokoulutuksen kohderyhmänä olisivat nuoret ensikertalaiset hakijat, jotka eivät ole tulleet valituksi hakupainealojen koulutukseen, kuten lääketieteeseen. Koulutuksen suuntaamisen mekanismeja tai vaikutuksia ei puolestaan ole arvioitu työssäkäyvien ja jo korkeakoulututkinnon suorittaneiden aikuisten näkökulmasta.

Esitysluonnoksen mukaan avoimen tutkinnon kohderyhmä rajautuisi käytännössä sellaisiin henkilöihin, jotka eivät ole opiskelijavalinnan kautta päässeet haluamaansa koulutukseen tai eivät halua hakeutua koulutukseen opiskelijavalintojen kautta. Esitysluonnoksessa todetaan, että

todennäköisimmin kyseessä olisivat henkilöt, joiden tavoitteena on suorittaa korkeakoulututkinto niin kutsutulta hakupainealalta (korkean valintakynnyksen hakukohteesta), mutta jotka eivät ole tulleet valituksi tällaiseen koulutukseen.

SLL huomauttaa, että vaikka suoraan lukiosta korkeakouluun pääsee vain noin yksi kolmasosa, lopulta lähes kaikki ylioppilaat siirtyvät kohtuullisen ajan kuluessa korkea-asteen opintoihin. Kansainvälisesti vertailtuna pidempää siirtymäaikaan toisen ja korkea-asteen välillä selittävät asevelvollisuuden tai muun vastaavan suorittaminen ja toisaalta sallivampi kulttuuri välivuotien pitämiseksi. Vuoden 2024 Lukiolaisbarometrin mukaan lukiolaisista noin neljäsosa suunnittelee pitävänsä välivuoden, heistä lähes kaikki vain yhden. Yleisimmät syyt välivuoden suunnittelulle olivat palkkatyö (59 %), tauko ja lepo (54 %) sekä tulevaisuuden suunnittelu (52 %).

SLL arvioi, että maksullisesta tutkintokoulutuksesta ei muodostu vetovoimaista vaihtoehtoa ilman opiskelupaikkaa jääville nuorille. Keskeisimmät syyt tälle ovat:

- 1) se, että nuorilla on hyvät todennäköisyydet päästä maksuttomaan koulutukseen kohtuullisen ajan kuluessa, kuten edellä on esitetty,
- 2) koulutustarjontaa ei todennäköisesti voida järjestää sellaisille aloille, joille vahvin hakupaine kohdistuu (esim. lääketiede ja taidealat) ja
- 3) opintotuen puute heikentää merkittävästi maksukykyä, kun lukukausimaksuja ei olisi mahdollista kattaa lainarahalla.

SLL pitää vaikutusarvioiden rinnastuksia kansanopistossa opiskeleviin opiskelijoihin (s. 24) ja ulkomaille suuntautuviin opiskelijoihin (s. 30) harhaanjohtavina, sillä he ovat oikeutettuja opintotukeen, ja voivat siten kattaa lukuvuosimaksuja opintolainalla. Kansanopisto-opiskelijat ovat myös sikäli vertailukelvoton esimerkki, koska opinnot ovat huomattavasti halvempia ja ne toimivat pikemminkin väylänä tutkintoon tai valmentavana opintovuotena pääsykokeisiin.

Hallituksen esitysluonnoksessa avoimen tutkinto-opiskelijoiden potentiaalinen määrä arvioidaan ainakin alkuvaiheessa vähäiseksi. SLL pitää hyvänä, että vaikutusarviossa tunnistetaan ja myönnetään maksulliseen koulutukseen liittyvät epävarmuustekijät ja kysyntä arvioidaan realistisesti. SLL katsoo, että vähäiseksi arvioitu kysyntä tekee lainsäädännöstä tarpeettoman. SLL näkee myös, että vaikutusarvioissa havainnollistettu, 500 opiskelijan ja kolmen vuoden tutkinnon pohjalta laskettu tuotto-odotus on sikäli harhaanjohtava, että 500 opiskelijaa voidaan ainakin alkuvaiheessa pitää epärealistisena arviona maksullisten tutkintojen kysynnälle. Harhaanjohtavan ja epäuskottavan tuotto-odotuksesta tekee myös se, että oletettavasti kysyntä kohdistuu ylempiin korkeakoulututkintoihin, jotka ovat kestoltaan 1–2 vuotta ja kuten edellä on mainittu, opiskelijoilla olisi erittäin vahva kannustin pyrkiä siirtymään maksuttoman koulutuksen puolelle.

SLL ilmaisee huolensa lakiesityksen vaikutuksista avoimeen korkeakoulutukseen ja arvioi ne vakavammiksi kuin esitysluonnoksessa oletetaan. Avoimen korkeakoulutuksen kohtuuhintainen tarjonta mahdollistaa paitsi elinikäisen oppimisen myös vaihtoehdoisen reitin korkeakouluun. SLL:n arvion mukaan avoimen korkeakoulutuksen väylä- ja polkuopinnot ovat kehittyneet vuosi vuodelta parempaan suuntaan. Väylä- ja polkuopintojen suoritusvaatimuksia on kohtuullistettu, niiden roolia opiskelijavalinnassa on vahvistettu ja ne ovat aiempaa paremmin tunnettu reitti korkeakoulutukseen.

Avoin korkeakoulutus tarjoaa monelle, ei-toivotulle välivuodelle jäävälle nuorelle mahdollisuuden joko edetä koulutuspolullaan suorittamalla korkea-asteen kursseja, jotka voi myöhemmin hyväksilukea tutkintoon, valmistautua seuraavan yhteishaun valintakokeisiin tai testata erilaisia opintoja oman suunnan löytämiseksi. Tätä tukee myös syksyllä 2026 käynnistyvä nuorten opintoasetelikoilu. Mikäli avoimen tutkinnot osoittautuisivat vetovoimaisiksi joillain aloilla, voisi se johtaa samojen opintojen kohdalla maksusäännellyn, eli kohtuuhintaisen ilmoittautumisen poistamiseen. Korkeakoululla olisi tähän vahvat kannusteet, sillä sen ei todennäköisesti olisi järkevää tai kannattavaa ylläpitää samoilla kursseilla kahta eri hintaa.

SLL katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen vaikutusarviot koulutustason nostosta tai maksuttomien aloituspaikkojen kilpailun vähentymisestä ovat erittäin epätodennäköisiä. Kuten jo edellä on tuotu esiin, SLL arvioi nuorten hakijoiden kysynnän maksullisille tutkinnoille pääosin maksuttomassa koulutusjärjestelmässä vähäiseksi. On myös todennäköistä, että mikäli maksullista tutkintokoulutusta perustettaisiin hakupainealoille, aloista kiinnostuneet opiskelijat suuntautuisivat tarjonnasta huolimatta ulkomaille opiskelemaan, sillä ulkomaiset maksulliset tutkinto-opinnot oikeuttavat opintotukeen. Hallituksen esitysluonnoksen mukaan maksullista tutkintokoulutusta halutaan suunnata jo korkeakoulututkinnon suorittaneille, jolloin se ei nosta koulutustasoa. SLL myös katsoo, että avoimen tutkinnot eivät lisää koulutuksen saavutettavuutta, sillä kymmenien tuhansien eurojen hintaiset tutkinnot ovat saavutettavissa vain rajatulle joukolle ihmisiä.

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

-

Muut huomiot ja näkökohdat

Hallituksen lakiluonnoksen mukaan tavoitteena on, että opiskelijoiden yhteisöllisyyteen ja verkostojen luomiseen olisi samat edellytykset kuin maksuttomassa tutkintokoulutuksessa olevilla opiskelijoilla. Tämä olisi tarkoitus varmistaa ylioppilaskunnan automaattisella ja opiskelijakunnan vapaaehtoisella jäsenyydellä. SLL katsoo, että opiskelijoiden yhteisöllisyyden ja verkostojen rakentamisen kannalta ongelmalliseksi voi muodostua avoimen "puolen" hallinnollinen erillisyyksistä muista tutkinto-opiskelijoista, jolloin opiskelijat eivät välttämättä kiinnity osaksi ainejärjestöjen toimintaa, orientaatiotapahtumia ja muuta opiskelijayhteisöä. SLL näkee, että pelkästään ylioppilaskunnan tai opiskelijakunnan jäsenyys ei edistäisi avoimen tutkinto-opiskelijoiden yhteisöllisyyttä tai verkostoitumista.

SLL katsoo, että hyväksytyksi tullessaan lakiesitys muuttaisi perustavanlaatuisesti suomalaista korkeakoulujärjestelmää. Mikäli mahdollistavan lainsäädännön myötä korkeakoulut alkaisivat tarjota avoimen tutkintoja, loisi se maksullisen ohituskaistan korkeakouluun, joka olisi vain maksukykyisten ihmisten saavutettavissa. Kun maksukykyisyys muodostuisi käytännössä korkeakoulututkinnon valintaperusteeksi, SLL katsoo, että lakiesityksessä tulisi edellyttää perustustuslakivaliokunnan lausuntoa asiassa. Lisäksi SLL:n näkemyksen mukaan lakimuutosten seurantaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota.

Suutari Jenni
Suomen Lukiolaisten Liitto