

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

Aalto-yliopisto korostaa yliopiston autonomian tärkeyttä. On ensiarvoisen tärkeää, että luonnoksen mukaisesti korkeakoulu päättää itsenäisesti, haluaako se hyödyntää mahdollisuutta toteuttaa avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävää tutkintokoulutusta. Luonnoksen mukaan korkeakoulu päättäisi maksullisten tutkinto ohjelmien määrän, alat ja kuinka paljon niihin otetaan opiskelijoita. On myös keskeistä, että luonnoksen mukaisesti opetus- ja kulttuuriministeriö ei ohjaisi tarjontaa.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

laajentaminen ovat kannatettavia tavoitteita, mutta yliopisto katsoo luonnoksen vastaavan näihin heikosti.

Luonnoksessa todetaan tärkeäksi, että korkeakoulut erottavat selkeästi maksullisen ja maksuttoman koulutuksen kustannukset siten, ettei maksuttoman koulutuksen rahoitusta käytetä maksullisen avoimen korkeakoulutuksen toteuttamiseen. Selkeyttä voitaisiin hakea myös koulutusjärjestelmän tasolla siten, että luonnoksessa ehdotetun muutoksen sijaan säädettäisiin yliopistoille mahdollisuus myöntää perinteisestä yliopistotutkinnoista eroavia täydennyskoulutustutkintoja. Täydennyskoulutukseen ei

saa käyttää perusrahoitusta ja se kasvattaa todistetusti koulutuksen yksityistä rahoitusta. Yliopisto katsoo, että täydennyskoulutusta tukevilla lakimuutoksilla olisi positiivisia vaikutuksia koulutustarjontaan ja yksityisen rahoituksen kasvuun. Luonnoksen ehdotuksella vastaavaa selkeää vaikutusta ei ole, minkä lisäksi siihen sisältyy haasteita koulutuksen saavutettavuuden näkökulmasta.

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?

Lausuntomateriaali ei sisällä luonnosta maksuasetuksen muutoksiksi, mikä helpottaisi kokonaisuuden arviointia. Ilmeisesti tarkoituksena olisi säätää avoimen yliopiston maksujen asetusperustaisesta enimmäishinnasta ja/tai kannustaa julkisella subventiolla matalaan hinnoitteluun ("yksittäisiä opintojaksoja voi suorittaa ilman tutkintotavoitetta ja kohtuullisin kustannuksin") sekä toisaalta säätää laissa avoimena yliopisto-opetuksena tutkintoa suorittavien merkittävästi korkeammasta vähimmäishinnasta ("maksujen tulisi kattaa opetuksen kustannukset").

Käytännössä sääntelyn seurauksena samoista yliopiston opintojaksoista perittävä maksu muodostuisi korkeammaksi silloin, kun henkilö on otettu suorittamaan tutkintoa avoimena yliopisto-opetuksena (minimissään n. 150€/op) ja matalammaksi silloin, kun henkilölle ei ole myönnetty opiskeluoikeutta tutkintoon (ajantasaisessa asetuksessa korkeintaan 45€/op). Kustannuksiltaan kalliimmilla koulutusaloilla avoimena opetuksena suoritettava tutkinto vaatisi korkeampaa maksutasoa. Mikäli henkilö hakeutuisi opiskelijavalinnan, esimerkiksi avoimen valintaväylän, kautta tutkintokoulutukseen, olisi vastaavista opintojaksoista perittävä maksu 0€.

Luonnoksesta jää epäselväksi, mikä toimisi kannusteena suorittaa samoja opintoja korkeimmalla hinnoittelulla.

Luonnoksen 7 §:n mukaan "Avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan suorittaa korkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut yliopistolta ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto- tai opiskeluoikeuden". Luonnoksen 8 c §:ssä ei ole mainintaa siitä, että

yliopisto määritteli ajallisesti ja sisällöllisesti tutkintoon johtavan ”opiskelu oikeuden”. Käsitteitä opiskelu oikeus- ja opinto-oikeus ei ole yksiselitteisesti määritelty yliopistolaissa. Pelkän lakiluonnoksen tekstin perusteella voi syntyä kuva, että avoimen yliopiston tutkinnon suorittamisaikaa ei ole rajattu, ja se voi siten päättyä vaan 42 a §:n 1 momentin mukaisesti luopumiseen tai valmistumiseen. Tämän asian selkiyttämistä kannattaa harkita.

Ehdotettuun avoimen tutkintokoulutukseen ei sovellettaisi 39 §:n 3 momenttia, jossa säädetään poissaolevaksi ilmoittautumista ensimmäisenä lukuvuonna. Koulutuksen sovellettaisiin kuitenkin yliopiston lukuvuotta, lukukausia ja lukuvuosi-ilmoittautumista koskevia 39 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä. Luonnoksesta jää epäselväksi, onko tarkoituksena olla soveltamatta ensimmäisen vuoden rajoituksia poissaoloon vai eikö avoimen kautta tutkintoa tekevä voi lainkaan ilmoittautua poissaolevaksi 1. lukuvuonna. Tämän asian selkiyttämistä kannattaa harkita.

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

Ehdotuksen tavoite pyrkiä turvaamaan mahdollisuus maksuttomaan tutkintokoulutukseen on periaatteessa kannatettava. Samalla on todettava, että perustelussa kuvattu menettely ei edistä tavoitetta koulutustason nostamisesta tavoitteellisessa aikataulussa, vaan tutkintojen suorittaminen perättäin hidastaisi osaamistason nousua työmarkkinoilla.

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

Ei näkemystä. Luonnoksesta jää epäselväksi, onko ehdotetun avoimen tutkinnon kohderyhmäksi ajateltu ainoastaan opintotuen tulorajat selkeästi ylittävät aikuisopiskelijat vai toivottaisiinko sen olevan myös nuorempia houkutteleva mahdollisuus, jolloin nämä opiskelijat olisivat eriarvoisessa asemassa.

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

Aalto-yliopisto tukee YTHS:n ehdotusta luonnoksen muuttamisesta siten, että kaikki tutkintotavoitteisesti opiskelevat korkeakouluopiskelijat kuuluisivat opiskeluterveydenhuollon piiriin.

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.

Aalto-yliopisto ei ole toistaiseksi käynyt keskustelua esitysluonnoksen mukaisten avoimen yliopiston tutkinnonsuoritusmahdollisuuksien käyttöönottamisesta.

Yliopistolle on tärkeää varmistaa, että tutkintoa suorittamaan otettavilla on hyvät valmiudet opiskeluun. Tutkintokoulutuksen laajentaminen vaatii yliopistolta pitkäjänteisiä investointeja opetus- ja ohjauskapasiteettiin sekä tiloihin ja infraan.

Tällaiset pitkävaikutteiset päätökset edellyttävät ennakoitavaa rahoitusnäköymää ja luonnoksessa ehdotettu malli olisi haastavasti ennakoitava. Monet yliopiston koulutusalat, erityisesti taiteiden ja suunnittelun alat, ovat luonteeltaan sellaisia, ettei luonnos mahdollistaisi tarjonnan lisäämistä. Alasta riippumatta laadukas koulutus edellyttää opetusta ja akateemista ohjausta.

Yliopisto yhtyy luonnoksessa esitettyyn vaikutusarvioon siitä, että ehdotetussa mallissa opiskelijat pyrkisivät joko a) suorittamaan mahdollisimman paljon opintoja avoimena korkeakouluopetuksena matalammilla opintomaksuilla ja hakemaan vasta myöhemmin tutkinnonsuorittamisoikeutta avoimessa korkeakouluopetuksessa tai b) siirtymään maksullisesta toteutuksesta maksuttomaan tutkintokoulutukseen, mikäli he täyttävät maksuttoman koulutuksen valintaperusteet, kuten avoimen väylän kriteerit.

Seuratessa yliopiston lakisääteisestä veloitetta varmistaa maksujen kustannusten kattavuus sekä ministeriön ohjeistaessa asiasta on käytettävä huolellista harkintaa.

Aalto-yliopisto ehdottaa, että ministeriö ja korkeakoulut valmistelevat yhteistyössä avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävän tutkintokoulutuksen kustannusten laskennasta yhteiset kustannuslaskennan periaatteet. Kustannusten kattamista tulee tarkastella korkeakoulukohtaisesti, ei yksityiskohtaisemmalla tasolla. Luonnoksessa ehdotettu kustannusarvion perustuminen korkeakoulujen talousraportointiin ja siitä johdettuihin keskiarvotietoihin on kannatettava lähtökohta. Ohjeistus voisi vastata soveltuvin osin täyskatteisten lukuvuosimaksujen laskennan ohjetta.

Lakisääteisen heikentämiskiellon periaate on sinänsä ymmärrettävä, mutta siihen liittyvä sivuilla 34-35 kuvattu määrälliseen heikentämiskieltoon liittyvä hakukohteiden aloituspaikkojen seuranta ei ole kannatettavaa. Epäselväksi jäävää aloituspaikan käsitettä selkeämpi ja tarkoituksenmukaisempi käsite on tarvittaessa opiskelupaikan vastaanottaneet. Tähän määrään vaikuttavat erityisesti yliopiston ja ministeriön tavoiteasettelu tutkintomääristä sekä poliittiset päätökset yliopistojen valtionrahoituksesta. Seurannan taso hakukohteittain ei ole mielekästä, koska kunkin hakukohteen mitoituksessa on huomioitava mm. muut hakutavat, hakukohteen vetovoima, koulutuksen läpäisy ja yhteiskunnan muuttuvat osaamistarpeet. Tuore esimerkki aloituspaikkoihin merkittävästi vaikuttaneesta tekijästä on päätös kertaluotoisesta rahoituksesta, jolla lisätään aloituspaikkojen määrää. Mikäli korkeakoulu järjestäisi luonnoksen mukaista tutkintokoulutusta avoimessa, perusrahoitettujen aloituspaikkojen määrää ei saisi samanaikaisesti vähentää. Luonnos ei sisällä vaikutusarviota avoimen tutkinnon suhteesta verotukseen tai maksajan vaikutuksista verotukseen. Näin ollen luonnoksesta jää epäselväksi, onko kyseessä arvonlisäverolain 40 § tarkoittama koulutuspalvelu. Epäselväksi jää myös, mikä olisi luonnoksen mukaisena avoimena opetuksena järjestettävien tutkintojen kilpailuasetelma samojen koulutusalojen täydennyskoulutusohjelmiin (esimerkiksi MBA ja eMBA), joita järjestetään markkinaehtoisesti. Aalto-yliopisto ehdottaa, että näkökulmat sisällytetään hallituksen esitykseen ja luonnoksesta pyydetään Verohallinnon lausunto ennen esityksen antamista. Aalto-yliopisto ehdottaa myös, että opiskelu- ja koulutusmenojen verovähennysten ehdot uudistettaisiin joustaviksi ja houkutteleviksi yritysten ja yksityishenkilöiden näkökulmasta, jotta ne tukevat tavoitetta koulutuksen yksityisen rahoituksen lisäämisestä.

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

Ei näkemystä, koska Aalto-yliopisto ei ole toistaiseksi käynyt keskustelua esitysluonnoksen mukaisten avoimen yliopiston tutkinnonsuoritusmahdollisuuksien

käyttönottamisesta.

Muut huomiot ja näkökohdat

-

Zitting Eija
Aalto-yliopisto - Ilkka Niemelä, rehtori