

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

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksen luonnoksesta.

Arene katsoo, että avoimen ammattikorkeakouluopetuksen väylätehtävää tulee vahvistaa. Avoin ammattikorkeakoulutus on tärkeä osa osaamis- ja koulutustason nostoa, jatkuvaa oppimista, ammatilliselta toiselta asteelta korkeakoulutukseen siirtymistä sekä työikäisen väestön osaamisen uudistamista.

Maksullinen koko tutkinto avoimessa ammattikorkeakoulussa on kuitenkin eri asia kuin avoimen väylän kehittäminen. Nykyisessä muodossaan esitys loisi maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle maksukykyyn perustuvan rinnakkaisväylän, jonka keskeisiä oikeudellisia, taloudellisia, hallinnollisia ja opiskelijaoikeudellisia kysymyksiä ei ole ratkaistu riittävästi.

Ammattikorkeakoulujen tehtävä on kouluttaa osaajia työelämän ja alueiden tarpeisiin, vahvistaa alueellista elinvoimaa ja tuottaa soveltavaa osaamista yhteistyössä työelämän kanssa. Näitä tavoitteita tulee edistää ensisijaisesti riittävästi rahoitetulla maksuttomalla tutkintokoulutuksella.

Arene ei pidä esityksen etenemistä nykyisessä muodossaan perusteltuna. Mikäli valmistelua kuitenkin jatkettaisiin, sääntelyä on täsmennettävä olennaisesti. Erityisesti on ratkaistava opiskelijan oikeusasema, maksujen määräytyminen, arvonlisäverokohtelu, työnantajarahoituksen ja yksityisen tuen asema, SORA-sääntelyn soveltaminen, harjoittelupaikkojen riittävyys, opiskeluterveydenhuollon suhde tutkinto-opiskeluun.

Lausunnon ydinkohdat:

- Maksuton tutkintokoulutus, harjoittelupaikat, ohjaus, avoimen ammattikorkeakoulutuksen nykyinen tarjonta ja ammattikorkeakoulujen perusrahoitus on turvattava.

- Avoimen ammattikorkeakoulutuksen väylätehtävää tulee vahvistaa, mutta koko tutkinnon maksullistaminen avoimen kautta on periaatteellisesti eri asia.
- Esitys voi luoda maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle maksukykyyn perustuvan väylän, mikä edellyttää vahvaa perustuslaillista ja yhdenvertaisuusarviointia.
- Maksujen määräytyminen, täyskatteisuus, arvonlisäverokohtelu, perintä, palautukset, työnantajarahoitus ja yksityinen tuki on ratkaistava ennen lain antamista.
- SORA-aloilla malli ei ole toteutuskelpoinen ilman erillistä sääntelyratkaisua potilas-, asiakas-, alaikäis- ja työturvallisuudesta.
- Jatkuvan oppimisen tarpeisiin tulee ensisijaisesti kehittää tutkintokoulutuksesta erillisiä työelämälähtöisiä osaamiskokonaisuuksia.

Lausunnon tiivistelmä

Arene pitää avoimen ammattikorkeakouluopetuksen kehittämistä tärkeänä. Avoin ammattikorkeakoulu tarjoaa väylän korkeakouluopintoihin, tukee jatkuvaa oppimista ja voi osaltaan vahvistaa koulutus- ja osaamistason nostoa erityisesti silloin, kun se auttaa ammatilliselta toiselta asteelta tulevia, alanvaihtajia ja työikäisiä osaamisen täydentäjiä siirtymään korkeakouluopintoihin. Avoimen ammattikorkeakoulu:n väylätehtävä tulee kuitenkin erottaa koko tutkinnon maksullisesta suorittamisesta avoimessa ammattikorkeakoulussa.

Lakiluonnoksen mukainen malli muuttaisi avoimen korkeakouluopetuksen luonnetta. Se loisi maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle uuden maksullisen tutkintopolun, jossa opiskelijan asema, oikeudet, tukipalvelut, rahoitus ja pääsy koulutukseen eroaisivat tavanomaisesta tutkinto-opiskelijasta. Tämä herättää merkittäviä kysymyksiä koulutuksellisesta yhdenvertaisuudesta, opiskelijan oikeusturvasta ja korkeakoulutuksen maksuttomuuden periaatteesta.

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta esitys on erityisen vaativa, koska ammattikorkeakoulu - tutkinnot perustuvat työelämälähtöiseen osaamiseen, harjoitteluihin, opinnäytetyöhön, ohjaukseen, alueelliseen työelämäyhteistyöhön ja monilla aloilla myös potilas-, asiakas-, alaikäis- ja työturvallisuuteen. Siksi maksullista avointa tutkintoa ei voida arvioida vain rahoitus- tai opintotarjontakysymyksenä. Kyse on myös tutkintojen laadusta, harjoittelupaikkojen saatavuudesta, opiskelijoiden soveltuvuudesta ja korkeakoulujen vastuista. Korkeakoulujen vastuuseen linkittyä myös kysymys siitä, mitä lainsäädäntöä maksulliseen tutkintokoulutukseen sovelletaan. Jos se on kuluttaja lainsäädäntöä, tulee korkeakoululle ihan uudenlaisia asioita pohdittavaksi.

Arene katsoo, että esitystä ei tule viedä eteenpäin nykyisessä muodossaan. Mikäli valmistelua jatketaan, sääntelyn tulee turvata maksuton tutkintokoulutus, ammattikorkeakoulujen perusrahoitus, korkeakoulujen autonomia, opiskelijoiden yhdenvertaisuus, SORA-aloihin liittyvät turvallisuusvaatimukset sekä avoimen ammattikorkeakoulu:n nykyinen väylä- ja jatkuvan oppimisen tehtävä. Lisäksi ennen lain antamista on ratkaistava maksujen määräytyminen, arvonlisäverokohtelu, työnantajarahoitus, yksityisen tuen verokohtelu, opiskelijan siirtyminen maksullisesta maksuttomaan koulutukseen sekä mallin suhde tilauskoulutukseen ja muihin jatkuvan oppimisen välineisiin.

Arenen näkemyksen mukaan jatkuvan oppimisen tarpeisiin voidaan vastata tarkoituksenmukaisemmin kehittämällä tutkintokoulutuksesta erillisiä työelämälähtöisiä osaamiskokonaisuuksia, kuten korkeakouludiplomeja, erikoistumiskoulutuksia, pieniä osaamiskokonaisuuksia, työnantajarahoitteista täydennyskoulutusta, ammattikorkeakoulu - koulutuksen työelämälähtöisiä malleja ja TKI-toimintaan kytkeytyviä osaamisen kehittämisen ratkaisuja.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Arene pitää esityksen yleisiä tavoitteita kannatettavina. Koulutus- ja osaamistason nostaminen, osaavan työvoiman saatavuuden vahvistaminen, jatkuvan oppimisen kehittäminen ja joustavien koulutuspolkujen rakentaminen ovat Suomen hyvinvoinnin, kasvun ja alueellisen elinvoiman kannalta välttämättömiä.

Esitetty keino ei kuitenkaan vastaa tavoitteisiin johdonmukaisesti. Esityksessä koulutustason noston tavoitteeksi asetetaan korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuuden kasvattaminen, mutta maksullisen avoimen tutkinnon keskeiseksi kohderyhmäksi kuvataan työelämässä jo pidempään olleet aikuiset ja mahdollisesti jo korkeakoulututkinnon suorittaneet henkilöt. Jos malli kohdentuu ensisijaisesti jo korkeakoulutettuihin tai työelämässä vakiintuneisiin henkilöihin, se ei ratkaise ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrän kasvattamista.

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta koulutustason nostossa ratkaisevaa on, että ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrä kasvaa. Tämä edellyttää maksuttoman tutkintokoulutuksen pitkäjänteistä rahoitusta, ammatilliselta toiselta asteelta tulevien opiskelijoiden siirtymien vahvistamista, avoimen ammattikorkeakoulun väyläopintojen kehittämistä, opiskelijavalintojen sujuvoittamista, opintojen läpäisyn tukemista ja harjoittelupaikkojen saatavuuden varmistamista.

Maksullinen avoimessa ammattikorkeakoulussa suoritettava tutkinto voi lisätä koulutusmahdollisuuksia rajatulle joukolle opiskelijoita, joilla on omaa maksukykyä, työnantajan tuki tai muuta yksityistä rahoitusta. Samalla se voi kuitenkin vahvistaa koulutuksellista eriytymistä, jos tutkintoon johtava vaihtoehtoinen väylä perustuu käytännössä maksukykyyn eikä opiskelijavalinnassa osoitettuihin valmiuksiin.

Koulutustason noston ensisijainen rahoitusvastuu kuuluu julkiselle vallalle. Maksullinen avoin tutkinto ei saa muodostua keinoksi siirtää tätä vastuuta opiskelijoille, työnantajille, yksityisille rahoittajille tai ammattikorkeakoulujen omalle riskille. Tämän vuoksi Arene ei pidä esityksen etenemistä nykyisessä muodossaan perusteltuna.

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?

Arene katsoo, että avoimen ammattikorkeakouluopetuksen väylätehtävää tulee vahvistaa, mutta koko tutkinnon suorittaminen maksullisesti avoimena korkeakouluopetuksena on periaatteellisesti eri asia kuin avoimen väylän kehittäminen. Ehdotettu sääntely muuttaisi avoimen korkeakouluopetuksen luonnetta ja loisi maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle uuden maksullisen tutkintopolun, jossa opiskelijan asema, oikeudet, tukipalvelut, rahoitus ja pääsy koulutukseen eroaisivat tavanomaisesta tutkinto-opiskelijasta. Tämä herättää merkittäviä kysymyksiä koulutuksellisesta yhdenvertaisuudesta, opiskelijan oikeusturvasta ja korkeakoulutuksen maksuttomuuden periaatteesta.

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta ehdotus on erityisen vaativa, koska ammattikorkeakoulututkinto ei ole vain opintopisteiden kokonaisuus. Tutkintoihin sisältyy työelämälähtöistä osaamista, harjoittelua, opinnäytetyön ohjausta, työelämäprojekteja, osaamisen arviointia sekä monilla aloilla soveltuvuutta ja turvallisuutta koskevia vaatimuksia. Jos tutkintoon johtava koulutus perustuisi ilmoittautumiseen eikä opiskelijavalintaan, ammattikorkeakoulun mahdollisuus arvioida opiskelijan opiskeluvalmiuksia ja soveltuvuutta ennen opintojen alkamista kaventuisi. Sääntelyssä tulee siksi varmistaa, että ammattikorkeakoululla on oikeus asettaa avoimena ammattikorkeakouluopetuksena suoritettavalle tutkinnolle välttämättömät kelpoisuus-, kielitaito-, soveltuvuus- ja turvallisuusehdot.

Ehdotetussa sääntelyssä on useita täsmennystarpeita. Ensinnäkin opiskelijan oikeusasema on määriteltävä selvästi. Esitys loisi saman tutkinnon sisälle kaksi erilaista opiskelijastatusta: maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelijan ja maksullisen avoimen tutkinnon suorittajan. Jatkovalmistelussa on täsmennettävä opiskelu-oikeuden kesto, muutoksenhaku, opiskelijakunnan jäsenyys, vaikutusmahdollisuudet, opiskelijapalvelut ja tukirakenteet.

Toiseksi maksujen määräytyminen ja täyskatteisuus on ratkaistava tarkemmin. Ilmaisu "vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu" jättää epäselväksi, voisiko maksu ylittää kustannukset ja tuottaa ammattikorkeakoululle ylijäämää. Täyskatteisuuden laskentaan tarvitaan valtakunnallinen peruskehikko, jossa huomioidaan opetuksen lisäksi muun muassa ohjaus, opintohallinto, harjoittelun koordinointi, opinnäytetyön ohjaus, digitaaliset järjestelmät, laadunvarmistus, SORA-menettelyt, maksujen hallinnointi, palautukset ja perintä. Myös arvonlisäverokohtelu, maksujen perintä, palautukset, keskeyttämistilanteet ja maksamattomien maksujen vaikutukset opiskelu-oikeuteen on ratkaistava ennen lain antamista.

Kolmanneksi heikentämiskieltoa on täsmennettävä. Maksullinen avoin tutkintokoulutus ei saa heikentää maksutonta tutkintokoulutusta, avoimen ammattikorkeakoulun muuta tarjontaa eikä ammattikorkeakoulujen kykyä hoitaa lakisääteistä tehtäväänsä. Heikentäminen voi näkyä esimerkiksi opetusryhmien kasvuna, ohjauksen heikentymisenä, harjoittelupaikkojen kuormittumisena, opinnäytetyön ohjauksen viivästymisenä, henkilöstön työkuorman kasvuna, opiskelijapalvelujen ruuhkautumisena tai avoimen ammattikorkeakoulun nykyisen kohtuuhintaisen tarjonnan kaventumisena. Ennen lain voimaantuloa tarvitaan valtakunnallinen seurantamalli, jossa maksullisen koulutuksen kustannukset, tuotot, opiskelijamäärät, siirtymät, keskeyttämiset ja vaikutukset maksuttomaan tutkintokoulutukseen raportoidaan erikseen.

Neljänneksi SORA-aloille tarvitaan erillinen sääntely- ja soveltamisratkaisu. Terveys- ja hyvinvointialan, kuntoutuksen, kasvatustieteiden, liikenteen ja muiden turvallisuuskriittisten alojen koulutuksissa opiskelijan terveydentila, toimintakyky, soveltuvuus, rikostausta, päihteettömyys, harjoittelun turvallisuus ja ammatillinen vastuu ovat olennainen osa koulutuksen järjestämistä. SORA-aloilla pelkkä ilmoittautumisperusteinen opiskelijaksi ottaminen ei ole riittävä malli. Terveys- ja hyvinvointialan tutkintoja ei tule avata maksullisena avoimena tutkintokoulutuksena ennen kuin SORA-menettelyjen, opiskeluterveydenhuollon, harjoittelupaikkojen, potilasturvallisuuden, asiakasturvallisuuden ja ammattioikeuksiin liittyvien vaatimusten soveltaminen on yksiselitteisesti ratkaistu.

Viidenneksi sääntelyssä on ratkaistava siirtyminen maksullisesta avoimesta tutkinnosta maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Sääntely voi luoda strategisen väylän, jossa maksukykyinen opiskelija suorittaa ensin osan tutkinnosta maksullisesti ja hakeutuu myöhemmin maksuttomaan tutkintokoulutukseen vahvemmillä valmiuksilla kuin hakijat, joilla ei ole ollut vastaavaa mahdollisuutta. Siirtymät tulee käsitellä rahoitusmallissa ja tietopohjassa erillisenä opiskelijavirtana, ja opiskelijalle on annettava ennen opintojen aloittamista selkeä tieto siitä, millä ehdoilla siirtyminen maksuttomaan tutkintokoulutukseen on mahdollista.

Arene ei pidä ehdotetun sääntelyn etenemistä nykyisessä muodossaan perusteltuna. Mikäli valmistelua jatketaan, sääntelyä tulee täsmentää ainakin opiskelijan oikeusaseman, maksujen määräytymisen, arvonlisäverokohtelun, työnantajarahoituksen ja yksityisen tuen, SORA-sääntelyn, harjoittelupaikkojen riittävyden, opiskeluterveydenhuollon, heikentämiskiellon sekä ammattikorkeakoulujen autonomian osalta. Lisäksi ammattikorkeakouluille tulee kirjata selkeä oikeus olla järjestämättä maksullista avointa tutkintokoulutusta.

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

Arene katsoo, että opiskelupaikkojen varaamista koskevaa sääntelyä on arvioitava erityisesti suhteessa maksullisesta avoimesta tutkintopolusta maksuttomaan tutkintokoulutukseen siirtymiseen.

Maksullinen avoimessa ammattikorkeakoulussa suoritettava tutkinto voi lisätä koulutusmahdollisuuksia rajatulle joukolle opiskelijoita, joilla on omaa maksukykyä, työnantajan tuki tai muuta yksityistä rahoitusta. Samalla se voi vahvistaa koulutuksellista eriytymistä, jos tutkintoon johtava vaihtoehtoinen väylä perustuu käytännössä maksukykyyn eikä opiskelijavalinnassa osoitettuihin valmiuksiin.

Ensikertalaiskiintiön näkökulmasta keskeinen riski liittyy siihen, että maksullinen avoin tutkintopolku voi muodostaa strategisen ennakkoväylän maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Opiskelija voisi suorittaa ensin osan tutkinnosta maksullisesti avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa ja

hakeutua tämän jälkeen maksuttomaan tutkintokoulutukseen vahvemmillä opiskeluvalmiuksilla kuin hakijat, joilla ei ole ollut taloudellista mahdollisuutta vastaavaan opintopolkuun.

Arene katsoo, että siirtyminen maksullisesta avoimesta tutkinnosta maksuttomaan tutkintokoulutukseen on ratkaistava täsmällisesti. Maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan siirtyvä opiskelija ei saa vähentää maksuttoman tutkintokoulutuksen aloituspaikkoja. Siirtymät tulee käsitellä rahoitusmallissa ja tietopohjassa erillisenä opiskelijavirtana ja opiskelijalle on annettava jo ennen opintojen aloittamista selkeä tieto siitä, millä ehdoilla siirtyminen maksuttomaan tutkintokoulutukseen on mahdollista.

Ehdotettua ensikertalaiskiintiötä koskevaa sääntelyä tulee siten täsmentää niin, ettei maksullinen avoin tutkintopolku heikennä ensimmäistä korkeakoulututkintoa tavoittelevien hakijoiden asemaa, opiskelijavalinnan yhdenvertaisuutta tai maksuttoman tutkintokoulutuksen saavutettavuutta. Lisäksi sääntelyn vaikutukset ensikertalaisasemaan, hakijaryhmien väliseen kilpailuasetelmaan ja maksuttoman tutkintokoulutuksen aloituspaikkoihin on arvioitava ennen lain antamista.

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

Arene katsoo, että opintotukilakia koskevaa ehdotusta tulee arvioida erityisesti opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ja koulutuksen tosiasiallisen saavutettavuuden näkökulmasta.

Ongelmallista on, että maksullisen avoimen tutkinnon suorittaja suorittaisi samaa tutkintoa kuin maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelija, mutta ilman vastaavaa opintososiaalista asemaa. Opintotuen ulkopuolelle rajaaminen korostaisi mallin maksukykyyn perustuvaa luonnetta. Käytännössä koulutus olisi saavutettavissa lähinnä niille, joilla on omaa varallisuutta, työnantajan tuki tai muu toimeentulo.

Tämä voi vahvistaa koulutuksellista eriytymistä ja lisätä keskeyttämisriskiä. Samalla se voi kannustaa opiskelijaa hakeutumaan maksullisesta avoimesta tutkintopolusta maksuttomaan tutkintokoulutukseen heti, kun siihen avautuu mahdollisuus. Siirtyminen maksullisesta avoimesta tutkinnosta maksuttomaan tutkintokoulutukseen on ratkaistava täsmällisesti, ja opiskelijalle on annettava jo ennen opintojen aloittamista selkeä tieto siirtymisen ehdoista.

Arenen näkemyksen mukaan opintotukilakia koskevaa ehdotusta ei tule tarkastella irrallaan opiskelijan oikeusasemasta, opiskeluterveydenhuollosta, maksujen määräytymisestä ja siirtymistä maksullisen ja maksuttoman tutkintokoulutuksen välillä. Jos samaa tutkintoa suorittaville opiskelijoille muodostuu erilainen asema opintotuen ja muiden opiskelijan tukirakenteiden osalta, sääntelyn vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja koulutuksen saavutettavuuteen on arvioitava nykyistä perusteellisemmin.

Arene pitää välttämättömänä, että jatkovalmistelussa täsmennetään, millä perusteella maksullisen avoimen tutkinnon opiskelija rajataan opintotuen ulkopuolelle, miten tämä vaikuttaa koulutukselliseen yhdenvertaisuuteen ja millaisia vaikutuksia rajauksella on opiskelijoiden mahdollisuuksiin aloittaa, jatkaa ja suorittaa tutkinto loppuun.

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

Arene katsoo, että korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoa koskevaa ehdotusta tulee arvioida erityisesti opiskelijoiden yhdenvertaisuuden, opiskelukyvyn, opiskeluympäristön turvallisuuden ja SORA-aloihin liittyvien vastuiden näkökulmasta.

Esitys loisi saman tutkinnon sisälle kaksi erilaista opiskelijastatusta. Maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelijalla olisi normaali tutkinto-opiskelijan asema, kun taas maksullisen avoimen tutkinnon suorittaja suorittaisi samaa tutkintoa ilman samoja opintososiaalisia oikeuksia ja opiskeluterveydenhuollon palveluja. Tämä on opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ja korkeakoulu yhteisön toimivuuden kannalta ongelmallista.

Arene korostaa, että opiskeluterveydenhuollossa ei ole kyse vain yksilöterveydenhuollosta. Se tukee myös opiskelukykyä, opiskeluyhteisön hyvinvointia sekä opiskelu ympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta. Jos samaa tutkintoa suorittavista opiskelijoista vain osa kuuluu opiskeluterveydenhuollon piiriin, korkeakoulu yhteisöön syntyy käytännöllisesti ja oikeudellisesti vaikeasti perusteltava jakolinja.

Kysymys on erityisen merkittävä SORA-aloilla. Terveys- ja hyvinvointialan, kuntoutuksen, kasvatustieteiden, liikenteen ja muiden turvallisuuskriittisten alojen koulutuksissa opiskelijan terveydentila, toimintakyky, soveltuvuus, rikostausta, päihteettömyys, harjoittelun turvallisuus ja ammatillinen vastuu ovat olennainen osa koulutuksen järjestämistä. Sääntely ei vielä ratkaise, miten SORA-menettelyt käytännössä toteutetaan tilanteessa, jossa opiskelija suorittaa tutkintoa avoimena ammattikorkeakouluopetuksena mutta ei kuulu opiskeluterveydenhuollon piiriin.

Arene pitää välttämättömänä, että ennen lain antamista ratkaistaan, kuka vastaa opiskelukyvyn, terveydentilaan ja toimintakykyyn liittyvistä arvioinneista, jos maksullisen avoimen tutkinnon opiskelija ei kuulu opiskeluterveydenhuollon piiriin. Ilman selkeää vastuujakoa sääntely voi siirtää kustannuksia ja vastuita hyvinvointialueille, ammattikorkeakouluille tai opiskelijoille.

Arene katsoo, ettei terveys- ja hyvinvointialan tutkintoja tule avata maksullisena avoimena tutkintokoulutuksena ennen kuin opiskeluterveydenhuollon, SORA-menettelyjen, harjoittelupaikkojen, potilasturvallisuuden, asiakasturvallisuuden ja ammattioikeuksiin liittyvien vaatimusten soveltaminen on yksiselitteisesti ratkaistu.

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.

Arene katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioita on täydennettävä olennaisesti. Esitystä ei tule arvioida vain julkisen talouden tai avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnan näkökulmasta, vaan vaikutukset ulottuvat opiskelijoiden yhdenvertaisuuteen, ammattikorkeakoulujen rahoitukseen, koulutuksen järjestämiseen, harjoittelupaikkoihin, SORA-aloihin, opiskeluterveydenhuoltoon, koulutusliiketoimintaan ja korkeakoulujen autonomiaan.

Taloudelliset vaikutukset

Esitys ei lisäisi suoraan julkisen talouden menoja, mutta se siirtäisi taloudellista vastuuta opiskelijoille, työnantajille, yksityisille rahoittajille ja korkeakouluille. Tämä on merkittävä periaatteellinen muutos. Koulutustason noston ensisijainen rahoitusvastuu kuuluu julkiselle vallalle, eikä maksullisesta avoimesta tutkinnosta saa muodostua keinoa korvata maksuttoman tutkintokoulutuksen julkista rahoitusta.

Täyskatteinen hinnoittelu voi rajata kysyntää erityisesti aloilla, joilla koulutuksen järjestämiskustannukset ovat korkeat. Ammattikorkeakouluissa tällaisia kustannuksia syntyy esimerkiksi harjoitteluista, simulaatio-opetuksesta, ohjauksesta, opinnäytetyöprosessista, opintohallinnosta, laadunvarmistuksesta ja SORA-menettelyistä. Täyskatteisuuden laskentaan tarvitaan valtakunnallinen peruskehikko, jotta kustannukset eivät siirry maksuttoman tutkintokoulutuksen tai ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen katettaviksi.

Lisäksi vaikutusarvioista puuttuu riittävä arvio arvonlisävero kohtelusta, maksujen perinnästä, palautuksista, keskeyttämistilanteista, maksamattomien maksujen vaikutuksesta opiskeluoikeuteen sekä siitä, voiko maksu ylittää järjestämiskustannukset ja tuottaa korkeakoululle ylijäämää.

Vaikutukset opiskelijoihin ja yhdenvertaisuuteen

Esitys loisi saman tutkinnon sisälle kaksi erilaista opiskelijastatusta. Maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelijalla olisi normaali tutkinto-opiskelijan asema, kun taas maksullisen avoimen tutkinnon suorittaja suorittaisi samaa tutkintoa ilman vastaavia opintososiaalisia oikeuksia ja opiskeluterveydenhuollon palveluja.

Tämä herättää merkittäviä kysymyksiä opiskelijoiden yhdenvertaisuudesta ja koulutuksen saavutettavuudesta. Jos opiskelija suorittaa samaa tutkintoa ilman opintotukea ja opiskeluterveydenhuoltoa, koulutus on käytännössä saavutettavissa lähinnä niille, joilla on omaa varallisuutta, työnantajan tuki tai muuta toimeentuloa. Tämä voi vahvistaa koulutuksellista eriytymistä.

Vaikutusarvioissa tulee tarkastella myös siirtymistä maksullisesta avoimesta tutkinnosta maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Malli voi luoda strategisen väylän, jossa maksukykyinen opiskelija suorittaa ensin osan tutkinnosta maksullisesti ja hakeutuu sen jälkeen maksuttomaan tutkintokoulutukseen vahvemmillä valmiuksilla kuin hakijat, joilla ei ole ollut vastaavaa mahdollisuutta. Tämä voi vaikuttaa opiskelijavalinnan yhdenvertaisuuteen, ensikertalaisasemaan ja maksuttoman tutkintokoulutuksen aloituspaikkoihin.

Vaikutukset korkeakouluihin ja koulutuksen järjestämiseen

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta vaikutusarvioissa ei ole riittävästi huomioitu koulutuksen järjestämisen käytännön edellytyksiä. Ammattikorkeakoulututkinto ei ole pelkkä opintopisteiden kokonaisuus, vaan siihen sisältyy työelämälähtöistä osaamista, harjoittelua, opinnäytetyön ohjausta, työelämäprojekteja, osaamisen arviointia ja monilla aloilla soveltuvuutta sekä turvallisuutta koskevia vaatimuksia.

Kokonaisen tutkinnon avaaminen avoimeen ammattikorkeakouluopetukseen ei ole lyhyellä aikavälillä kevyt tai hallinnollinen toimenpide. Se edellyttäisi opetustarjonnan, ohjauksen, opintohallinnon, harjoittelujen, arvioinnin, opinnäytetyöprosessien ja opiskelijaviestinnän rakentamista tavalla, joka vastaa tutkintokoulutuksen laatuvaatimuksia.

Arene katsoo, että käyttöönotto olisi ammattikorkeakouluissa laajuudeltaan todennäköisesti rajallista ja alakohtaisesti epätasaista. Se voisi olla mahdollista vain niissä koulutuksissa, joissa tutkinnon sisältö, toteutustapa, opiskelijamäärä, ohjausresurssit, harjoittelukapasiteetti ja kustannusrakenne mahdollistavat aidosti täyskattaisen järjestämisen ilman, että maksuton tutkintokoulutus tai avoimen ammattikorkeakoulun muu tarjonta heikentyvät.

Arene ei pidä realistisena, että kokonaisia tutkintoja voitaisiin ottaa laajasti käyttöön avoimena ammattikorkeakouluopetuksena nopealla aikataululla. Ennen käyttöönottoa tulee ratkaista opiskelijan oikeusasema, maksut, arvonnäkökohtelu, SORA-menettelyt, harjoittelupaikat, opiskeluterveydenhuolto, työnantajarahoitus, yksityinen tuki, siirtymät maksuttomaan tutkintokoulutukseen ja heikentämiskiellon seuranta.

Vaikutukset SORA-aloihin, harjoitteluihin ja turvallisuuteen

SORA-aloja koskevat vaikutusarviot ovat riittämättömät. Terveys- ja hyvinvointialan, kuntoutuksen, kasvatustieteiden, liikenteen ja muiden turvallisuuskriittisten alojen koulutuksissa opiskelijan terveydentila, toimintakyky, soveltuvuus, rikostausta, päihteettömyys, harjoittelun turvallisuus ja ammatillinen vastuu ovat olennainen osa koulutuksen järjestämistä.

Pelkkä ilmoittautumisperusteinen opiskelijaksi ottaminen ei ole näillä aloilla riittävä malli. Ammattikorkeakoululla tulee olla oikeus arvioida opiskelijan terveydentilaa, toimintakykyä, kielitaitoa, soveltuvuutta ja turvallisuusvaatimuksia ennen opintojen alkamista silloin, kun koulutukseen tai harjoitteluun liittyy potilas-, asiakas-, alaikäis- tai liikenneturvallisuutta.

Vaikutusarvioissa tulee huomioida myös harjoittelupaikkojen saatavuus. Maksullinen avoin tutkinto ei saa heikentää maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa harjoittelua tavoiteajassa. Terveys- ja hyvinvointialan tutkintoja ei tule avata maksullisena avoimena tutkintokoulutuksena ennen kuin SORA-menettelyjen, opiskeluterveydenhuollon, harjoittelupaikkojen, potilasturvallisuuden, asiakasturvallisuuden ja ammattioikeuksiin liittyvien vaatimusten soveltaminen on ratkaistu.

Vaikutukset avoimen ammattikorkeakouluopetuksen muuhun tarjontaan

Esityksen vaikutuksia avoimen ammattikorkeakouluopetuksen nykyiseen tarjontaan ei ole arvioitu riittävästi. Avoin ammattikorkeakoulu toimii nykyisin väylänä korkeakouluopintoihin, osaamisen täydentämisen muotona ja jatkuvan oppimisen alustana. Maksullinen koko tutkinto voisi muuttaa tämän tehtävän luonnetta ja ohjata resursseja pois nykyisistä polku- ja väyläopinnoista, osaamiskokonaisuuksista, moduuleista ja muusta avoimen ammattikorkeakoulun tarjonnasta.

Heikentämiskieltoa tulee täsmentää niin, että se kattaa maksuttoman tutkintokoulutuksen lisäksi avoimen ammattikorkeakouluopetuksen nykyisen kohtuuhintaisen tarjonnan. Heikentäminen voi näkyä esimerkiksi opetusryhmien kasvuna, ohjauksen heikentymisenä, harjoittelupaikkojen kuormittumisena, opinnäytetyön ohjauksen viivästymisenä, henkilöstön työkuorman kasvuna, opiskelijapalvelujen ruuhkautumisena tai avoimen ammattikorkeakoulun nykyisen tarjonnan kaventumisena.

Ennen lain voimaantuloa tarvitaan valtakunnallinen seurantamalli, jossa maksullisen koulutuksen kustannukset, tuotot, opiskelijamäärät, siirtymät, keskeyttämiset sekä vaikutukset maksuttomaan tutkintokoulutukseen ja avoimen ammattikorkeakoulun muuhun tarjontaan raportoidaan erikseen.

Vaikutukset korkeakoulujen koulutusliiketoimintaan

Maksullinen avoin tutkinto ei ole automaattisesti ammattikorkeakoulujen taloutta vahvistava ratkaisu. Se voisi tuoda lisätuloja vain rajatuissa tilanteissa, joissa tutkinnolle on maksukykyistä kysyntää, koulutus voidaan järjestää aidosti täyskattaisesti eikä se vähennä maksuttoman tutkintokoulutuksen tai muun koulutusliiketoiminnan resursseja.

Ammattikorkeakouluilla on jo käytössään täydennyskoulutusta, tilauskoulutusta, erikoistumiskoulutuksia, yrityksille suunnattuja osaamiskokonaisuuksia, ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja ja muita jatkuvan oppimisen ratkaisuja. Jos maksullinen tutkinto ohjaa kysyntää tai kehittämisresursseja pois näistä ketterämmistä palveluista, se ei välttämättä kasvata koulutusliiketoiminnan kokonaisvolyymia vaan siirtää kysyntää tuotteesta toiseen.

Vaikutusarvioihin tulee lisätä arvio siitä, miten uusi malli vaikuttaa ammattikorkeakoulujen nykyiseen koulutusliiketoimintaan, tilauskoulutukseen, täydennyskoulutukseen, erikoistumiskoulutuksiin, koulutusvientiin ja jatkuvan oppimisen palveluihin.

Vaikutukset työnantajarahoitukseen ja yksityiseen tukeen

Työnantajarahoitusta ja yksityistä tukea koskevat vaikutusarviot ovat puutteelliset. Jos työnantaja, yritys, säätiö tai muu yksityinen taho voi maksaa opiskelijan tutkinnon, on ratkaistava, milloin kyse on opiskelijan omasta tutkintopolusta, milloin työnantajan rahoittamasta koulutusedusta ja milloin tilauskoulutuksen kaltaisesta järjestelystä.

Lisäksi on arvioitava verotus, arvonlisävero, työsuhteen ehdot, takaisinmaksuehdot, tietosuoja, julkiset hankinnat, valtiontukikysymykset ja opiskelijoiden yhdenvertaisuus. Työnantajan maksama tutkinto voi lisätä työntekijöiden ja toimialojen välistä eriarvoisuutta, jos suurilla yrityksillä ja korkean tuottavuuden aloilla on paremmat mahdollisuudet rahoittaa työntekijöidensä tutkintoja kuin pienillä yrityksillä, järjestöillä, kunnilla tai hyvinvointialueilla.

Alueelliset vaikutukset

Alueellisia vaikutuksia on arvioitava tarkemmin. Ammattikorkeakoulujen tehtävä on kouluttaa osaajia työelämän ja alueiden tarpeisiin sekä vahvistaa alueellista elinvoimaa. Maksullinen avoin tutkinto ei välttämättä tue tätä tehtävää tasaisesti koko maassa, jos tarjonta painottuu aloille ja alueille, joilla on maksukykyistä kysyntää.

Alueilla, joilla tutkintokoulutuksen hakijapaine ei ole suuri tai työnantajien maksukyky on rajallinen, vaikutukset voivat jäädä vähäisiksi. Samalla on arvioitava, voiko maksullinen avoin tutkinto kaventaa avoimen ammattikorkeakoulun muuta saavutettavaa tarjontaa tai lisätä yksityistä koulutustarjontaa tavoilla, jotka eivät tue alueellisia osaajatarpeita.

Kansainväliset vaikutukset

Maksullisen avoimen tutkinnon vaikutus eurooppalaiseen ja globaaliin korkeakoulukilpailuun jäisi todennäköisesti rajalliseksi. Malli koskisi suomen- ja ruotsinkielisiä tutkintoja, kun kansainvälinen tutkintomarkkina rakentuu pääosin englanninkielisen koulutuksen, selkeän opiskelijastatuksen, opiskelijapalvelujen, maahantulopolkujen, työelämäkytkentöjen ja tutkintojen kansainvälisen tunnettuuden varaan.

Kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta kestävämpää olisi vahvistaa ammattikorkeakoulujen nykyisiä koulutusviennin ja jatkuvan oppimisen välineitä, kehittää englanninkielistä tutkintokoulutusta, rakentaa työelämäkytkentäisiä osaamiskokonaisuuksia ja tukea TKI-toimintaan kytkeytyvää kansainvälistä osaamisen kehittämistä.

Puuttuvat vaikutusarviot

Arene katsoo, että esitysluonnoksen vaikutusarvioista puuttuu tai niissä on riittämättömästi arvioitu ainakin seuraavat kokonaisuudet:

opiskelijan oikeusasema ja yhdenvertaisuus suhteessa maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelijoihin

opintotuen ja opiskeluterveydenhuollon ulkopuolelle rajaamisen vaikutukset

maksullisesta avoimesta tutkinnosta maksuttomaan tutkintokoulutukseen siirtymisen vaikutukset opiskelijavalintaan ja aloituspaikkoihin

SORA-menettelyjen, harjoittelujen ja opiskeluterveydenhuollon yhteisvaikutukset

täyskatteisuuden laskenta, arvonlisävero-kohtelu, maksujen perintä, palautukset ja keskeyttämistilanteet

työnantajarahoituksen, stipendien, apurahojen ja muun yksityisen tuen vaikutukset

vaikutukset ammattikorkeakoulujen nykyiseen avoimen ammattikorkeakoulun tarjontaan, polku- ja väyläopintoihin sekä muihin osaamiskokonaisuuksiin

vaikutukset ammattikorkeakoulujen koulutusliiketoimintaan, tilauskoulutukseen, täydennyskoulutukseen, erikoistumiskoulutuksiin ja koulutusvientiin

alueelliset vaikutukset ja vaikutukset ammattikorkeakoulujen lakisääteiseen alueelliseen tehtävään ammattikorkeakoulujen autonomia ja oikeus olla järjestämättä maksullista avointa tutkintokoulutusta.

Arvio käyttöönoton laajuudesta ja aikataulusta

Arene arvioi, että mahdollisuus suorittaa tutkinto avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa voisi tulla käyttöön vain rajatusti ja vaiheittain, jos sääntelyä ylipäätään jatkovalmistellaan. Laaja käyttöönotto ei ole realistinen ennen kuin oikeudelliset, taloudelliset, hallinnolliset ja opiskelijaoikeudelliset kysymykset on ratkaistu.

Käyttöönotto edellyttäisi vähintään valtakunnallista ohjeistusta opiskelijan oikeusasemasta, maksujen määräytymisestä, arvonlisäverosta, työnantajarahoituksesta, yksityisestä tuesta, SORA-menettelyistä, opiskeluterveydenhuollon suhteesta tutkinto-opiskeluun, siirtymistä maksuttomaan tutkintokoulutukseen sekä heikentämiskiellon seurannasta. Ilman näitä edellytyksiä esityksen voimaantuloa ei tule toteuttaa.

Ammattikorkeakouluille tulee lisäksi kirjata selkeä oikeus olla järjestämättä maksullista avointa tutkintokoulutusta. Koulutuksen avaamisen tulee perustua korkeakoulun omaan arvioon siitä, voidaanko tutkinto järjestää laadukkaasti, turvallisesti, täyskätteisesti ja ilman, että maksuton tutkintokoulutus tai avoimen ammattikorkeakoulun muu tarjonta heikentyy.

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

Arene ei pidä esityksen voimaantuloa 1.8.2028 perusteltuna, ellei sääntelyä täsmennetä olennaisesti ennen sitä. Esityksen voimaantuloa ei tule toteuttaa ennen kuin keskeiset oikeudelliset, taloudelliset, hallinnolliset ja opiskelijaoikeudelliset kysymykset on ratkaistu.

Ennen voimaantuloa tulee olla selkeä sääntely tai valtakunnallinen ohjeistus ainakin seuraavista kokonaisuuksista: opiskelijan oikeusasema, maksujen määräytyminen, arvonlisävero-kohtelu, maksujen perintä ja palautukset, työnantajarahoitus, yksityinen tuki, siirtymät maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan tutkintokoulutukseen, SORA-menettelyt, opiskeluterveydenhuollon suhde tutkinto-opiskeluun sekä heikentämiskiellon seuranta.

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta käyttöönotto ei ole pelkkä hallinnollinen muutos. Se edellyttää opetustarjonnan, ohjauksen, harjoittelujen, opinnäytetyöprosessien, opiskelijaviestinnän, maksuhallinnon, laadunvarmistuksen ja opiskelijan oikeusturvaan liittyvien menettelyjen rakentamista. Erityisesti SORA-aloilla, kuten terveys- ja hyvinvointialalla, käyttöönottoa ei tule

toteuttaa ennen kuin turvallisuus-, harjoittelu-, soveltuvuus- ja opiskeluterveydenhuoltokysymykset on ratkaistu yksiselitteisesti.

Arene katsoo, että mahdollinen käyttöönotto voisi tapahtua aikaisintaan vaiheittain ja rajatusti niissä koulutuksissa, joissa ammattikorkeakoulu itse arvioi koulutuksen järjestämisen olevan laadullisesti, taloudellisesti ja turvallisuuden näkökulmasta mahdollista. Ammattikorkeakouluille tulee myös kirjata selkeä oikeus olla järjestämättä maksullista avointa tutkintokoulutusta.

Näin ollen 1.8.2028 voimaantulo voi olla mahdollinen vain, jos edellä mainitut täsmennykset, vaikutusarvioinnit, ohjeistukset ja korkeakoulujen toimeenpanon edellytykset ovat valmiina hyvissä ajoin ennen voimaantuloa. Muussa tapauksessa aikataulua tulee siirtää.

Muut huomiot ja näkökohdat

Arene korostaa, että avoimen ammattikorkeakouluopetuksen kehittäminen ja koko tutkinnon maksullistaminen avoimen korkeakouluopetuksen kautta tulee pitää toisistaan erillisinä kysymyksinä. Avoimen ammattikorkeakoulun väylätehtävää on perusteltua vahvistaa, mutta maksullinen koko tutkinto muuttaisi avoimen korkeakouluopetuksen luonnetta ja loisi maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle uuden maksukykyyn perustuvan tutkintopolun.

Esitystä tulee arvioida myös perustuslaillisesta näkökulmasta. Keskeinen kysymys on, voiko samaan tutkintoon olla kaksi erilaista väylää: opiskelijavalintaan perustuva maksuton tutkintokoulutus ja maksukykyyn perustuva maksullinen avoin tutkintopolku. Tämä liittyy yhdenvertaisuuteen, koulutukselliseen tasa-arvoon, sivistyksellisiin oikeuksiin ja korkeakoulujen autonomiaan. Arene pitää perusteltuna, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Lisäksi asian jatkokäsittelyssä olisi perusteltua kuulla myös sosiaali- ja terveystieteiden valtiokuntaa sekä työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa, koska esityksellä on vaikutuksia opiskeluterveydenhuoltoon, SORA-aloihin, harjoitteluihin, työnantajarahoitukseen ja työelämän osaamistarpeisiin.

Ammattikorkeakoulujen autonomia on turvattava. Ammattikorkeakouluille tulee kirjata selkeä oikeus päättää, järjestävätkö ne maksullista avointa tutkintokoulutusta. Korkeakoululle ei saa muodostua suoraa tai epäsuoraa veloitetta järjestää koulutusta, joka on pedagogisesti, taloudellisesti, hallinnollisesti tai turvallisuuden näkökulmasta ongelmallista.

Arene pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa arvioidaan mallin suhde nykyisiin jatkuvan oppimisen välineisiin. Ammattikorkeakouluilla on jo käytössään avoimen ammattikorkeakoulun polku- ja väyläopintoja, opetussuunnitelmaperustaisia osaamiskokonaisuuksia ja moduuleja, täydennyskoulutusta, tilauskoulutusta, erikoistumiskoulutuksia, ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja sekä TKI-toimintaan kytkeytyviä osaamisen kehittämisen malleja. Uuden maksullisen avoimen tutkintomallin suhdetta ja vaikutuksia näihin olemassa oleviin ratkaisuihin ei ole arvioitu riittävästi.

Lisäksi on täsmennettävä, mitä lainsäädäntöä maksulliseen tutkintokoulutukseen sovelletaan. Jos opiskelijan ja korkeakoulun väliseen suhteeseen sovellettaisiin kuluttajansuojalainsäädäntöä, se toisi korkeakouluille uusia vastuita esimerkiksi maksujen, palvelulupauksen, keskeyttämisten, palautusten ja oikeussuojakeinojen osalta. Tämä edellyttää erillistä oikeudellista arviointia ennen lain antamista.

Arenen näkemyksen mukaan jatkuvan oppimisen tarpeisiin voidaan vastata tarkoituksenmukaisemmin kehittämällä tutkintokoulutuksesta erillisiä työelämälähtöisiä osaamiskokonaisuuksia, kuten korkeakouludiplomeja, erikoistumiskoulutuksia, pieniä osaamiskokonaisuuksia, työnantajarahoitteista täydennyskoulutusta sekä TKI-toimintaan kytkeytyviä osaamisen kehittämisen ratkaisuja. Näillä voidaan vastata työelämän osaamistarpeisiin ilman, että tutkintokoulutuksen maksuttomuuden periaatetta tai avoimen ammattikorkeakoulun väylätehtävää muutetaan.

Arene ei pidä esityksen etenemistä nykyisessä muodossaan perusteltuna. Ennen mahdollisia jatkotoimia on ratkaistava opiskelijan oikeusasema, maksujen määräytyminen, arvonlisävero-kohtelu, työnantajarahoitus, yksityinen tuki, SORA-menettelyt, opiskeluterveydenhuolto, harjoittelupaikat, siirtymät maksuttomaan tutkintokoulutukseen, heikentämiskiellon seuranta sekä ammattikorkeakoulujen oikeus olla järjestämättä maksullista avointa tutkintokoulutusta.

Ylönen Nina
Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry