

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

Nuorisoala tuomitsee jyrkästi pyrkimykset kasvattaa nuorten koulutustasoa maksullisella koulutuksella. Tässä hallituksen esitysluonnoksessa esitetään avoimelle korkeakoulutukselle tutkinnonanto-oikeutta, tavoitteena nostaa koulutustasoa, tehdä jatkuvan oppimisen tarjonnasta markkinalähtöisempää sekä lisätä yksityisen rahoituksen osuutta koulutuksen rahoituksessa. Avoin korkeakoulutus on jo maksullista ja vastaa esityksessä asetettuihin tavoitteisiin liittyen markkinalähtöiseen ja opiskelijoiden itse kustantamaan jatkuvaan oppimiseen. Tutkinnonanto-oikeus avoimelle korkeakoulutukselle ei ole jatkuvan oppimisen kannalta tarpeellinen uudistus.

Esityksen tavoitteeksi kerrotaan laajentaa korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen tarjontaa ja suorittamismahdollisuuksia myös ilman julkista rahoitusta. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että perustuslain 16.2 §:n mukaisten maksuttomaan korkeakoulutukseen liittyvien sivistyksellisten oikeuksien rinnalle ollaan valmiita rakentamaan tästä momentista poikkeavia keinoja nostaa koulutustasoa. Mikäli riittävää määrää uusia aloituspaikkoja ei saada rahoitettua verovaroin, ei vaihtoehto voi olla nuorten lompakolle meneminen. Luonnoksessa kerrotaan, että "samalla säilytetään pääperiaate korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen maksuttomuudesta eikä heikennetä kenenkään nykyistä mahdollisuutta osallistua maksuttomaan tutkintokoulutukseen". Tämä ei yksinkertaisesti pidä paikkaansa, kun mietitään, millaisia käytännön seurauksia uudistuksella olisi. Avoin korkeakoulutus ei ole muusta koulutuksesta täysin irrallinen instituutio.

Suomi on sitoutunut edistämään maksutonta koulutusta. Julkista valtaa edellytettiin 1990-luvun perusoikeusuudistuksessa varmistamaan koulutuksellinen tasa-arvo takaamalla maksuttoman opetuksen saaminen myös perusopetuksen jälkeen sekä järjestämällä koulutuksen aikainen toimeentulo kaikille. TSS-sopimuksen mukaan "korkeampi opetus on kaikin asianmukaisin tavoin tehtävä yhtä mahdolliseksi kaikille kyvykkyyden perusteella ja ennen kaikkea ottamalla asteittain

käyttöön maksuton opetus”. Tämä hallituksen esitys ei ole TSS-oikeuksien kehittämisvelvoitteen mukainen ja edustaa täysin päinvastaista kehitystä, eikä Nuorisoala ry kannata sitä. Avoimella korkeakoulutuksella on tärkeä täydentävä rooli yhteiskunnassamme, mutta maksullinen tutkintokoulutus ei ole suunta, jota Suomessa tulisi nähdä.

Koulutuksen periytyvyys on voimistunut ja erityisesti heikommassa sosioekonomisessa asemassa olevat nuoret päätyvät harvemmin korkeakoulutukseen. Kun tavoitteena on korkeakouluttaa 50 tai jopa 60 prosenttia nuorista, ei ainoa keino voi olla opiskelijavalinnoissa heikommin pärjänneiden parempiosaisille tarkoitettu maksullinen väylä korkeakoulutukseen. Kyse ei ole vain maksuihin riittävästä varallisuudesta, vaan nuorella tulee olla mahdollisuus tulla toimeen ilman opintotukea tai työttömyysetuuksia, sillä alle 25-vuotiaat eivät ole oikeutettuja opiskelemaan päätoimisesti avoimessa korkeakoulutuksessa työttömyysetuuksilla. Tämä uudistus syventäisi koulutuksellista eriarvoisuutta paitsi koko väestön tasolla, myös tutkinto-opiskelijoiden välillä.

Perustuslakivaliokunta on aikuiskoulutustuen lakkauttamista käsitellessään katsonut (PeVL 13/2024 vp), ettei sivistyksellisiä oikeuksia edistävän PL 16.2 § mukainen ilmaisu “varattomuuden sitä estämättä” aseta samanlaisia vaatimuksia täydentävälle koulutukselle kuin se antaa niille opinnoille, joita suoritetaan työelämäkelpoisuuden saavuttamiseksi. Avoimen korkeakoulutuksen maksut ovat ennen liittyneet nimenomaan täydentävään koulutukseen, mutta hallituksen esityksen myötä ne liittyisivät työelämäkelpoisuuden saavuttamiseksi suoritettaviin opintoihin, eli kokonaisesti tutkintoihin. Maksullisen tutkintoväylän mahdollistaminen on täten myös valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä uudistus.

Kun yliopistolakia uudistettiin ja korkeakouluille mahdollistettiin maksullisen tilauskoulutuksen järjestäminen ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille, arvioitiin hallituksen esityksessä (HE 7/2009 vp) lukukausimaksujen perustuslaillisuutta. Vaikka PL 16.2 §:n ei katsottu estävän koulutusmaksujen perimistä, todettiin, että maksullisen koulutusväylän mahdollistaminen kaikille voitaisiin katsoa menettelyksi, jolla yhdenvertaiset kouluttautumismahdollisuudet voivat vaarantua. Nyt hallituksen esityksessä tätä jo todettua riskiä ei mainita, vaan asia kuitataan sillä, että kyseessä on nykyistä järjestelmää täydentävä uusi järjestelmä. Perustuslaillisen perälaudan hakeminen perusteluksi esityksen hyväksyttävyydelle ei ole perusoikeuksien kehittämisperiaatteen ja asianmukaisen tulkintaperiaatteen mukaista, vaan lähinnä osoitus siitä, että esityksen kohdalla tiedetään liikuttavan harmaalla alueella.

Tiivistetysti voitaneen siis todeta, että

1. Esitys ei edistä koulutustason nostoa, sillä se vaatisi nuorilta huomattavaa maksuvalmiutta opintojen kustantamiseen sekä itsensä elättämiseen.
2. Esitys ei ole toimiva keino lisätä osaamisen täydentämistä, sillä kokonaisten tutkintojen suorittaminen ei ole enää täydentävää koulutusta.
3. Esitys syventää koulutuksellista eriarvoisuutta ja on valtiosääntöoikeudellisesti merkittävä heikennys ylpöyden aiheena pitämäämme koulutusjärjestelmään.

4. Kansainvälisten esimerkkien perusteella on oletettavissa, että esitys tulee johtamaan koulutuksen julkisen rahoituksen osuuden pienentämiseen, vaikka tarkoitus olisikin täydentää kokonaisrahoitusta yksityisellä rahoituksella. Suomessa tulisi ensi tilassa laatia ylivaalikautinen sopu koulutuksen rahoituksesta ja sitoutumisesta pohjoismaiseen tasoon.

5. Esityksestä seuraa huomattava määrä käytännön haasteita, joihin esitysluonnos ei vastaa. Esitys vaatii huomattavaa jatkovalmistelua, mikäli sitä aiotaan edistää. Samalla tulisi toteuttaa nuorivaikutusten arviointi, jossa arvioitaisiin myös esityksen vaikutuksia koulutuksen eriytymiseen ja koulutuksen rahoituksen tulevaisuuteen.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrän kasvattaminen sekä avoimen korkeakoulutuksen roolin vahvistaminen osaamisen kehittämisessä. Tavoitteet ovat itsessään hyviä, mutta ehdotus avoimen tutkinnonanto-oikeudesta ei vastaa kumpaankaan tavoitteeseen. Korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä kasvaa riittävällä aloituspaikoilla tutkintokoulutuksen puolella, osaamisen kehittämisen taas ei tule tarkoittaa eikä sillä ole tähän asti tarkoitettukaan kokonaisten uusien tutkintojen tekemistä. Avoin korkeakoulutus toimii jo nyt sujuvana väylänä tutkinto-opiskelijaksi siirtymiseen, kuten sen jatkossakin tulisi toimia.

Nuoret ovat erittäin pienituloisen väestöryhmä. On äärimmäisen epäuskottavaa tavoitella korkeakoulutustason nostoa maksullisen tutkintojärjestelmän avulla. Syyt matalaan koulutustasoon löytyvät puutteellisista palveluista, riittämättömistä aloituspaikoista ja syventyneestä eriarvoisuudesta ja koulutuksen periytyvyydestä. Suosittelemme puuttumaan näihin ongelmiin sen sijaan, että eriarvoisuutta lähdetäisiin tarkoituksella syventämään mahdollistamalla maksukykyisille ohituskaista korkeakoulutukseen. Jo nyt tiedämme, että heikommin opinnoissa pärjänneiden korkeakoulutettujen vanhempien lapset tulevat todennäköisemmin päättämään korkeakouluopintoihin kuin matalammin koulutettujen vanhempien lapset, vaikka heidän opintomenestyksenä olisi erinomainen.

Maksuja perustellaan kansallisen valuuttarahaston toteamuksilla, vaikka ensisijaisesti tulisi katsoa kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia, joihin Suomi on sitoutunut. TSS-sopimuksen ja perustuslain 16 §:n mukaan Suomi on velvollinen edistämään koulutuksellista tasa-arvoa maksuttoman koulutuksen avulla, jotta jokainen voisi kykyjensä mukaan saada myös ylintä opetusta. IMF:n kannanotot ovat tähän nähden toissijaisia. Lukukausimaksuihin liittyvässä hallituksen esityksessä (HE 7/2009 vp) on jo aiemmin todettu, että "maksullisen koulutusväylän mahdollistaminen kaikille voitaisiin katsoa menettelyksi, jolla erityisesti suomalaisten yhdenvertaiset kouluttautumismahdollisuudet voisivat vaarantua". Ei ole perusteltua ajatella, että tämä olisi muuttunut mihinkään.

Esityksen mukaan avoimessa korkeakoulutuksessa varmuutta tutkinto-opintopaikan saamisesta ei välttämättä ole, vaikka opinnoissa etenisi. Maksut, vaadittavien opintojen määrä, opetusjärjestelyt ja tutkinto-opiskelijaksi valinnan perusteet vaihtelevat. Erilaisten väylä-/polkuopintojen ja niiden avaamien tutkinto-opiskelijaksi pääsyn mahdollisuuksien vertailu voi olla vaikeaa. Nämä kuvaukset nykyisistä haasteista eivät kuitenkaan ole perusteita tutkinnonanto-oikeudelle. Yhtälailla yhteishakuun osallistuminen ja valintakokeisiin valmistautuminen ovat keinoja hakea

korkeakoulutukseen vailla tietoa siitä, tuleeko paikkaa saamaan. Valinnan perusteet ja vaatimukset vaihtelevat myös nykyisessä tutkintojärjestelmässä.

Perusteena ei toimi myöskään esitysluonnoksessa ilmi tuotu huoli siitä, että “korkeakoulujen jatkuvan oppimisen tarjonta ja osallistujamäärät ovat edelleen volyymiltään pieniä suhteessa työelämässä tunnistettuihin ja ennakoituihin osaamisen täydennystarpeisiin”. Jos osaamisen täydentäminen työelämässä halutaan varmistaa, olisi aikuiskoulutustuki syytä palauttaa. Ratkaisut tähän ongelmaan löytyvät korkeakoulujen rahoitusmalleja, työelämää ja sosiaaliturvaa kehittämällä, ei maksukykyisten asemaa parantamalla.

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?

Esitysluonnoksen mukaan yliopistot voisivat järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta myös avoimena korkeakouluopetuksena korkeakoululle säädetyn koulutusvastuun rajoissa. Mahdollisuus koskettaisi suomen- ja ruotsinkielisiä alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja. Emme kannata näitä ehdotuksia. Pidämme myös erikoisena, että muut kuin suomen- ja ruotsinkieliset opinnot on jätetty tutkinnonanto-oikeuden ulkopuolelle.

Esitysluonnoksen mukaan uudistukseen liittyisi heikentämiskielto, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että korkeakoulu ei saa tutkintokoulutusta avoimena korkeakouluopetuksena järjestäessään vähentää tai heikentää korkeakoulun perusrahoituksella järjestämän maksuttoman tutkintokoulutuksen opetustarjontaa tai aloituspaikkoja eikä heikentää sen laatua. Suhdaudumme epäilevästi käytännön mahdollisuuksiin toteuttaa tätä heikentämiskieltoa, mikäli opiskelijoiden on tarkoitus opiskella samoja kursseja muiden tutkinto-opiskelijoiden kanssa. Vaikka maksut olisivat täyskattaiset, on käytännössä yksittäisten lisäpaikkojen järjestäminen yksittäisille jo valmiiksi ruuhkaisille kursseille tai esimerkiksi opinnäytteen ohjaamiseen hankalaa.

Haluamme muistuttaa, että korkeakouluopinnot ovat muutakin, kuin muodollinen tutkinnon saaminen. Korkeakouluuyhteisöön kiinnittymällä harjoitellaan tarpeellisia työelämätaitoja, edistetään omaa hyvinvointia ja tutustutaan tulevaisuuden kollegoihin. Siinä missä avoimen opiskelijat jätetään YTHS:n ja opintotuen ulkopuolelle, on kuitenkin epäselvää, oletetaanko avoimen korkeakoulutuksen opiskelijoiden pääsevän osaksi tuutorointia, opiskelijayhteisöä ja muuta oheistoimintaa, joka korkeakouluun kuuluu. Ylioppilaskunnan jäsenyys kuitenkin koskettaisi avoimen opiskelijoita. Tämä luo erikoisen asetelman ja paljon vastaamattomia kysymyksiä liittyen opiskelijademokratiaan sekä lukuisiin oikeudellisiin-hallinnollisiin kysymyksiin.

Huomionarvoista on myös se, että osan opiskelijayhteisön palveluista tuottaa vapaaehtoisuuteen pohjaavat opiskelijajärjestöt, joihin lainsäädännöllä ei voida vaikuttaa ja joilta voi olla kohtuutonta odottaa koko toiminnan uudelleenjärjestelyä avoimen opiskelijoiden mukaan ottamiseksi. Asetelma luo korkeakouluihin kahden kerroksen väkeä, joiden oikeudet ja velvollisuudet ovat epätasapainossa. Tätä ei kuitenkaan ole esityksessä huomioitu, vaan siinä todetaan, että

“tarkoituksena on, että opiskelijoiden yhteisöllisyyteen ja verkostojen luomiseen olisi samat edellytykset kuin maksuttomassa tutkintokoulutuksessa olevilla opiskelijoilla”. Ylioppilaskunnan jäsenyys tai mahdollisuus opiskelijakunnan jäsenyyteen ei tätä takaa, jos suurimman osan vapaa-ajan toiminnoista järjestää ylioppilas- tai opiskelijakunnan tukemana itsenäiset järjestöt.

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

Ensikertalaiskiintiötä, yhden opiskeluoikeuden sääntöä tai opiskelijavalinnan perusteita ei sovellettaisi avoimen tutkinto-opetuksen puolella. Tämä on kannatettavaa, mikäli lakiesityksen valmistelua aiotaan jatkaa. Haluamme kuitenkin osoittaa huolestamme siitä, että ensikertalaisuuden menettämisen pelossa nuoret voivat kokea paineita aloittaa korkeakouluopinnot maksullisen tutkintoväylän puolella säilyttääkseen ensikertalaisuuden alavalintansa varmistamiseksi. Toivomme, että vaille opiskelupaikkaa jääneiden opintotulokset muodostuisivat kiinteäksi osaksi koulutusjärjestelmää, jotta tällaista painetta ei pääsisi muodostumaan.

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.

Esityksen mukaan koko korkeakoulujärjestelmän voimavarojen käytön ja opiskelijavalintojen kokonaisuuden kannalta valintaa väylä-/polkuopintovalintojen perusteella ei ole arvioitu. Olisi perusteltua tehdä edellä mainittu arviointi, ennen kuin avoimelle korkeakoulutukselle mahdollistetaan kokonaisten tutkintojen tarjoaminen. Esityksestä tulisi tehdä myös laajempi nuorivaikutusten arviointi. Esitämme painavan huolestamme esityksen vaikutuksista koulutuksen periytyvyyteen ja eriytymiseen sekä maksukyvyn vaikutuksista opiskelijavalintoihin ja hakijoiden käyttäytymiseen. Arviointia tulisi tehdä myös uuden opiskelijaryhmän korkeakoulu yhteisöihin tulon käytännön vaikutuksista opiskelijayhteisöihin ja niiden muodostumiseen.

Esitysluonnoksen mukaan maksuton tutkintokoulutus säilyy ensisijaisena tutkintoväylänä. On todennäköistä, että jos maksuttoman koulutuksen periaatteesta luovutaan, kansalliselle maksuttomalle koulutukselle tulee käymään täysin samoin kuin EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksuille, jotka nopeasti muuttuivat poliittisen ohjauksen myötä vapaaehtoisista pienistä maksuista pakollisiin täyskatteellisiin maksuihin. Yhteiskuntamme on rakennettu maksuttoman koulutuksen avulla ja se on kaikkea muuta kuin kasvutoimi, jos maksullisesta koulutuksesta tulee osa koulutusjärjestelmäämme.

Muualla maailmassa on jo nähty kuinka käy, jos maksulliseen malliin siirrytään. Esimerkiksi Iso-Britanniassa on nähty myös se, että maksujen käyttöönoton jälkeen julkisen rahoituksen osuus on romahtanut. Ei ole mitään syytä uskoa, etteikö näin tapahtuisi myös Suomessa. Puheet lisärahoituksen saamisesta yksityisten maksujen avulla ovat siis harhaanjohtavia, sillä kyseessä on pikemminkin muutos, jolla yksityisellä rahalla voitaisiin korvata julkista rahoitusta. Tämän valossa olisi perusteltua laatia ylivaalikautinen sopu koulutuksen rahoituksesta ja sitoutua pohjoismaiseen rahoitustasoon.

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

-

Muut huomiot ja näkökohdat

-

Nevanpää Annika
Nuorisoala ry