

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-yliopiston ylioppilaskunta suhtautuu esitykseen erittäin kriittisesti ja vastustaa avoimen tutkinnonanto-oikeuden toteuttamisesta kokonaisuudessaan. Esitys on erittäin ongelmallinen koulutuspoliittisesti, oikeudellisesti sekä yhteiskunnallisesti, eikä sitä tule edistää.

Esityksen kaltainen malli on merkittävä rakenteellinen muutos suomalaiseen koulutusjärjestelmään, ja se luo suomalaisille opiskelijoille maksuttoman koulutuksen rinnalle uuden maksullisen koulutuksen rakenteen. Uudistus muuttaa suomalaisen korkeakoulutuksen luonnetta merkittävästi. Esitys murentaa maksuttoman korkeakoulutuksen peruseriaatetta, jonka on määrä turvata kansalaisten sivistykselliset oikeudet sekä mahdollistaa yksilönä ja yhteiskunnan jäsenenä kehittyminen mahdollisimman monelle. Esitys hämärtää myös opiskelijavalinnan oikeudenmukaisuutta luoden maksukykyisille ilmoittautumisperusteisen väylän tutkintokoulutukseen ja samalla vaarantaa koulutuksellista tasa-arvoa. Kyseessä on rakenteellinen uudistus, joka joustavuustavoitteistaan huolimatta kiinnittää tutkintokoulutuksen saavutettavuuden aiempaa selvemmin opiskelijan maksukykyyn.

Ohjausryhmä on suhtautunut esitykseen erittäin kriittisesti eikä ole nähnyt esitystä toteuttamiskelpoisena nykymuodossaan. Esitys ei ole saanut laajaa kannatusta korkeakoulu yhteisössä, vaan on saanut osakseen suurta kritiikkiä. Tästä syystä näemme, ettei esitystä tule edistää.

Uudistuksen laajavaikutteisen luonteen vuoksi pidämme erityisen ongelmallisena, ettei esityksessä ole pohdittu riittäviä ratkaisuja kysymyksiin opiskeluoikeutta, sosiaaliturvaa, opintotukea, YTHS:tä, opiskelijavalintaa, ensikertalaiskiintiöitä, korkeakoulujen rahoitusta ja rahoitusmallia,

opiskelijademokratiaa sekä yhdenvertaisuutta koskien. Esitysluonnos on monilta osin puutteellinen ja keskeneräinen, mikä näkyy erityisesti kapeina ja pistemäisinä kansainvälisinä vertailuina ja puutteellisina vaikutusarvioina.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Esityksen pääasiallisista tavoitteista koulutus- ja osaamistason nostaminen, jatkuvan oppimisen koulutustarjonnan laajentaminen sekä koulutuspolkujen joustavoittaminen ja korkeakoulutuksen saavutettavuus ovat sinänsä kannatettavia tavoitteita. Tavoitteisiin pääsyn keinona muusta tutkintokoulutuksesta erillinen, maksullinen ja ilmoittautumisperusteinen tutkintoon johtava järjestelmä ei kuitenkaan vastaa tavoitteisiin, vaan luo koulutuksen saavutettavuuteen uusia taloudellisia esteitä ja kasvattaa eriarvoistumisen riskiä järjestelmän sisällä.

Esityksen kaltaisen mallin myötä korkeakoulutusjärjestelmässä olisi suomen ja ruotsinkielisille opiskelijoille kaksi rinnakkaista reittiä tutkinnon suorittamiseen: maksuton ja huomattavan kilpailtu reitti sekä maksullinen ja ilmoitusperusteinen reitti heille, joilla olisi siihen varaa. Kaksitasoisuus luo eriarvoistavan rakenteen korkeakoulutukseen ja lisää eriarvoisuutta koko yhteiskunnassa.

Tavoite maksuttoman koulutuksen säilyttämisen ja heikentämättömyyden pääperiaatteesta on ristiriidassa esityksen kanssa. Tavoitteen tehokas toteutustapa olisi esityksen hylkääminen.

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?

AYY näkee esityksen olevan kauttaaltaan ongelmallinen. Esityksen mukainen rakenteellinen uudistaminen muuttaisi suomalaisen korkeakoulutuksen luonnetta merkittävästi useilla eri tavoilla. Rinnakkaisen maksullisen ja ilmoittautumisperusteisen tutkintokoulutusreitien luominen korostaa maksukyvyyn roolia korkeakoulutukseen hakeutumisessa. Opiskelijavalintaan ja maksuttomuuteen perustuvassa tutkintokoulutuksessa tämä on suuri muutos, joka vaatii laajaa periaatteellista keskustelua ennen toimeenpanoa. Malli heikentää nykyisen opiskelijavalinnan oikeutusta sekä luo maksukykyisille helpomman väylän tutkinto-opintoihin, mikä vaikuttaa huomattavan negatiivisesti koulutukselliseen tasa-arvoon, korkeakoulutuksen avoimuuteen sekä järjestelmän oikeudenmukaisuuteen.

Maksullisen korkeakoulutuksen lisääminen voi aiheuttaa korkeakoulutukseen vääristymiä ja lisätä korkeakoulujen markkinaehtoistumista maksuttoman koulutustarjonnan kustannuksella. Malli voi luoda korkeakouluille kannusteen siirtää painopistettään maksulliseen tutkintokoulutukseen, mikä voisi sekä kaventaa koulutustarjontaa että heikentää julkisrahoitteisen korkeakoulutuksen asemaa yleensä.

Samaan aikaan esitys hämärtää avoimen korkeakoulutuksen roolia korkeakoulutuksessa ja jatkuvan oppimisen tarjoajana. Avoimen korkeakoulun tarkoitus on jakaa sivistystehtävää tarjoamalla monipuolista koulutustarjontaa laajalle yleisölle, ja tarjota joustavia ja saavutettavia yksittäisiä opintojaksoja tai -kokonaisuuksia. Avoimen korkeakoulun tutkinnonanto-oikeus heikentäisi sen perustehtävää sekä siirtäisi sen painopistettä liikaa saavutettavasta ja joustavasta jatkuvasta oppimisesta kohti maksullista tutkintokoulutusta. AYY näkee avoimen korkeakoulun roolin nykyisellään tärkeänä, ja näkee tärkeänä sen kehittämistä jatkuvan oppimisen tarjoajana ilman tutkinnonanto-oikeutta.

Esitykseen liittyy huomattava määrä oikeudellisia kysymyksiä, joihin ei tarjota ratkaisuja tai niitä ei käsitellä lainkaan. Esitys jättää avoimeksi opinto-oikeuteen liittyviä kysymyksiä, opintojen ohjaus- ja tukipalveluiden järjestämisen, SORA-lainsäädännön soveltamisen, opiskelijademokratian toteutumisen varmistamisen sekä yhdenvertaisuuden suhteessa maksuttomassa tutkintokoulutuksessa opiskeleviin. AYY esittää näiden kysymysten selvittämistä. Opiskelijoiden yhdenvertaisuuden takaaminen on tärkeää, ja esityksen mukaisella mallilla on riskinä luoda opiskelijaryhmiä, jotka ovat toisiinsa nähden eriarvoisessa asemassa niin oikeuksien, velvollisuuksien kuin korkeakoulu yhteisöön kiinnittymisen osalta.

Edellä mainittujen syiden vuoksi AYY näkee, ettei esitystä tule edistää. Malli on koulutuspoliittisiin tavoitteisiinsa nähden tehoton, ja sen luomat koulutuspoliittiset, oikeudelliset ja yhdenvertaisuuteen liittyvät riskit ovat kohtuuttoman suuria sille, että esitys voitaisiin perustellusti toteuttaa.

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

Esitys maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien ensikertalaiskiintiön säilyttämisestä on ristiriitainen ensikertalaiskiintiön perusidean kanssa, jossa pyritään varaamaan opiskelupaikkoja nuorille ja heille, jotka eivät vielä ole vastaanottaneet opiskelupaikkaa korkeakoulussa. Ensikertalaisuuden säilyttäminen loisi epäsuhdan jo valmiiksi epätasa-arvoisten rinnakkaisten järjestelmien välillä ja heikentää ennakoitavuutta. Samalla se kasvattaa strategista hakukäyttäytymistä ja tarjoaa varakkaimmille opiskelijoille laajemmat mahdollisuudet korkeakoulutukseen sekä heikentää opiskelijavalinnan oikeudenmukaisuutta.

On myös huomioitava, että ensikertalaisuuden menettäminen avoimen tutkintokoulutukseen osallistumisen vuoksi aiheuttaisi merkittävät yksilölliset haitat ilman samoja oikeuksia, palveluita ja asemaa yhteisössä kuin maksuttomaan tutkintokoulutukseen osallistuvat opiskelijat.

Ensikertalaisuudesta säättäminen ennen uudistuksen tekemistä on tärkeää, jotta opiskelijan oikeudet ja yhdenvertaiset mahdollisuudet toteutuvat. Opiskelijoiden yhdenvertaiset mahdollisuudet hakeutua korkeakoulutukseen ovat tärkeitä, ja mikäli ensikertalaisuutta käytetään kriteerinä, on sen käytön tuettava koulutuksellista yhdenvertaisuutta.

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

AYY katsoo, että tutkinto-opiskelijoiden joukon rajaaminen opintotuen ulkopuolelle luo eriarvoisuutta koulutusjärjestelmän sisällä. Mikäli avoimen korkeakoulun tutkinto-opiskelijat eivät olisi oikeutettuja tavanomaisiin opiskelijan taloudellisiin tukiin, luodaan merkittävä taloudellinen este pienituloisille. Maksullisen ja ilmoittautumisperusteisen tutkintokoulutuksen malli ilman opintotukea tai tavanomaisia opiskelijalle tarkoitettuja oikeuksia ja taloudellista turvaa parantaa rajatun ja varakkaan opiskelijajoukon mahdollisuuksia korkeakoulutukseen, lisää yhteiskunnallista eriarvoisuutta heikentämällä koulutuksen roolia sosiaalisen liikkuvuuden välineenä ja korostaisi opiskelijan sosioekonomista taustaa huomattavasti nykyistä enemmän.

Samaan aikaan on huomioitava, että mikäli maksulliseen tutkintokoulutukseen ilmoittautuva opiskelija olisi oikeutettu maksuttomassa tutkintokoulutuksessa olevan opiskelijan tavoin opintotukeen, merkitsisi se suurta lisäystä opintotukimenoihin ja täten lisäisi merkittävästi julkisia kustannuksia, kyseenalaistaen esityksen tavoitteet sekä mallin sijoittumisen avoimen korkeakoulutukseen. Samalla koko opintotukijärjestelmää tulisi uudistaa merkittävästi kohdentumisen, rahoituksen sekä koulutuspoliittisten tavoitteiden osalta.

Vaikutusarviot suhteessa opiskelijan toimeentuloon ja sitä kautta koulutuksen saavutettavuuteen sekä opintotukijärjestelmään ovat riittämättömät esityksen toimeenpanemiseksi. Mallin riskinä on koulutuksellisen saavutettavuuden rajoittaminen sosioekonomisin perustein opiskelijan toimeentulon ja siihen kytkeytyvien yhdenvertaisuuskysymysten vuoksi.

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

AYY vastustaa avoimen tutkinto-opiskelijoiden rajaamista korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon ulkopuolelle. Näkökulmastamme esitys on opiskelijoiden yhdenvertaisuuden, opiskelukyvyn tukemisen sekä opiskeluyhteisön toimivuuden näkökulmasta erittäin ongelmallinen.

Esityksellä luotaisiin käytännössä rinnakkainen opiskelijaryhmä, jonka tavoitteet ja velvollisuudet vastaavat tutkinto-opiskelijaa, mutta jolla olisi heikommat oikeudet opiskelukykyä tukeviin palveluihin. Ratkaisu johtaisi perusteettomaan eriytymiseen korkeakouluyhteisössä ja heikentäisi opiskelijoiden yhdenvertaisuutta.

AYY huomauttaa, etteivät opiskeluterveydenhuollon tehtävät rajoitu yksilöllisiin terveyspalveluihin, vaan myös opiskeluyhteisön hyvinvoinnin, ennaltaehkäisyyn, terveellisyden ja turvallisuuden edistäminen sekä seuranta kuuluvat siihen. Käytännön tasolla avoimena korkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavat opiskelijat osallistuisivat samaan opetukseen ja opiskeluyhteisöihin jaetussa opiskeluympäristössä muiden tutkinto-opiskelijoiden kanssa. Tällaisessa tilanteessa

opiskelijayhteisön jakaminen eri terveydenhuoltojärjestelmien piiriin olisi toiminnallisesti vaikeasti perusteltavaa ja lisäisi järjestelmän pirstaleisuutta.

AYY katsoo lisäksi, että esityksen vaikutuksia opiskelukyvyn tukemiseen, ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon sekä palvelujärjestelmän kokonaiskustannuksiin ei ole arvioitu riittävästi. Opiskelijajoukkoa rajatessa opiskeluterveydenhuollon ulkopuolelle, opiskelijoiden palvelutarve ei poistu, vaan vastuuta siirtyisi hyvinvointialueille. Samalla heikennettäisiin nykyisen opiskeluterveydenhuollon yhtenäistä rakennetta ja opiskelukyvyn tukemiseen liittyviä toimintamalleja.

AYY pitää myös epä johdonmukaisena, että tutkintotavoitteinen opiskelu erotettaisiin opiskeluterveydenhuollosta tilanteesta, jossa tutkinto-opiskelijan asema on nykyjärjestelmässä muodostanut perustan opiskeluterveydenhuollon piiriin kuulumiselle myös kansainvälisten opiskelijoiden kohdalla riippumatta koulutuksen maksullisuudesta. AYY katsoo, ettei esityksessä perustella riittävästi, miksi tästä järjestelmän peruslogiikasta tulisi poiketa.

Edellä mainituista syistä AYY katsoo, ettei tutkintotavoitteisesti opiskelevien rajaamista korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon ulkopuolelle voida toteuttaa.

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 vaikutusarviot ovat kauttaaltaan puutteelliset. Vaikutusarvioita on tehty pistemäisesti ja kansainvälinen vertailu on erittäin kapeaa. Vaikutusarviot eivät ole riittävät suhteessa esityksen merkitykseen korkeakoulupoliittisesti ja koko suomalaisen koulutusjärjestelmän ja maksuttoman koulutuksen periaatteen kannalta. Vaikutusarvioissa painottuvat huomattavissa määrin Iso-Britannian koulutusjärjestelmän tarkastelu sekä ajatus lääketieteellisen tutkintokoulutuksen tarjoamisesta avoimen korkeakoulun kautta. Arviot ovat riittämättömiä ymmärtämään esityksen vaikutusta koko koulutusjärjestelmän ja erityisesti korkeakoulutuksen rakenteeseen etenkin pitkällä aikavälillä sekä sen vaikutuksia yhteiskuntaan ja sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen. Yhtä lailla esitys ei tarkastele riittävästi avoimen korkeakoulun roolia ja sen muutoksesta aiheutuvia muita vaikutuksia.

Maksullisen tutkintokoulutuksen vaikutuksia yliopistoyhteisöön ja opiskelijoiden yhdenvertaisuuteen ei ole käsitelty esityksessä riittävästi. Esitys luo kaksi rinnakkaista järjestelmää, joiden opiskelijat toimivat samassa yhteisössä, mutta heidän oikeutensa ja mahdollisuutensa ovat poikkeavat toimeentuloon, opiskelijapalveluihin, opiskelijaterveydenhuoltoon liittyen, vaikuttaen heidän kykeneväisyyteensä osallistua yliopistoyhteisöön. Mallin riskinä on aiheuttaa eriarvoisuutta ja eriytyneitä ryhmiä yliopistoyhteisön sisällä. Näiden vaikutusten selvittäminen on välttämätöntä.

Esityksen yhteiskunnalliset vaikutukset ovat huomattavan epärealistisia, eikä AYY näe maksullisen tutkintokoulutuksen vaikuttavan maksuttomaan koulutustarjontaan kilpailua vähentävästi, vaan luo vaihtoehtoisen reitin tutkintoon tai maksuttomaan tutkintokoulutukseen heille, joilla on riittävästi rahaa suorittaa tutkinto tai sen osia maksullisen koulutuksen kautta. Strateginen käyttäytyminen kasvaisi heillä, joilla olisi siihen varaa. Yleisesti esitys suosii suurituloisempia opiskelijoita, heikentää koulutuksellista yhdenvertaisuutta ja luo järjestelmään eriarvoistavia rakenteita. Huolimatta siitä, että esitys tunnistaa sen mahdollisen ylempiä tuloluokkia suosivan luonteen, esityksen vaikutuksia koulutuksen yhdenvertaisuuteen ja maksuttoman koulutuksen periaatteeseen ei ole käsitelty luonnoksessa riittävällä tasolla.

On myös huomioitava, ettei esitys tarkastele uudistuksen vaikutuksia korkeakoulujen käyttäytymiseen rahoitusvajeen paikkaamisen suhteen. On ilmeisenä riskinä, että maksullisella koulutuksella paikataan heikon perusrahoituksen vajetta, mikä heikentää maksuttoman koulutuksen edellytyksiä ja vaikuttaa korkeakoulujärjestelmän rakenteeseen vaikeasti ennakoitavasti.

AYY näkee esityksen vaikutusarvioissa vakavia puutteita etenkin esityksen vaikutuksesta korkeakoulujärjestelmän pitkäjänteiseen kehittämiseen ja rahoitukseen sekä koulutuksellisen yhdenvertaisuuden ja maksuttomuusperiaatteen näkökulmista. Vaikutusarviot ovat pistemäisiä ja kapea-alaisia, minkä vuoksi niitä ei voida nähdä riittävän vakaina perusteluina näin suurelle rakenteelliselle muutokselle.

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

Esitysluonnoksen ehdottama voimaantuloaikataulu on näkemyksemme mukaan epärealistinen ja sisältää osaltaan riskin näin laajan rakenteellisen uudistuksen toteuttamiselle. Esityksen sisältämiä riskien ja ongelmien ratkaiseminen vaatii perusteellisten ja uskottavien vaikutusarvioiden tekemistä. Samaan aikaan tulisi huolehtia korkeakoulujen aidosta tarpeesta ja sitoutuneisuudesta uudistukselle, jota ei ohjausryhmän näkemyksen perusteella ole. Esitetyn kaltainen aikataulu ei mahdollista riittävän huolellista valmistelua tai huolellista toimeenpanoa, minkä vuoksi emme näe sitä mahdollisena.

Muut huomiot ja näkökohdat

Avoimen korkeakoulun tutkinnonanto-oikeus on esitysluonnoksen näkemystä huomattavasti suurempi rakenteellinen uudistus, jonka kaltaisista uudistuksista on aina käytävä riittävä periaatteellinen keskustelu. Esitys muuttaisi koko suomalaista korkeakoulutusta ja sen arvopohjaa aiemmasta huomattavan poikkeavaan suuntaan. Suomalaisen korkeakoulujärjestelmän tärkeänä peruseriaatteena ovat olleet maksuttomuus ja sen kautta mahdollistettu sosiaalinen liikkuvuus. Esitys sitoisi korkeakoulutuksen mahdollisuuksia ja koulutuspolulla etenemistä aiempaa huomattavasti vahvemmin yksilön maksukykyyn ja sosio-ekonomiseen taustaan, joka vaikuttaa yhteiskunnassamme laajasti eri osa-alueilla.

Yleisesti esitys vaikuttaa maksuttomaan koulutukseen rapauttavasti ja synnyttää mahdollisuuden maksullisen koulutuksen lisäämiseen korkeakoulujärjestelmässä vähitellen ilman riittävää seurantaa tai ohjausta, tai ymmärrystä sen vaikutuksista.

Hallituksen esitys pyrkii vastaamaan koulutustason nostotarpeeseen, mutta sen tosiasiallinen vaikutus koulutustason nostoon tulee olemaan vähäinen. Esityksessä mainitut koulutusmäärät eivät ole riittäviä tavoitteeseen pääsemiseksi. Täyskatteellinen, maksullinen tutkintokoulutus itsessään rajaa koulutuksen kohderyhmää, ja vaarantaa korkeakoulupolitiikan pitkäjänteisen kehittämisen. Samaan aikaan esitys monimutkaistaa koulutusjärjestelmää luomalla uuden maksullisen ja ilmoittautumisperustaisen tason aiempien järjestelmien rinnalle, aiheuttaen sosiaalisia, oikeudellisia ja rakenteellisia haasteita tavoitellun joustavuuden sijaan.

Edellä mainituista syistä katsomme, ettei esitystä tule edistää nykyisessä muodossaan. Valmistelua tulisi tarkastella uudelleen, ja korkea-asteen koulutustason nostamisen vaihtoehtoisia keinoja tulisi kehittää maksuttoman, yhdenvertaisen ja oikeudellisesti kestäväen korkeakoulujärjestelmän pohjalta.

Korpua Totti
Aalto-yliopiston ylioppilaskunta