

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

SYL suhtautuu esitykseen erittäin kriittisesti ja vastustaa avoimen korkeakoulun tutkinnonanto-oikeuden toteuttamista. Katsomme, että kyseessä on koulutuspoliittisesti, oikeudellisesti ja yhteiskunnallisesti vakavasti ongelmallinen uudistus, jota ei tule edistää.

Esitys merkitsee käytännössä merkittävää koulutuspoliittista suunnanmuutosta suomalaisessa korkeakoulutusjärjestelmässä siirtämällä sitä kohti maksullisen tutkintokoulutuksen rinnakkaisrakennetta. Esitys murentaisi maksuttoman korkeakoulutuksen periaatetta, hämärtäisi opiskelijavalinnan oikeudenmukaisuutta ja vaarantaisi koulutuksellisen tasa-arvon. Kyse ei ole uudesta joustavasta koulutuspolusta, vaan rakenteellisesta muutoksesta, joka kytkisi korkeakoulututkintoon pääsyn mahdollisuuksia aiempaa vahvemmin yksilön maksukykyyn.

Ohjausryhmä on suhtautunut esitykseen kriittisesti eikä ole pitänyt sitä toteuttamiskelpoisena nykyisessä muodossaan. Korkeakoulu yhteisössä esitys ei ole saanut laajaa tukea, ja siihen kohdistuu merkittävää kriittistä palautetta. Näin ollen katsomme, ettei esitystä tule edistää.

Pidämme erityisen ongelmallisena, että näin laajavaikutteista uudistusta edistetään ilman riittäviä ratkaisuja opiskeluoikeuden, sosiaaliturvan, opintotuen, YTHS:n, ensikertalaiskiintiöiden, korkeakoulujen rahoitusmallin, opiskelijavalinnan, opiskelijademokratian sekä yhdenvertaisuuden kysymyksiin. Esitysluonnos on lisäksi monilta keskeisiltä osin keskeneräinen ja vaikutusarvioiltaan puutteellinen.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Pidämme koulutustason nostoa, jatkuvan oppimisen vahvistamista ja korkeakoulutukseen pääsyn helpottamista sinänsä kannatettavina tavoitteina. Esityksellä pyritään kuitenkin ratkaisemaan korkeakoulutuksen saavutettavuuden ongelmia keinolla, joka tosiasiallisesti lisää riskiä eriarvoisuuden kasvuille. Maksullinen tutkintoväylä ei ensisijaisesti poista koulutuksellisia esteitä, vaan voi siirtää niitä valintakokeista ja todistusvalinnasta taloudelliseen maksukykyyn. Tämä kehityssuunta on perustavanlaatuisesti ristiriidassa suomalaisen korkeakoulutusmallin kanssa. Riskinä on kaksitasoinen järjestelmä: maksuton mutta erittäin kilpailtu reitti ja maksullinen vaihtoehtoreitti niille, joilla on varaa. Tämä ei vahvista tasa-arvoa vaan heikentää sitä.

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?

SYL katsoo, että esitykseen sisältyy useita perustavanlaatuisia ongelmia. Ensinnäkin esitys loisi käytännössä vaihtoehtoisen tutkintoväylän, jossa maksukyky vaikuttaisi nykyistä enemmän korkeakoulutukseen pääsyyn. Tämä heikentäisi opiskelijavalintajärjestelmän legitimitettä ja loisi vaihtoehtoisen pääsyreitit, jossa maksukyky muodostuisi aiempaa merkittävämmäksi tekijäksi korkeakoulutukseen pääsyssä. Tällainen kehitys vaarantaa koulutuksellisen tasa-arvon ja on omiaan rapauttamaan suomalaisen korkeakoulujärjestelmän oikeudenmukaisuutta.

Toiseksi SYL katsoo, että tutkinnonanto-oikeus vääristäisi avoimen korkeakoulun perustehtävää. Avoimen korkeakoulun keskeinen rooli on perinteisesti ollut sivistyksen, saavutettavuuden ja joustavan oppimisen edistäminen. Tutkinnonanto-oikeuden myötä avoimen korkeakoulun luonne muuttuisi kohti maksullista tutkintomarkkinaa, jolloin sen alkuperäinen koulutuksellista tasa-arvoa vahvistava tehtävä heikkenisi. Tämä merkittäisi merkittävää koulutuspoliittista suunnanmuutosta pois avoimen korkeakoulutuksen sivistyksellisestä perustasta.

Kolmanneksi esitykseen liittyy edelleen avoimia oikeudellisia kysymyksiä. SYL pitää tärkeänä, että tutkintoon johtavaan koulutukseen liittyviä keskeisiä asioita, kuten opiskeluoikeuden määrittelyä, SORA-lainsäädännön soveltamista, opiskelijapalveluiden järjestämistä, opiskelijoiden hallintoedustusta, oikeusturvaa sekä yhdenvertaisuutta nykyisiin tutkinto-opiskelijoihin, selvitetään. Näin merkittävän järjestelmämuutoksen yhteydessä on olennaista varmistaa, että opiskelijoiden asema, oikeudet ja velvollisuudet määritellään selkeästi ja yhdenvertaisesti.

Neljänneksi SYL arvioi, että esitys vääristäisi korkeakoulujen toiminnallisia ja taloudellisia kannustimia. Maksullisen tutkintotarjonnan avaaminen voisi taloudellisen paineen seurauksena ohjata korkeakouluja siirtämään painopistettään yhä enemmän maksulliseen tarjontaan maksuttoman tutkintokoulutuksen kustannuksella. Tämä voisi pitkällä aikavälillä muuttaa suomalaisen korkeakoulutusjärjestelmän rakennetta tavalla, joka lisää markkinaistumista ja heikentää julkisesti rahoitetun korkeakoulutuksen asemaa, heikentämiskiellosta huolimatta.

Näiden syiden vuoksi SYL katsoo, ettei esitystä tule edistää. Esityksen taustalla oleva sääntelymalli on lähtökohtaisesti ongelmallinen ja sisältää niin merkittäviä koulutuspoliittisia, oikeudellisia ja yhdenvertaisuuteen liittyviä riskejä, ettei sen toteuttamista voida pitää perusteltuna.

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

Ehdotuksessa esitetään, että tutkintotavoitteinen avoin opiskelu ei vaikuttaisi ensikertalaisstatukseen. Järjestelmä voisi siis mahdollistaa strategisen rinnakkaisreitit, jossa hakija voi suorittaa laajasti tutkintoon kuuluvia opintoja avoimessa säilyttäen samalla ensikertalaisasemansa myöhempää yhteishakua varten. Tämä voisi käytännössä heikentää ensikertalaiskiintiön tarkoitusta ja synnyttää epätasapainoa suhteessa muihin hakijoihin. Samalla järjestelmä monimutkaistuisi, strateginen hakukäyttäytyminen lisääntyisi ja opiskelijavalintajärjestelmän oikeudenmukaisuus voisi heikentyä.

Esitys voi vakavasti heikentää ensikertalaiskiintiön alkuperäistä tarkoitusta, jonka tavoitteena on turvata ensimmäistä korkeakoulupaikkaansa hakeville yhdenvertainen mahdollisuus päästä tutkintokoulutukseen. Jos taas tutkintotavoitteinen avoin opiskelu johtaisi ensikertalaisstatuksen menettämiseen, seuraukset voivat olla hakijan kannalta kohtuuttomia, jos opiskelija voisi menettää ensikertalaiskiintiön tuoman aseman ilman, että hänen oikeutensa, opiskelijapalvelunsa tai asemansa vastaisivat varsinaista tutkinto-opiskelijaa. Tällöin yksilö kantaisi merkittäviä haittoja ilman vastaavia oikeuksia.

SYL katsoo, että ennen uudistuksen toteuttamista on välttämätöntä säätää täsmällisesti, miten avoimen korkeakoulun tutkintotavoitteinen opiskelu vaikuttaa ensikertalaisstatukseen, missä vaiheessa vaikutukset syntyvät ja millä perusteilla. Ilman selkeää ja oikeudenmukaista sääntelyä riskinä on, että ensikertalaiskiintiön legitimizeetti heikkenee ja korkeakoulutukseen hakeutumisen rakenteellinen yhdenvertaisuus vaarantuu.

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

SYL pitää kestävämmänä mallia, jossa tutkintoa suorittavat opiskelijat asetetaan eriarvoiseen asemaan opintotuen suhteen. Jos avoimessa korkeakoulussa tutkintoa suorittaville opiskelijoille ei myönnetä opintotukea, seurauksena on käytännössä se, että pienituloisten mahdollisuudet hyödyntää tätä koulutusväylää heikkenevät olennaisesti tai sulkeutuvat kokonaan. Tällöin opiskelumahdollisuudet sidottaisiin aiempaa vahvemmin yksilön tai hänen perheensä maksukykyyn, mikä korostaisi sosioekonomista eriarvoisuutta ja heikentäisi koulutuksen roolia sosiaalisen liikkuvuuden välineenä.

Toisaalta, jos avoimessa korkeakoulussa tutkintoa suorittavat opiskelijat sisällytettäisiin opintotuen piiriin, kyse ei olisi pelkästään yksittäisestä teknisestä muutoksesta, vaan koko opintotukijärjestelmän ja korkeakoulupolitiikan rakenteellisesta muutoksesta. Tämä kasvattaisi julkisia kustannuksia merkittävästi ja muuttaisi olennaisesti nykyistä käsitystä avoimesta korkeakoulutuksesta sekä sen suhteesta tutkintokoulutukseen. Samalla olisi arvioitava uudelleen

opintotuen kohdentumisen perusteet, järjestelmän rahoitus sekä laajemmat vaikutukset korkeakoulujärjestelmän rakenteeseen.

SYL korostaa, että kummankaan vaihtoehdon – opintotuen ulkopuolelle jättämisen tai sen piiriin ottamisen – vaikutuksia ei ole arvioitu riittävällä vakavuudella eikä kattavuudella. Esityksestä puuttuu perusteellinen arvio niin yhdenvertaisuusvaikutuksista, sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta kuin julkistaloudellisista seurauksista. Näin merkittävää uudistusta ei tule toteuttaa ilman selkeää ja uskottavaa ratkaisua siihen, millä tavoin opiskelijoiden toimeentulo, yhdenvertaisuus ja koulutuksen saavutettavuus turvataan.

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

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

Esitys loisi käytännössä rinnakkaisen opiskelijaryhmän, jolla olisi tutkinto-opiskelua vastaavat tavoitteet ja velvollisuudet mutta heikommat oikeudet opiskelukykyä tukeviin palveluihin. SYL katsoo, että tällainen ratkaisu johtaisi perusteettomaan eriytymiseen korkeakouluyhteisössä ja heikentäisi opiskelijoiden yhdenvertaisuutta.

SYL huomauttaa, että opiskeluterveydenhuollon tehtävät eivät rajoitu yksilöllisiin terveystalviin, vaan siihen sisältyy myös opiskeluyhteisön hyvinvoinnin, ennaltaehkäisy, terveellisyden ja turvallisuuden edistäminen sekä seuranta. Käytännössä avoimena korkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavat opiskelijat osallistuisivat samoihin oppimisympäristöihin, opetukseen ja opiskeluyhteisöihin muiden tutkinto-opiskelijoiden kanssa. Tällaisessa tilanteessa opiskelijayhteisön jakaminen eri terveydenhuoltojärjestelmien piiriin olisi toiminnallisesti vaikeasti perusteltavaa ja omiaan lisäämään järjestelmän pirstaleisuutta.

SYL katsoo lisäksi, että esityksen vaikutuksia opiskelukyvyn tukemiseen, ennaltaehkäisevään terveydenhuoltoon sekä palvelujärjestelmän kokonaiskustannuksiin ei ole arvioitu riittävästi. Opiskelijoiden palvelutarve ei poistu, vaikka opiskelija rajattaisiin opiskeluterveydenhuollon ulkopuolelle, vaan vastuuta siirtyisi hyvinvointialueille. Samalla heikennettäisiin nykyisen opiskeluterveydenhuollon yhtenäistä rakennetta ja opiskelukyvyn tukemiseen liittyviä toimintamalleja.

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

Edellä mainituista syistä SYL 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.

SYL pitää esitysluonnoksen vaikutusarvioita merkittävästi puutteellisina suhteessa uudistuksen laajuuteen ja sen mahdollisiin pitkäaikaisiin vaikutuksiin korkeakoulujärjestelmään. Vaikutusarvioissa tarkastellaan uudistuksen vaikutuksia pääosin yksittäisten opiskelijoiden tai korkeakoulujen näkökulmasta, mutta korkeakoulujärjestelmän rakenteellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan riittämättömästi.

Erityisen ongelmallista on, ettei vaikutusarvioissa tarkastella riittävästi sitä, millaisia seurauksia syntyy tilanteessa, jossa samoissa oppimisympäristöissä opiskelevat henkilöt jakautuvat erilaisiin opiskelijaryhmiin oikeuksien, palveluiden ja toimeentulon perusteella. Esityksessä ei arvioida esimerkiksi sitä, miten opiskelijoiden erilainen asema opintososiaalisten etuuksien, opiskeluterveydenhuollon tai muiden opiskelijapalveluiden suhteen vaikuttaisi korkeakoulu yhteisöihin, opiskelijoiden yhdenvertaisuuden kokemukseen tai yhteisöllisyyteen kampeuksilla. Riskinä on, että korkeakouluihin muodostuu rinnakkaisia opiskelijaryhmiä, joiden oikeudet, palvelut ja toimeentulon edellytykset poikkeavat merkittävästi toisistaan, vaikka opiskelijat suorittaisivat samoja tutkintoja ja osallistuisivat samaan opetukseen.

SYL katsoo myös, että esityksen yhteiskunnalliset vaikutusarviot ovat monilta osin epärealistisia. Esityksessä oletetaan, että maksullisen tutkintoreitin avaaminen vähentäisi kilpailua maksuttomasta tutkintokoulutuksesta, mutta SYL ei pidä tätä arviota uskottavana. Maksuton tutkintokoulutus säilyisi edelleen valtaosalle hakijoista ensisijaisena ja houkuttelevimpana vaihtoehtona. Tämä korostuu erityisesti tilanteessa, jossa siirtyminen maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan tutkintokoulutukseen olisi mahdollista opintojen aikana. Tällainen järjestelmä voisi lisätä strategista hakukäyttäytymistä ja synnyttää painetta siirtyä maksulliselta väylältä maksuttomaksi tutkinto-opiskelijaksi kesken opintojen.

Vaikutusarvioissa tunnistetaan, että maksullinen tutkintokoulutus voisi suosia korkeampia tuloluokkia, mutta tämän kehityksen vaikutuksia koulutukselliseen tasa-arvoon, sosiaaliseen liikkuvuuteen ja korkeakoulutuksen saavutettavuuteen ei arvioida riittävän perusteellisesti. SYL pitää merkittävänä puutteena sitä, ettei esityksessä tarkastella laajemmin sitä, miten maksullisen tutkintokoulutuksen laajentaminen voisi pitkällä aikavälillä vaikuttaa suomalaisen korkeakoulujärjestelmän yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja maksuttoman korkeakoulutuksen asemaan.

SYL pitää puutteellisina myös vaikutusarvioita avoimen korkeakouluopetuksen nykyiseen tehtävään ja toimintalogiikkaan kohdistuvista vaikutuksista. Esityksessä ei arvioida riittävästi sitä, miten tutkinnon suorittamisen mahdollistaminen avoimessa korkeakouluopetuksessa vaikuttaisi avoimen korkeakoulun nykyiseen rooliin jatkuvan oppimisen, osaamisen täydentämisen ja matalan kynnyksen koulutustarjonnan väylänä. On mahdollista, että korkeakoulut suuntaisivat resurssejaan nykyistä enemmän maksulliseen tutkintokoulutukseen, mikä voisi heikentää muuta avointa korkeakouluopetusta, yhteistyötä vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa sekä jatkuvan oppimisen tarjontaa.

Taloudellisten vaikutusten osalta SYL katsoo, ettei esityksessä arvioida riittävästi riskiä siitä, että maksullisesta tutkintokoulutuksesta muodostuisi korkeakouluille keino paikata perusrahoituksen puutteita, vaikka tätä ei ole kirjattu uudistuksen tavoitteeksi. Tämä voisi pitkällä aikavälillä ohjata korkeakoulujen toimintaa kohti maksullisen koulutuksen laajentamista tavalla, joka muuttaisi korkeakoulujärjestelmän toimintalogiikkaa ja rahoitusrakennetta olennaisesti.

Kokonaisuutena SYL katsoo, että vaikutusarvioista puuttuu uskottava ja riittävän pitkäjänteinen arvio uudistuksen rakenteellisista vaikutuksista korkeakoulujärjestelmän yhdenvertaisuuteen, saavutettavuuteen, rahoitukseen sekä avoimen korkeakouluopetuksen tehtävään.

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

Pidämme esitysluonnoksessa ehdotettua voimaantuloaikataulua (1.8.2028) epärealistisena ja riskialttiina näin laajan järjestelmämuutoksen toteuttamiselle. Uudistusta ei tulisi viedä eteenpäin esitetyssä aikataulussa ennen kuin keskeiset oikeudelliset kysymykset on ratkaistu, sosiaaliturvavaikutukset on arvioitu riittävällä tarkkuudella ja rahoitusmallin toimivuus on varmistettu. Lisäksi on olennaista, että korkeakoulut on aidosti sitoutettu uudistukseen ja että vaikutusarviot kokonaisuudessaan ovat riittävän kattavat ja uskottavat päätöksenteon pohjaksi. Nykyisessä muodossaan aikataulu ei anna riittäviä edellytyksiä huolelliselle valmistelulle ja hallitulle toimeenpanolle.

Muut huomiot ja näkökohdat

Avoimen korkeakoulun tutkinnonanto-oikeutta koskeva esitys ei ole pelkkä tekninen koulutuspoliittinen uudistus, vaan se merkitsee periaatteellista muutosta suomalaisen korkeakoulutusjärjestelmän arvopohjaan. Esitys siirtäisi järjestelmää suuntaan, jossa maksukyky voi muodostua aiempaa merkittävämmäksi tekijäksi korkeakoulutukseen hakeutumisessa ja siinä etenemisessä.

SYL korostaa, että maksuttoman korkeakoulutuksen periaatteen ei tule heikentyä missään tilanteessa. Esitykseen liittyy riski siitä, että maksuttomuuden periaatetta rapautetaan asteittain ilman, että kokonaisuutta ohjataan tai seurataan riittävän selkeästi. On olennaista varmistaa, että muutoksen vaikutuksia seurataan systemaattisesti ja että vastuut sen vaikutusten arvioinnista ovat selkeät.

Katsomme, että esityksellä olisi toteutuessaan useita merkittäviä kielteisiä vaikutuksia. Se voi heikentää koulutuksellista tasa-arvoa ja vaarantaa maksuttoman korkeakoulutuksen periaatteen toteutumista. Lisäksi se lisää järjestelmän monimutkaisuutta, synnyttää uusia oikeudellisia ja sosiaalisia kysymyksiä sekä sisältää huomattavia rakenteellisia riskejä korkeakoulutusjärjestelmän toimivuuden kannalta.

Edellä mainituista syistä katsomme, ettei esitystä tule edistää nykyisessä muodossaan. Valmistelua tulisi tarkastella uudelleen, ja vaihtoehtoisia keinoja korkeakoulutustason nostamiseksi tulisi kehittää maksuttoman, yhdenvertaisen ja oikeudellisesti kestäväen korkeakoulujärjestelmän pohjalta.

Oksanen Anna
Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL)