

Asia: VN/21641/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Esitysluonnos täysikatteisuudesta on luonteeltaan yliopistojen taloudellis-hallinnollista autonomiaa kaventava. Luonnoksen mukaan EU- ja ETA-maiden ulkopuolisilta korkeakouluopiskelijoilta perittävät täyskatteiset lukuvuosimaksut asettaisivat Suomen vastaavaan asemaan Ruotsin kanssa. Ruotsin antamasta esimerkistä ja aiheesta tehdyistä tutkimuksista käy ilmi, ettei kustannusperusteinen hinnoittelu toimi kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla, koska hinnoittelu määräytyy lopulta kysynnän ja tarjonnan mukaan. Suomalaiset yliopistot toimivat samoilla kilpailullisilla globaaleilla markkinoilla houkutellessaan ulkomaalaisia lukuvuosimaksuja maksavia opiskelijoita. Kustannusperusteista mallia parempi ratkaisu olisi ollut korottaa ns. minimihintoja, ja alakohtaiset kustannuserot olisi voitu huomioida asettamalla ne tutkintokategorioittain.

Kansainvälisistä esimerkeistä havaitaan, että korkeammat lukuvuosimaksutuotot näyttävät maksukorotusten perusteluista riippumatta antavan perusteen laskea korkeakoulujen julkista rahoitusta. Näin on käymässä myös Suomessa, kun korkeakoulujen valtionrahoitusta vähennetään EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukuvuosimaksujen nostoa vastaavasti. Lukuvuosimaksujen täyskatteistaminen ei siis vahvistaisi korkeakoulujen rahoitus pohjaa tai kasvattaisi korkeakoulujen kokonaisrahoitusta.

Vaikutusarvion laskelma kansainvälisten opiskelijoiden määrän laskusta pohjautuu yhteen suppeaan tapaustutkimukseen, jota soveltamalla arvioidaan ehdotetun muutoksen laskevan maksuvelvollisten opiskelijoiden määrää noin kolmanneksella. Luonnoksessa korostetaan arvion epävarmuutta kyseisen tutkimustuloksen yleistettävyydestä ja käytetystä tietopohjasta johtuen, ja Aalto-yliopisto jakaa tämän näkemyksen. Luonnoksen sivulla 22 todetaan lukuvuosimaksujen korottamisen pienemmällä määrällä nyt ja uudelleen tulevaisuudessa johtavan todennäköisesti suurempaan kansainvälisten opiskelijoiden menetykseen kuin kustannukset kattaviin maksuihin johtavan muutoksen tekeminen kerralla, mutta esitettyä arviota ei perustella.

Yliopistossa opiskelupaikat myönnetään parhaiksi arvioiduille hakijoille ja apurahat myönnetään opiskelijavalinnan yhteydessä akateemisesti parhaiksi arvioiduille lukuvuosimaksuvelvollisille hakijoille. Suurin osa apurahan saaneista opiskelijoista ottaa vastaan paikan, kun taas ilman

apurahaa jäävistä vähemmistö ottaa paikan vastaan. Täyskatteellisuusvaatimus edellyttää tarjottavien apurahojen merkittävää vähentämistä, eikä siitä aiheutuvaa riskiä parhaiden hakijoiden houkuttelemiseksi Suomeen tunnisteta luonnoksessa. Opiskelijoiden insentivointi voi olla hyvin merkittävää ja oikea ajoitus sitä tukeville toimenpiteille olisi samalla, kun lukuvuosimaksu- ja apurahajärjestelmään tehdään merkittäviä muutoksia. Kuten luonnoksessa on todettu, arviointia ja valmistelua jatketaan vielä myöhemmin tämän lakiesityksen jälkeen, joten tulevaisuuden toimenpidevaihtoehtoja ei pidä rajoittaa tarpeettomasti. Esitykseen on täsmennettävä, että lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista avustuksista tai lahjoituksista yliopiston maksamia apurahoja ei huomioida 10 § 3 momentissa esimerkiksi näin: ”Yliopiston maksamat apurahat tai muut avustukset eivät saa johtaa siihen, että yliopiston käyttöön maksuista jäävä tuotto ei yliopisto- ja vuositasolla kata kustannuksia, jotka aiheutuvat niille opiskelijoille järjestettävästä koulutuksesta, joilta maksua peritään. Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista lahjoituksista tai avustuksista maksettavia apurahoja ei huomioida.”

Esitysluonnoksessa ei arvioida sen vaikutuksia kansainvälisten opiskelijoiden hyvinvointiin, integroitumiseen tai Suomeen jäämisen kannusteisiin. Luonnoksessa todetaan Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittävän yhdessä korkeakoulujen kanssa lukuvuosimaksuihin, koulutuksen kustannuksiin ja apurahoihin liittyvää tiedonkeruuta ja seurantaa. Näiden lisäksi tulisi seurata opiskelupaikan vastaanottaneiden ja Suomeen osaamistaan vastaavaan työhön työllistyneiden valmistuneiden määrää, sillä pula osaavasta työvoimasta on lukuisissa yhteyksissä tunnistettu Suomen talouskasvun ja T&K-investointien pullonkaulaksi.

Lausunnonantajan näkemykset koskien hakemuksen käsittelymaksun palauttamista

Hakemusmaksu tulisi ottaa käyttöön syksyllä 2024 koskien niitä koulutuksia, jotka alkavat 1.8.2025. Aalto-yliopistossa haut alkavat jo varhain syksyllä, joten OPH:n on toimittava hakemusmaksujärjestelmän käyttöönotossa pikaisesti, jotta se on kunnossa ennen hakujen alkua. Käsittelymaksusta säätäminen asetuksella mahdollistaa lakia nopeamman reagoinnin kokemuksiin ja palautteeseen. Luonnoksesta jää epäselväksi muutoksenhausta vastaava taho, ja Aalto-yliopisto ehdottaa, että se on maksun keräävä OPH.

Aalto-yliopisto toivoo tarkennusta hakemuksen käsittelymaksuun kansainvälisessä yhteistyössä toteuttavien kaksois- ja yhteistutkintojen ohjelmien osalta. Aalto-yliopisto ehdottaa luonnokseen seuraavaa lisäystä: ”Hakemuksen käsittelymaksu koskee vain Opintopolku-järjestelmän kautta toteutettavia hakuja. Käsittelymaksua ei peritä sellaisissa kansainvälisissä yhteis- ja kaksoistutkinto-ohjelmissa, joissa käytössä on muu hakujärjestelmä tai joissa hakemukset käsittelee muu kuin suomalainen korkeakoulu”. Ehdotettu lisäys selventäisi esimerkiksi tilanteet, joissa suomalainen korkeakoulu on tutkinnon ensimmäinen korkeakoulu, mutta hakemukset käsittelee ja hakukelpoisuuden määrittelee muu taho. Kaikki haut eivät myöskään tapahdu Opintopolussa ja ulkopuolisten järjestelmien käyttö on ollut välttämätöntä esimerkiksi siksi, että Opintopolkua ei saisi käyttää sellaisissa opiskelijavalinnoissa, joissa kaikki hakijat eivät tule suomalaiseen korkeakouluun.

Luonnoksen kohdassa 4.2.4. todetaan viranomaisvaikutuksia arvioidessa, että Opetushallitukselle aiheutuvat kustannukset hakemuksen käsittelymaksujen järjestelmästä katetaan käsittelymaksujen tuotoilla. Sivulla 29 todetaan kyseessä olevan valtion maksuperustelain 6 §:ssä tarkoitettu julkisoikeudellinen suorite, johon sovellettaisiin kaikilta osin valtion maksuperustelakia. Maksun voidaan odottaa pysyvän kohtuullisella tasolla vähentäen heikkolaatuisten hakemusten jättämistä ja niistä aiheutuvaa työmäärää. Hakemuskäsittelytyö tehdään korkeakouluissa, mutta hakemusmaksut perii OPH, joten maksutulot on käytettävä Opintopolun kehittämiseen. Tunnistettu haaste on heikosti korkeakouluja palveleva raportointi erityisesti isojen hakujen osalta.

Lausunnonantajan näkemykset tilauskoulutuksen muutoksista

Joidenkin korkeakoulujen, eräiden tilaajien ja niiden opiskelijoiden välillä aiheutuneista ongelmatilanteista syntynyt tarve vahvistaa korkeakoulujen velvollisuuksia varmistaa kyseessä olevan aito tilauskoulutus ja sopia paremmin tilauskoulutukseen osallistuvien oikeusturvasta sopimuksissa on ymmärrettävä. Nämä ongelmatilanteet on kuitenkin pystyttävä ennaltaehkäisemään ja ratkaisemaan muulla tavalla kuin lainsäädännön lisäämisellä tai kiristämällä. Luonnosta selkiyttäisi lisäys siitä, että tämä esitys ei aiheuta muutoksia sellaisen tilauskoulutuksen järjestämiseen tai rahoittamiseen, jossa vastaavia ongelmia ei ole havaittu. Tilauskoulutusta koskevaa sääntelyä ja sen tarkoituksenmukaisuutta tulisi myös tarkastella laajemmin myös jatkuvan oppimisen näkökulmasta, eikä lähestyä aihetta ainoastaan koulutusviennin kautta.

Lausunnonantajan näkemykset koskien lukuvuosimaksujen korottamista

Luonnoksen mukaan täyskatteellisuuden lisäksi myös muutuskustannukset tulee kattaa lukuvuosimaksuilla. Jotta yhdenmukainen tulkinta on mahdollista, tarvitaan pian yhdessä valmistellut yhdenmukaiset periaatteet lukuvuosimaksuvelvollisille opiskelijoille järjestettävän koulutuksen kustannusten laskennasta. Aalto-yliopisto on valmis osallistumaan aktiivisesti näiden periaatteiden valmisteluun.

Luonnoksen siirtymäsäännösten mukaan yliopistolain 10 § täyskatteellisuuden vaatimusta sovelletaan vain opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa 1.8.2026 jälkeen. Tällä oletettavasti ja siten kannatettavasti tarkoitetaan, että aiempina lukuvuosina opiskeluoikeuden yliopistoon saaneille myönnettyt apurahat tai heidän lukuvuosimaksujensa taso eivät vaikuta yliopistolta vaadittuun täyskatteellisuuteen.

Apurahajärjestelmän ylläpitämisen velvollisuuden poistaminen laista yhdistettynä mahdollisuuteen ylläpitää apurahajärjestelmiä on kannatettavaa. Aalto-yliopisto pitää tärkeänä sivun 32 linjausta siitä, että tähän tarkoitukseen yliopistolle lahjoitetuista varoista maksettavia apurahoja ei oteta huomioon lukuvuosimaksujen riittävää tasoa määriteltessä. Luonnoksen yliopistolain 10 § 3 momentissa se ei kuitenkaan näy. Momentti myös viittaa koulutuksen järjestämisestä aiheutuvien kustannusten kattamiseen, vaikka tarkoituksena on kattaa vähintään lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Aalto-yliopisto ehdottaa momenttia hiottavaksi selkeämmäksi. Seuraava vastaisi luonnoksen perustelutekstiä lahjoitusten osalta ja mahdollistaisi myös tarvittaessa tulevaisuudessa ministeriön kautta jaettavan rahoituksen, kun kansallista apurahajärjestelmääkin vasta selvitetään: ”Yliopiston maksamat apurahat tai muut avustukset eivät saa johtaa siihen, että yliopiston käyttöön maksuista jäävä tuotto ei yliopisto- ja vuositasolla kata kustannuksia, jotka aiheutuvat niille opiskelijoille järjestettävästä koulutuksesta, joilta maksua peritään. Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista lahjoituksista tai avustuksista maksettavia apurahoja ei huomioida.”

On hyvä, että luonnokseen on saatu selkeys siitä, etteivät korkeakoulut ole jatkossakaan tulo- tai arvonlisäverovelvollisia lukuvuosimaksullisen koulutuksen osalta.

Luonnoksen sivuille 30-31 kirjattu mahdollisuus maksujen kevennyksiin tai perimättä jättämisiin korkeakoulun määrittelemistä syistä, kun tutkinnon kustannukset tulevat katetuksi, on tervetullut ja järkevä. Lukuvuosimaksua maksaneiden opiskelijoiden lisäksi korkeakoulun on voitava kohdella tarkoituksenmukaiseksi katsoessaan samoilla periaatteilla myös apurahan saaneita ja kansainvälisissä yhteisohjelmissa opiskelevia, jotka maksavat ohjelmamaksua konsortiolle, eivät

lukuvuosimaksua suoraan yliopistolle. Esimerkiksi kansainvälisissä yhteis- ja kaksoistutkinto-ohjelmissa optimiaikataulun mukaisesti opiskelleenkin valmistuminen ”venyy” Suomessa eri maiden lukuvuosien aikatauluerojen takia.

Toiminnallisesti kaksikielisten ohjelmien lukuvuosimaksullisuuden tai maksuttomuuden tulkinta vaatii selkeyttämistä. Jo opiskelijavalintavaiheessa on tiedettävä, peritäänkö koulutuksesta lukuvuosimaksua. Ammattialalla kansalliskielillä toimiminen voi olla koulutuksen tavoite, mutta ei korkeakoulun velvoite.

Lausunnonantajan näkemykset lukuvuosimaksujen kiertämisen ehkäisemistä koskevasta muutoksesta

Lainsäätäjän tulisi varmistaa, että yliopistolain muutos on aidosti tarpeellinen suhteessa luonnoksessa kuvaillun ongelman kokoluokkaan ja huomioida, että ammattikorkeakoululaki on yliopistolaista erillinen laki. Osa ammattikorkeakouluista on havainnut kasvavissa määrin, että lukuvuosimaksuvelvollisuutta kierretään hankkimalla opintojen alkamisen jälkeen muu kuin opiskelijan oleskelulupa, ja tätä pyritään ratkaisemaan ehdotetuilla muutoksilla. Aalto-yliopistossa suurin osa oleskelulupiin perustuvista maksuvapautuksista tehdään jo opiskelijavalintojen yhteydessä, koska hakijat asuvat jo Suomessa. Opintojen aikana myönnettävien oleskelulupatyypistä johtuvien lukuvuosimaksuvapautusten määrä on pysynyt matalana ja tasaisena. Luonnoksesta ei käy ilmi, miksi työluvan hakemisen motiiviksi oletetaan lukuvuosimaksujen kiertäminen eikä esimerkiksi mahdollisuus kokoaikaiseen työhön. Suurin osa yliopistojen lukuvuosimaksuvelvollisista opiskelijoista opiskelee ylempää korkeakoulututkintoa ja luonnoksen sivuilla 12-13 esitetyn Maahanmuuttoviraston tilaston mukaan työntekijän oleskelulupaa on hakenut korkeimmillaan 46 ylemmän korkeakoulututkinnon suorittajaa vuodessa. Vain myönnetty lupa voi olla maksuvapautuksen peruste, ja kaikkien korkeakouluopiskelijoiden jättämistä hakemuksista hyväksyttiin alle 40 prosenttia.

Sivulla 16 tavoitteeksi on kirjattu pyrkimys rajoittaa opiskelun perusteella maahan tulleiden EU-/ETA-maiden ulkopuolisten henkilöiden siirtymistä pois lukuvuosimaksuvelvollisuuden piiristä ja estää ennakoimattomat tilanteet koulutuksen järjestäjälle. Ehdotettu muutos on kuitenkin tätä tavoitetta laajempi ja kohdistuu myös Suomessa jo pidempään asuneisiin hakijoihin. Linjaus siitä, että opiskelijat, jotka on ennen muutoksen voimaantuloa todettu lukuvuosimaksuista vapautetuksi, ovat myös jatkossa vapautettuja lukuvuosimaksuista on kannatettava.

Ehdotettu muutos henkilön oleskelulupahistoriaan perustuvista maksuvapautuksista on monitulkintainen ja monimutkainen verrattuna vaihtoehtoon, jossa maksuista vapautettuja olisivat muun kuin opiskeluun perustuvan jatkuvan oleskeluluvan haltijat, joiden lupa on myönnetty ennen opintojen aloitusta. Korkeakoulujen tulkinnan yhdenmukaisuuden varmistaminen herättää suurta huolta ainakin oleskeluluvan voimassaolon seurannan ja jo todetun maksuvapautuksen tulkinnan suhteen sekä sellaisten tilanteiden osalta, joissa henkilöllä itsellään ja/tai hänen perheenjäsenillään on vuosien varrella useita erilaisia oleskelulupia, joiden välillä voi olla myös katkoksia. Nämä tulisi käydä läpi esimerkiksi korkeakoulujen lukuvuosimaksuverkoston kanssa.

Aalto-yliopisto ei pidä mahdollisena luonnoksen ehdotusta muutoksen voimaantulon aikataulusta (1.8.2024 jälkeen alkavat opinnot) ja ehdottaa muutosta yliopistolain 10 pykälän 2 momentin osalta niin, että se on aikaisintaan 1.8.2025. Haku yliopiston syksyllä alkaviin opintoihin on jo päättynyt, hakemuksia käsitellään nyt ja opiskelupaikat on otettava vastaan muutaman kuukauden sisällä. Yliopisto on ohjeistanut hakijoita lukuvuosimaksuvelvollisuudesta voimassa olevan lain mukaisesti. Muutoksen vaatimia eri tahojen tietojärjestelmä uudistuksia ei ole vielä aloitettu. Ehdotettu

aikataulu asettaa sekä hakijat että yliopiston kohtuuttomaan tilanteeseen, eikä luonnoksessa huomioida vaikutuksia mm. luottamuksensuojaan.

Tilapäistä suojelua saavien lisääminen lukuvuosimaksuista vapautettuihin on kannatettava lisäys. Ukrainan tapauksessa tilapäistä suojelua on tällä hetkellä päätetty jatkaa 4.3.2025 asti, joten sen jälkeen opiskelijoista tulisi lukuvuosimaksuvelvollisia. Mikäli näin ei ole tarkoitettu, tulisi asia täsmentää esitykseen.

Lausunnonantajan näkemykset tiedonsaantioikeuden lisäämisestä

90 b § nykyinen luonnoksen mahdollistava, ei pakottava muotoilu on hyvä lähtökohta.

Tietojen jakamisen tekninen toteutus jää luonnoksessa avoimeksi kuten myös sen määrittely, kenellä on oikeus nähdä oleskelulupatietoja. Tietoja tarvittaisiin hakijoiden ja opiskelijoiden oleskelulupahistoriasta, mutta myös perheenjäsenen (perheenkokoajan) oleskelulupahistoriasta, jos henkilö on saapunut maahan perheenjäsenen luvalla. Aalto-yliopisto pitää tärkeänä luonnoksen sivun 20 linjausta siitä, että oleskelulupahistorian selvittäminen automatisoidaan, eli käytännössä hakemuskäsittelyä varten tarvittaisiin näkymä Opintopolussa.

Kaikkia hakuja ei kuitenkaan toteuteta Opintopolussa (esim. kansainväliset yhteis- ja kaksoistutkinto-ohjelmat). Jos tiedonsaantioikeus koskisi myös näitä muita hakuja, niin hakijoille tulisi erikseen ilmoittaa suomalaisen korkeakoulun voivan valintapäätöksen yhteydessä tarkistaa oleskelulupatiedot Migrin järjestelmästä ja tällä tavoin määrittää opiskelijan lukuvuosimaksuvelvollisuus Suomessa. Tähän asti näiden opiskelijoiden oleskelulupaa ei ole voitu tarkistaa valinnan yhteydessä, jos hakua koordinoiva korkeakoulu ei ole pyytänyt oleskelulupaa hakemuksen liitteeksi.

Opiskelijan väärinkäytökset ovat luovutusperusteina melko väljästi ilmaistu, eikä ole toivottavaa, että korkeakoulut ryhtyisivät ”ilmiantamaan” opiskelijoitaan ilman tarkkoja perusteita. Laissa voisi selkeämmin todeta lainviittauksin tai muuten, jos - muutaman lakiesityksen esitöissä mainitun esimerkin lisäksi – väärinkäytöksillä on tarkoitettu samaa kuin Ulkomaalaislaissa (jonka 172a §ssä säädetään oikeuksien väärinkäytöstä ja sen seurauksista). Luonnoksessa ei ole myöskään selkeästi määritelty, koskeeko omassa toiminnassa vai muutakin kautta saatuja tietoja.

Mäkitalo Minna
Aalto-yliopisto