

Asia: VN/21641/2023

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Helsingin yliopisto kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Yliopiston näkemyksen mukaan ehdotus on kokonaisuutena tarkoituksenmukaisin toteuttamaan nykyisen hallitusohjelman kirjauksen lukuvuosimaksujen täyskatteellisuudesta. Valitussa toteuttamisvaihtoehdossa on joustoa, ja korkeakoulujen erilaiset tilanteet otetaan riittävästi huomioon. Yliopisto pitää myös hyvänä, että täyskatteellisuudessa apurahojen ja avustusten vaikutus otetaan huomioon yliopisto- ja vuositasolla.

Helsingin yliopiston strategiassa 2021–2030 todetaan ”tutkintokoulutuksen saavutettavuus ja maksuttomuus on tärkeä osa suomalaista demokratiaa ja yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta, ja yliopisto edistää niiden toteutumista aktiivisesti”. Näin ollen Helsingin yliopisto ei pidä lukuvuosimaksujen täyskatteellisuutta tavoiteltavana.

Suomen tavoitteena on kolminkertaistaa uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä vuoteen 2030 mennessä ja saada 75 prosenttia heistä työllistymään opintojensa jälkeen Suomeen. Yliopisto näkee, että lakiesitys on ristiriidassa tämän tavoitteen kanssa.

Kansainvälisten opiskelijoiden opiskelupaikan valinta on kilpailutilanne. Lukuvuosimaksujen suuruus, hakijamaksut, yliopistojen taso, maahantulon ja oleskelun sujuvuus, elinkustannukset jne. ovat kokonaisuus, joihin Suomen kilpailukyky koulutusmaana perustuu. Lukuvuosimaksujen täyskatteellisuus on osa kokonaisuutta, ja sitä tulee tarkastella myös kokonaisuudesta käsin.

Voimaantuloaika jättää pääasiassa riittävästi aikaa muutoksen valmisteluun. Hakemuksen käsittelymaksun osalta yliopisto kuitenkin toivoo myöhempää voimaantuloaikaa jäljempänä esitetyn perusteiden.

Helsingin yliopisto pitää tärkeänä, että lakimuutoksen vaikutuksia seurataan ja arvioidaan. Yliopisto näkee, että olisi paikallaan perustaa seurantaryhmä, jossa on edustettuina korkeakoulujen hallinnosta ja kansainvälisyydestä vastaavaa henkilökuntaa, opiskelijajärjestöt sekä alan tutkijoita. Seurantaryhmän tehtävänä olisi seurata ja arvioida, miten muutokset vaikuttavat kansainvälisten opiskelijoiden määriin suhteessa kansallisiin tavoitteisiin kolminkertaistaa opiskelijamäärä sekä saada 75 prosenttia heistä työllistymään Suomeen, miten korkeakoulujen käytettävissä oleva rahoitus kehittyy maksujen käyttöönoton myötä ja miten täyskattoellinen järjestelmä toimii käytännössä ja johtaako se vaihteluun korkeakoulujen hinnoittelun välillä niin, että malli todellisuudessa muistuttaa enemmän markkinalähtöistä mallia.

Lausunnonantajan näkemykset koskien hakemuksen käsittelymaksun palauttamista

Yliopisto kannattaa hakijamaksuihin palaamista heikkotasoisten hakemusten karsimiseksi ja tarpeettoman työn vähentämiseksi. On kuitenkin otettava huomioon, että hakijamaksun palauttaminen saattaa vähentää myös korkealaatuisten hakemusten ja siten lahjakkaiden Suomeen saapuvien opiskelijoiden määrää. Näin ollen hakijamaksun tulisi määräytyä mahdollisimman matalaksi kuitenkin niin, että pieni maksu karsii heikkotasoisemmat hakemukset.

Lisäksi yliopisto esittää huolensa toteutuksen tiukasta aikataulusta, joka saattaa jopa lisätä työtä ja monimutkaistaa prosesseja. Opetushallitukselle on erittäin haastavaa luoda maksujärjestelmä siten, että se olisi käytössä jo loppusyksystä 2024. Kaikki korkeakoulujen haut eivät myöskään ole toistaiseksi Opintopolussa eikä Opetushallitus ainakaan tässä vaiheessa pysty lupaamaan, että maksun kerääminen olisi mahdollista myös muissa järjestelmissä hoidettavien hakujen osalta, ellei opetus- ja kulttuuriministeriö sitä erikseen vaadi ja rahoita. Esimerkiksi Helsingin yliopistossa kansainvälinen maisterihaku hoidetaan omassa UHMA-järjestelmässä. Helsingin yliopistossa on käynnistymässä käsittelyjärjestelmän kehitysprojekti, jonka myötä on ollut tarkoitus siirtyä käyttämään Opintopolun hakulomaketta myös kansainvälisessä maisterihaussa. Siirtymä on kuitenkin aikataulutettu projektissa vasta joulukuussa 2025 alkavalle hakukierrokselle. Projektin osan aikaistaminen vuodella on hyvin haastavaa eikä välttämättä edes mahdollista. Sekä Opetushallitus että korkeakoulut tarvitsevat enemmän aikaa järjestelmäkehitystä varten, jotta hakemusten käsittelymaksu saataisiin kaikkialla käyttöön samanaikaisesti ja järjestelmästä saataisiin toimiva ja aidosti työmäärää vähentävä. Maksun keräävän tietojärjestelmän toiminnan, maksuvelvollisuuden tarkistusprosessin ja hakemuksen muun käsittelyn täytyy olla Opetushallituksen ja korkeakoulujen yhteistyössä hyvin suunnittelema kokonaisuus, jotta päästään työtä aidosti vähentävään lopputulokseen.

Mikäli maksu toteutuu käsillä olevan ehdotuksen mukaisesti, maksun määräytymistä ja maksujen käsittelytapaa tulee tarkentaa asetuksella. Riittääkö esimerkiksi maksuvelvollisuudesta vapautumiseen, että hakija on suorittanut jonkin tutkinnon EU/ETA-alueella, vai edellytetäänkö, että kyseessä on juuri se tutkinto, jonka perusteella hän hakee opiskelupaikkaa. Mikäli maksuvelvollisuus perustuu täysin hakijan ilmoittamaan, ei ole varmuutta siitä, että hakija ilmoittaa oikeita tietoja. Edellisen kerran maksuja perittäessä monia hakemuksia ehdittiin käsitellä pitkällekin, ennen kuin huomattiin, että kyseessä on maksuvelvollinen hakija, joka piti palauttaa maksuvaiheeseen. Jos

hakija ilmoittaa, että hänellä on maksusta vapauttava tutkinto, mutta hän ei ole liittännyt siitä tositetta, häntä pitää pyytää täydentämään hakemustaan, mistä aiheutuu työtä.

Ehdotuksen mukaan maksu koskisi myös kevään toista yhteishakua, jossa haetaan suomen- ja ruotsinkieliseen koulutukseen. Tämä rajaa Opetushallituksen järjestelmäkehityksen reunaehtoja, jotta maksun kerääminen ei turhaan vaikeuttaisi Suomessa suoritettulla koulutuksella hakevien hakemuksen käsittelyä. Vaikka järjestelmä ei ohjaisi heitä maksamaan, heidän pohjakoulutustaan koskevien tietojensa tarkistus ei Opetushallituksen antaman tiedon mukaan toistaiseksi tapahtuisi automaattisesti.

Käytännössä maksu todennäköisesti pitäisi kerätä vasta hakemuksen täyttämisen jälkeen, mikä taas monimutkaistaisi ja jopa viivyttäisi kansainvälisten hakujen hakemusten käsittelyä. Pohjakoulutusta koskevien tietojen tarkistamisessa ei työmäärässä ole olennaista eroa EU/ETA-alueella tai EU/ETA-alueen ulkopuolella suoritettujen koulutusten suhteen, vaan Suomessa ja Suomen ulkopuolella suoritettujen koulutusten suhteen. Yliopisto esittää yllä mainituilla perusteilla harkittavaksi, olisiko maksu perusteltua rajata koskemaan vain englanninkieliseen koulutukseen hakemista.

Luonnollisesti on otettava huomioon, että maksujärjestelmän tuoton tulisi kattaa sen kulut. Perusteluissa todetaan, että hakemuksen käsittelymaksulla katettaisiin EU/ETA-alueen ulkopuolisten tutkintojen oikeellisuuden tarkistamiseen ja korkeakoulukelpoisuuden arvioimiseen liittyvien tukipalveluiden kustannuksia. Nykyään Opetushallitus ei tarjoa tällaisia tukipalveluita. Hakemuksen käsittelymaksun tuloja tulisi ohjata korkeakouluille, joissa hakemukset kokonaisuudessaan käsitellään. Lisäksi maksusta saatavia tuloja tulisi käyttää Opintopolun kehittämiseen niin, että se tukisi nykyistä paremmin kansainvälisiä hakuja.

Lausunnonantajan näkemykset tilauskoulutuksen muutoksista

On tärkeää puuttua myös lainsäädännön keinoin julkisuudessaakin esillä olleisiin tilauskoulutuksen ongelmiin. Ei kuitenkaan ole selvää, onko ehdotetuilla lainmuutoksilla tavoiteltua vaikutusta.

Tiedotusvälineiden käsittelemissä epäkohtatapauksissa tilaajana on ollut mm. kenialainen maakunta, joten vaikeudet eivät aiheudu yksinomaan tai ilmeisesti edes pääosin välittäjäyrityksistä. Nykyään keskeinen ongelma on, ettei korkeakoululla ole vastuuta suhteessa tilauskoulutuksen opiskelijoihin silloinkaan, kun korkeakoulu on olennaisesti laiminlyönyt tavanomaisen huolellisuuden noudattamisen yhteistyökumppanin valinnassa tai tilauskoulutuksesta tehtävän sopimuksen laadinnassa. Tähän epäkohtaan ehdotuksessa ei riittävästi puututa. Ehdotuksen sanamuoto "Yliopisto ei saa myöskään järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita yliopiston tutkinto-opiskelijoiksi ilman koulutuksen rahoittamistarkoitusta." tekisi yliopiston käsityksen mukaan mahdottomiksi myös osan parhaillaan toteutettavista tilauskoulutuksista. Kyseessä ovat ulkomaisen yhteistyöyliopiston kanssa toteutettavat kaksoistutkintotyyppiset koulutukset, joissa opiskelijat maksavat kustannukset ja jotka toteutetaan tilauskoulutuksena joustavuussyistä ja sellaisten hinnoitteluratkaisujen mahdollistamiseksi, jotka eivät ole sidoksissa lukuvuosimaksuihin. Tällaisia koulutuksia järjestetään aloilla, joilla suomalaiset yliopistot ovat maailmassa johtavia. Tilaajayliopiston intressinä on tarjota opiskelijoille erityisen korkealaatuinen koulutus. Tällaisten asianmukaisten ja opiskelijoille hyötyä tuottavien koulutusten järjestäminen ei saa vaarantua siitä syystä, että pyritään suitsimaan epäasiallisesti tai suorastaan rikollisesti toimivien tilaajien mahdollisuuksia. Myös säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan "tilaajan pitäisi pääsääntöisesti osallistua myös taloudellisiin panostuksiin opiskelijoiden

kouluttamiseen”, mikä viittaa siihen, että myös opiskelijoiden kokonaan maksamaa tilauskoulutusta pidetään tietyissä tapauksissa mahdollisena.

Lausunnonantajan näkemykset koskien lukuvuosimaksujen korottamista

Helsingin yliopiston strategiassa 2021 – 2030 todetaan ”tutkintokoulutuksen saavutettavuus ja maksuttomuus on tärkeä osa suomalaista demokratiaa ja yhteiskunnallista yhdenvertaisuutta, ja yliopisto edistää niiden toteutumista aktiivisesti”. Yliopisto ei strategiansa mukaisesti pidä lukuvuosimaksujen täyskatteellisuutta tavoiteltavana.

Lukuvuosimaksujen täyskatteellistamisen vaikutukset yliopistojen valtionrahoitukseen ovat negatiiviset, sillä valtionrahoitusta leikataan samassa suhteessa kuin lukuvuosimaksuja nostetaan. Helsingin yliopisto ei pidä toivottavana kehityssuuntaa, jossa koulutuksen kustannuksia siirretään yhteiskunnan sijaan yksilöiden maksettavaksi.

Hallitusohjelman mukaisen lukukausimaksujen täyskatteellisuuden toteuttamiseksi esillä olleista vaihtoehdoista yliopisto katsoo esitetyn vaihtoehdon edistävän hallitusohjelman kirjausta tarkoituksenmukaisimmin ja muita vaihtoehtoja paremmin.

Yliopisto kannattaa hallituksen aietta selvittää opintolainahyvityksen kaltaisen hyvityksen luomista. Se olisi opiskelijoille myönteinen kannustin. Yliopisto kuitenkin korostaa, ettei tämä sinänsä hyvä aikomus saa johtaa siihen, että yliopisto joutuisi palauttamaan maksuja opiskelijoille. Palautusmenettely tosiasiallisesti leikkaisi yliopiston rahoitusta. Yliopisto kannattaa myös valtakunnallisen apurahajärjestelmän valmistelua.

Perustelujen mukaan ”Lukuvuosimaksujen tulee kattaa koulutuksen kustannukset korkeakoulutasolla vuosittain. Korkeakouluilla on niiden autonomian piiriin kuuluva vapaus määritellä eri koulutusohjelmien lukuvuosimaksut siten, että korkeakoulun tasolla sen kaikkien lukuvuosimaksullisten opiskelijoiden maksamat lukuvuosimaksut kattavat keskimäärin heidän koulutuksensa järjestämisestä aiheutuneet kustannukset vuositason tasolla.” Ehdotetun lain sanamuoto viittaa kuitenkin siihen, että opiskelijalta perittävän maksun tulee kattaa nimenomaan kyseisen opiskelijan koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Sanamuotoa olisi perusteltua tarkentaa tältä osin.

Ehdotus on kustannusten osalta hyvin yleisluonteinen. Lain sanamuodon mukaan maksun on katettava koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Sanamuodosta ei selviä, mitä kaikkia kustannuksia tarkoitetaan, esim. otetaanko sekä välittömät että välilliset kustannukset huomioon. Asiaa ei ole avattu säännöskohtaisissa perusteluissa. Ehdotuksessa mainitaan toisaalta, että opetus- ja kulttuuriministeriö voi antaa lukuvuosimaksujen laskennasta ja seurannasta tarkempaa ohjeistusta korkeakouluille ja että ohjeistuksen tavoitteena on seurata ja varmistaa, että lukuvuosimaksut kattavat koulutuksen kustannukset ja että korkeakoulut huomioivat laskelmissaan kustannuksia yhdenmukaisesti ja kattavasti.

Jää epäselväksi, mitä tarkoitetaan ehdotetun lain sanamuodolla ”Yliopisto päättää koulutuksen kustannusten laskentaan - - - liittyvistä järjestelyistä” ja mikä on ohjeistuksen suhde yliopistoille esitettyyn päätösvaltaan. Yliopistoilla ei ole valmista menetelmää kunkin alan tutkinnon kustannusten laskentaan, vaan yliopistojen tilinpäätöksiin sisältyvä toimintakohtainen tuloslaskelma

antaa vain kokonaishinnan koulutukselle, josta voi laskea kyseisen vuoden keskiarvon kaikille kyseisen yliopiston tutkinnoille.

Ehdotuksessa ei ole otettu kantaa, sovelletaanko täyskatteelliseen tutkintokoulutukseen kuluttajansuojasäädöksiä tai yleistä sopimusoikeudellista sääntelyä. Yliopisto ei lähtökohtaisesti tarjoa tutkintokoulutusta tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen, vaan täyttääkseen lakisääteisen velvollisuutensa. Ehdotus mahdollistaa kuitenkin myös voitontavoittelun, jolloin voitollisen hinnan asettamisen perusteena luonnollisesti olisi tulon saaminen. Jää jossain määrin avoimeksi, voiko yliopistoa lukuvuosimaksullisen koulutuksen suhteen pitää kuluttajansuojalain 5 §:ssä tarkoitettuna elinkeinonharjoittajana tai voidaanko yliopiston ja opiskelijan välille muuten katsoa syntyvän sopimussuhteen. Ruotsin korkein oikeus on vuonna 2018 antamallaan ennakkopäätöksellä ("Högskoleavgiften" NJA 2018 s. 266) velvoittanut yleisin sopimusoikeudellisin perustein korkeakoulun palauttamaan opiskelijalle kaksi kolmasosaa tämän maksamista lukuvuosimaksuista, koska koulutus oli ollut heikkolaatuista. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa ei ole otettu kantaa myöskään hallintoriitasääntelyn mahdolliseen soveltumiseen lukuvuosimaksuihin. Asian jättäminen yksinomaan tulevan oikeuskäytännön varaan on omiaan aiheuttamaan oikeudellista epäselvyyttä.

Kustannusten ja katteellisuuden määrittely usean eri maan yliopiston järjestämässä yhteistutkinto-ohjelmassa on vaikeaa, eikä lakiehdotus selvennä tilannetta tältä osin. Kunkin ohjelmaa toteuttavan yliopiston maan ja yliopiston omat säännökset maksujen tasosta ja siitä, kuka on lukuvuosimaksuvelvollinen, vaihtelevat suuresti. Useissa maissa esimerkiksi myös oman maan kansalaiset maksavat lukuvuosimaksuja toisin kuin Suomessa. Helsingin yliopisto pitää toivottavana, että yhteistutkinto-ohjelmien lukuvuosimaksujen määrittelyssä ja perimisessä voitaisiin toimia joustavasti niin, että yliopiston osallistuminen erityisesti eurooppalaisiin yhteistutkintojärjestelyihin olisi nykyistä helpompaa myös maksujen osalta. Yliopisto toivoo, että asiaan voisi erikseen palata esimerkiksi erityisessä työryhmässä.

Lausunnonantajan näkemykset lukuvuosimaksujen kiertämisen ehkäisemistä koskevasta muutoksesta

Yliopiston näkemyksen mukaan maksuvelvollisuuden säilyttäminen oleskeluluvan muuttuessa työntekoperusteiseksi ei olisi tarkoituksenmukaista, jos opiskelija työllistyy oman opiskelualansa työhön. Maksuvelvollisuuden säilyttäminen päinvastoin heikentäisi kansainvälisten opiskelijoiden insentiivejä vastaanottaa työtä ja siten vaikuttaisi negatiivisesti mahdollisuuksiin kiinnittyä suomalaiseen yhteiskuntaan myös pidemmällä aikavälillä. Sekä täyskatteellisuuden että hakijamaksun palauttamisen voi olettaa vähentävän hakemuksia, joissa hakijan ensisijaisena tarkoituksena on hakeutua Suomeen työskentelemään. Omalla alalla työskentely opiskeluaikana edistää myös valmistumisen jälkeistä työllistymistä.

Ehdotetun lakitekstin mukaisesti tätä muutosta sovellettaisiin opintonsa 1.8.2025 tai myöhemmin aloittaviin opiskelijoihin. Perusteluissa on mainittu myös 1.8.2024. On tärkeää pitää kiinni lakitekstissä mainitussa ajankohdassa, jotta vuoden 2024 ensimmäisessä haussa hakevien maksuvelvollisuusstatus ei voisi muuttua haun ja opintojen aloittamisen välillä.

Lausunnonantajan näkemykset tiedonsaantioikeuden lisäämisestä

Yliopisto kannattaa tiedonsaantioikeutta koskevaa muutosta. Yliopisto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että yliopistoille ehdotettu oikeus antaa oma-aloitteisesti tietoja Maahanmuuttovirastolle on varsin väljästi säännelty. Jos väärinkäytöksillä on tarkoitettu samanlaisia asioita kuin ulkomaalaislain 172 a:ssa säädettyssä oikeuksien väärinkäytössä, tämä olisi hyvä tuoda selvemmin esille. Vaikka laki ei velvoita yliopistoja antamaan tietoja vaan ainoastaan oikeuttaa tietojen antamisen, selkeät perusteet olisivat toivottavia opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta. Nykyään maksuvelvollisten opiskelijoiden opintojen edistymisen seuranta ei ole systemaattista tai automatisoitua.

Karppinen Laura
Helsingin yliopisto - Helsingin yliopiston hallitus