

Asia: VN/34601/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi yliopistolain 43 §:n ja ammattikorkeakoululain 32 §:n muuttamisesta (yhden opiskeluoikeuden säännös)

Lausunnonantajan lausunto

Ovatko esityksen tavoitteet kannatettavia?

Tavoite koulutustason nostosta on kannatettava, mutta lakimuutos edistää tätä tavoitetta vain hyvin marginaalisesti.

Tavoite koulutustason nostosta on niin iso, että se voidaan kestävästi ratkaista vain sillä, että koulutukseen tehdään mittavia lisäpanostuksia ja yliopistoille suunnataan riittävästi resursseja, joilla niiden sisäänottoa voidaan kasvattaa tarpeeksi. Ehdotetun kaltaisilla yksittäisillä pienillä muutoksilla – vaikka niitä tehtäisiin useitakin – tavoitetta on mahdoton saavuttaa.

Lisäksi siirtohakujen kehittämishanke saattaisi onnistuessaan tuottaa samat hyödyt kuin nyt esitettävä lakimuutos. Myös korkeakoulujen ristiinopiskelusopimusten verkoston on oltava mahdollisimman kattava, ja opintojen hyväksilukemisen ja aiemmin hankitun osaamisen tunnistamisen ja tunnustamisen prosessien on oltava kannustavia, selkeitä ja avoimia kaikissa korkeakouluissa

Onko esitys kannatettava? Perustelkaa myönteinen tai kielteinen kantanne.

Esityksen tavoitteet ovat kannatettavia, emme pidä sen vaikuttavuutta riittävänä. Esitys ei myöskään vähentäisi hallinnollisen työn määrää vaan päinvastoin lisäisi sitä. Turun yliopisto ei siten voi kannattaa esitystä. Perustelut tarkemmin alla.

Esityksen vaikutukset väestön koulutustason nostoon ovat olemattomat tai enintään vähäiset. Myöskään resursseja ei säästy, sillä yliopistot mitoittavat opetuksensa aktiivisten opiskelijoiden, ei

opiskelu oikeuden omaavien määrän perusteella. ”Käyttämättä” jäävät opiskelu oikeudet eivät aiheuta yliopistoille mainittavia kustannuksia.

Esityksen perusteluissa useamman opiskelu oikeuden hankkimisen todettiin olevan kytköksissä omien kiinnostuksen kohteiden selkiintymättömyyteen. Koulutusalan vaihtajilla on siten useimmissa tapauksissa perusteltu syy koulutusalan vaihtoon, eikä heiltä jäävä paikka vapaudu uuden opiskelijan käyttöön. Peruuntuvat opiskelu oikeudet osuvat lisäksi sattumanvaraisesti eri koulutuksiin ja niissä eri vuosikursseihin, joten resurssien vapautumista ei voida mitenkään ennustaa eikä kohdentaa erityisesti ensikertalaisten käyttöön.

Esitys vaatii myös isoja järjestelmämuutoksia, jotka eivät vaikuta tarkoituksen mukaisilta, minkä lisäksi niiden suunniteltu toteutusaikataulu ei ole realistinen. Ensinnäkin Opintopolussa tulee luonnollisesti olla jo hakuvaiheessa aiemman opiskelu oikeuden omaavalle hakijalle riittävän selkeä ohjeistus prosessista. Uutta opiskelupaikkaa vastaanottaessaan hakijan täytyy olla täysin tietoinen siitä, että aikaisempi/aikaisemmat opiskelu oikeudet päättyvät automaattisesti.

Tämänkaltaisen kaikkia korkeakouluja koskevan prosessin luomisen lähtökohtana tulee olla, että opiskelijavalintaa koskevat vaiheet hoidetaan keskitetysti Opetushallituksessa niin pitkälle kuin mahdollista, jotta sen vaatimien lisäresurssien tarve pysyisi mahdollisimman pienenä. Opintotietojärjestelmiä koskevat muutokset tulee tehdä korkeakouluissa, mutta niitä varten tiedot tarvitaan OPH/VIRTA-tiimiltä. Lisäksi on aivan välttämätöntä, että opiskelijan VIRTA-tiedot ovat aukottomasti oikein, jotta niitä voidaan hyödyntää. Näin ei kuitenkaan tällä hetkellä ole. Lakimuutoksen voimaantuloa tuleekin lykätä siten, että siinä voidaan hyödyntää uutta Virta/Koski-järjestelmäkokonaisuutta: lakiesityksen suunniteltu aikataulu tarkoittaa käytännössä sitä, että Opintopolun pitäisi pystyä virheettömästi näyttämään viimeistään syksyllä 2026 niille hakijoille, jotka hyväksytään 1.1.2027 alkavaan koulutukseen, ne opiskelu oikeudet, joista hakijan tulee luopua ottaessaan vastaan uuden opiskelu oikeuden. Samaan aikaan on menossa VIRTA-opintotietopalvelukokonaisuuden uudistus, jota Digivisio-hanke koordinoi. VIRTA-uudistus on ajoitettu vuosille 2025-2027. Resurssien käytön näkökulmasta perusteltua, että yhden opiskelu oikeuden säännös astuisi voimaan vasta kun sen taustalla voidaan käyttää teknisenä taustaratkaisuna aiempien opiskelu oikeuksien osalta uutta VIRTA-kokonaisuutta.

Ovatko esityksen vaikutusarviot oikeansuuntaiset? Puuttuuko vaikutusarvioista jotakin?

Esityksen vaikutukset sille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen ovat todennäköisesti marginaaliset.

Muut huomionne esityksestä

Tavoite siitä, että koulutusmahdollisuudet jakautuisivat tasaisesti ja että yksi tutkinto koettaisiin riittäväksi, on sinänsä kannatettava. Siirtyminen koulutusohjelmasta toiseen tulisi olla tosiasiallisesti mahdollista ja myös nuorille pitäisi vahvistaa sitä mielikuvaa, että uuden alan kokeileminen ja vaihtaminen on mahdollista. Ensimmäistä paikkaansa hakevien asemaa on pyritty kohentamaan ensikertaikiintiön avulla sekä muuttamalla opiskelijavalintaa enemmän todistuspainotteiseksi. Nämä yhdessä ovat saaneet aikaan myös ei-toivottuja seurauksia, eli sitä, että nuoret jäävät jopa useammiksi vuosiksi odottamaan unelmiensa opiskelupaikkaa eivätkä uskalla tehdä minkäänlaisia valintoja. Onkin tärkeää huomioda se, että uudistukset tuottavat paitsi tosiasiallisia muutoksia valintoihin ja käytäntöihin, niillä on myös tietty signaali vaikutus, joka on aina suodattunut sen kautta, miten uudistuksista puhutaan julkisuudessa, millaisia kokemuksia tuodaan esiin ja millaista ymmärrystä nuorten keskuudessa syntyy siitä, millaisia mahdollisuuksia ja rajoitteita koulutusjärjestelmäämme liittyy. Koulutukseen liittyvät valinnat eivät aina ole rationaalisia, vaan niihin vaikuttavat monenlaiset tunteet, asenteet, odotukset ja mielikuvat valintoihin liittyvistä riskeistä.

Kun opiskelijavalintoja on käytännössä yli vuosikymmenen ajan nyt jatkuvasti uudistettu jollakin tavoin, on luotu tilanne, jossa opiskelemaan hakeutumisen reunaehdoja määrittää jatkuva epävarmuus ja muutoksen tila. Uudistus, joka saattaa päätöksentekijöiden näkökulmasta olla vain pieni ja tekninen ja korjata järjestelmän yksittäisiä ongelmia, on omalta osaltaan taas lisäämässä tätä epävarmuutta. Asia koskee vain osaa opiskelijoista, mutta sillä luodaan tietynlaista ilmapiiriä opiskelijavalintoja koskevaan keskusteluun. Tilanteessa, jossa nuorten ahdistuneisuus on huolestuttavalla tasolla, järjestelmän tiukentaminen, jäykistäminen ja normittaminen lisää nuorten kokemaa epävarmuutta ja ahdistusta siitä, että valintojen olisi osuttava oikeaan.

Esityksessä ehdotetaan myös opiskelijalle harkinta-aikaa muutostilanteessa. Tällaisen toteuttaminen on käytännössä mahdotonta.

Esityksessä ei nyt oteta lainkaan kantaa niiden opiskelijoiden tilanteeseen, joilla yhteis- tai kaksoistutkinnon opiskeluoikeus.

Kommentteja lainsäädännöllisestä näkökulmasta

Ehdotuksen mukainen sääntely koskisi opiskeluoikeuden menettämistä tilanteissa, joissa otetaan uusi opiskelupaikka vastaan. Menettäminen voisi koskea jo aiemmin 43 §:n mukaan menetettyjä opiskeluoikeuksia eikä opiskeluoikeutta voitaisi enää palauttaa.

Säännös ehdotetaan lisättäväksi yliopistolain 43 §:ään. Voimassa olevan yliopistolain 43 §:n 1 momentin mukaan

Opiskelija, joka ei ole ilmoittautunut 39 §:ssä säädetyllä tavalla tai suorittanut opintojaan 41 §:ssä säädetyssä ajassa tai 42 §:n mukaisessa lisäajassa, samoin kuin opiskelija, jolle ei ole myönnetty lisää aikaa opintojen loppuun saattamiseen, menettää opiskeluoikeutensa. Jos tällainen opiskelija haluaa myöhemmin aloittaa opintonsa tai jatkaa niitä, hänen on haettava yliopistolta oikeutta päästä uudelleen opiskelijaksi.

Esitetyn sääntelyn lisääminen yliopistolain 43 §:n yhteyteen ei ole erityisen onnistunut ratkaisu, sillä 43 §:n 1 momentin opiskeluoikeuden menettämistilanteissa opiskelijalle jää yliopistoon opiskelupaikka, joka voidaan palauttaa hakemusmenettelyllä ilman opiskelijan osallistumista opiskelijavalintaan (,ellei opiskelija myös menetä nyt ehdotetun sääntelyn perusteella opiskeluoikeutta). Ehdotetuissa 43 §:n 2-3 momentin mukaisissa tilanteissa opiskelijalla ei ole vastaavaa oikeutta, vaan ehdotetun sääntelyn perusteella opiskeluoikeuden menettäminen on absoluuttista. Yliopistolain 43 §:n 1 momentin opiskeluoikeusääntely ja erityisesti siihen kiinteästi liittyvä lisäaikaääntely (yliopistolaki 42 §) eroavat oikeudelliselta luonteeltaan nyt esitetyistä yliopistolain 43 §:n 2 ja 3 momentista myös siten, että lisäajan myöntämiseen ja opiskeluoikeuden palauttamiseen liittyvä yliopistolain sääntely (42 §:n ja 43 §:n 1 mom) ovat harkintavaltaa luovaa sääntelyä, joka korostaa yksilökohtaista päätöksentekoa.

Ehdotettua säännösmuotoilua parempi ratkaisu olisi säätää opiskeluoikeuden menettämisen sijaan opiskeluoikeuden päättymisestä ja kokonaan omassa erillisessä pykälässään (esim. 43 e §). Tällöin voitaisiin luoda pykälä, jossa säädettäisiin nyt esitetystä sääntelystä, siirto-opiskelijoiden opiskeluoikeuden päättymisestä sekä opiskeluoikeuden päättymisestä tilanteessa, jossa opiskelija luopuu opiskeluoikeudestaan. Kaikissa näissä tilanteissa on kyse ns. lopullisesta opiskeluoikeuden päättymisestä. Säännöksessä voitaisiin säätää myös siitä, että myöskään yliopistolain 43 §:n 1 momentin mukaisesti aiemmin menetettyä tai 43 a §:n mukaisesti peruutettua opiskelijan opiskeluoikeutta ei voida palauttaa, jos opiskeluoikeus päättyy. Tällainen sääntelyratkaisu loisi selkeyttä yliopistolakiin. Myös ehdotetun sääntelyn perusteluissa tuodaan esille opiskeluoikeuksien päättymistä seuraavasti: ”Vapaaehtoista opiskeluoikeudesta luopumista ei voi peruuttaa eikä sitä voi hakea uudelleen muutoin kuin hakeutumalla koulutukseen yhteishaun tai erillisvalinnan kautta.”

Sjöblom Petri
Turun yliopisto

