

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?

Vaasan yliopisto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitykseen yliopistolain 43 §:n ja ammattikorkeakoululain 32 §:n muuttamisesta.

Esityksen mukaan hakijan ottaessa keskeneräisten opintojen aikaan vastaan uuden opiskelupaikan hän menettäisi voimassa olevat saman ja alemman tasoiset opiskeluoikeudet. Menettäminen voisi koskea jo aiemmin 43 §:n mukaan menetettyjä opiskeluoikeuksia eikä opiskeluoikeutta voitaisi enää palauttaa.

Vaasan yliopisto pitää tärkeänä esityksen tavoitteita väestön koulutustason nostamiseksi korkeakoulutuksen laadun turvaamiseksi. On tärkeää, että kehitetään keinoja näiden tavoitteiden saavuttamiseksi, ja tältä osin esityksen päämäärä on kannatettava. Suurin osa usean opiskeluoikeuden omaavista opiskelijoista ei tee loppuun ensimmäisen opiskeluoikeuden tutkintoon, joten tavoite vapauttaa vailla aktiivista käyttöä olevien opiskeluoikeuksien vaatimia resursseja koulutustarjontaan ja koulutuksen laadun kehittämiseen, on perusteltu. On kuitenkin vaikea arvioida, olisiko esitetyllä yhden opiskeluoikeuden säännöksellä esityksellä asetettujen tavoitteiden edellyttämää vaikuttavuutta.

Opiskelijoiden mahdollisuutta laajentaa omaa osaamistaan, tulee tukea. Tähän opiskelijoilla on laaja mahdollisuus hyödyntämällä esimerkiksi avoimen yliopiston kurssitarjontaa, ristiinopiskelumahdollisuuksia tai sivuaineopintomahdollisuuksia. Myös sellaisissa tapauksissa, joissa tavoiteltuun, esimerkiksi professioammattiin, tarvitaan tutkinnon antama pätevyys, tulee opiskelijalla olla mahdollisuus vaihtaa sujuvasti koulutusala.

Uuden opiskelupaikan vastaanottaminen ei saa johtaa yllätyksellisiin tai kohtuuttomiin seurauksiin opiskelijan aiempien opiskeluoikeuksien osalta. Tarvittavat tekniset päivitykset esimerkiksi Opintopolussa on tehtävä siten, ettei hakijoille syntyisi tarpeettomia väärinkäsityksiä, ja että opiskelijat myös uskaltaisivat hakea ylempään korkeakoulututkintoon ennen alemman tutkinnon valmistumista.

Olisi syytä arvioida, voitaisiinko sääntelyn tavoite saavuttaa siten, että opiskeluoikeus olisi aktiivinen vain yhden tutkinnon osalta kerrallaan, ilman että tämä mitätöisi jo suoritettuja opintoja tai aiemmin myönnettyä opiskeluoikeutta. Tämä lähestymistapa vähentäisi riskiä siitä, että opiskelija menettää oikeuden suorittaa loppuun tutkintonsa uuden opiskelupaikan vastaanottamisen vuoksi, erityisesti tilanteissa, joissa valmistuminen on lähellä. Yhden aktiivisen opiskeluoikeuden malli olisi yksinkertaisempi hallinnoida kuin järjestelmä, jossa opiskeluoikeuksia mitätöidään automaattisesti ja mahdollisesti takautuvasti. Lisäksi jo suoritettut opinnot ja niihin liittyvä opiskeluoikeus säilyisivät, mikä tukisi opintojen tehokasta loppuunsaattamista ja vähentäisi keskeytymisiä. Opiskeluoikeuden päättyminen ei vapauta paikkaa uudelle opiskelijalle, mutta aiemman opiskeluoikeuden passivointi voisi vapauttaa resursseja aktiivisille opiskeluoikeuksille.

Onko esitys kannatettava? Perustelkaa myönteinen tai kielteinen kantanne.

Vaasan yliopisto pitää esitystä riittämättömänä hallituksen asettaman 50 %:n koulutusastetavoitteen saavuttamiseen. Esitetyt toimenpiteet koskien yhden opiskelupaikan sääntöä eivät ole ratkaisevia koulutustason nostamista koskevan tavoitteen kannalta. Opiskelijoiden määrä, jotka uuden opiskelupaikan saadessaan säilyttävät aiemmat opiskeluoikeutensa, on vähäinen. Tästä syystä esitetyn lakimuutoksen toimeenpanosta aiheutuvat hallinnolliset muutokset ja kustannukset olisivat suhteettomat saavutettaviin hyötyihin nähden. Vaasan yliopisto ei tästä syystä pidä esitystä ensisijaisena keinona esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi muutos ei automaattisesti vapauta aloituspaikkoja ensikertalaisille eikä siten edistä tavoitetta lisätä korkeakoulutettujen määrää. Tavoite edellyttää pitkäjänteistä, ennakoitavaa rahoitusta sekä riittävästi resursoituja aloituspaikkoja.

Ensikertalaisten aloituspaikkojen lisääminen on vaikuttava ja kustannustehokas keino edistää korkeakoulutettujen määrän kasvua. Tämän vuoksi puoliväliriihessä tähän tarkoitukseen osoitettu lisärahoitus on tärkeää toteuttaa suunnitellusti ja täysimääräisesti. Rahoituksen kohdentaminen paikkojen lisäämiseen tukee suoraan hallitusohjelman koulutuspoliittisia tavoitteita.

Yliopistojen käynnistämä siirtohakuhanke voisi edistää merkittävästi esityksessä asetettuja tavoitteita. Hankkeen tarkoituksena on vastata opiskelijoiden kasvavaan tarpeeseen siirtyä joustavasti toiseen opiskelupaikkaan. Mikäli opiskelija huomaa alkuperäisen tutkinnonvalintansa olevan itselleen epäsovelias, siirtyminen toiseen koulutusalaan onnistuu aiempaa sujuvammin joko saman yliopiston sisällä tai yliopistojen välillä. Tämä vähentää keskeyttämisiä ja tukee korkeakoulutuksen tehokasta resurssien käyttöä.

Esitetyn sääntelyn lisääminen yliopistolain 43 §:n yhteyteen voi aiheuttaa tulkintaepäselvyyksiä, ja niiden välttämiseksi asiasta voitaisiin säätää omassa erillisessä pykälässään. Yliopistolain 43 §:n 1 momentin opiskeluoikeusääntely ja siihen liittyvä lisäaikaääntely (yliopistolaki 42 §) eroavat oikeudelliselta luonteeltaan nyt esitetyistä yliopistolain 43 §:n 2 ja 3 momentista siten, että lisäajan myöntämiseen ja opiskeluoikeuden palauttamiseen liittyvään yliopistolain sääntelyyn (42 §:n ja 43 §:n 1 mom) sisältyy harkintavaltaa, kun taas nyt esitetyn yliopistolain 43 §:n 2 ja 3 momentin osalta opiskeluoikeuden menettäminen olisi lopullista ja automaattista.

Ehdotuksessa esitetään, että yliopiston tulisi tehdä hallintopäätös opiskeluoikeuden menettämisestä myös silloin, kun oikeus päättyy automaattisesti, esimerkiksi ilmoittautumatta jättämisen tai määräajan umpeutumisen vuoksi. Käytännössä yliopistot eivät kuitenkaan tee tällaisia päätöksiä oma-aloitteisesti, koska opiskeluoikeus päättyy suoraan lain nojalla ilman harkintaa. Erillinen päätös voisi aiheuttaa oikeudellista epäselvyyttä: jatkuisiko opiskeluoikeus päätöksen lainvoimaisuuteen asti, ja mikä olisi päätöksen merkitys tilanteessa, jossa oikeus on jo päättynyt?

Koska opiskeluoikeuden päättyminen yliopistolain 43 §:n 2–3 momentin nojalla tapahtuu suoraan lain perusteella ilman harkintavaltaa, ei ole tarkoituksenmukaista tehdä erillistä hallintopäätöstä. Kyse on rekisterimerkinnästä, jonka virheellisyyden opiskelija voi saattaa esiin voimassa olevan lainsäädännön nojalla. Tilanne vastaa yliopistolain 38 §:n mukaista opiskelupaikan menettämistä, jossa toiminta perustuu suoraan lakiin eikä yksilölliseen harkintaan. Mikäli oikeusturvan katsotaan edellyttävän hallintopäätöstä, olisi perusteltua, että päätös tehdään opiskelijan aloitteesta, kuten lisäajan tai opiskeluoikeuden palauttamisen yhteydessä.

Sääntelyä tulisi täsmentää siten, että 43 a §:n mukaisesti peruutettua opiskeluoikeutta ei voi palauttaa 43 c §:n nojalla, jos oikeus on menetetty uuden opiskelupaikan vastaanottamisen vuoksi. Lisäksi 43 §:n 2 momentin sanamuoto voi antaa virheellisen kuvan, ettei opiskeluoikeus päättyisi, jos opiskelija ottaa vastaan uuden tutkintokokonaisuuden (alempi + ylempi). Erityisesti 2 momentin 3 kohdan muotoilu korostaa epäselvyyttä. Säännös on tulkinnanvarainen ja ristiriidassa esityksen johdannon kanssa, jossa opiskeluoikeuden menettäminen sidotaan saman- tai alemman tasoiseen tutkintoon. Koska yliopistoissa opiskeluoikeus kattaa usein molemmat tutkinnot, sääntelyn tulisi olla yksiselitteinen.

Uuden opiskelupaikan vastaanottamisen ei tulisi johtaa opiskelijalle kohtuuttomiin tai yllättäviin seurauksiin, kuten opiskeluoikeuden menettämiseen juuri ennen valmistumista. Tämä olisi ongelmallista myös korkeakoululle, joka ei voisi myöntää tutkintoa. Tilanteen ratkaiseminen hallinnollisesti selkeästi ja yhdenvertaisesti on haastavaa. Yksi vaihtoehto olisi säätää mahdollisuudesta peruuttaa vastaanotettu opiskelupaikka määräpäivään mennessä tietyin ehdoin, jotta opiskelija voisi suorittaa aiemman tutkintonsa loppuun.

Ovatko esityksen vaikutusarviot oikeansuuntaiset? Puuttuuko vaikutusarvioista jotakin?

Muut huomionne esityksestä

Ehdotus saattaa lisätä yliopistojen hallinnollista taakkaa opiskeluoikeuksien seurannassa ja opiskelijoihin liittyvässä päätöksenteossa. Hallinnollisen työn lisääntymisen seurauksena esityksellä tavoitellut hyödyt voivat jäädä toteutumatta. Lisäksi se voi vaikeuttaa ja hidastaa opintojen etenemistä tilanteissa, joissa opiskeluoikeuteen liittyy epäselvyyksiä, kuten virheiden tai oikaisujen yhteydessä — vaikka opintopolkuun olisikin suunnitteilla toimintoja opiskelijan statuksen seuraamiseksi.

Lain voimaantulo tulee ehdottomasti kytkeä siihen, että tarvittavat rakenteet ja järjestelmät ovat käytännössä toiminnassa. Tämä on olennainen edellytys sille, että sääntelymuutoksen tavoitteet voidaan toteuttaa hallitusti ja vaikuttavasti.

Keltto Tiia
Vaasan yliopisto