

Opetus- ja kulttuuriministerille
Viite: VN/33943/2025

Arenen lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta laeiksi yliopistolain, ammattikorkeakoululain, opintotukilain 4 §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksen luonnoksesta.

Arene katsoo, että avoimen ammattikorkeakouluopetuksen väylätehtävää tulee vahvistaa. Avoin ammattikorkeakoulutus on tärkeä osa osaamis- ja koulutustason nostoa, jatkuvaa oppimista, ammatilliselta toiselta asteelta korkeakoulutukseen siirtymistä sekä työikäisen väestön osaamisen uudistamista.

Maksullinen koko tutkinto avoimessa ammattikorkeakoulussa on kuitenkin eri asia kuin avoimen väylän kehittäminen. Nykyisessä muodossaan esitys loisi maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle maksukykyyn perustuvan rinnakkaisväylän, jonka keskeisiä oikeudellisia, taloudellisia, hallinnollisia ja opiskelijaoikeudellisia kysymyksiä ei ole ratkaistu riittävästi.

Ammattikorkeakoulujen tehtävä on kouluttaa osaajia työelämän ja alueiden tarpeisiin, vahvistaa alueellista elinvoimaa ja tuottaa soveltavaa osaamista yhteistyössä työelämän kanssa. Näitä tavoitteita tulee edistää ensisijaisesti riittävästi rahoitetulla maksuttomalla tutkintokoulutuksella.

Arene ei pidä esityksen etenemistä nykyisessä muodossaan perusteltuna. Mikäli valmistelua kuitenkin jatkettaisiin, sääntelyä on täsmennettävä olennaisesti. Erityisesti on ratkaistava opiskelijan oikeusasema, maksujen määräytyminen, arvonlisävero-kohtelu, työnantajarahoituksen ja yksityisen tuen asema, SORA-sääntelyn soveltaminen, harjoittelupaikkojen riittävyys, opiskeluterveydenhuollon suhde tutkinto-opiskeluun.

Lausunnon ydinkohdat:

- Maksuton tutkintokoulutus, harjoittelupaikat, ohjaus, avoimen ammattikorkeakoulutuksen nykyinen tarjonta ja ammattikorkeakoulujen perusrahoitus on turvattava.
- Avoimen ammattikorkeakoulutuksen väylätehtävää tulee vahvistaa, mutta koko tutkinnon maksullistaminen avoimen kautta on periaatteellisesti eri asia.
- Esitys voi luoda maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle maksukykyyn perustuvan väylän, mikä edellyttää vahvaa perustuslaillista ja yhdenvertaisuusarviointia.
- Maksujen määräytyminen, täyskatteisuus, arvonlisävero-kohtelu, perintä, palautukset, työnantajarahoitus ja yksityinen tuki on ratkaistava ennen lain antamista.
- SORA-aloilla malli ei ole toteutuskelpoinen ilman erillistä sääntelyratkaisua potilas-, asiakas-, alaikäis- ja työturvallisuudesta.
- Jatkuvan oppimisen tarpeisiin tulee ensisijaisesti kehittää tutkintokoulutuksesta erillisiä työelämälähtöisiä osaamiskokonaisuuksia.

Lausunnon tiivistelmä

Arene pitää avoimen ammattikorkeakouluopetuksen kehittämistä tärkeänä. Avoin ammattikorkeakoulu tarjoaa väylän korkeakouluopintoihin, tukee jatkuvaa oppimista ja voi osaltaan vahvistaa koulutus- ja osaamistason nostoa erityisesti silloin, kun se auttaa ammatilliselta toiselta asteelta tulevia, alanvaihtajia ja työikäisiä osaamisen täydentäjiä siirtymään korkeakouluopintoihin. Avoimen ammattikorkeakoulun väylätehtävä tulee kuitenkin erottaa koko tutkinnon maksullisesta suorittamisesta avoimessa ammattikorkeakoulussa.

Lakiluonnoksen mukainen malli muuttaisi avoimen korkeakouluopetuksen luonnetta. Se loisi maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle uuden maksullisen tutkintopolun, jossa opiskelijan asema, oikeudet, tukipalvelut, rahoitus ja pääsy koulutukseen eroaisivat tavanomaisesta tutkinto-opiskelijasta. Tämä herättää merkittäviä kysymyksiä koulutuksellisesta yhdenvertaisuudesta, opiskelijan oikeusturvasta ja korkeakoulutuksen maksuttomuuden periaatteesta.

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta esitys on erityisen vaativa, koska ammattikorkeakoulu - tutkinnot perustuvat työelämälähtöiseen osaamiseen, harjoitteluihin, opinnäytetyöhön, ohjaukseen, alueelliseen työelämäyhteistyöhön ja monilla aloilla myös potilas-, asiakas-, alaikäis- ja työturvallisuuteen. Siksi maksullista avointa tutkintoa ei voida arvioida vain rahoitus- tai opintotarjontakysymyksenä. Kyse on myös tutkintojen laadusta, harjoittelupaikkojen saatavuudesta, opiskelijoiden soveltuvuudesta ja korkeakoulujen vastuista. Korkeakoulujen vastuuseen linkittyä myös kysymys siitä, mitä lainsäädäntöä maksulliseen tutkintokoulutukseen sovelletaan. Jos se on kuluttaja lainsäädäntöä, tulee korkeakoululle ihan uudenlaisia asioita pohdittavaksi.

Arene katsoo, että esitystä ei tule viedä eteenpäin nykyisessä muodossaan. Mikäli valmistelua jatketaan, sääntelyn tulee turvata maksuton tutkintokoulutus, ammattikorkeakoulujen perusrahoitus, korkeakoulujen autonomia, opiskelijoiden yhdenvertaisuus, SORA-aloihin liittyvät turvallisuusvaatimukset sekä avoimen ammattikorkeakoulun nykyinen väylä- ja jatkuvan oppimisen tehtävä. Lisäksi ennen lain antamista on ratkaistava maksujen määräytyminen, arvonlisäverokohtelu, työnantajarahoitus, yksityisen tuen verokohtelu, opiskelijan siirtyminen maksullisesta maksuttomaan koulutukseen sekä mallin suhde tilauskoulutukseen ja muihin jatkuvan oppimisen välineisiin.

Arenen näkemyksen mukaan jatkuvan oppimisen tarpeisiin voidaan vastata tarkoituksenmukaisemmin kehittämällä tutkintokoulutuksesta erillisiä työelämälähtöisiä osaamiskokonaisuuksia, kuten korkeakouludiplomeja, erikoistumiskoulutuksia, pieniä osaamiskokonaisuuksia, työnantajarahoitteista täydennyskoulutusta, ammattikorkeakoulu - koulutuksen työelämälähtöisiä malleja ja TKI-toimintaan kytkeytyviä osaamisen kehittämisen ratkaisuja.

Esityksen tavoitteet ja suhde koulutustason nostoon

Arene pitää esityksen yleisiä tavoitteita kannatettavina. Koulutustason nostaminen, osaavan työvoiman saatavuuden vahvistaminen, jatkuvan oppimisen kehittäminen ja joustavien koulutuspolkujen rakentaminen ovat Suomen hyvinvoinnin, kasvun ja alueellisen elinvoiman kannalta välttämättömiä.

Esitetty keino ei kuitenkaan vastaa tavoitteisiin johdonmukaisesti. Esityksessä koulutustason noston tavoitteeksi asetetaan korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuuden kasvattaminen. Samalla maksullisen avoimen tutkinnon keskeiseksi kohderyhmäksi kuvataan työelämässä jo pidempään olleet aikuiset ja mahdollisesti jo korkeakoulututkinnon suorittaneet henkilöt. Jos malli kohdentuu ensisijaisesti jo korkeakoulutettuihin tai työelämässä vakiintuneisiin henkilöihin, se ei ratkaise ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrän kasvattamista.

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta koulutustason nostossa ratkaisevaa on, että ensimmäisen korkeakoulututkinnon suorittaneiden määrä kasvaa. Tämä edellyttää maksuttoman tutkintokoulutuksen pitkäjänteistä rahoitusta, ammatilliselta toiselta asteelta tulevien opiskelijoiden siirtymien vahvistamista, avoimen ammattikorkeakoulun väyläopintojen kehittämistä, opiskelijavalintojen sujuvoittamista, opintojen läpäisyn tukemista ja harjoittelupaikkojen saatavuuden varmistamista.

Maksullinen avoimessa ammattikorkeakoulussa suoritettava tutkinto voi lisätä koulutusmahdollisuuksia rajatulle joukolla opiskelijoita, joilla on omaa maksukykyä, työnantajan tuki tai muuta yksityistä rahoitusta. Samalla se voi vahvistaa koulutuksellista eriytymistä, jos tutkintoon johtava vaihtoehtoinen väylä perustuu käytännössä maksukykyyn eikä opiskelijavalinnassa osoitettuihin valmiuksiin. Kyse on myös fundamentista hyvinvointivaltion lupauksesta, joka on ollut keskeinen osa hyvinvointivaltion kehitystä.

Koulutustason noston ensisijainen rahoitusvastuu kuuluu julkiselle vallalle. Maksullinen avoin tutkinto ei saa muodostua keinoksi siirtää tätä vastuuta opiskelijoille, työnantajille, yksityisille rahoittajille tai ammattikorkeakoulujen omalle riskille. Koulutuksen toteuttajan näkökulmasta on ongelmallista, että maksullisesta tutkinnosta voi siirtyä maksuttomaan kesken opintojen. Mahdotonta turvata kannattava liiketoiminta.

Avoimen ammattikorkeakoulun tehtävä ja tutkintokoulutuksen maksullistamisen periaatteellinen muutos

Avoin ammattikorkeakouluopetus toimii nykyisin väylänä korkeakouluopintoihin, osaamisen täydentämisen muotona ja jatkuvan oppimisen alustana. Sen tehtävä on madaltaa kynnystä korkeakouluopintoihin, mahdollistaa opintoihin tutustuminen ja tarjota joustavia reittejä tutkintokoulutukseen.

Esitys muuttaisi tätä perusasetelmaa. Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena voitaisiin suorittaa koko ammattikorkeakoulu - tai ylemmän ammattikorkeakoulu-tutkinto. Tutkinto olisi sisällöltään ja laadultaan sama kuin maksuttomassa tutkintokoulutuksessa, mutta opiskelijaksi ottamisen, opiskeluoikeuden, maksujen, tukipalvelujen ja opiskelijan aseman osalta järjestelmä olisi erilainen.

Kyse ei ole teknisestä avoimen korkeakouluopetuksen laajenuksesta, vaan tutkintokoulutuksen perusrakennetta muuttavasta uudistuksesta. Sama tutkinto voitaisiin suorittaa kahdessa eri järjestelmässä: maksuttomana tutkinto-opiskelijana opiskelijavalinnan kautta tai maksullisena avoimen tutkinnon suorittajana ilman vastaavaa valintamenettelyä.

Ammattikorkeakoulu -sektorilla tämä on erityisen vaativa kysymys. Ammattikorkeakoulututkinto ei ole pelkkä opintopisteiden kokonaisuus, vaan siihen sisältyy työelämälähtöistä osaamista, harjoittelua, ammatillista kasvua, opinnäytetyön ohjausta, työelämäprojekteja, osaamisen arviointia ja monilla aloilla myös soveltuvuutta ja turvallisuutta koskevia vaatimuksia.

Jos tutkintoon johtava koulutus perustuisi ilmoittautumiseen eikä opiskelijavalintaan, ammattikorkeakoulun mahdollisuus arvioida opiskelijan opiskelunvalmiuksia ja soveltuvuutta ennen

opintojen alkamista kaventuisi. Valmiuksiin, soveltuvuuteen tai turvallisuuteen liittyvät kysymykset voisivat nousta esiin vasta opintojen myöhemmässä vaiheessa, harjoittelussa tai työelämäympäristössä.

Sääntelyssä tulee varmistaa, että ammattikorkeakoululla on oikeus asettaa avoimena ammattikorkeakouluopetuksena suoritettavalle tutkinnolle sellaiset kelpoisuus-, kielitaito-, soveltuvuus- ja turvallisuusehdot, jotka ovat välttämättömiä tutkinnon laadun, opiskelijan oikeusturvan ja työelämäturvallisuuden varmistamiseksi.

Taloudelliset, rahoituskelliset ja liiketoiminnalliset vaikutukset

Lakiluonnoksen mukaan avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävästä tutkintokoulutuksesta olisi perittävä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Tämä lähtökohta on välttämätön, mikäli mallia jatko valmistellaan. Sääntely jää kuitenkin keskeisiltä osin liian avoimeksi.

Ilmaisu "vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu" jättää epäselväksi, voisiko maksu ylittää kustannukset ja tuottaa ammattikorkeakoululle ylijäämää. Jos kustannukset ylittävä hinnoittelu olisi mahdollista, kyse olisi huomattavasti laajemmasta muutoksesta kuin kustannusvastaavan jatkuvan oppimisen tarjonnan mahdollistamisesta. Sääntelyssä on ratkaistava yksiselitteisesti, onko maksu vain kustannukset kattava vai voiko se ylittää järjestämiskustannukset.

Täyskatteisuuden laskenta edellyttää valtakunnallista peruskehikkoa. Kustannuksiin tulee sisällyttää opetuksen lisäksi ohjaus, opintohallinto, opiskelijaviestintä, hyväksiluku, harjoittelun koordinointi, opinnäytetyön ohjaus, digitaaliset järjestelmät, laadunvarmistus, SORA-menettelyt, maksujen hallinnointi sekä mahdolliset maksusuunnitelmat, palautukset ja perintä. Ilman tätä maksullisen koulutuksen todellisia kustannuksia ei voida erottaa maksuttoman tutkintokoulutuksen kustannuksista.

Arvonlisäverokohtelu olisi ratkaistava ennen lain antamista. Koska esityksen mukaan koulutus toteutettaisiin ilman julkista rahoitusta ja opiskelijalta perittävällä täyskatteisella maksulla, on epäselvää, onko kyse arvonlisäverottomasta lain nojalla annetusta koulutuksesta vai arvonlisäverollisesta markkinaehtoisesta koulutuspalvelusta. Tulkinta vaikuttaa suoraan opiskelijan maksuun, ammattikorkeakoulujen hinnoitteluun ja koulutuksen tosiasialliseen saavutettavuuteen.

Maksujen perintään, palautuksiin ja keskeyttämistilanteisiin liittyvät kysymykset on ratkaistava ennen sääntelyn voimaantuloa. Sääntelyssä tai sen perusteluissa tulee määritellä, voidaanko maksu periä etukäteen, lukuvuosittain tai opintopisteittäin, mitä tapahtuu opiskelijan keskeyttäessä opinnot, miten maksut käsitellään opiskelijan siirtyessä maksuttomaan tutkintokoulutukseen ja millä ehdoilla maksamattomat maksut voivat vaikuttaa opiskeluoikeuteen. Lisäksi on selvitettävä, missä määrin opiskelijan ja ammattikorkeakoulun väliseen suhteeseen sovelletaan kuluttajansuojaa koskevaa sääntelyä.

Liiketoiminnallisesti maksullinen avoin tutkinto ei ole automaattisesti ammattikorkeakoulujen taloutta vahvistava ratkaisu. Se voisi tietyissä rajatuissa tilanteissa tuoda lisätuloja, jos tutkinnolle on maksukykyistä kysyntää, koulutus voidaan järjestää aidosti täyskatteisesti eikä se vähennä maksuttoman tutkintokoulutuksen tai muun koulutusliiketoiminnan resursseja. Käyttöala olisi kuitenkin todennäköisesti kapea ja alakohtaisesti epätasainen.

Kysyntä kohdistuisi todennäköisesti aloille, joilla yhdistyvät vahva työmarkkina-arvo, joustava toteutustapa ja opiskelijan tai työnantajan maksuhalukkuus. Sen sijaan yhteiskunnallisesti välttämättömillä mutta palkkakehitykseltään maltillisilla aloilla, kuten osassa sosiaali- ja terveysalan koulutuksia, täyskateinen tutkintomaksu voi muodostua opiskelijalle liian korkeaksi suhteessa odotettuun tulokehitykseen. Samalla näiden koulutusten järjestämiskustannukset ovat usein korkeat harjoittelun, simulaatio-opetuksen, ohjauksen ja turvallisuusvaatimusten vuoksi.

Maksullinen avoin tutkinto voi myös haitata ammattikorkeakoulujen nykyistä koulutusliiketoimintaa. Ammattikorkeakouluilla on jo käytössään täydennyskoulutusta, tilauskoulutusta, erikoistumiskoulutuksia, yrityksille suunnattuja osaamiskokonaisuuksia ja muita jatkuvan oppimisen palveluja. Jos maksullinen tutkinto ohjaa kysyntää tai kehittämisresursseja pois näistä ketterämmistä palveluista, se ei välttämättä kasvata koulutusliiketoiminnan kokonaisvolyymia vaan siirtää kysyntää tuotteesta toiseen.

Keskeinen riski liittyy myös julkiseen rahoitukseen. Maksullisen avoimen tutkinnon mahdollisia tuottoja ei tule huomioida ammattikorkeakoulujen perusrahoitusta vähentävänä tekijänä, eikä sääntely saa luoda valtiolle perustetta korvata julkista tutkintokoulutuksen rahoitusta opiskelijoilta tai työnantajilta perittävillä maksuilla. Jos maksullinen koulutus alkaisi korvata julkista rahoitusta, se heikentäisi ammattikorkeakoulujen kykyä toteuttaa lakisäateistä tehtävänsä alueiden ja työelämän osaajatarpeisiin vastaamisessa.

Ammattikorkeakoulujen liiketoiminnan kehittämistä tulisi ensisijaisesti vahvistaa tilauskoulutuksen, erikoistumiskoulutusten, korkeakouludiplomien, modulaarisen jatkuvan oppimisen, ylemmän ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisen kehittämisen, TKI-toimintaan kytkeytyvien osaamiskokonaisuuksien ja kansainvälisen koulutusviennin kautta. Maksullinen avoin tutkinto ei ole ammattikorkeakoulujen koulutusliiketoiminnan ensisijainen eikä riskittömin kehittämisväline.

Työnantajarahoitteinen avoin tutkinto, yksityinen taloudellinen tuki ja suhde tilauskoulutukseen

Lakiluonnos tunnistaa, että työnantaja voisi osallistua avoimena ammattikorkeakouluopetuksena suoritettavasta tutkinnosta perittävien maksujen kustantamiseen. Tätä ei kuitenkaan ole arvioitu riittävästi omana sääntely- ja vaikutuskokonaisuutenaan.

Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa jo tilauskoulutuksen, jossa tutkintokoulutuksen tilaaja ja rahoittaja on yritys, julkisyhteisö tai muu yhteisö. Tilauskoulutukseen sisältyy suoja mekanismeja, jotka koskevat muun tutkintokoulutuksen heikentämiskielloa, opiskelijavalinnan kiertämisen estämistä, sopimusvastuita sekä osallistujien oikeuksien ja velvollisuuksien määrittelyä. Jos työnantaja voisi maksaa yksittäisen työntekijän avoimen tutkinnon, on ratkaistava, miten tämä eroaa tilauskoulutuksesta ja miten estetään tilauskoulutuksen suoja mekanismeisten kiertäminen.

Työnantajan, yrityksen, säätiön tai muun yksityisen tahon maksama tutkinto edellyttää omaa sääntelyratkaisuaan. Erityisesti on erotettava, milloin kyse on opiskelijan omasta tutkintopolusta, milloin työnantajan rahoittamasta koulutusedusta ja milloin tilauskoulutuksen kaltaisesta järjestelystä. Jatkovalmistelussa on selvitettävä, milloin työnantajan maksama tutkinto on työntekijälle verovapaa koulutusetu, milloin se katsotaan palkaksi, voiko työnantaja asettaa koulutukseen sitoutumista tai takaisinmaksua koskevia ehtoja ja miten opiskelijan oikeusasema turvataan, jos työsuhde päättyy opintojen aikana.

Työnantajarahoitteiseen avoimeen tutkintoon liittyy myös tietosuojakysymyksiä. Jos työnantaja rahoittaa opintoja, on ratkaistava, mitä tietoja työnantaja voi saada opiskelijan opintojen etenemisestä ja millä oikeusperusteella. Opiskelijan arviointi, terveydentila, SORA-prosessit ja muut opiskeluoikeuteen liittyvät tiedot eivät voi siirtyä työnantajalle ilman selkeää oikeudellista perustaa.

Työnantajan maksama tutkinto voi lisätä työntekijöiden ja toimialojen välistä eriarvoisuutta. Suurilla yrityksillä ja korkean tuottavuuden aloilla olisi paremmat mahdollisuudet rahoittaa työntekijöidensä tutkintoja kuin pienillä yrityksillä, järjestöillä, kunnilla tai hyvinvointialueilla. Tämä voisi ohjata maksullista tutkintotarjontaa aloille, joilla työnantajilla on maksukykyä, ei välttämättä aloille, joilla yhteiskunnallinen osaajatarve on suurin.

Jatkovalmistelussa on arvioitava myös yksityisen sektorin muun taloudellisen tuen, apurahojen, stipendien ja lahjoitusvarojen suhde maksulliseen avoimeen tutkintoon. Lakiluonnos ei riittävästi vastaa siihen, voiko yksityinen yritys, säätiö tai muu yhteisö tukea opiskelijan maksua verovapaasti, miten tällainen tuki kohdennetaan yhdenvertaisesti ja miten estetään se, ettei tuesta muodostu opiskelijavalinnan tai koulutukseen pääsyn tosiasiallista kiertotietä.

Työnantajan tai muun yksityisen tahon rahoittama tutkintopolku edellyttää omaa vaikutusarviotaan. Ilman sitä sääntelyyn jää merkittävä aukko opiskelijan aseman, verotuksen, arvonlisäverotuksen, työsuhteen, tietosuojan, julkisten hankintojen, valtioneuvoston kysymysten ja tilauskoulutuksen suojamekanismien näkökulmasta.

Vaikutukset eurooppalaiseen ja globaaliin korkeakoulutuskilpailuun

Maksullisen avoimen tutkinnon vaikutuksia on arvioitava myös suhteessa eurooppalaiseen ja globaaliin korkeakoulutuskilpailuun. Esitys voisi teoriassa antaa ammattikorkeakouluille uuden välineen tarjota tutkintoon johtavaa koulutusta maksukykyisille yksilöille, työnantajan tukemille opiskelijoille tai Suomessa jo oleville kansainvälisille osaajille.

Vaikutus kansainväliseen koulutusmarkkinaan jäisi kuitenkin todennäköisesti rajalliseksi. Ehdotettu malli koskisi suomen- ja ruotsinkielisiä tutkintoja, kun kansainvälinen tutkintomarkkina rakentuu pääosin englanninkielisen koulutuksen, selkeän opiskelijastatuksen, opiskelijapalvelujen, maahantulopolkujen, työelämäkytkentöjen ja tutkintojen kansainvälisen tunnettuuden varaan. Jos avoimen tutkinnon opiskelijan oikeusasema, palvelut ja tukirakenteet jäävät epäselviksi, mallia on vaikea viestiä kansainvälisesti kilpailukykyisenä vaihtoehtona.

Ammattikorkeakouluilla on jo nykyisin välineitä kansainväliseen koulutusliiketoimintaan ja koulutusvientiin. Näitä ovat esimerkiksi lukuvuositmaksullinen vieraskielinen tutkintokoulutus, tilauskoulutus, täydennyskoulutus, erikoistumiskoulutukset, TKI-kytkentäiset osaamismallit ja yritysyhteistyö. Maksullinen avoin tutkinto sijoittuisi näiden väliin, mutta sen rooli jää epäselväksi: onko kyse koulutusvientituotteesta, työnantajarahoitteisesta tutkinnosta, yksilön ostamasta tutkinnosta, avoimen väylän jatkeesta vai uudesta kotimaisesta tutkintomaksujärjestelmästä.

Kansainvälisen kilpailukykyyn kannalta kestävämpää olisi vahvistaa ammattikorkeakoulujen nykyisiä koulutusviennin ja jatkuvan oppimisen välineitä, kehittää englanninkielistä tutkintokoulutusta, rakentaa työelämäkytkentäisiä osaamiskokonaisuuksia ja tukea TKI-toimintaan kytkeytyvää kansainvälistä osaamisen kehittämistä.

Maksuttoman tutkintokoulutuksen turvaaminen ja heikentämiskielto

Heikentämiskielto on tarpeellinen lähtökohta, mutta nykyinen muotoilu ei vielä riitä turvaamaan maksuttoman tutkintokoulutuksen resursseja käytännössä. Maksullinen avoin tutkintokoulutus ei saa heikentää maksutonta tutkintokoulutusta, avoimen ammattikorkeakoulun muuta tarjontaa eikä ammattikorkeakoulujen kykyä hoitaa lakisääteistä tehtäväänsä.

Heikentäminen voi tapahtua muutoinkin kuin aloituspaikkojen suorana vähentämisenä. Se voi ilmetä opetusryhmien kasvuna, ohjauksen heikentymisenä, harjoittelupaikkojen kuormittumisena, opinnäytetyön ohjauksen viivästymisenä, henkilöstön työkuorman kasvuna, opiskelijapalvelujen ruuhkautumisena, avoimen ammattikorkeakoulun nykyisen kohtuuhintaisen tarjonnan kaventumisena tai maksuttoman tutkintokoulutuksen laadullisena heikentymisenä.

Sääntelyssä tulee varmistaa, että heikentämiskielto kattaa maksuttoman tutkintokoulutuksen aloituspaikat, opetustarjonnan, henkilöstöresurssit, opintojen ohjauksen, harjoittelupaikat, opinnäytetyön ohjauksen, opiskelijapalvelut, oppimisympäristöt, tutkinnon laadun ja avoimen ammattikorkeakoulun väylä- ja jatkuvan oppimisen tarjonnan.

Ennen lain voimaantuloa tarvitaan valtakunnallinen seurantamalli, jossa maksullisen koulutuksen kustannukset, tuotot, opiskelijamäärät, siirtymät, keskeyttämiset sekä vaikutukset maksuttomaan tutkintokoulutukseen ja avoimen ammattikorkeakoulun muuhun tarjontaan raportoidaan erikseen. Ilman tällaista seurantaa heikentämiskielto jää käytännössä vaikeasti valvottavaksi.

Opiskelijan oikeusasema, yhdenvertaisuus ja siirtymät maksullisesta maksuttomaan

Esitys loisi saman tutkinnon sisälle kaksi erilaista opiskelijastatusta. Maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelijalla olisi normaali tutkinto-opiskelijan asema, kun taas maksullisen avoimen tutkinnon suorittaja suorittaisi samaa tutkintoa ilman samoja opintososiaalisia oikeuksia ja opiskeluterveydenhuollon palveluja.

Tämä on opiskelijoiden yhdenvertaisuuden ja korkeakouluuyhteisön toimivuuden kannalta ongelmallista. Opiskelija voisi olla sisällöllisesti tutkinto-opiskelijan asemassa mutta oikeuksiltaan ja palveluiltaan toisenlaisessa asemassa. Jatkovalmistelussa on määriteltävä selvästi opiskelijan oikeusasema, opiskeluoikeuden kesto, muutoksenhaku, opiskelijakunnan jäsenyys, vaikutusmahdollisuudet, opiskelijapalvelut ja tukirakenteet.

Opintotuen ulkopuolelle rajaaminen korostaa mallin maksukykyyn perustuvaa luonnetta. Jos opiskelija suorittaa samaa tutkintoa kuin maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelija mutta ilman opintotukea, koulutus on käytännössä saavutettavissa lähinnä niille, joilla on omaa varallisuutta, työnantajan tuki tai muu toimeentulo. Tämä voi lisätä keskeyttämisriskiä ja vahvistaa kannustetta siirtyä maksuttomaan tutkintokoulutukseen heti, kun siihen avautuu mahdollisuus.

Myös opiskeluterveydenhuollon ulkopuolelle rajaaminen vaatii perusteellista arviointia. Kyse ei ole vain yksilöterveydenhuollosta, vaan myös opiskelukyvyn, opiskeluyhteisön hyvinvoinnin sekä opiskeluympäristön terveellisyyden ja turvallisuuden tukemisesta. Jos samaa tutkintoa suorittavista opiskelijoista vain osa kuuluu opiskeluterveydenhuollon piiriin, korkeakouluuyhteisöön syntyy käytännöllisesti ja oikeudellisesti vaikeasti perusteltava jakolinja.

Siirtyminen maksullisesta avoimesta tutkinnosta maksuttomaan tutkintokoulutukseen on ratkaistava täsmällisesti. On ymmärrettävää, ettei maksullisen avoimen tutkinnon aloittaminen saisi heikentää henkilön mahdollisuutta hakea myöhemmin maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Samalla sääntely voi luoda strategisen väylän, jossa maksukykyinen opiskelija suorittaa ensin osan

tutkinnosta maksullisesti ja hakeutuu myöhemmin maksuttomaan tutkintokoulutukseen vahvemmillä valmiuksilla kuin hakijat, joilla ei ole ollut vastaavaan mahdollisuutta.

Maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan siirtyvä opiskelija ei saa vähentää maksuttoman tutkintokoulutuksen aloituspaikkoja. Siirtymät tulee käsitellä rahoitusmallissa ja tietopohjassa erillisenä opiskelijavirtana, ja opiskelijalle on annettava jo ennen opintojen aloittamista selkeä tieto siitä, millä ehdoilla siirtyminen maksuttomaan tutkintokoulutukseen on mahdollista.

SORA, potilas- ja asiakasturvallisuus sekä harjoittelut

Ammattikorkeakoulujen näkökulmasta SORA-kysymys on yksi esityksen kriittisimmistä kohdista. Terveys- ja hyvinvointialan, kuntoutuksen, kasvatustieteiden, liikenteen ja muiden turvallisuuskriittisten alojen koulutuksissa opiskelijan terveydentila, toimintakyky, soveltuvuus, rikostausta, päihitteettömyys, harjoittelun turvallisuus ja ammatillinen vastuu ovat olennainen osa koulutuksen järjestämistä.

On myönteistä, että esityksessä SORA-säännösten soveltaminen on tunnistettu. Sääntely ei kuitenkaan vielä ratkaise, miten SORA-menettelyt käytännössä toteutetaan tilanteessa, jossa opiskelija suorittaa tutkintoa avoimena ammattikorkeakouluopetuksena mutta ei kuulu opiskeluterveydenhuollon piiriin.

SORA-aloilla pelkkä ilmoittautumisperusteinen opiskelijaksi ottaminen ei ole riittävä malli. Ammattikorkeakoululla tulee olla oikeus arvioida terveydentilaa, toimintakykyä, kielitaitoa, soveltuvuutta ja turvallisuusvaatimuksia ennen opintojen alkamista silloin, kun koulutukseen tai harjoitteluun liittyy potilas-, asiakas-, alaikäis- tai liikenneturvallisuutta.

SORA-prosessien kustannukset ja vastuut on sisällytettävä täyskattaiseen maksuun. Lisäksi on ratkaistava, kuka vastaa opiskelukykyyn, terveydentilaan ja toimintakykyyn liittyvistä arvioinneista, jos opiskelija ei kuulu opiskeluterveydenhuollon piiriin. Ilman tätä sääntely voi siirtää kustannuksia hyvinvointialueille, ammattikorkeakouluille tai opiskelijoille ilman selkeää vastuuajoa.

Harjoittelupaikkojen saatavuus on arvioitava ennen koulutuksen avaamista. Maksullinen avoin tutkinto ei saa heikentää maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa harjoittelua tavoiteajassa. Tämä on erityisen tärkeää sote-aloilla, joilla harjoittelupaikkojen saatavuus on jo nykyisin keskeinen tutkintojen läpäisyyn vaikuttava tekijä.

Terveys- ja hyvinvointialan tutkintoja ei tule avata maksullisena avoimena tutkintokoulutuksena ennen kuin SORA-menettelyjen, opiskeluterveydenhuollon, harjoittelupaikkojen, potilasturvallisuuden, asiakasturvallisuuden ja ammattioikeuksiin liittyvien vaatimusten soveltaminen on yksiselitteisesti ratkaistu.

Vaihtoehtoinen etenemismalli jatkuvan oppimisen kehittämiseksi

Arene pitää tarkoituksenmukaisempana, että jatkuvan oppimisen maksullisia ratkaisuja kehitetään ensisijaisesti tutkintokoulutuksesta erillisinä ja työelämän osaamistarpeisiin kohdennettuina kokonaisuuksina. Näitä voivat olla korkeakouludiplomit, erikoistumiskoulutukset, pienet osaamiskokonaisuudet, työnantajarahoitteiset täydennyskoulutukset sekä TKI-toimintaan kytkeytyvät osaamisen kehittämisen mallit.

Ennen koko tutkinnon maksullistamista avoimessa ammattikorkeakoulussa tulisi valmistella ja arvioida valtakunnallinen malli työelämälähtöisille korkeakouludiplomeille, erikoistumiskoulutuksille ja muille pienille osaamiskokonaisuuksille. Näillä voidaan vastata työelämän osaamistarpeisiin nopeammin, hallinnollisesti kevyemmin ja ilman, että tutkintokoulutuksen maksuttomuuden periaatetta muutetaan.

Nykyinen lainsäädäntö sisältää jo välineitä työelämän koulutustarpeisiin vastaamiseen. Työnantajille ja muille yhteisöille on olemassa tilauskoulutus, ja ammattikorkeakouluilla on käytössään täydennyskoulutusta, erikoistumiskoulutuksia, avoimen ammattikorkeakoulun opintoja, ylempiä ammattikorkeakoulu-tutkintoja ja muita jatkuvan oppimisen ratkaisuja. Uuden maksullisen avoimen tutkintomallin suhdetta ja vaikutuksia olemassa oleviin tutkintotavoitteisiin avoimen ammattikorkeakoulun tuotteisiin (polku- ja väyläopinnot, muut ops-perustaiset osaamiskokonaisuudet/moduulit) ei ole arvioitu riittävästi.

Perustuslailliset ja säätämisyjärjestykseen liittyvät kysymykset

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluja on täydennettävä. Esitystä tulee arvioida ainakin perustuslain yhdenvertaisuutta, sivistyksellisiä oikeuksia, kielellisiä oikeuksia ja korkeakoulujen autonomiaa koskevien säännösten näkökulmasta.

Keskeinen kysymys on, voiko järjestelmässä olla samaan tutkintoon kaksi väylää, joista toisessa pääsy perustuu opiskelijavalintaan ja toisessa käytännössä maksukykyyn. Tämä liittyy suoraan yhdenvertaisuuteen, koulutukselliseen tasa-arvoon ja sivistyksellisten oikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen.

Ammattikorkeakoulujen osalta autonomiaa on tarkasteltava suhteessa niiden oikeuteen päättää koulutuksen järjestämisestä, tutkintojen avaamisesta, opiskelijamäärästä, pedagogisista ratkaisuista, harjoittelukapasiteetista ja laadunvarmistuksesta. Vaikka perustuslain 123 § koskee nimenomaisesti yliopistojen itsehallintoa, myös ammattikorkeakoulujen lakisääteinen tehtävä, toimilupaan perustuva koulutusvastuu ja institutionaalinen päätösvalta edellyttävät, ettei niille muodostu suoraa tai epäsuoraa veloitetta järjestää pedagogisesti, taloudellisesti tai turvallisuuden näkökulmasta ongelmallista maksullista tutkintokoulutusta.

Arene pitää perusteltuna oikeuskanslerin näkemystä, että asiasta pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Lisäksi Arene katsoo tarpeelliseksi, että asiasta pyydetään lausunto myös sosiaali- ja terveysvaliokunnalta sekä työelämä ja tasa-arvovaliokunnalta.

Muutosesitykset

Perustuslailliset ja opiskelija-oikeudelliset edellytykset

Säätelyn suhde yhdenvertaisuuteen, sivistyksellisiin oikeuksiin, opiskelijan oikeusasemaan, opiskelijakunnan jäsenyyteen, muutoksenhakuun, opiskeluterveydenhuoltoon ja opiskelijoiden vaikutusmahdollisuuksiin on täsmennettävä.

Rahoitus, maksut ja täyskatteisuus

Laissa tai sen perusteluissa on ratkaistava maksun enimmäismäärä, täyskatteisuuden laskenta, arvonlisäverokohtelu, maksujen perintä, palautukset, keskeyttämistilanteet ja maksamattomien maksujen vaikutukset opiskeluoikeuteen. Maksullisen avoimen tutkinnon mahdollisia tuottoja ei tule huomioida ammattikorkeakoulujen perusrahoitusta vähentävänä tekijänä.

Työnantajarahoitus, stipendit ja yksityinen tuki

Työnantajan, yrityksen, säätiön tai muun yksityisen tahon maksama tutkinto edellyttää omaa sääntelyratkaisuaan. Erityisesti on erotettava, milloin kyse on opiskelijan omasta tutkintopolusta, milloin työnantajan rahoittamasta koulutusedusta ja milloin tilauskoulutuksen kaltaisesta järjestelystä. Samalla on ratkaistava verotus, arvonlisävero, työsuhteen ehdot, tietosuoja, julkiset hankinnat, valtiontukikysymykset ja vaikutukset opiskelijoiden yhdenvertaisuuteen.

Maksuttoman tutkintokoulutuksen turvaaminen

Heikentämiskielto on täsmennettävä kattamaan aloituspaikat, opetustarjonta, henkilöstöresurssit, harjoittelut, ohjaus, opinnäytetyöt, opiskelijapalvelut, oppimisympäristöt, tutkinnon laatu ja avoimen ammattikorkeakoulun muu tarjonta. Siirtymät maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan tutkintokoulutukseen on käsiteltävä erillisenä opiskelijavirtana.

SORA ja turvallisuuskriittiset alat

SORA-aloille tarvitaan erillinen sääntely- ja soveltamisratkaisu. Terveys- ja hyvinvointialan tutkintoja ei tule avata maksullisena avoimena tutkintokoulutuksena ennen kuin turvallisuus-, harjoittelu-, soveltuvuus- ja opiskeluterveydenhuoltokysymykset on ratkaistu.

ammattikorkeakoulun autonomia ja liiketoimintavaikutukset

Ammattikorkeakouluille tulee kirjata selkeä oikeus olla järjestämättä maksullista avointa tutkintokoulutusta. Lisäksi tarvitaan erillinen arvio siitä, miten malli vaikuttaa ammattikorkeakoulujen nykyiseen täydennyskoulutukseen, tilauskoulutukseen, erikoistumiskoulutuksiin, koulutusvientiin, jatkuvan oppimisen palveluihin, perusrahoitukseen ja korkeakoulujen välisiin eroihin.

Eurooppalainen ja globaali korkeakoulutuskilpailu

Jatkovalmistelussa on arvioitava, vahvistaako esitys tosiasiallisesti suomalaisten ammattikorkeakoulujen asemaa eurooppalaisilla ja globaaleilla koulutusmarkkinoilla vai hämärtääkö se nykyisten koulutusvientivälineiden, tilauskoulutuksen, vieraskielisen lukuvuosimaksullisen tutkintokoulutuksen ja jatkuvan oppimisen palvelujen työnjakoa. Kansainvälisen kilpailukyvyn kannalta mallin opiskelijastatus, kieli, palvelut, hinnoittelu ja suhde koulutusvientiin on määriteltävä selvästi.

Voimaantumisen edellytykset

Esityksen voimaantumista ei tule toteuttaa ennen kuin edellä mainitut kysymykset on ratkaistu. Ennen voimaantumista tulee olla käytössä sääntely tai valtakunnallinen ohjeistus opiskelijan oikeusasemasta, maksujen määrätymisestä, arvonlisävero-kohtelusta, maksujen perinnästä, työnantajarahoituksesta, yksityisestä tuesta, siirtymistä, SORA-menettelyistä, opiskeluterveydenhuollon suhteesta tutkinto-opiskeluun sekä heikentämiskielton seurannasta.

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry

Jari Multisilta

Anna Välimaa

puheenjohtaja

Va. toiminnanjohtaja