Olli Korhonen
Juristi
Opetushallitus
27.5.2024 OPH-3304-2024

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Tiivistelmä

Kansallisesti on ratkaistava, miten Suomessa tulevina vuosina saadaan riittävästi kansainvälisiä osaajia työmarkkinoille ja kansainvälisiä opiskelijoita osaajapula-aloille. Korkeakoulujen ohjauksen keinoin on tärkeä varmistaa, että korkeakouluilla on riittävät kannusteet englanninkielisen tutkintokoulutuksen tarjoamiselle yhteiskunnan osaamistarpeet huomioiden. Tämä on tärkeää tutkinto-opiskelijoiden houkuttelun lisäksi vaihto-opiskelijoiden näkökulmasta.

Siirryttäessä kohti täyskatteellisia lukuvuosimaksuja on tärkeätä löytää ratkaisut siihen, kuinka matalan tulotason maista tulevat lahjakkaat opiskelijat voivat jatkossakin opiskella Suomen korkeakouluissa.

Ukrainasta paenneiden, tilapäisen suojelun direktiivin perusteella Suomessa oleskelevien korkeakouluopiskelijoiden vapauttaminen lukuvuosimaksuvelvollisuudesta on tärkeä linjaus.

Hakemusmaksun kerääminen tulee lisäämään Opetushallituksen hallinnollista työtä sekä korkeakoulujen työmäärää hakijoiden informoimisen osalta. Opetushallituksen lisääntynyt työ koostuu ict-kehityksen ja -ylläpidon lisäksi merkittävästä määrästä neuvonta- ja tukityötä.

Hakemusmaksua koskevien yliopistolain 8 §:n ja ammattikorkeakoululain 12 §:n muutoksien olisi hyvä astua Opetushallituksen näkemyksen mukaan voimaan vasta 1.1.2026 tai sen jälkeen alkaviin koulutuksiin hakeuduttaessa.

Yleiset huomiot

On tärkeä varautua esitetystä lakimuutoksesta mahdollisesti seuraavaan kansainvälisten opiskelijoiden määrän laskuun ja mahdollistettava osaajahoukuttelun onnistuminen: opiskelijamäärän kasvu ja korkeakouluista valmistuvien työmarkkinoille ja yhteiskuntaan integroituminen. Keskeisenä näyttäytyy tarve miettiä kansallisella tasolla yhteisiä viestinnän kärkiä kansainvälisten opiskelijoiden houkuttelun tueksi. Samalla on oleellista miettiä muiden suunniteltujen lakimuutosten vaikutusta opiskelijoiden houkutteluun.

Täyskatteellisuus ja siitä seuraava lukuvuosimaksujen korotus korkeakouluissa lisää todennäköisesti kansainvälisten hakijoiden harkintaa heille sopivimmasta paikasta suorittaa korkeakoulututkinto. Jatkossakin Suomi näyttäytyy kansainvälisesti yhtenä monesta vaihtoehdosta ja kilpailu opiskelijoista tulee kiristymään. Kansainvälisen opiskelijan palvelukokemukseen on kiinnitettävä erityistä huomiota, jotta suomalaiset korkeakoulut voivat jatkossakin onnistua soveltuvimpien opiskelijoiden löytämisessä. Houkuttavuuden merkittävinä tekijöinä voidaan pitää johdonmukaista apurahakäytäntöä sekä toimivaa yhteiskuntaorientaatiota.

Edelleen Opetushallitus näkee tärkeäksi kannustaa korkeakouluja kehittämään koulutustarjontaansa alueellisten ja kansallisten työmarkkinoiden sekä kansainvälisten opiskelijoiden tarpeita huomioiden. Kansainvälisten opiskelijoiden työmarkkinoille siirtymistä tukevat toimet edellyttävät panostuksia. Tästä näkökulmasta yhtenä kannatettavana toimena näyttäytyy esitetty linjaus toiminnallisesti kaksikielisten tutkintojen jättämisestä lukuvuosimaksuvelvoitteen ulkopuolelle.

Opetushallituksen näkemyksen mukaan taloudellisten argumenttien ollessa keskeisiä on ymmärrystä kansainvälisen opiskelijoiden taloudellisista vaikutuksista Suomelle ja Suomen kansantaloudelle edelleen lisättävä tutkimus- ja selvitystoiminnan kautta.

Hakemusmaksun palautus

Hakemusmaksun palautuksella tavoitellaan korkeakouluissa käsiteltävien hakemusten määrän vähenemistä ja keskimääräisen laadun paranemista. Tällä hetkellä korkeakoulut käsittelevät huomattavan määrän hakemuksia

tarjolla oleviin koulutuspaikkoihin nähden erityisesti vieraskieliseen koulutukseen opiskelijoita valittaessa.

Korkeakoulujen työmäärän vähentämiseksi hakemusten määrän rajoittaminen on tarpeellista. Mikäli tätä työmäärää halutaan vähentää hakemusmaksun avulla on se kustannustehokkainta tehdä ehdotetusti keskitetysti osana korkeakoulujen sähköistä haku- ja valintajärjestelmää niin, että hakeutumis- ja maksamisprosessi on mahdollisimman yhdenmukainen kaikilla korkeakouluilla. On kuitenkin huomattava, että hakemusmaksun kerääminen tulee lisäämään Opetushallituksen hallinnollista työtä sekä korkeakoulujen työmäärää hakijoiden informoimisen osalta. Opetushallituksen lisääntynyt työ koostuu ict-kehityksen ja -ylläpidon lisäksi merkittävästä määrästä neuvonta- ja tukityötä. Opetushallituksesta tulee myös uusi toimija erityisesti korkeakoulujen omissa erillishauissa, joiden prosessista korkeakoulut ovat vastanneet kokonaisuudessaan itse.

Hakijan kannalta hakemusmaksu vaikeuttaa hakeutumista suomalaisiin korkeakouluihin ja lisää hakeutumisvaiheen kustannuksia. On myös vaarana, että hakemusmaksu siirtyisi moninkertaisena hakijaa avustavien agenttien ja muiden välikäsien perimiin maksuihin. Samoin kuin verrokkimaissa Ruotsissa ja Tanskassa, on hakemusmaksu suunniteltu määrittyvän hakijan kansalaisuuden mukaan. Myös lukuvuosimaksut määrittyvät verrokkimaissa sekä Suomessa kansalaisuuden mukaan, joten käytäntö on näissä molemmissa maksuissa yhtäläinen. Hakemusmaksu koskisi myös suomen- ja ruotsinkieliseen koulutukseen hakeutumista, jota puolestaan lukuvuosimaksut eivät koske. Näissä hauissa ei kuitenkaan hae paljon sellaisia hakijoita, joilta hakemusmaksua kerättäisiin. Maksun keräys tulee kuitenkin toteuttaa niin, ettei se vaikeuta ei maksuvelvollisten hakeutumista.

Hakemusmaksun käyttöönoton aikataulu on tiukka. Ensimmäiset haut, joissa maksua kerätään, alkaisivat arviolta jo loka-marraskuussa 2024. Tiedotus näihin koulutuksiin hakeutumiseen liittyen alkaa kuitenkin jo keväällä 2024,

joten yksityiskohdat maksusta tulisi olla tiedossa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Vaikka hakemusmaksun perimiseen tarvittavat tekniset muutokset ovatkin mahdollisia toteuttaa tällä aikataululla, on tähän liittyen korkeakoulujen koulutustiedotukseen, hakeutumiseen ja hakemusten käsittelyyn liittyvien prosessien muuttaminen suunnitellulla aikataululla vaikeaa ja tulee kuormittamaan korkeakouluja huomattavasti. Aiempia prosesseja ei voi suoraan ottaa uudelleen käyttöön, koska hakuprosessi ja sähköinen haku- ja valintajärjestelmä on muuttunut siitä, kun hakemusmaksu on aiemmin ollut käytössä. Hakemusmaksua koskevien yliopistolain 8 §:n ja ammattikorkeakoululain 12 §:n muutoksien olisi hyvä astua Opetushallituksen näkemyksen mukaan voimaan vasta 1.1.2026 tai sen jälkeen alkaviin koulutuksiin hakeuduttaessa. Tämä takaisi korkeakouluille riittävän ajan muokata prosessejaan ja tiedottaa hakijoita muutoksesta sekä mahdollistaisi Opintopolun tietojärjestelmämuutosten toteuttamisen hakijoiden kannalta mahdollisimman sujuvan hakeutumisprosessin säilyttäen.

Tilauskoulutuksen muutokset

Opetushallitus pitää tärkeänä, että korkeakoulutuksen kansainvälistymisen edistäminen tapahtuu arvoperustaisesti, esimerkiksi yhdenvertaisuutta ja opiskelijalähtöisyyttä painottaen. Tilauskoulutusta koskevat muutosesitykset ovat tässä mielessä tärkeitä. Kyseessä on myös luottamus suomalaisen korkeakoulujärjestelmän laatuun. Toisaalta Education Finlandin jäsenyritysten keskuudessa on esitetty huolia esitettyjen lakimuutosten vaikutuksista yritystoiminnalle ja tilauskoulutusta toteuttavien tahojen näkökulmasta on tärkeä varmistaa, että lainsäädäntö näyttäytyy selkeänä ja johdonmukaisena.

Lukuvuosimaksujen korottaminen

Kansallisessa keskustelussa on vahvistunut jaettu ymmärrys siitä, että kansainvälistymisen edistämisessä keskeistä on vastuullisuuden periaate.

Suomen kyky ratkaista kestävän kehityksen haasteita edellyttää tiiviimpää yhteistyötä korkeakoulujen kanssa. On tärkeätä, että tämä tavoite huomioidaan osana lukuvuosimaksullisen koulutuksen kehittämistä ja korkeakoulujen kehittäessä vieraskielistä koulutustarjontaansa. Siirryttäessä kohti täyskatteellisia lukuvuosimaksuja on tärkeätä löytää ratkaisut siihen, kuinka matalan tulotason maista tulevat lahjakkaat opiskelijat voivat jatkossakin opiskella Suomen korkeakouluissa.

Ruotsin kokemuksista tiedetään, että täyskatteellisuuden määrittelyyn ja siitä raportoimiseen liittyvät kysymykset ovat aiheuttaneet korkeakouluille haasteita. Siirtymä kohti täyskatteellisuutta onkin tärkeä tehdä kunnioittaen korkeakoulujen autonomiaa. Samalla lainsäädännön soveltamisen raamin samoin kuin korkeakoulujen raportointia koskevan ohjauksen olisi oltava selkeä, ennakoitava ja johdonmukainen. Keskustelussa Suomen korkeakoulujen kanssa on noussut esiin myös tarpeita käsitellä täyskatteellisuuteen liittyviä kysymyksiä erityisesti yhteistutkintojen näkökulmasta.

Ukrainasta paenneiden, tilapäisen suojelun direktiivin perusteella Suomessa oleskelevien korkeakouluopiskelijoiden vapauttaminen lukuvuosimaksuvelvollisuudesta on tärkeä linjaus. Samalla on mahdollista kansallista apurahaohjelmaa kehitettäessä pohdittava, voitaisiinko kattavammin tukea kriisialueiden korkeakoulutusta ja opiskelijoita ja tasoittaa apurahaohjelman avulla koulutuspolkuja etenkin niiden osalta, kenellä on suurimmat esteet hakeutua laadukkaan korkeakoulutuksen piiriin.

Lukuvuosimaksujen kiertämisen ehkäiseminen

Ehdotetut muutokset lukuvuosimaksujen kiertämisen ehkäisemiseen ovat kannatettavia. Muutokset aiheuttavat kuitenkin korkeakouluille lisää työtä oleskelun perusteiden selvittämisessä. Tilapäistä suojelua saavien poistaminen lukuvuosimaksuvelvollisten joukosta on kannatettavaa ja

Opetushallitus pitää sitä tärkeänä osana kriisialueilta tulevien opiskelijoiden kouluttautumisen tukemista.

Tiedonsaantioikeuden lisääminen

Opetushallitus kannattaa korkeakoulujen tiedonsaantioikeuden lisäämistä ja pitää sitä lukuvuosimaksujen kiertämisen ehkäisemisen näkökulmasta välttämättömänä. Tiedonsaantioikeuden lisääminen tulee kuitenkin aiheuttamaan sekä korkeakouluille että Maahanmuuttovirastolle tietojärjestelmäkehitystyötä, jolle täytyy varata aikaa ja resursseja.