

Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 77/2015 vp): Asia on saapunut sivistysvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Laura Hansén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Maija Innola, opetus- ja kulttuuriministeriö
- lainsäädäntöneuvos Timo Makkonen, oikeusministeriö
- koulutusrehtori Helka-Liisa Hentilä, Oulun yliopisto
- rehtori, toimitusjohtaja Pekka Hulkko, Centria-ammattikorkeakoulu
- rehtori Tapio Varmola, Seinäjoen ammattikorkeakoulu
- toiminnanjohtaja Riitta Rissanen, Ammattikorkeakoulujen Rehtorineuvosto Arene ry
- asiantuntija Pauliina Savola, Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- toiminnanjohtaja, YTT Leena Wahlfors, Suomen yliopistot UNIFI ry
- hallituksen jäsen Janne Hälinen, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Aalto-yliopisto
- Ammattikorkeakoulu Arcada, Yrkeshögskolan Arcada
- Kansainvälisen liikkuvuuden ja yhteistyön keskus CIMO
- Metropolia Ammattikorkeakoulu
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Professoriliitto ry
- Suomen opiskelijakuntien liitto - SAMOK ry
- Tieteentekijöiden liitto

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia.

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp

Esityksen mukaan yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin säännökset Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolisilta opiskelijoilta perittävistä lukuvuosimaksuista alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa vieraskielisessä koulutuksessa. Lukuvuosimaksun määrä olisi vähintään 1 500 euroa lukuvuodessa. Korkeakouluilla tulisi olla apurahajärjestelmä, jolla tuetaan maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden opiskelua. Lisäksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain tilauskoulutusta koskevia säännöksiä täsmennettäisiin.

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännökset, jotka koskevat koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa. Yliopistolain oikaisumenettelyä koskevaa säännöstä ehdotetaan lisäksi täsmennettäväksi.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Perustuslain 16 §:n 2 momentissa turvataan jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Säännös ei sinänsä estä koulutusmaksujen perimistä. Eräissä asiantuntijalausunnoissa on esitetty vakava huoli siitä, että hallituksen esityksessä tarkoitettujen lukuvuosimaksujen käyttöönotto vaarantaa maksuttoman koulutuksen periaatteen ja että keskustelu korkeakoulujen rahoitus pohjan laajentamisesta johtaa maksujen perimiseen kaikilta opiskelijoilta.

Sivistysvaliokunta korostaa voimakkaasti, että hallituksen esityksessä esitetään lukuvuosimaksu ja ainoastaan EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille. Tutkintoon johtavan koulutuksen maksuttomuus suomalaisille ja muille EU/ETA-alueen opiskelijoille kaikilla koulutusasteilla on keskeinen ja kaikkien tahojen hyväksymä koulutuspoliittinen periaate maassamme, ja tällä esityksellä ei millään osin kyseenalaisteta tätä periaatetta.

Hallituksen esitystä koskeneen lähetekeskustelun jälkeen asia lähetettiin sivistysvaliokuntaan, mutta sitä ei lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Valiokuntakäsittelyn aikana on ehdotettu, että eduskunnan perustuslakivaliokunta lausuisi esityksen suhteesta perustuslakiin. Sivistysvaliokunta kuuli asiantuntijaa esityksen perustuslainmukaisuudesta. Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin koskevien perustelujen ja saadun lausunnon perusteella sivistysvaliokunta ei nähnyt aiheutta pyytää perustuslakivaliokunnalta lausuntoa asiasta.

Valiokunta huomauttaa, että hallituksen esitykseen sisältyy velvoite apurahajärjestelmän ylläpitämiseen, millä mahdollistetaan myös vähävaraisten koulutusmahdollisuudet.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Sivistysvaliokunta ehdottaa hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavin huomautuksin.

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp

Lukuvuosimaksut

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että lukuvuosimaksujen käyttöönotto antaisi suomalaisille korkeakouluille nykyistä paremmat edellytykset kilpailla kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla. Erityisesti alkuvaiheessa maksujen käyttöönotosta johtuva ulkomaalaisten hakijoiden määrän lasku vaikuttaisi erityisesti niihin korkeakouluihin, joissa hakijoista merkittävä osa tulee EU/ETA-maiden ulkopuolelta. Sivistysvaliokunta pitää uudistuksen onnistumisen kannalta tärkeänä, että lukuvuosimaksujen periminen on kaikille korkeakouluille velvollisuus. Malli takaa korkeakouluille tasapuolisen kilpailuaseman, kun maksutonta koulutusta ei voi jatkossa käyttää kilpailuetuna. Järjestelmä on myös hakijan kannalta selkeä ja kohtelee kaikkia EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevia opiskelijoita yhdenvertaisesti. Valiokunnan kuulemat korkeakoulut ovatkin suhtautuneet uudistukseen pääosin myönteisesti tuoden esille sen positiivisia vaikutuksia korkeakoulujen rahoituspohjaan ja kilpailuedellytyksiin.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että hallituksen esityksen mukaisesti EU/ETA-alueen ulkopuolisilta opiskelijoilta perittävillä maksuilla ei ole vaikutusta korkeakoulujen valtion perusrahoitukseen. Oleellista on, että maksuista kertyvät tuotot eivät vaikuta korkeakoulujen perusrahoitukseen, vaan jäävät korkeakoulujen käyttöön koulutuksen laadun ja tukipalveluiden kehittämiseen korkeakoulujen strategioiden mukaisesti. Tällä tavoin taataan korkeatasoinen opetus ja kustannustehokkaat tukipalvelut myös kotimaisille opiskelijoille.

Sivistysvaliokunta korostaa, että esityksessä tarkoitettuja lukuvuosimaksuja peritään muussa kuin suomen- tai ruotsinkielisessä alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa. Koulutuksen kielellä tarkoitetaan yliopistolain 11 §:n mukaista opetus- ja tutkintokieltä ja ammattikorkeakoululain 8 §:n mukaista ammattikorkeakoulun toimiluvassa määriteltä opetus- ja tutkintokieltä eli kieltä, jolla tutkinto suoritetaan. Jos koulutusohjelman tutkintokieli on esimerkiksi suomi ja tutkinto suoritetaan sen mukaisesti suomen kielellä, ohjelmassa ei voi periä lukuvuosimaksuja, vaikka osa opetuksesta annettaisiinkin esimerkiksi englannin kielellä.

Lukuvuosimaksuja ei esityksen mukaan perittäisi yliopistojen tieteellisessä ja taiteellisessa jatkokoulutuksessa, joka poikkeaa luonteeltaan merkittävästi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavasta koulutuksesta. Jatko-opiskelijat ovat lisäksi usein palvelussuhteessa joko yliopistoon tai muuhun työnantajaan taikka saavat palkkaan verrattavissa olevaa rahoitusta muilta tutkimusta rahoittavilta tahoilta (kuten apurahoja säätiöiltä) ja maksavat palkastaan tai apurahastaan veroja. Valiokunta toteaa, että tohtorin tutkintoa suorittavien määrä vuonna 2014 oli 3 436 opiskelijaa eli noin 33 % kaikista yliopistojen ulkomaalaisista opiskelijoista.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että mikäli korkeakoulut perisivät opiskelijoilta ehdotuksen mukaisen vähimmäismaksun eli 1 500 euron suuruisen lukuvuosimaksun, olisi lukuvuosimaksujen kertymä vuonna 2017 vajaat 2 miljoonaa euroa. Mikäli aloittavien opiskelijoiden määrä pysyy vuosittain samalla tasolla (2 500 opiskelijaa), lukuvuosimaksuja kertyisi viiden vuoden kuluksi noin 10 miljoonaa euroa vuodessa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT on selvittänyt ulkomaalaisten korkeakouluopiskelijoiden opiskeluajan kustannuksia ja taloudellista toimintaa Suomessa (VATT muistiot 46/2015). Selvityksen perusteella ulkomaalaiset opiskelijat aiheuttavat korkeakouluille keskimäärin 7 000 euron kustannukset vuodessa yhtä opiskelijaa kohden.

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp

den. Tähän nähden 1 500 euron alarajan mukainen maksu tarkoittaa sitä, että valtio subventoi edelleen voimakkaasti EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevia opiskelijoita.

Lukukausimaksukokeilu. Korkeakoulut saivat vuosina 2010—2014 periä maksuja vieraskieliseen ylempään korkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavaan koulutusohjelmaan hyväksytyltä EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevalta opiskelijalta. Lukukausimaksukokeilulla haluttiin selvittää, mitä vaikutuksia maksullisiin koulutusohjelmiin siirtymisestä olisi korkeakoulujen kansainvälistymiselle, suomalaisen korkeakoulutuksen vetovoimalle ja vieraskielisen koulutuksen laadulle.

Lukukausimaksukokeilu ei suoritettuna arvioon mukaan täyttänyt sille asetettuja odotuksia kokeiluun osallistuvien korkeakoulujen ja ohjelmien vähäisyyden takia. Kokeilulla ei ollut suurta taloudellista merkitystä korkeakouluille, ja kokeilun tavoitteet koettiin epämääräisinä. Osallistumista kokeiluun heikensi merkittävästi kokeilun lyhyt kesto ja määräaikaisuus. Vapaaehtoisuus maksujen perimisessä ei myöskään kannustanut osallistumaan kokeiluun. Ammattikorkeakoulujen osalta kokeilun kohdistuminen ainoastaan toisen syklin tutkinto-ohjelmiin teki kokeiluun osallistumisen epätarkoituksenmukaiseksi, sillä lähes kaikki ammattikorkeakoulujen ulkomaalaiset opiskelijat opiskelevat perustutkinto-ohjelmissa. Suhtautuminen maksullisuuteen oli myös periaatteellinen kysymys, mikä rajoitti osallistumista kokeiluun ja aiheutti kitkaa osallistuvien korkeakoulujen sisällä. Maksullisuuden pelättiin myös vähentävän hakijoiden määrää. Edellytetyn apurahajärjestelmän luominen koettiin hankalaksi ja aikaa vieväksi.

Sivistysvaliokunta korostaa, että lukukausimaksukokeilusta saatujen kokemusten perusteella ei voida tehdä suoria johtopäätöksiä nyt ehdotettavien lukuvuosimaksujen toimivuudesta. Käsittävänä oleva ehdotus yhtenäistää maksujen perimistä ja velvoittaa apurahajärjestelmän käyttöönottoon. Kokeilun rajauksista johtuen lukukausimaksukokeilun ulkopuolelle jäivät kaikki ammattikorkeakoulujen ammattikorkeakoulututkintoon johtavat koulutukset, joissa opiskelee yli 90 prosenttia ammattikorkeakoulujen ulkomaalaisista opiskelijoista. Lukuvuosimaksujen piiriin kuuluisi hallituksen esityksen mukaisesti suurempi joukko ulkomaalaisia opiskelijoita kuin kokeilussa.

Vaikutus kansainvälistymiseen. Vuonna 2014 korkeakoulujen ulkomaalaisista tutkinto-opiskelijoista noin 77 % (15 330) oli kotoisin EU/ETA-maiden ulkopuolelta. Ammattikorkeakouluissa opiskeli 9 553 ulkomaalaista opiskelijaa, joista noin 81 % (7 763) tuli EU/ETA-alueen ulkopuolelta. Yliopistojen 10 327 ulkomaalaisesta opiskelijasta 73 % (7 567) tuli EU/ETA-alueen ulkopuolelta. Uutena opiskelijana ammattikorkeakouluissa aloitti yhteensä 2 310 ulkomaalaista opiskelijaa (EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevia 1 889 opiskelijaa). Uutena opiskelijana perustutkintokoulutuksen yliopistoissa aloitti 1 976 opiskelijaa (EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevia 1 781 opiskelijaa).

Asiantuntijakuulemisissa on kyseenalaistettu uudistuksen positiivisia vaikutuksia korkeakoulujen kansainvälistymiselle. Kritiikin mukaan esityksen vaikutuksia korkeakoulujen vetovoimaan, opiskelijoiden määrään ja koostumukseen ei ole riittävästi arvioitu. Riskinä on esitetty, että laskevat opiskelijamäärät eivät riitä kattamaan lukuvuosimaksuista ja apurahajärjestelmästä syntyviä kustannuksia.

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp

Sivistysvaliokunta toteaa kuitenkin, että lukuvuosimaksuja tai erilaisia hakija- tai rekisteröintimaksuja on käytössä useimmissa OECD-maissa. Korkeakoulujen kansainvälistyminen ei muisakaan maissa ole ollut riippuvaista pelkästään siitä, peritäänkö opiskelijoilta maksuja vai ei. Suomalaisen koulutuksen vieni perustuu koulutuksen korkeaan laatuun ja sen hyvään maineeseen ulkomailla. Valiokunta korostaa, että korkeakoulujen kansainvälistymistavoitteiden keskeisenä ajatuksena on lahjakkaiden opiskelijoiden houkuttelevaaminen Suomeen tarjoamalla laadukas ja kansainvälisesti arvostettu koulutus. Uudistuksen myötä korkeakoulujen on kiinnitettävä uudella tavalla huomiota koulutuksen laatuksymyksiin, kohderyhmiin ja -alueisiin, kilpaileviin ohjelmiin, markkinointiin, apurahajärjestelmiin, kieliopetukseen ja maksullisten ohjelmien hallinnointiin. Tarjonnan on vastedes vastattava maksavien asiakkaiden odotuksiin.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan voidaan Ruotsin ja Tanskan kokemusten pohjalta arvioida, että lukuvuosimaksujen käyttöönotto vähentää suomalaisiin korkeakouluihin hakevien ja niissä aloittavien EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää, ainakin ensimmäisten vuosien aikana. Ruotsin ja Tanskan maksukäytännöt poikkeavat kuitenkin perustaltaan olennaisesti hallituksen esityksen ehdotuksista. Mikäli maksut ovat maltillisia, on valiokunnan arvion mukaan oletettavaa, että ne eivät vähennä Suomeen hakeutuvien opiskelijoiden määrää yhtä voimakkaasti kuin Ruotsissa ja Tanskassa heti maksujen käyttöönoton jälkeen. Opiskelijamäärien kehitykseen vaikuttavat perittävien maksujen lisäksi myös muut vetovoimatekijät. Valiokunta pitää selvänä, että lukuvuosimaksujen käyttöönotto korostaa koulutuksen laadun merkitystä korkeakoulun vetovoimatekijänä. Lisäksi korkeakoulut voivat lukuvuosimaksujen suuruuden, markkinoinnin ja apurahajärjestelmien avulla vaikuttaa ulkomaisten opiskelijoiden määrään.

Apurahajärjestelmä. Hallituksen esityksen mukaan korkeakoululla tulee olla apurahajärjestelmä, jolla tuetaan maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden opiskelua. Korkeakoulu päättää apurahajärjestelmänsä käytännön siten, että se tukee joustavasti korkeakoulun rekrytointipolitiikkaa ja markkinointia. Sivistysvaliokunta kannattaa esitystä joustavasta apurahajärjestelmästä, sillä se tukee autonomisten korkeakoulujen omaa opiskelijarekrytointia sekä yhteisten apurahajärjestelmien kehittämistä.

Saadun selvityksen mukaan apurahajärjestelmä voidaan käytännössä toteuttaa joustavasti ja kevyesti myös ilman erillisen apurahan myöntämistä esimerkiksi siten, että osa maksullisuuden piiriin kuuluvista opiskelijoista vapautetaan lukukausimaksuista osittain tai kokonaan. Korkeakoulut voivat halutessaan sopia myös korkeakoulujen yhteisen apurahajärjestelmän kehittämisestä. Korkeakoulujen lisäksi myös muut tahot, esimerkiksi erilaiset säätiöt tai opiskelijan kotimaa, voisivat tarjota apurahoja. Valiokunta korostaa, että apurahajärjestelmä ei saa muodostua raskaan byrokraattiseksi ja kalliiksi eikä se saa pitkittää opiskelijoiden haku- ja hyväksymisprosessia. Yksittäisten apurahajärjestelmien kehittämisessä tarvitaan korkeakoulujen kesken myös yhteiset toimintatavat.

Sivistysvaliokunta kannattaa stipendi- tai apurahajärjestelmän rakentamista jatkossa myös valtakunnan tasolla siten, että kaikille, myös köyhimmistä maista tuleville, taataan tasa-arvoinen mahdollisuus hakeutua koulutukseen. Uuden kehityspoliittisen toimenpideohjelman kautta kehitysyhteistyömäärärahoja voitaisiin suunnata stipendien muodossa entistä enemmän koulutukseen.

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp

Apurahajärjestelmien kehittämisen kannalta keskeisenä on eräissä lausunnoissa pidetty sitä, että ammattikorkeakouluosakeyhtiöillä olisi mahdollisuus ottaa vastaan ulkopuolisia lahjoituksia, esimerkiksi elinkeinoelämältä ja yksityishenkilöiltä. Saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta toteaa, että ammattikorkeakouluilla on ilman nimenomaista lain säännöstäkin oikeus ottaa vastaan lahjoituksia, kuten muilla oikeushenkilöillä ja luonnollisilla henkilöillä.

Korkeakoulujen varainhankintaa tukee hallitusohjelman mukainen tuloverolain muutos, jonka mukaan luonnollinen henkilö ja kuolinpesä saa vähentää puhtaasta ansiotulostaan vähintään 850 euron ja enintään 500 000 euron suuruisen rahalahjoituksen, joka on tehty tiedettä tai taidetta edistävään tarkoitukseen Euroopan talousalueella olevalle julkista rahoitusta saavalle yliopistolle tai korkeakoululle taikka näiden yhteydessä olevalle yliopistorahastolle (HE 31/2015 vp). Lakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 2016 toimitettavassa verotuksessa.

Tilauuskoulutus

Yliopistolain 9 §:ssä ja ammattikorkeakoululain 13 §:ssä on säädetty korkeakoulujen mahdollisuudesta järjestää tilauuskoulutusta. Tilauuskoulutuksella tarkoitetaan tutkintoon johtavan koulutuksen myyntiä EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijaryhmille. Tällöin koulutuksen tilaa ja maksaa yksityis- tai julkisoikeudellinen oikeushenkilö, kuten valtio, kansainvälinen järjestö, julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö. Maksuja ei voida periä opiskelijoilta suoraan tai välillisesti. Voimassa olevia tilauuskoulutusta koskevia säännöksiä on tulkittu tähän asti niin, että korkeakoulujen tulisi tilauuskoulutussopimuksia solmiessaan varmistua siitä, ettei myöskään tilaaja peri koulutukseen osallistuvilta maksuja. Tämä tulkintakäytäntö on hankaloittanut ja osin estänyt tilauuskoulutuksen toteutumista laissa tarkoitetulla tavalla.

Hallituksen esitykseen sisältyvällä ehdotuksella on tarkoitus poistaa vallitsevat tulkintaepäselvyydet. Uudistuksen myötä korkeakoulujen ei enää tarvitse vastata siitä, periikö tilaaja koulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta oman lainsäädäntönsä tai käytäntönsä mukaisia maksuja. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa ovat korkeakoulut pitäneet ehdotettua säännöstä erittäin tärkeänä tilauuskoulutuksen laajentamisen kannalta. Sivistysvaliokunta korostaa, että suomalainen korkeakoulu ei edelleenkaan voisi periä tilauuskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta maksuja vaan koulutuksen rahoittaisi kokonaisuudessaan koulutuksen tilaaja.

Saamansa selvityksen perusteella sivistysvaliokunta huomauttaa, että hallituksen esityksen sisältämät ehdotukset eivät liity kansainvälisten yhteis- ja kaksoistutkintojen järjestämiseen, vaan korkeakoulujen tilauuskoulutusmahdollisuuksien parantamiseen. Kansainvälisten yhteis- ja kaksoistutkintojen toteuttamista helpottava säännös on lisätty ammattikorkeakoululain 12 §:n 1 momenttiin lailla 257/2015, joka on tullut voimaan 1.4.2015. Säännöksen mukaan opetuksen maksuttomuus ei estä ammattikorkeakoulua järjestämästä sellaista yhteis- tai kaksoistutkintoon johtavaa opetusta, johon liittyvästä omasta osuudestaan ulkomaalainen korkeakoulu perii maksun.

Kannusteet jäädä Suomeen

Maamme korkeakouluissa opiskelee vuosittain vajaat 20 000 ulkomaan kansalaista. Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä, että mahdollisimman moni suomalaisen korkeakoulutuksen saanut ulkomaalainen opiskelija valmistuttuaan jää Suomeen ja omalla työpanoksellaan osaltaan vahvistaa

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp

maamme osaamis pääomaa. Suomessa ei ole toistaiseksi kattavasti selvitetty ulkomaalaisten opiskelijoiden merkitystä kansantaloudelle siten, että selvityksessä olisi otettu huomioon opiskelijoiden kulutus Suomessa, koulutuksen ja tukipalveluiden kustannukset sekä työllistyminen suomalaisille työmarkkinoille. Eri Euroopan maissa, mm. Tanskassa, tehtyjen selvitysten mukaan ulkomaalaiset opiskelijat, erityisesti maisterivaiheen opiskelijat, hyödyttävät selvästi kansantaloutta, vaikka heidän opiskeluaan tuettaisiin julkisin varoin.

Hallituksen esityksessä on viitattu hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan valmistuneita kannustetaan jäämään Suomeen töihin esimerkiksi verovähennysoikeudella. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhtenä mahdollisena vaihtoehtona voidaan pitää opintolainahyvityksen kaltaista hyvitystä, joka maksetaan suomalaisesta korkeakoulusta valmistuneelle, lukuvuosimaksuja maksaneelle ja Suomessa määrääjän työskennelleelle henkilölle. Mahdollisten kannusteiden valmistelu on vasta suunnitteluvaiheessa.

Sivistysvaliokunta pitää tärkeänä sen selvittämistä, miten hyvin tutkintojärjestelmämme edistävät tai mahdollisesti haittaavat ulkomaalaisen valmistuneen opiskelijan integroitumista maahan. Saadun selvityksen mukaan korkeakoulut voivat esimerkiksi lukuvuosimaksuista saatavalla lisärahoituksella parantaa kielten opetusta sekä työelämään ja suomalaiseen yhteiskuntaan integroitumista. Valiokunta korostaa, että kyse on kaikista maista, myös EU/ETA-maista tulevien opiskelijoiden jäämisestä Suomeen. Maamme elinkeinoelämä elää voimakasta murrosvaihetta, jossa korkean koulutuksen saaneen henkilökunnan tarve korostuu. Selviytyminen kovenevassa kansainvälisessä kilpailussa edellyttää yritysten aitoa kansainvälistymistä. Valiokunta ehdottaa, että osana tätä suomalaisen työelämän kehitystä arvioidaan ja parannetaan yritysten valmiutta palkata suomalaisen korkeakoulututkinnon suorittaneita osaavia ulkomaalaisia työntekijöitä.

Oikaisumenettely

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi yliopistolain oikaisumenettelyä koskevaa 82 §:ä, jota on muutettu laajan hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten uudistamishankkeen yhteydessä 1.1.2016 voimaan tulevalla lailla (laki yliopistolain muuttamisesta 960/2015; HE 230/2014). Säännöksen mukaisia oikaisupyynnölle asetettuja määräaikoja ehdotetaan yhdenmukaistettaviksi siten, että myös pykälän 4 momentissa tarkoitettuun oikaisupyynnön johdosta tehtyyn päätökseen saisi vaatia oikaisua 14 päivän kuluessa siten kuin hallintolaissa säädetään. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan vastaava 14 päivän oikaisuvaatimusaika sisältyy voimassa olevan ammattikorkeakoululain 57 §:n 3 momenttiin. Sivistysvaliokunta pitää perusteltuna ja kannatettavana, että oikaisuvaatimukset eri korkeakoulusektoreilla vastaavat toisiaan.

Uudistuksen seuranta

Hallituksen esityksen mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa lukuvuosimaksujen käyttöönoton vaikutuksia ja maksuista korkeakouluille kertyviä tuottoja sekä arvioi lainsäädännön toimivuutta koulutusviennin edistämisen näkökulmasta. Opetus- ja kulttuuriministeriö asettaa tarkoitusta varten seuranta- ja arviointiryhmän. Sivistysvaliokunta pitää uudistuksen seurantaan ja vaikutusten arviointia sekä lyhyellä että pitkällä tähtäimellä erittäin tärkeänä. Seurantaryhmään on koottava kattava edustus koko korkeakoulu yhteisöstä.

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Sivistysvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 77/2015 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Helsingissä 8.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Tuomo Puumala kesk
varapuheenjohtaja Sanna Lauslahti kok
jäsen Li Andersson vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Marisanna Jarva kesk
jäsen Kimmo Kivelä ps (osittain)
jäsen Mikaela Nylander r
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Nasima Razmyar sd
jäsen Saara-Sofia Sirén kok
jäsen Jani Toivola vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Kaj Laine

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp
Vastaus

VASTALAUSE 1

Perustelut

Valiokunnan mietinnössä esitetään hallituksen esityksen mukaisesti, että yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin säännökset Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolisilta opiskelijoilta perittävistä lukuvuosimaksuista alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa vieraskielisessä koulutuksessa. Lisäksi kumottaisiin yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännökset, jotka koskevat koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaa.

On monia syitä siihen, miksi lukukausimaksuja ei tulisi asettaa. EU/ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksuista on huonoja kokemuksia muista Pohjoismaista, eikä opetus- ja kulttuuriministeriön vuosina 2010—2014 järjestämästä lukukausimaksukokeilusta voi vetää minkäänlaisia johtopäätöksiä, jotka puoltaisivat maksujen vakinaistamista.

EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien maksavien opiskelijoiden määrä tulee olemaan vähäinen, joten lukukausimaksuista tuleva tuottoakin tulee olemaan vähäinen. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, korkeakouluilla tulee jatkossa olla apurahajärjestelmä, jolla tuetaan maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden opiskelua. Marginaaliseksi jäävät tulot tulevat näin ollen vain kiertämään apurahoiksi sekä maksu- ja apurahajärjestelmän hallintoon. Lisäksi korkeakoulut joutuvat panostamaan koulutusohjelmien markkinointiin ja opiskelijarekrytointiin aivan uudella tavalla maksullisuuden seurauksena. Lukukausimaksujen tuomat kustannukset on havaittu muissa Pohjoismaissa niiden käyttöön ottamisen jälkeen.

EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden määrän vähäisyys tulee vaikuttamaan myös korkeakoulujen kansainvälistymiskehitykseen ja koulutuksen laatuun. Ruotsi otti lukukausimaksut käyttöön ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille vuonna 2011, minkä seurauksena ETA-alueen ulkopuolelta saapuvien opiskelijoiden määrä romahti 79 prosenttia. Kokonaisuudessaan kansainvälisten opiskelijoiden määrä laski kolmanneksella. Tanska otti lukukausimaksut käyttöön ETA-maiden ulkopuolelta tuleville opiskelijoille vuonna 2006, minkä seurauksena ETA-alueen ulkopuolelta saapuvien opiskelijoiden määrä romahti 35 prosenttia.

Pakollisten maksujen johdosta on todennäköistä, että useampi koulutusohjelma joutuu vähentyneen opiskelijamäärän takia lakkautusuhan alle. Näin tulee käymään etenkin pääkaupunkiseudun ulkopuolella sijaitsevilla korkeakouluilla. Tämä vahingoittaa koko seudun kansainvälistymiskehitystä.

Kansainvälinen korkeakouluympäristö on edellytys sekä tutkimuksen ja opetuksen laadun kehittämiseksi, mutta myös suuri etu opiskelijoiden menestymiseen myöhemmässä työelämässä. Kaikilla ei ole mahdollisuutta vaihto-opintoihin tai työharjoitteluun ulkomailla, joten korkeakoulujen on panostettava myös niin kutsuttuun kotikansainvälistymiseen. Kotikansainvälistyminen edistää kielitaitoa, kulttuurien välistä viestintää ja kansainvälisiä verkostoja.

Lukukausimaksujen käyttöönotto lisää eriarvoisuutta opiskelijoiden välillä ja heikentää koulutuksen alueellista tasa-arvoa. Lukukausimaksut asettavat opiskelijat aina eriarvoiseen asemaan

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp
Vastalause 1

keskenään. Lukukausimaksut sekä EU/ETA-maiden ulkopuolisille hakijoille asetetut hakijamaksut nostavat useiden maiden kansalaisten kynnystä hakea tutkintokoulutukseen ja tulevat yksipuolistamaan suomalaisiin korkeakouluihin saapuvia kansallisuuksia. Tämä on ristiriidassa opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulutuksen kansainvälistymisstrategian kanssa, jonka määränä on kansainvälisten opiskelijoiden määrän ja lähtömaiden moninaisuuden lisääminen.

Kuten aiemmin totesimme, pohjoismaisten kokemusten perusteella voimme olettaa, että kansainvälisten tutkinto-opiskelijoiden määrä romahtaa lukukausimaksujen myötä. On todennäköistä, että jatkossa kansainvälisyys keskittyy pääkaupunkiseudun korkeakouluihin, etenkin yliopistoihin. Tämä heikentäisi koulutuksen alueellista tasa-arvoa. Iso-Britanniassa on todettu, että etäisyys pääkaupunkiin ja korkeakoulun tunnettavuus vaikuttavat kansainvälisten opiskelijoiden hakijamäärään.

Koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman lakkauttamisen osalta on todettava, että lakkauttamisen sijaan suunnitelmaa olisi kehitettävä vähemmän yksityiskohtia sisältävän, yleisemmällä tasolla toimivan suunnitelman suuntaan. Suomen koulutuspolitiikkaa on jatkossakin ohjattava selkeällä, läpinäkyvällä ja helposti seurattavalla tavalla. Hallitusohjelma ei ole tähän riittävä väline. Hallitus kohdistaa tällä kaudella valtavia leikkauksia kasvatukseen, koulutukseen ja tutkimukseen. Samalla se uhkaa murtaa kyseessä olevalla lukukausimaksuesityksellään suomalaisen koulutusjärjestelmän kulmakiven, maksuttoman koulutuksen periaatteen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hallituksen esitykseen HE 77/2015 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 8.12.2015

Li Andersson vas
Jani Toivola vihr
Nasima Razmyar sd

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp
Vastalause 2

VASTALAUSE 2

Perustelut

En hyväksy lakiehdotusta, jonka perusteella ehdotetaan lisättäväksi yliopistolakiin ja ammatti-korkeakoululakiin pykälää, joissa säädetään Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolisilta opiskelijoilta perittävistä lukuvuosimaksuista alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa vieraskielisessä koulutuksessa. Lukuvuosimaksun määrä olisi vähintään 1 500 euroa lukuvuodessa. Korkeakouluilla tulisi olla apurahajärjestelmä, jolla tuetaan maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden opiskelua (HE 77/2015 vp).

Esitystä vastusti yhteensä 22 lausunnonantajaa. Esitys vaarantaa korkeakoulujen kansainvälistymiskehityksen ja rikkoo maksuttoman koulutuksen periaatetta. Lukuvuosimaksut eivät myöskään tuota niin paljon kuin on esitetty, vaan voivat sen sijaan olla taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti haitallisia. Ainakin Ruotsissa ja Tanskassa ulkopuolisten oppilaiden määrä on romahtanut lukukausimaksujen myötä.

Samok totesi lausunnossaan, että "Hallituksen esityksessä myönnetään, että maksuilla ei saada aikaan lisätuloja, ainakaan alkuvaiheessa. Ruotsissa resurssit ovat hupenneet ohjelmien markkinointiin ja maksuhallinnon pyörittämiseen. Siellä on maksujen käyttöönoton jälkeen jouduttu lakkauttamaan merkittävä määrä kansainvälisiä maisteriohjelmiä, erityisesti tekniikan ja luonnontieteiden alalla. Maksujen käyttöönotto siis johtanee uusiin YT-neuvotteluihin korkeakouluissa opiskelijoiden suunnatessa maksutonta koulutusta tarjoaviin maihin, esimerkiksi Saksaan."

Lukuvuosimaksujen käyttöönotto vaarantaa suomalaisen tasa-arvoisen ja saavutettavan koulutuksen kulmakiven eli maksuttoman koulutuksen periaatteen, toteaa SYL huolestuneena omassa lausunnossaan. Lisäksi SYL toteaa, että "kansainvälisen opiskelijaliikkuvuuden rinnastaminen koulutusvientiin on erittäin kyseenalaista... SYL haluaisikin selvyiden siihen, määritelläänkö kansainvälisten opiskelijoiden maksullinen tutkintokoulutus koulutusvienniksi vai ei. Mikäli määritellään, on täysin kestäväntöntä, että korkeakoulut käyttävät siihen perusrahoitusta. Maksullisen koulutuksen järjestäminen ei saa olla pois korkeakoulujen perustoiminnasta. Tiede ja tutkimukseen perustuva ylin opetus on luonteeltaan ja perustaltaan kansainvälistä. Suomalaiset yliopistot eivät elä ja hengitä ilman kansainvälistä opiskelija- tutkija ja opettajaliikkuvuutta, joka ollaan nyt vaarantamassa. Kansainvälisyys palvelee myös suomalaista opiskelijoita, kuten verrokkeissa Ruotsissa ja Tanskassa lukukausimaksujen käyttöönottoa seurasi opiskelijamäärien romahtaminen jopa 80 prosenttia."

Professoriliitto toteaa omassa lausunnossaan, että "Yliopistoille on turvattu Suomen perustuslaissa itsehallinto. Itsehallinto tarkoittaa käytännössä yliopistolle mahdollisimman suuret vapaudet omiin päätöksiin. Kaikenlaisten pakkojen asettamista yliopistolle tulee tarkastella myös tätä taustaa vasten... Lakiesitysluonnosta perustellaan mm. korkeakoulujen rahoituspohjan laajentamisella. Perusteluissa ei ole pystytty osoittamaan, että tällainen pakkotoiminta todellisuudessa laajentaisi rahoituspohjaa ja varsinkaan vahvistaisi korkeakoulujen taloutta."

Valiokunnan mietintö SiVM 13/2015 vp
Vastalause 2

Tieteentekijöiden liitto ei myöskään tue hallituksen esitystä ja toteaa, että "Vuosina 2010—2014 järjestetty maksukokeilu ei tuottanut taloudellista voittoa. Lukukausimaksut vähentäisivät kansainvälisten opiskelijoiden määrää, kuten Ruotsissa ja Tanskassa on käynyt. Siellä tulot lukuvuosisimaksuista ovat jääneet marginaalisiksi ja kuluneet toisaalta apurahoihin ja toisaalta maksu- ja apurahahallinnon pyörittämiseen. Jatkossa kansainvälistyminen keskittyisi pääkaupunkiseudun yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin. Isossa-Britanniassa on todettu, että lukukausimaksu vähentävät hakijamääriä etenkin vähemmän tunnetuissa korkeakouluissa. Ruotsissa kansainväliset opiskelijat ovat keskittyneet kolmeen suurimpaan kasvukeskukseen. Hallituksen esityksessä ohitetaan tuoreet selvitykset ulkomaalaisten opiskelijoiden merkityksestä kansantaloudelle. Eri Euroopan maissa tehtyjen selvitysten mukaan ulkomaalaiset opiskelijat hyödyttävät selvästi kansantaloutta, vaikka heidän opiskeluaan tuettaisiin julkisin varoin. Suomessa VATT ja CIMO julkaisivat vastaavan esiselvityksen. Selvityksessä todetaan, että kansainvälisen opiskelijan nettotuotto Suomelle voi olla jopa 200 000 euroa. Tilastokeskuksen mukaan noin 70 % on työelämässä. Hyöty kertyy maahan jäävien ja työllistyvien opiskelijoiden verotuloista sekä heidän suomalaisille yrityksille tuomastaan osaamisesta."

Oulun yliopisto toteaa lausunnossaan, että "lukukausimaksukokeilu ei antanut riittävän hyvää käsitystä lukukausimaksujen vaikutuksesta. Ruotsin ja Tanskan kokemukset osoittavat, että EU- ja ETA-maiden ulkopuoliset hakijamäärät tulevat todennäköisesti laskemaan voimakkaasti. Suomi ei ole kielensä, rajallisen kokonsa ja taloustilanteensa takia niin houkutteleva maksullisen korkeakoulutuksen kohdemaaksi kuin pohjoismaiset verrokkinsa. Suomen vientitalouden kehittymisen näkökulmasta EU- ja ETA-maiden ulkopuoliset maat ovat tärkeitä. Näistä lähtömaista tulevat alumnit ovat verkostojen ja uusien liiketoimintamahdollisuuksien näkökulmasta keskeisiä toimijoita.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hallituksen esitykseen HE 77/2015 vp sisältyvä 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin sivistysvaliokunnan mietinnön mukaisena paitsi että 10 § poistetaan ja

että hallituksen esitykseen HE 77/2015 vp sisältyvä 2. lakiehdotus hyväksytään muutoin sivistysvaliokunnan mietinnön mukaisena paitsi että 13 a § poistetaan.

Helsingissä 8.12.2015

Mikaela Nylander r