

LUONNOS
22.4.2026

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain, ammattikorkeakoululain, opintotukilain 4 §:n ja korkeakoulujen opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yliopistolakia, ammattikorkeakoululakia, opintotukilakia ja korkeakoulujen opiskeluterveydenhuollosta annettua lakia.

Esityksen mukaan korkeakouluille annettaisiin mahdollisuus järjestää suomen- ja ruotsinkielisiin alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin sekä ammattikorkeakoulututkintoihin ja ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin johtavaa koulutusta myös maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena. Avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen ei sovellettaisi opiskelijavalintoja ja opiskeluoikeutta koskevia yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännöksiä. Avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävä maksullinen tutkintokoulutus ei saisi heikentää korkeakoulujen järjestämää muuta tutkintokoulutusta ja siitä olisi perittävä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Avoimena korkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavat opiskelijat eivät olisi oikeutettuja opintotukeen eivätkä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluihin.

Esitys liittyy pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan hallituksen tavoitteena on nostaa korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuus lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä, lisätä jatkuvan oppimisen tarjonnan markkinalähtöisyyttä ja poistaa esteitä yksityisen rahoituksen kasvattamiselta. Esityksen tavoitteena on tukea ja joustavoittaa yksilöiden koulutuspolkuja sekä laajentaa korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen tarjontaa ja suorittamismahdollisuuksia myös ilman julkista rahoitusta. Maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle ehdotetaan mahdollisuutta maksulliseen tutkintokoulutukseen erityisesti työssäkäyville ja korkeakoulututkinnon jo suorittaneille. Koulutukseen voisi kuitenkin osallistua myös ensimmäistä korkeakoulututkintoaan suorittavat. Samalla säilytetään pääperiaate korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen maksuttomuudesta eikä heikennetä kenenkään nykyistä mahdollisuutta osallistua maksuttomaan tutkintokoulutukseen.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2028.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintokoulutus ja muu koulutus ja niiden maksullisuus.....	5
2.1.1 Yleistä	5
2.1.2 Lukuvuosimaksullinen koulutus	5
2.1.3 Tilaukoulutus	6
2.2 Korkeakoulujen muu kuin tutkintotavoitteinen opetus	8
2.2.1 Erikoistumiskoulutukset.....	8
2.2.2 Avoin korkeakouluopetus	9
2.2.3 Muut koulutukset	15
2.2.4 Nykytilan arviointia	15
3 Tavoitteet.....	19
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	19
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	19
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	21
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	21
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	23
4.2.3 Sukupuolivaikutukset.....	26
4.2.4 Vaikutukset korkeakoulujen tutkintoon johtaviin koulutuksiin hakeville sekä korkeakouluopiskelijoille.....	27
4.2.5 Vaikutukset korkeakouluille	32
4.2.6 Vaikutukset muille organisaatioille.....	35
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	36
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	36
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	40
6 Lausuntopalaute.....	40
7 Säännöskohtaiset perustelut	40
7.1 Yliopistolaki.....	40
7.2 Ammattikorkeakoululaki.....	43
7.3 Opintotukilaki	46
7.4 Laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta	46
8 Lakia alemman asteinen sääntely	46
9 Voimaantulo	47
10 Toimeenpano ja seuranta	47
11 Suhde muihin esityksiin.....	48
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	48
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	48
LAKIEHDOTUKSET	55
1. Laki yliopistolain muuttamisesta	55

LUONNOS
22.4.2026

2. Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta	57
3. Laki opintotukilain 4 §:n muuttamisesta.....	59
4. Laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	60
LIITE	61
RINNAKKAISTEKSTIT	61
1. Laki yliopistolain muuttamisesta	61
2. Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta	64
3. Laki opintotukilain 4 §:n muuttamisesta.....	67
4. Laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.....	68

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus sitoutuu tekemään toimenpiteitä, joilla korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä pyritään nostamaan mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Tämä edellyttää nykyisen koulutuskapasiteetin entistä tehokkaampaa kohdentamista ja vaihtoehtoisten koulutuspolkujen laajentamista. Samalla hallitusohjelmassa korostetaan jatkuvan oppimisen tarjonnan markkinalähtöisyyden lisäämistä ja yksityisen rahoituksen esteiden poistamista. Hallitusohjelman mukaan ”vahvistetaan avoimen korkeakouluopetuksen roolia väylänä osaamisen kehittämisessä. Jotta monipuolinen osaamisen kehittäminen eri aloilla avoimen korkeakouluopetuksen kautta on mahdollista, lisätään koulutuksen järjestäjän mahdollisuuksia periä nykyistä korkeampia maksuja, jotka vastaavat paremmin koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.” Koulutus- ja osaamistason nostamiseksi hallitus on lisännyt korkeakoulujen aloituspaikkoja sekä käynnistänyt toimenpiteitä, joiden tavoitteena on kohdistaa olemassa olevia julkisia resursseja heihin, joilla ei ole aiempaa opiskeluoikeutta tai korkeakoulututkintoa.

Osana kasvuun tähtäviä toimenpiteitä hallitus linjasi kevään 2025 kehysriihessä avoimen korkeakouluopetuksen kehittämistoimista. Linjauksen mukaisesti korkeakoulututkinnon suorittaminen avoimessa yliopistossa ja avoimessa ammattikorkeakoulussa mahdollistetaan. Avoimen korkeakoulutuksen maksusääntelyä vapautetaan siten, että korkeakoulut voivat paremmin kattaa avoimesta koulutuksesta niille aiheutuvia kustannuksia.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä virkatyönä hallituksen kehysriihessä 2025 tekemän linjauksen pohjalta. Avoimen korkeakoulutuksen kehittämiseen liittyvää säädös- ja muuta valmistelua tukemaan ja ohjaamaan opetus- ja kulttuuriministeriö on 8.10.2025 asettanut ohjausryhmän, jonka toimikausi on 8.10.2025–31.10.2027. Ministeriön johdolla toimivassa ohjausryhmässä ovat edustettuina korkeakoulut, korkeakoulujen rehtorineuvostot, korkeakoulujen ja toisen asteen opiskelijajärjestöt, opinto-ohjaajat sekä vapaan sivistystyön oppilaitokset. Enemmistö ohjausryhmästä ei ole kannattanut esityksen mukaista mallia, vaan he ovat edellyttäneet laajempaa yhteiskunnallista keskustelua koulutuksen maksullisuudesta ja ehdottaneet selvitystä vaihtoehtoisista ehdotuksista uusiksi rahoituslähteiksi valtion rahoituksen rinnalla. Lisäksi ohjausryhmän yliopistoja ja ammattikorkeakouluja edustavat jäsenet esittivät vaihtoehtoisia mallia, jossa maksullinen koulutus koskisi erillisiä täydennyskoulutustyyppisiä lyhyttutkintoja ilman koulutuksen järjestämistavan sitomista avoimeen korkeakouluopetukseen.

Esityksen valmistelusta on lisäksi keskusteltu useissa eri ministeriön ja eri sidosryhmien tilaisuuksissa, kuten koulutuksesta vastaavien vararehtorien ja johtajien kokouksessa syksyllä 2025 ja keväällä 2026, Arenen ja Unifin kanssa käydyissä keskusteluissa sekä korkeakoulujen ja tiedelaitosten johdon seminaarissa syksyllä 2025.

Esityksen valmistelun suuntaviivoja on käsitelty lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä 31.3.2026. Hallituksen esityksen luonnos on ollut käsiteltävänä ministerityöryhmän käsittelyssä lausuntokierrokselle lähettämistä varten 15.4.2026.

LUONNOS
22.4.2026

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausuntoja lausuntopalvelu.fi -palvelussa XX.4.2026–XX.5.2026. Lausunnot ja muut hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM062:00/2025>.

Hallituksen esityksen luonnoksesta saatua lausuntopalautetta on käsitelty lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä x.x.2026. Hallituksen esityksen lähettämisestä valtioneuvoston käsittelyyn on päätetty lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä x.x.2026.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintokoulutus ja muu koulutus ja niiden maksullisuus

2.1.1 Yleistä

Yliopistolain (558/2009) 7 §:n mukaan yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä ja taiteellisia jatkotutkintoja. Yliopistoissa suoritettavista tutkinnoista, tutkintojen tavoitteista, opintojen rakenteesta ja muista opintojen perusteista sekä siitä, mitä tutkintoja kussakin yliopistossa voidaan suorittaa (*koulutusvastuu*), säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Yliopistot voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta.

Ammattikorkeakoululain (932/2014) 10 §:n mukaan ammattikorkeakoulussa annetaan sille myönnetyn toimiluvan rajoissa korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta ja ammatillista opettajankoulutusta. Ammattikorkeakoulu voi järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan suorittaa ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut ammattikorkeakoululta ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto-oikeuden. Ammattikorkeakoulu voi lisäksi järjestää maahanmuuttajille maksutonta koulutusta, jonka tavoitteena on antaa kielelliset ja muut tarvittavat valmiudet ammattikorkeakouluopintoja varten.

Korkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat yliopistolain 8 §:n ja ammattikorkeakoululain 12 §:n mukaan opiskelijalle maksuttomia. Korkeakoulututkintoon johtavan opetuksen maksuttomuus on vahva pääperiaate, mutta siitä on yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa säädetty poikkeuksia, jotka koskevat vieraskielisessä tutkintokoulutuksessa perittäviä lukuvuosimaksuja sekä tilauskoulutusta.

2.1.2 Lukuvuosimaksullinen koulutus

Lukuvuosimaksut otettiin käyttöön korkeakouluissa alun perin 2010–2014 kestäneenä määräaikaisena kokeiluna, jossa korkeakouluilla oli mahdollisuus periä maksuja vieraskielisiin ylempiin korkeakoulututkintoihin ja ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin hyväksytyiltä EU/ETA-alueen ulkopuolisilta opiskelijoilta. Kokeiluun osallistuminen oli vapaaehtoista, ja korkeakoulut määrittelivät itse maksujen suuruuden.

LUONNOS 22.4.2026

Lukuvuosimaksukokeilun jälkeen yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia muutettiin 1.1.2016 lukien siten, että korkeakoulut saivat ensin halutessaan periä enintään 1 500 euron lukuvuosimaksuja EU- ja ETA-alueen ulkopuolisilta opiskelijoilta vieraskielisissä koulutusohjelmissa. Lukuvuosimaksuja oli velvollisuus periä niiltä opiskelijoilta, jotka aloittivat opintonsa 1.8.2017 tai sen jälkeen. Osana Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman täytäntöönpanoa on vuonna 2024 säädetty lukuvuosimaksujen täyskatteellisuudesta 1.8.2026 tai sen jälkeen opintonsa aloittavien osalta.

Voimassa olevan yliopistolain 10 §:n (658/2024; voimaantulo 1.8.2026) ja ammattikorkeakoululain 13 a §:n (659/2024; voimaantulo 1.8.2026) mukaan yliopiston ja ammattikorkeakoulun on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon sekä ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattavat maksut lukuvuodessa.

Lukuvuosimaksua ei kuitenkaan peritä: 1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on erityisosajalain nojalla myönnetty EU:n sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä; 2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä; 3) muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn ulkomaalaislaissa tarkoitettujen jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä; 4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella; 5) tilauskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalla; taikka 6) Euroopan unionin rahoittamassa Erasmus Mundus -ohjelmassa opiskelevalla Erasmus Mundus -apurahan saajalta.

Yliopiston ja ammattikorkeakoulun vuosittaisen lukuvuosimaksutuoton tulee kattaa lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden koulutuksen järjestämiskustannukset, joihin sisältyy myös opiskelijoille maksetut apurahat ja muut avustukset. Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista yliopiston ulkopuolisista lähteistä peräisin olevista lahjoituksista tai avustuksista maksettavia apurahoja ja avustuksia ei huomioida koulutuksen järjestämiskustannuksissa. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut päättävät koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen sekä apurahojen ja muiden avustusten maksamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Opetuksen maksuttomuutta koskevan säännöstä lukuun ottamatta lukuvuosimaksulliseen koulutukseen sovelletaan samoja yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännöksiä kuin maksuttomaankin koulutukseen. Lukuvuosimaksulliseen koulutukseen osallistuvat ovat oikeutettuja erilaisiin etuisuuksiin ja palveluihin samoin perustein kuin maksuttomaan koulutukseen osallistuvat. Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden oikeutta opintotukeen ei ole erikseen rajattu, mutta Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevilla muilla kuin Suomen kansalaisilla ja heihin rinnastettavilla ei ole oikeutta opintotukeen (opintotukilaki 65/1994, 1 §)

2.1.3 Tilauskoulutus

Yliopistolain 9 §:n (658/2024) ja ammattikorkeakoululain 13 §:n (659/2024) mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat järjestää opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa

opetusta niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö (*tilauskoulutus*). Tilauskoulutus on osa korkeakoulujen koulutusvientä ja sen tarkoituksena on mahdollistaa tutkintokoulutuksen myynti liiketaloudellisin ehdoin tilaajan erilaisiin tarpeisiin. Tilauskoulutuksen järjestäminen perustuu korkeakoulun ja tilaajan väliseen sopimukseen ja korkeakoulu päättää itsenäisesti kenelle, minkä sisältöistä ja minkälaiselle ryhmälle se tutkintokoulutusta myy.

Yliopistolain 9 §:n ja ammattikorkeakoululain 13 §:n mukaan tilauskoulutuksena annettavan opetuksen on yliopistojen osalta liityttävä sellaiseen perus- tai jatkokoulutukseen, jossa yliopistolla on tutkinnonanto-oikeus, ja ammattikorkeakoulujen osalta ammattikorkeakoulun toimiluvassa määrättyyn koulutustehtävään. Tilauskoulutuksen järjestäminen ei saa heikentää yliopiston tai ammattikorkeakoulun antamaa perus- tai jatkokoulutusta. Yliopisto tai ammattikorkeakoulu ei saa järjestää tilauskoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää yliopistolain 36 §:n tai ammattikorkeakoululain 28 §:n mukaisen opiskelijavalinnan. Yliopisto tai ammattikorkeakoulu ei saa myöskään järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on välittää opiskelijoita yliopiston tutkinto-opiskelijoiksi siten, että opiskelijoiden välittäminen on voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa.

Tilauskoulutuksena suoritetaan samoja korkeakoulututkintoja kuin muussakin korkeakoulujen järjestämässä tutkintokoulutuksessa. Korkeakoulu vastaa opetuksen laadusta ja osaamisen arvioinnista myös tilauskoulutuksessa.

Yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa on erikseen säädetty, mitä säännöksiä tilauskoulutukseen osallistuvaan sovelletaan. Tilauskoulutusopiskelijoihin sovelletaan yliopistolain ja ammattikorkeakoululain kelpoisuussäännöksiä, opiskeluoikeuden peruuttamiseen liittyviä ns. SORA-säännöksiä, kurinpitosäännöksiä sekä muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Muilta osin opiskelijan asemasta sovitaan korkeakoulun ja tilaajan kesken. Tilauskoulutukseen osallistuviin ei sovelleta korkeakoulujen opiskelijavalintasäännöksiä, vaan opiskelijaryhmä valikoituu lähtökohtaisesti tilaajan toimesta. Tilauskoulutusopiskelijat eivät kuulu yliopistolain nojalla ylioppilaskuntaan, mutta ylioppilaskunta voi halutessaan ottaa heitä jäsenikseen. Tilauskoulutusopiskelijat eivät ole myöskään oikeutettuja opiskelijaterveydenhuollon palveluihin (laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta 695/2019, 2 §), eivätkä ateriatukeen (valtioneuvoston asetus korkeakouluopiskelijoiden ruokailun tukemisen perusteista 375/2020, 1 §). Tilauskoulutusopiskelijoiden opintotukioikeutta ei ole erikseen rajattu, mutta Suomessa opiskelutarkoituksessa oleskelevilla muilla kuin Suomen kansalaisilla ja heihin rinnastettavilla ei ole oikeutta opintotukeen (opintotukilaki 65/1994, 1 §). Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaan yliopiston tulee huolehtia siitä, että tilauskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet ja että tilauskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.

Yliopiston on perittävä koulutuksen tilaajalta tilauskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Korkeakoulu ei peri tilauskoulutusopiskelijoilta lukuvuosimaksuja tai muitakaan maksuja, vaan koulutuksen kustannukset maksaa kokonaisuudessaan tilaaja.

Koulutuksen tilaajalla on sen sijaan oikeus periä tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja. Tilaaja ei voi

kuitenkaan periä 3 momentissa tarkoitettua maksua: 1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on erityisosaajalain nojalla myönnetty EU:n sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä; 2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä; 3) muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn ulkomaalaislaissa tarkoitettua jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä; taikka 4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella. Edellä mainitut henkilöt, joilta tilaaja ei voi periä maksuja, ovat samoja henkilöitä, joilta ei voi yliopistolain 10 §:n ja ammattikorkeakoululain 13 a §:n mukaan periä lukuvuosimaksuja.

2.2 Korkeakoulujen muu kuin tutkintotavoitteinen opetus

2.2.1 Erikoistumiskoulutukset

Vuonna 2015 lainsäädännöllä käyttöön otetut korkeakoulujen erikoistumiskoulutukset on tarkoitettu korkeakoulututkimuksen suorittaneille ja työelämässä toimiville ja niille, joilla korkeakoulu toteaa muutoin olevan opintoja varten riittävät tiedot ja valmiudet. Tavoitteena on tarjota työelämässä toimiville asiantuntijoille ja asiantuntijoiksi tähtääville osaamista korkeakoulujen tutkimus- ja kehittämisosaamiselle ja painoaloille perustuvalla koulutuksella. Erikoistumiskoulutuksilla tuotetaan osaamista sellaisilla asiantuntijuuden aloilla, joilla ei ole markkinaehtoisesti toteutettua koulutustarjontaa. Erikoistumiskoulutusten ei näin ole tarkoitus kilpailla avoimilla koulutusmarkkinoilla toimivan tarjonnan kanssa. Erikoistumiskoulutuksessa opiskelijalta saadaan periä maksuna enintään 120 euroa opinto-oikeuteen kuulualta opintopisteeltä. Erikoistumiskoulutukset ovat vähintään 30 opintopisteen laajuisia ja ne sisältyvät kansalliseen tutkintojen viitekehukseen tasoille kuusi ja seitsemän.

Erikoistumiskoulutuksena voidaan järjestää vain koulutus, jonka perusteista on sovittu yliopistojen tai ammattikorkeakoulujen keskinäisessä yhteistyössä. Sopimuksen syntyminen edellyttää, että sopimuksen sopijaosapuolet muodostavat niiden yliopistojen tai ammattikorkeakoulujen enemmistön, joilla on koulutusvastuu sillä koulutusalailla, jolla erikoistumiskoulutus järjestetään. Sopimusmenettelyn aikana on tehtävä yhteistyötä työ- ja elinkeinoelämän edustajien kanssa. Sopimusmenettely tähtää siihen, että erikoistumiskoulutuksilla vastataan yhteiskunnallisesti merkittävään pysyväisluonteiseen ja syvälliseen asiantuntijuuden kehittämistarpeeseen. Ne ovat luonteeltaan erilaisia kuin nopeasti muuntuvat ja toteutettavat lyhyemmät täydennyskoulutukset. Opetushallitus pitää erikoistumiskoulutuksista julkista luetteloa.

Yliopistoissa erikoistumiskoulutuksiin on osallistunut enimmillään lähes 400 henkilöä (vuonna 2019), vuonna 2024 osallistujia oli noin 260 ja he suorittivat yhteensä 10 791 opintopistettä. Eniten osallistuttiin yhteiskunnallisten alojen koulutuksiin. Ammattikorkeakoulujen erikoistumiskoulutuksissa suorittajia oli vuonna 2024 noin 500 ja he suorittivat 18 231 opintopistettä. Suoritusten ja suorittajien määrä on laskenut noin kolmannekseen huippuvuosien 2019–2021 suoritustasosta. Eniten osallistuttiin sosiaali- ja terveystieteiden koulutuksiin.

2.2.2 Avoin korkeakouluopetus

Voimassa olevan yliopistolain 7 §:n ja ammattikorkeakoululain 10 §:n mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat järjestää tutkintojen osia sisältävää koulutusta avoimena yliopisto-opetuksena.

Avoimena korkeakouluopetuksena ei voi suorittaa koko korkeakoulututkintoa vaan ainoastaan korkeakoulututkintojen osia. Avoimena korkeakouluopetuksena voidaan järjestää tutkintoihin kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto-oikeuden. Velvoitetta avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen ei ole vaan korkeakoulut päättävät itsenäisesti avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnastaan.

Avoimen korkeakouluopetuksen päämäärät ja tehtävät

Avoimen korkeakouluopetuksen historia ulottuu Suomessa 1970-luvulle, jolloin avoimen yliopiston käsite tuli suomalaisen keskusteluun. Se näyttäytyi kuitenkin ensin melko abstraktina käsitteenä, joka ymmärrettiin eri yhteyksissä eri tavoin. Siihen liitettiin kuitenkin hyvin vahvasti ajatus sivistyksellisestä ja koulutuksellisesta tasa-arvosta. Avoimen yliopiston toiminta vakiinnutettiin 1980-luvulla. Koulutuksellinen tasa-arvo määrittyi erityisesti eri väestöryhmien mahdollisuutena korkeakoulutasoisiin opintoihin, osallistuminen ei saanut riippua aiemmasta koulutustaustasta. Vuosille 1983–86 hyväksytyssä korkeakoululaitoksen kehittämissuunnitelmassa avoimen korkeakoulun paikka määritettiin osaksi yliopistojen täydennyskoulutustoimintaa ja vuonna 1984 opetusministeriö antoi ensimmäiset ohjeet avoimen korkeakoulun järjestämisestä. Osana täydennyskoulutusta myös osallistujien ammatillisiin tavoitteisiin vastaaminen avoimen korkeakoulun tehtävänä vahvistui¹.

1990-luvulla avoimen yliopiston tavoitteeksi asetettiin myös tutkintotavoitteisen koulutuksen mahdollisuuksien lisääminen. Kehittämissuunnitelman (OPM 1991) mukaan avointa korkeakouluopetusta kehitettäisiin korkeakoulututkintoon johtavana väylänä ja tavoitteena olisi, että aikuisille olisi tarjolla tutkinnon suorittamisoikeuteen johtavia opintokokonaisuuksia. 1990-luvulla muuttui kuitenkin myös avoimen yliopiston tehtävä erityisesti aikuisille suunnattuna opiskelumuotona. Avoimen yliopiston opintoihin oli vielä 1990-luvulle tultaessa suosituksena 25-vuoden ikäraja. 1990-luvun laman aikana opetusministeriö osoitti vuonna 1993 avoimeen yliopisto-opetukseen merkittävän lisärahoituksen, jonka tarkoituksena oli vähentää nuorisotyöttömyyden haittoja. Ikärajoitukset poistettiin ja nuorten osuus kasvoi merkittävästi, monien tavoitteena oli tutkinto-opinnot.

Myös sivistys- ja tasa-arvotavoite säilyi kuitenkin avoimen yliopisto-opetuksen päämääränä. Opetusministeriö esitti vuonna 2000, että korkeakoulujen arviointineuvosto ryhtyisi toimenpiteisiin avoimen yliopisto-opetuksen toimeenpanon arvioimiseksi. Ministeriö nimesi kirjeessään arvioinnin kohteeksi avoimen yliopisto-opetuksen toteutumisen aikuiskoulutusjärjestelmänä, jonka päätavoitteena on koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen ja järjestämisen periaatteina avoimuus ja opintojen vastaavuus perusopetuksen kanssa. Arviointiraportissa² todetaan, että tasa-arvotavoitteen suhteellinen painoarvo oli pienentynyt,

¹ Haltia, Nina: *Yliopiston reunalla. Tutkimus suomalaisen avoimen yliopiston muotoutumisesta*. Turun yliopisto 2012. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-29-5198-7>

² Kess, Pekka ym.: *Suomen avoin yliopisto. Avoimen yliopisto-opetuksen arviointiraportti*. Korkeakoulujen arviointineuvoston julkaisuja 6:2002. Helsinki 2002. Saatavilla: <https://web.abo.fi/fc/opu/larare/arviointiraportti.pdf>

eikä sitä edistäviä toimia aktiivisesti toteutettu. Arviointiryhmä esitti, että koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen otettaisiin kaikilta osin keskeiseksi arvoksi kehitettäessä avoimen yliopiston toimintaa. Tavoitteeksi esitettiin kuitenkin myös mm., että siirtymistä tutkinto-opintoihin helpotetaan.

Avoim ammattikorkeakouluopetus käynnistyi vuonna 1997. Ammattikorkeakoulujärjestelmän vakinaistamisen myötä syksystä 2000 lähtien opetus laajeni vähitellen kaikkiin ammattikorkeakouluihin. Opetusministeriön asettama työryhmä esitti³ vuonna 2005 avoimen ammattikorkeakoulun päätehtäväksi yksilön elinikäisen oppimisen ja ammatillisen kasvun mahdollistamisen. Avoimen ammattikorkeakoulun arvoiksi määriteltiin avoimuus, tasa-arvoisuus ja työelämälähtöisyys. Työryhmä myös katsoi, että avoimen ammattikorkeakoulun opinnot voivat toimia yksilön mahdollisuutena tutkintotavoitteiseen koulutukseen.

2000-luvulla avoimen korkeakouluopetuksen julkilausuttuna tehtävänä on voimistunut ammatillisen kehittymisen mahdollistaminen ja työelämän tarpeet. Esimerkiksi vuonna 2013 raporttinsa⁴ jättäneen työryhmän lähtökohdat ovat perinteen mukaiset ja avoimen korkeakouluopetuksen tulee jatkossakin tarjota kaikille mahdollisuus korkeakouluopintoihin ja sivistykseen riippumatta taustasta tai opintojen motiivista. Raportissa todetaan kuitenkin myös, että avoimen korkeakouluopetuksen tarjonta on keskittynyt muutamille aloille, eikä kaikilta osin suuntaudu niihin opintoihin, joilla olisi työllistymisen kannalta merkittävä vaikutus. Työryhmä esittääkin tarjonnan monipuolistamista, mutta myös merkittävää lisäystä avoimesta korkeakouluopetuksesta tutkintoon etenevien määrään. Avoimella korkeakouluopetuksella pyritään yhä vahvemmin vastaamaan osaamisen kehittämiseen ja työllistymisen ja työelämän tarpeisiin. Tämän hallituksen esityksen tavoin myös työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltu esitys työttömyysturvalain muuttamiseksi pyrkii lisäämään työikäisen väestön jatkuvan oppimisen mahdollisuuksia. Esityksen mukaan työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi mahdollisuus opiskella rajoituksetta avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuutta menettämättä. Ehdotus mahdollistaisi työnhakijalle nykyistä paremmin oman osaamisen ja työllistymisvalmiuksien kehittämisen työttömyysetuutta saadessa. Työttömyysetuuden jatkumisen edellytyksenä työnhakijan olisi kuitenkin sovitettava opintonsa siten, että työn hakeminen ja vastaanottaminen, työllistymissuunnitelman toteuttaminen sekä työnhakijan palveluprosessiin osallistuminen on mahdollista.

Korkeakoulut päättävät avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnastaan itse omien strategioidensa mukaisesti, ja myös siitä millaiset tavoitteet tai päämäärät sitä ohjaavat. Avointen yliopistojen johdolle vuonna 2024 tehdyissä haastatteluissa (N=12) avoimen yliopiston perinteinen sivistystehtävä, koulutuksen tasa-arvo ja tehtävien monipuolisuus asettuivat paikoin

³ Opetusministeriö: *Avoimen ammattikorkeakoulun kehittämisen haasteet*. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2005:6. Helsinki 2005. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/30654f8d-8523-445c-9d96-3ac511716db0/content>

⁴ Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Monipuoliset ja sujuvat opintopolut. Korkeakoulujen koulutusrakenteiden kehittämistyöryhmän muistio*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2013:2. Helsinki 2013. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/70862601-0ffa-44e6-88c3-1bac0a6a73ac/content>

vastakkain suhteessa uusiin, työmarkkinoiden hyötyihin perustuviin odotuksiin ja kilpailuun unohtaen taustalle sivistyksen ja koulutuksen tasa-arvon. Haastattelut kertovat johdossa toimivien tasapainoilusta avoimen yliopiston perinteisten arvojen, sivistyksen ja koulutuksen tasa-arvon sekä taloudellisten ja kilpailullisten realiteettien välillä.⁵

Avoimen korkeakouluopetuksen päämääriä ja tavoitteita ei ole säädöksissä määritelty erikseen, korkeakouluille asetetuista tehtävistä poiketen tai niihin lisäten. Tavoitteita on kuitenkin vuosikymmenten aikana määritelty mm. erilaisissa politiikkadokumenteissa. Keskeisiä julkilausuttuja päämääriä ja periaatteita ovat olleet sivistyksen ja koulutuksellisen tasa-arvon edistäminen, avoimuus kaikille, joustavuus opetuksessa ja oppimisessa, osallistujien erilaisten motiivien huomioiminen ja työelämän tarpeisiin vastaaminen. Näille periaatteille annettu painoarvo on vuosien varrella vaihdellut.

Avoimen korkeakouluopetuksen järjestäminen

Avoimeen korkeakouluopetukseen ei ole säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia, vaan opetus on nimensä mukaisesti avointa kaikille. Avoimeen korkeakouluopetukseen osallistujat ovat usein taustoiltaan ja valmiuksiltaan opiskelijavalintamenettelyin valittuja tutkinto-opiskelijoita moninaisempi joukko. Avoin korkeakouluopetus edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tuomalla korkeakouluopetuksen saavutettavammaksi erilaisille oppijoille elämän eri vaiheissa. Kaikki opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan yliopistot ja ammattikorkeakoulut järjestävät avointa korkeakouluopetusta.

Korkeakoulut organisoivat avoimen korkeakouluopetuksen haluamallaan tavalla. Aiemmin yliopistojen erilliset täydennyskoulutusyksiköt vastasivat usein avoimesta korkeakouluopetuksesta, mutta nyt keskitetystä vastuusta on paljolti siirrytty enemmän tiedekuntien vastuuttamiseen. Sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa avoin korkeakouluopetus on usein organisatorisesti tavalla tai toisella osa laajempaa jatkuvan oppimisen kokonaisuutta.

Myös opetuksen järjestäminen on muuttunut. Avointa korkeakouluopetusta on perinteisesti järjestetty tutkinto-opinnoista poikkeavina aikoina tai kokonaan ajasta ja paikasta riippumattomasti teknologiaa hyödyntäen, huomioiden osallistujien erilaiset elämäntilanteet. Opetusjärjestelyjen erot tutkintokoulutuksen ja avoimen korkeakouluopetuksen välillä ovat vähentyneet. Avointa korkeakouluopetusta järjestetään nykyisin myös integroituna tutkinto-opiskelijoiden ryhmiin.

Korkeakoulut voivat järjestää avointa korkeakouluopetusta myös yhteistyössä vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa yhteistyösopimusten perusteella. Korkeakoulujen yhteistyöoppilaitokset toteuttavat tasa-arvotavoitetta erityisesti alueellisesta näkökulmasta. Yhteistyössä vapaan sivistystyön kanssa avointa korkeakouluopetusta järjestetään useilla paikkakunnilla, missä ei ole korkeakoulua. Sivistysvaliokunta on pitänyt (SivM 19/2021) tärkeänä, että korkeakoulutuksen saavutettavuuden lisäämisessä vahvistetaan vapaan sivistystyön roolia korkeakoulujen yhteistyökumppaneina. Valiokunnan mukaan vapaa sivistystyö voi valtakunnallisena verkostona huolehtia, että avoimia korkeakouluopintoja on kaikkien saatavilla taloudellisesta asemasta ja kotipaikasta riippumatta.

⁵ Lahtomaa, Mervi ja Haltia, Nina: *Koulutusorganisaatio ja markkinatoimija – johdossa toimivien näkökulmia avoimesta yliopistosta*. 2025. Saatavilla: <https://doi.org/10.58957/tp.156620>

Kaikkiaan 75 kansanopistosta 15 toteuttaa avointa korkeakouluopetusta, kansalaisopistoista muutama. Kaikki 19 kesäyliopistoa toteuttavat avointa korkeakouluopetusta. Koulutuksen järjestämisestä ja siihen liittyvästä kustannusten jaosta sovitaan korkeakoulun ja vapaan sivistystyön oppilaitoksen kesken. Korkeakoulut päättävät missä määrin ja minkä oppilaitosten kanssa ne sopimuksia tekevät. Vapaan sivistystyön kanssa järjestetyssä avoimessa korkeakoulutuksessa painottuu opiskelijoille annettava tuki ja ohjaus. Kansanopistot voivat järjestää avointa korkeakoulutusta niin, että opiskelijat voivat majoittua opistolla, mikä mahdollistaa vahvan ja kokonaisvaltaisen tuen. Lähiopetus ja majoitus mahdollistavat ryhmytymisen ja vertaistuen, mikä voi edistää opintomenestystä ja oppimismotivaatiota sekä opiskelutaitojen karttumista. Opiskelijoilta perittävät maksut vaihtelevat. Opiskelijan ohjaus toteutetaan vapaan sivistystyön oppilaitoksessa. Arviointi tehdään joko oppilaitoksella tai yliopistolla. Vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät voi myöntää korkeakoulututkintoja ja myös todistukset suoritetuista opinnoista myöntää korkeakoulu.

Avoimeen ammattikorkeakouluopetukseen osallistuminen ja suoritettujen opintopisteiden määrä on kasvanut huomattavasti 2020-luvulla. Vuonna 2019 osallistujia oli vajaat 40 000 ja opintopisteitä he suorittivat vajaat 300 000. Vuosina 2023–2025 osallistujia on ollut noin 120 000 vuosittain ja heidän suorittamiensa opintopisteiden määrä noin 600 000/vuosi. Yliopistosektorilla osallistujien määrä on ollut korkea jo aiemmin, viime vuosina osallistujia on ollut noin 100 000 ja he ovat suorittaneet yli 400 000 opintopistettä. Keskimäärin vuonna 2025 yksi osallistuja suoritti noin viisi opintopistettä ammattikorkeakoulusektorilla ja hieman yli neljä opintopistettä yliopistosektorilla. Avoimen korkeakouluopetuksen suoritukset ovat painottuneet tutkintojen alkuvaiheen opintoihin ja tietyille koulutusaloille. Ammattikorkeakouluissa suoritusten painopiste on terveys- ja hyvinvointialoilla sekä kaupan ja hallinnon alalla. Yliopistosektorilla suorituksissa painottuvat yhteiskunnalliset alat ja kasvatusala sekä kauppa, hallinto ja oikeustieteet.

Rahoitus ja maksut

Vielä vuonna 2007 annetun opetusministeriön asetuksen (737/2007) mukaan avoimeen yliopisto-opetukseen liittyvä opetus ja siihen liittyvät kuulustelut olivat koulutus- ja kulttuuritoimintaan liittyvistä syistä maksuttomia. Opetuksen järjestämiseen liittyvistä opiskelijapalveluista, opetuksen erityisjärjestelyistä ja oppimateriaaleista voitiin kuitenkin periä maksu omakustannusarvon mukaan. Vuoden 2010 alusta maksut yhtenäistettiin. Valtioneuvoston asetusten (1230/2009 ja 1082/2009) mukaan sekä avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa että yliopisto-opetuksessa opiskelijalta voitiin periä enintään 10 euron opinto-oikeuteen kuuluvaa opintopistettä kohti. Enimmäismaksu nostettiin 15 euroon opintopisteeltä vuoden 2015 alusta. Enimmäismaksuja korotettiin 15 eurosta 45 euroon vuonna 2024 avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnan monipuolistamiseksi. Yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen (1082/2009) ja ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen (1440/2014) mukaisesti avoimesta korkeakouluopetuksesta voidaan periä enintään 45 euroa opinto-oikeuteen kuuluvalla opintopisteeltä. Korotuksen arvioitiin lisäävän avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa ja yksilöille opintojen suoritusmahdollisuuksia sellaisilla koulutusaloilla, joilla se on ollut vähäistä suurempien koulutuksen järjestämiskustannusten vuoksi.

Korkeakoulut päättävät mainitun maksukaton rajoissa maksun suuruudesta ja voivat myös järjestää maksuttomia opintoja ja opintokokonaisuuksia. Joillakin korkeakouluilla on lisäksi erilaisia maksun palauttamista koskevia käytäntöjä tutkinto-opiskelijoiksi valituille. Maksut

kattavat vain osan koulutuksen järjestämisen kokonaiskustannuksista, jotka katetaan korkeakoulujen perusrahoituksella.

Ennen viimeisintä enimmäismaksun korotusta avoimen yliopiston osallistujille tehdyssä kyselyssä lähes viidennes kertoi joutuneensa valikoimaan opiskelemaan kursseja maksujen vuoksi ja kuudesosa tarvinneensa taloudellista tukea opintomaksuihinsa. Maksut koettiin haasteellisimpina nuorten, matalasti koulutettujen, työttömien ja pienituloisten joukossa. Tutkimus ei tavoittanut heitä, joilla avoimen yliopiston opinnot olivat maksujen vuoksi ehkä kokonaan estyneet.⁶

Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen jaossa käytetyt rahoitusmallit kannustavat korkeakouluja avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen. Sopimuskaudella 2021–2024 voimassa ollut rahoitusmalli kohdensi 4 % yliopistojen valtionrahoituksesta avoimen korkeakouluopetuksen, erillisten opinto-oikeuksien sekä erikoistumiskoulutusten opintopistesuoritusten perusteella. Rahoitusmallin kautta ohjautuva kannuste em. tarjonnan järjestämiseen oli vuonna 2023 yhteensä n. 72,5 miljoonaa euroa. Tämä tarkoitti kyseisessä rahoitustekijässä huomioitujen opintopisteiden (avoin yliopisto-opetus, erilliset opinto-oikeudet, erikoistumiskoulutus) osalta 151 euron kannustetta/opintopiste. Samalla sopimuskaudella 2021–2024 vastaava osuus ammattikorkeakoulujen rahoitusmallissa oli 8 %. Rahoitusmallin kautta ohjautuva kannuste tarjonnan järjestämiseen ammattikorkeakouluille oli vuonna 2023 yhteensä n. 73 miljoonaa euroa. Tämä tarkoitti kyseisessä rahoitustekijässä huomioitujen opintopisteiden osalta 129 euron kannustetta/opintopiste.

Valtionrahoitus osoitetaan kullekin yliopistolle ja ammattikorkeakoululle vuosittain yhtenä kokonaisuutena, jonka käytöstä ne päättävät itsenäisesti. Valtionrahoituksen osuus on merkittävä suhteessa suoraan avoimen korkeakouluopetuksen maksuista saatuihin tuottoihin. Vuodesta 2025 alkaen rahoitustekijän osuus on ollut yliopistojen osalta 3 % ja ammattikorkeakoulujen osalta 5 %.

Tutkintotavoitteisuus

Avoimessa korkeakouluopetuksessa ei voi suorittaa korkeakoulututkintoa, mutta avoimena korkeakouluopetuksena suoritettujen opintojen perusteella voi hakeutua tutkinto-opiskelijaksi. Kyse on korkeakoulujen autonomiaan kuuluvasta valintaperusteesta, jota korkeakoulut vakiintuneesti kutsuvat avoimen poluksi tai väyläksi. Mahdollisuus edetä avoimen korkeakouluopetuksen opintojen kautta tutkintoon asti tuli virallisissa suunnitelmissa ja ohjeissa näkyvämmäksi jo 1980-luvulla ja vuoden 1993 koulutuksen kehittämissuunnitelmassa todetaan, että avointa korkeakouluopetusta kehitetään korkeakoulututkintoon johtavana väylänä. Tämä ns. avoimen väylä on herättänyt myös vastustusta. Erityisesti opiskelijajärjestöt ovat vuosien varrella kritisoineet sitä mm. helppona tapana ”ostaa” itselleen pääsy tutkinto-opiskelijaksi ja opintojen maksullisuuden vuoksi myös koulutuksellisen tasa-arvon vaarantamisesta. Toisaalta avoimen yliopiston arviointiryhmä vuonna 2002 suositti, että tasa-arvotavoite ohjaisi koko avoimen yliopiston toimintaa ja totesi, että vaikeus jatkaa tutkinto-opintoihin oli yksi avoimuuden vaikeimmista ongelmista. Vaikka arviointiryhmä esitti ajatuksen avoimen yliopisto-opetuksen verkottamista Suomen avoimeksi yliopistoksi, ei ryhmä

⁶ Lahtomaa, Mervi, Haltia, Nina ja Jauhiainen, Arto: ”Hinta hieman rajoittaa käsitystä kaikille tasavertaisesta koulutusmahdollisuudesta” – opiskelijoiden kokemuksia avoimen yliopiston opintomaksuista. *Kasvatus* 55:2, 2024. Saatavilla: <https://doi.org/10.33348/kvt.126094>

esittänyt avointa yliopistoa varten uusia tutkintoja, vaan tutkinnonanto-oikeudet säilytettäisiin yksinomaan tiedekunnilla.

Avoimen väylä on sittemminkin ollut esillä⁷ ja opetus- ja kulttuuriministeriö rahoitti vuosina 2018–2020 ”Toinen reitti yliopistoon (TRY)”-hanketta. Hankkeen tavoitteiksi asetettiin avoimen väylän kehittäminen uskottavan kokoiseksi opiskelijavalintatavaksi todistusvalinnan ja valintakokeiden rinnalle, väyläopintojen laajuuden ja sisällön kehittäminen, opiskelijavalintaprosessin sujuvuuden ja läpinäkyvyyden edistäminen, tiedotus-, neuvonta- ja ohjauspalveluiden tehostaminen sekä yliopistojen välisen yhteistyön vahvistaminen. Hankkeen tuloksena hahmoteltiin kolme väylämallia, jotka ovat aikataulutettu väylä, joustava väylä ja työelämälähtöinen väylä.

Avoim korkeakouluopetus tarjoaa korkeakouluvalmiuksien osoittamiseen lisämahdollisuuden niille, jotka eivät syystä tai toisesta todistusvalinnassa tai valintakokeissa menesty. Avoimen väyläopinnoista, joita ammattikorkeakouluissa nimitetään yleensä polkuopinnoiksi, ei kuitenkaan ole tehty kansallisia linjauksia. Opiskelijavalintauudistus on keskittynyt todistusvalintaan ja valintakokeisiin (ks. esim. Karhunen ym. 2022.) ja väylä-/polkuopintovalinta on kehittynyt pitkälti omalakisesti, huolimatta edellä mainitusta TRY-hankkeesta. Hankkeen seurauksena kuitenkin joillain yliopistojen koulutusaloilla on päästy ainakin jossain määrin yhtenäisiin käytäntöihin.

Opetushallituksen tilastotietopalvelussa on saatavilla tietoja avoimen korkeakouluopetuksen opintojen perusteella paikan vastaanottaneista vuodesta 2015 alkaen, jolloin avoimen väylän/polkuopintojen perusteella paikan vastaanottaneita (kandidaattitason opintoihin) oli ammattikorkeakouluissa 402 ja yliopistoissa 252. Määrä oli vuoteen 2025 mennessä moninkertaistunut, tuolloin ammattikorkeakouluissa paikan vastaanottaneita oli 3 672 ja yliopistoissa 1 428. Osuus on kaikista paikan vastaanottaneista edelleen kohtuullinen, ammattikorkeakouluissa 7,4 % ja yliopistoissa 6,1 %. Ammattikorkeakouluissa määrässä on ollut vain pienehköä nousua viimeisen viiden vuoden aikana, yliopistoissa suunta näyttäisi olevan selvemmin ylöspäin. Opetus- ja kulttuuriministeriön syksyllä 2025 korkeakouluille tekemän kyselyn mukaan yli puolet korkeakouluista arvioi avoimen korkeakouluopetuksen perusteella valittavien osuuden kasvavan lähivuosina. Korkeakoulut ovat määritelleet tutkintoon johtavan koulutuksen valintaperusteet vaihtelevasti siten, että tietyn määrän (ja mahdollisesti myös tietyn arvosanoin) avoimia korkeakouluopintoja suorittanut valitaan tutkintoon johtavaan koulutukseen. Pääsääntöisesti korkeakoulut ovat koonneet opinnot valmiiksi opintokokonaisuuksiksi, joihin opiskelija voi hakea kerralla. Avoimen väylä- ja polkuopintoja opiskelevat suorittavat tutkintoon kuuluvia opintoja, joihin he ovat saaneet ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto-oikeuden. Avoimen väylällä opiskelevat opiskelijoilla ei ole koko tutkinnon suoritusoikeutta eikä tutkinto-opiskelijan statukseen liittyviä etuisuuksia. Opiskelu avoimessa korkeakouluopetuksessa ei oikeuta opintotukeen.

Jos opiskelija valitaan tutkintoon johtavaan koulutukseen, avoimena korkeakouluopintoina suoritettujen saman tutkinnon opinnot sisällytetään osaksi suoritettavaa tutkintoa. Opiskelijalla ei kuitenkaan ole varmuutta siitä, että hän saa tutkinnonsuorittamisoikeuden, mikä riippuu paitsi

⁷ Esim. Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Monipuoliset ja sujuvat opintopolut. Korkeakoulujen koulutusrakenteiden kehittämistyöryhmän muistio*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2013:2. Helsinki 2013. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/70862601-0ffa-44e6-88c3-1bac0a6a73ac/content>

valintakriteereiden täyttämistä, myös valittavien opiskelijoiden määrästä. Joillain aloilla ja korkeakouluissa lähes kaikki korkeakoulututkintoon sisältyvät opinnot on mahdollista suorittaa avoimena ammattikorkeakoulu- tai yliopisto-opetuksena.

2.2.3 Muut koulutukset

Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat harjoittaa liiketoimintaa, joka tukee niiden lakisääteisten tehtävien toteuttamista. Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat järjestää täydennyskoulutusta. Täydennyskoulutus ja tilauskoulutus ovat korkeakoulujen harjoittamaa liiketoimintaa, joka ei saa hinnoittelultaan tai muutoin vääristää kilpailua, ja jota ei ole sallittua tukea korkeakoulun julkiseen tehtävään osoitettavalla perusrahoituksella. Täydennyskoulutus voi koostua tutkintokoulutuksen sisällöistä tai se voi muutoin tukea korkeakoulujen lakisääteisten tehtävien toteuttamista.

Korkeakoulut voivat toimia yksityisillä markkinoilla siltä osin kuin toiminta ei kuulu valtionrahoituksen piiriin. Ne voivat esimerkiksi myydä räätälöityä koulutusta yrityksille tai osallistua julkisiin hankintoihin. Ne voivat myös myydä markkinaehtoisesti sellaisia tutkintoja, jotka eivät ole osa Suomen virallista tutkintojärjestelmää, kuten liikkeenjohdon koulutuksina laajasti tarjottavia MBA- tai eMBA-koulutuksia. Koulutusmarkkinat Suomessa (KARMA)-selvityksen johtopäätösten mukaan aikuisten jatkuvan oppimisen kysyntää kanavoituu julkisrahoitteiseen ja tutkintotavoitteiseen koulutukseen sellaisissakin tilanteissa, joissa lyhyempi ja/tai markkinaehtoinen koulutus olisi toimiva ratkaisu.

Kansallinen tietoaaineisto korkeakoulujen markkinaehtoisesta täydennyskoulutustoiminnasta on toiminnan taloutta tarkastelevaa. Kattavaa tietoa suorittaja- ja suoritusmääristä tai esimerkiksi tarjottujen koulutusten aloista ei ole saatavilla. Ammattikorkeakoulujen koulutusliiketoiminnan tuotot vuonna 2024 olivat 31,7 miljoonaa euroa ja yliopistojen tuotot olivat 30,9 miljoonaa euroa. Näissä tuotoissa ei ole huomioitu korkeakouluista eriytettyjen täydennyskoulutusorganisaatioiden tuottoja. Yhtiötetyistä organisaatioista volyymiltaan suurimmat toimijat ovat Aalto-yliopiston Aalto University Executive Education Oy:n (Aalto EE) –al konserni, jonka liikevaihto vuonna 2024 oli 19,5 miljoonaa euroa, ja Helsingin yliopiston HY+, jonka liikevaihto vuonna 2024 oli 4,6 miljoonaa euroa.

2.2.4 Nykytilan arviointia

Suomen korkeakoulutustaso määrittää sen, millaiset edellytykset yksilöillä on työmarkkinoilla ja miten hyvin kansantalous kykenee vastaamaan kasvaviin osaamistarpeisiin. Suomessa nuorten aikuisten korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuus (39 prosenttia) on selvästi OECD-maiden keskimääräistä tasoa (48 prosenttia) matalampi. Tämä kertoo, että suomalaiset 25–34-vuotiaat ovat koulutustasoltaan jäljessä monista verrokkimaista, joissa korkeakoulutus on yleistynyt nopeammin. Sukupuoliero (naiset 47 %, miehet 32 %) on suunnilleen OECD:n keskimääräisellä tasolla.

Koulutustason merkitys työmarkkinoilla on kuitenkin Suomessa poikkeuksellisen suuri. Vuonna 2024 vain 42 % 25–34-vuotiaista ilman toisen asteen tutkintoa oli työssä, kun toisen asteen suorittaneista työllisiä oli 75 % ja korkea-asteen suorittaneista 88 %. Perusasteen ja korkea-asteen suorittaneiden välinen ero oli 46 prosenttiyksikköä, kun OECD-keskiarvo oli 27 prosenttiyksikköä. Tämä korostaa korkeakoulutuksen ratkaisevaa merkitystä työmarkkinoille kiinnittämisessä.

Korkeakouluihin hakeutuu selvästi enemmän hakijoita kuin aloituspaikkoja on tarjolla. Kevään 2026 yhteishaussa oli kaikkiaan 149 000 hakijaa ja tarjolla 56 000 aloituspaikkaa. Toisen asteen suorittaneille suunnattuihin koulutuksiin oli 130 000 hakijaa ja vain 46 000 paikkaa. Tämä kertoo selvästä alitarjonnasta suhteessa kysyntään. Aloituspaikkoja lisättiin vuonna 2026 vain 1 095, mikä ei vastaa hakijamäärien kasvua.

Hakupaine vaihtelee aloittain, mutta kokonaisuutta luonnehtii valikoivuus. OECD:n Education at a Glance -vertailu jakaa eri maiden valintajärjestelmät avoimiin ja valikoiviin. Suomen järjestelmä kuuluu jälkimmäiseen ryhmään. Avoimissa järjestelmissä kaikki tai lähes kaikki hakukelpoiset saavat opiskelupaikan, vaikka suosituilla aloilla saatetaankin karsia. Valikoivissa järjestelmissä, kuten Suomessa, opiskelijat valitaan eri kriteerien perusteella, tärkeimpinä opintomenestys tai pääsykoe. Suomessa valtaosa uusista opiskelijoista valikoituu nykyisin ylioppilastutkinnon perusteella todistusvalinnassa, ja pääsykokeet ovat toinen yleinen tapa. Korkeakouluun hyväksytystä hakijoista vain 29 % sai ja vastaanotti opiskelupaikan vuonna 2024. Seuraavaksi matalimmat osuudet olivat Ruotsissa ja Skotlannissa (noin 35 %). Kovin kilpailu aloituspaikoista oli lääketieteiden alalla, jossa yhtä aloituspaikkaa tavoitteli 10,5 hakijaa. Yhtä aloituspaikkaa kohti oli yli 7 hakijaa yhteiskunnallisilla aloilla (7,4) ja yli 5 hakijaa kaupan, hallinnon ja oikeustieteiden aloilla (5,1).

Työelämän ja teknologian nopea muutos kasvattaa korkeakoulutetun työvoiman tarvetta ja lisää paineita kehittää uusia osaamisen päivittämisen väyliä. Korkeakouluista paikan vastaanottaneista merkittävällä osalla onkin jo aiemmin suoritettu korkeakoulututkinto tai opinto-oikeus: viime vuosina noin neljännes opiskelupaikan vastaanottaneista kuuluu tähän ryhmään.

Aikuisväestön koulutukseen osallistuminen on Suomessa aktiivista. Vuonna 2021 (Eurostat) Suomessa 25–64-vuotiaista noin 30 prosenttia oli osallistunut koulutukseen kyselyä edeltävän neljän viikon aikana. Pohjoismaiden lisäksi lähinnä Alankomaat ja Sveitsi myös erottuvat tässä suhteessa erityisen myönteisesti. EU-maiden keskiarvo on vain 11 prosenttia. Laaja aikuiskoulutus on sinänsä myönteistä, mutta se lisää painetta järjestelmään, joka pyrkii samanaikaisesti vastaamaan sekä työelämän jatkuviin osaamistarpeisiin että nuorten koulutustason nostoon rajallisin julkisin resurssein.

Työelämän nopea muutos edellyttää nykyistä laajempaa jatkuvaan oppimiseen panostamista. Tekoäly on tällä hetkellä suurin muutoksia aiheuttava tekijä työmarkkinoilla. Se ei muuta ainoastaan matalampaa koulutusta edellyttäviä työtehtäviä ja niissä tarvittavaa osaamista, vaan muutoksessa ovat myös korkeasti koulutettujen tehtävät ja asema työmarkkinoilla. Tekoäly synnyttää myös kokonaan uudenlaisia tehtäviä. Panostusta jatkuvaan oppimiseen tarvitaan työelämässä tarvittavan osaamisen päivittämiseksi. Korkeakoulututkinnon suorittaneet ja työelämässä jo olevat tarvitsevat uudenlaisia mahdollisuuksia osaamisensa uudistamiseen.

Kansainvälisesti vertaillen suomalainen korkeakoulutus on hyvin vahvasti julkisesti rahoitettua. Julkisen rahoituksen osuus (ml. T&K-toiminta) oli OECD-vertailun suurinta (94 % vuonna 2023) Norjassa vuonna 2023. Suomessa osuus on lähellä OECD-maiden kärkeä (89 %). Myös muissa Pohjoismaissa julkisen rahoituksen osuus korkeakoulujärjestelmän rahoituksessa on yli 80 %. Toisessa ääripäässä on Iso-Britannia, jossa julkisen rahoituksen osuus laskenut jyrkästi ja on nykyään 44 %. Keskimäärin osuus oli OECD-maissa 72 %.

OECD näkee opiskelijoiden mahdollisuuksien lisäämisen liittyvän järjestelmätasolla siihen, että osa opinnoista on maksullista. Maksullisuus voi tasapainottaa koulutuksen kysynnän ja

tarjonnan välistä epäsuhtaa, sillä se antaa opiskelijoille lisää vaihtoehtoja hakeutua haluamiinsa opintoihin ilman, että julkisesti rahoitettua koulutustarjontaa lisätään. OECD:n havaintojen mukaan olisi tärkeää, että koulutuksen tarjonta olisi jatkossa vahvemmin kysyntälähtöistä, mikä mahdollistaisi tarjonnan laajentamisen ja rahoituspohjan monipuolistamisen.⁸

Maksullisen tutkintokoulutuksen käyttöönotto voisi vahvistaa korkeakoulujen taloudellista liikkumavaraa tarjoamalla niille rahoituskanavan, joka ei ole sidottu valtion budjettirahoitukseen. EUA:n Autonomy Scorecardin mukaan keskeisiä taloudellisen autonomian elementtejä ovat muun muassa mahdollisuus asettaa maksuja, ohjata varoja strategisesti ja kerryttää ylijäämää, mikä vahvistaa korkeakoulujen kykyä suunnitella toimintaansa pitkäjänteisesti ja reagoida muuttuviin osaamistarpeisiin. Tämä ei korvaisi maksutonta koulutusta, mutta tarjoaisi korkeakouluille lisäjoustoa koulutuksen järjestämisessä ja kehittämisessä.

IMF:n mukaan korkeakoulutuksen suhteen vallitsee (kansainvälisellä tasolla) laaja yksimielisyys kahdesta keskeisestä tavoitteesta: laadun ja monimuotoisuuden vahvistamisesta sekä koulutukseen pääsyn parantamisesta. Tämä on tärkeää sekä tehokkuuden että oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. IMF on todennut myös, että mikäli korkeakoulutusta ei voida rahoittaa täysin julkisin varoin, on tarpeen ottaa käyttöön yksityistä rahoitusta — tavoilla, jotka eivät estä heikommista lähtökohdista tulevia opiskelijoita osallistumasta. IMF:n mukaan massoituttu korkeakoulutus edellyttää rahoituksen osalta järjestelmää, jossa oppilaitokset voivat periä eri suuruisia maksuja vastaamaan niiden erilaisia kustannuksia ja tehtäviä. IMF:n mukaan talousteoreettiseen katsantoon pohjautuva oppi on, että opiskelijoiden tulisi osallistua tutkintonsa kustannuksiin. Korkeakoulutus tuottaa yksilöä laajempia hyötyjä talouskasvun, sosiaalisen koheesion ja arvojen välittymisen kannalta. Siksi veronmaksajien tuet ovat perustellusti osa järjestelmää. Opiskelijat saavat kuitenkin myös merkittäviä (usein huomattavia) yksityisiä hyötyjä. Näin ollen on sekä tehokasta että oikeudenmukaista, että he kantavat osan kustannuksista.⁹

IMF on vuonna 2026 ilmestyneessä Suomen talouden arvioinnissaan suositellut, että työmarkkinauudistuksia tulisi Suomessa jatkaa keskittyen työvoiman osallistumisasteen nostamiseen, osaamisvajeiden vähentämiseen ja korkeakoulutuksen vahvistamiseen. Suomalaisen viranomaisten kanssa käydyn keskustelun pohjalta konsultaatioraportissa viitataan tarpeeseen tehdä korkeakoulutuksesta ketterämpää ja paremmin työnantajien tarpeisiin vastaavaa. Myös toista tai myöhempiä korkeakoulututkintoja suorittavien lukuvuosimaksut nostetaan käytyjen keskustelujen osalta esille. Raportin suosituksissa taloudellista kantokykyä vahvistaviin toimiin sisältyvät lukuvuosimaksut korkeakoulutukseen. IMF on painottanut raportin julkistamisen yhteydessä lukuvuosimaksujen ohella myös jatkuvan oppimisen tarjonnan ja markkinan kehittämistä.

Nykyjärjestelmä ei tarjoa vaihtoehtoisia väyliä tutkintokoulutukseen maksuttoman tutkintokoulutuksen lisäksi. Suomalaisessa koulutuspolitiikassa yhdenvertaisuus ja saavutettavuus ovat keskeisiä korkeakoulupolitiikan lähtökohtia. Korkeakoulutuksen saavutettavuutta on pyritty parantamaan korkeakoulutuksen saavutettavuussuunnitelmatyöllä ja korkeakoulujen omilla saavutettavuussuunnitelmillä. Valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa (2021) todettiin, että avoimen korkeakouluväylän merkitys on kuitenkin vähäinen

⁸ https://www.oecd.org/en/publications/the-future-of-finland-s-funding-model-for-higher-education-institutions_3d256b59-en.html

⁹ <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/barr.htm>

erityisesti aloilla, joilla hakijoita on paljon. Selonteon mukaan avoimesta korkeakoulutuksen väylästä voitaisiin kehittää nykyistä yhdenvertaisempi ja merkittävämpi tapa osoittaa korkeakoulutuksessa tarvittavaa osaamista. Vaikka väylän kehittämistä pidetään tärkeänä, ei nykyjärjestelmä vielä tarjoa toimivia vaihtoehtoja, jotka riittävästi täydentäisivät korkeakoulujen tutkinnon suorittamistapoja.

Avoimen väylällä/polkuopinnoilla tarkoitetaan sitä, että korkeakoulut autonomiaansa perustuen valitsevat tutkintoon johtavaan koulutukseen opiskelijoita avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettujen opintojen perusteella. Valintaperusteissa on paljon vaihtelua niin korkeakoulujen välillä kuin sisälläkin. Tutkinto-opiskelijaksi voidaan valita kaikki tietyn opintopistemäärän hyväksytysti suorittaneet tai edellytyksenä voi olla lisäksi ennalta asetettu arvosana. Joissain tapauksessa tutkinto-opiskelijoita valitaan tietty määrä paremmuusjärjestyksessä arvosanojen perusteella. Se, kuinka moni väylä-/polkuopinnot aloittaneista lopulta saa tutkinto-opintopaikan vaihtelee myös paljon.

Korkeakoulut pitävät yleisesti valintaa avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettujen opintojen perusteella hyvänä tapana saada motivoituneita ja opiskeluvalmiuksiltaan koeteltuja opiskelijoita. Yksittäisen korkeakoulun kannalta menettely voi rahoitusmallien kannusteiden vuoksi olla taloudellisestikin kannattava tapa valita opiskelijoita. Koko korkeakoulujärjestelmän voimavarojen käytön ja opiskelijavalintojen kokonaisuuden kannalta valintaa väylä-/polkuopintovalintojen perusteella ei ole arvioitu.

Avoimen korkeakouluopetuksen väylä-/polkuopinnot antavat lisämahdollisuuden niille hakijoille, jotka eivät muussa opiskelijavalinnassa syystä tai toisesta menesty tai eivät esimerkiksi halua osallistua valintakokeisiin. Hakijalle avoimen reitti tutkinto-opiskelijaksi voi kuitenkin näyttäytyä sekavana ja epävarmana. Avoimen korkeakouluopetuksen periaatteena on avoimuus siinä mielessä, että osallistujia ei karsita valintamenettelyin, mutta tätä ei ole säädöksiin kielletty, ja jotkut korkeakoulut ovat ottaneet valintamenettelyjä käyttöön jo väylä-/polkuopintoihin opiskelijoita otettaessa. Varmuutta tutkinto-opintopaikan saamisesta ei myöskään välttämättä ole, vaikka opinnoissa etenisi. Maksut, vaadittavien opintojen määrä, opetusjärjestelyt ja tutkinto-opiskelijaksi valinnan perusteet vaihtelevat. Erilaisten väylä-/polkuopintojen ja niiden avaamien tutkinto-opiskelijaksi pääsyn mahdollisuuksien vertailu voi olla vaikeaa.

Nykytilaa luonnehtivat korkea hakupaine, rajallinen tarjonta, valikoiva järjestelmä ja kasvavat osaamistarpeet. Avoimen korkeakouluopetuksen väylä ei tarjoa tässä tilanteessa riittävän selkeää, ennakoitavaa tai kapasiteetiltaan toimivaa vaihtoehtoista reittiä tutkintokoulutukseen. Korkeakoulujen ja sidosryhmien kanssa valmisteltu kansallinen jatkuvan oppimisen strategia (2022) toi esiin, että korkeakoulujen jatkuvan oppimisen tarjonta ja osallistujamäärät ovat edelleen volyymiltään pieniä suhteessa työelämässä tunnistettuihin ja ennakoituihin osaamisen täydennystarpeisiin. Mahdollisuuksia tarjota räätälöityä täydennyskoulutusta tai tutkintoon johtavaa tilauskoulutusta on hyödynnetty toistaiseksi rajallisesti, ja sekä työnantajien että yksilöiden taloudelliset valmiudet osallistua koulutuksen rahoitukseen vaihtelevat. Jatkuvan oppimisen palvelukokonaisuus näyttäytyy myös vaikeasti hahmotettavana, koulutustuotteiltaan heikosti tunnettuna ja vetovoimaltaan rajallisena, minkä vuoksi maksutonta tutkintokoulutusta käytetään laajasti myös osaamisen päivittämiseen.

Nykyjärjestelmän näkökulmasta on tarpeen kehittää avoimesta korkeakouluopetuksesta nykyistä merkittävämpi osa korkeakoulutusta ja monipuolistaa tapoja suorittaa

korkeakoulututkinto tuomalla järjestelmään opiskelijaryhmille toteutettavan tilauskoulutuksen rinnalle yksilölähtöinen mahdollisuus suorittaa korkeakoulututkinto maksullisesti.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toimeenpanna osaltaan hallituksen tavoitetta koulutus- ja osaamistason nostamisesta. Tavoitteena on laajentaa korkeakoulujen tutkintoon johtavan koulutuksen tarjontaa ja koulutusmahdollisuuksia ilman julkista rahoitusta tuomalla maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle mahdollisuus maksulliseen tutkintokoulutukseen erityisesti työssäkäyville ja korkeakoulututkinnon jo suorittaneille. Tavoitteena on tukea ja joustavoittaa yksilön koulutuspolkuja säilyttämällä pääperiaate korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen maksuttomuudesta ja heikentämättä kenenkään nykyistä mahdollisuutta osallistua maksuttomaan tutkintokoulutukseen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muuttavaksi yliopistolakia, ammattikorkeakoululakia, opintotukilakia ja korkeakoulujen opiskeluterveydenhuollosta annettua lakia.

Esityksen mukaan korkeakouluille annettaisiin mahdollisuus järjestää suomen- ja ruotsinkielisiin alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin sekä ammattikorkeakoulututkintoihin ja ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin johtavaa koulutusta myös maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena.

Korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen maksuttomuus säilyisi edelleen koulutuspoliittisena pääperiaatteena. Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettava tutkinto olisi uusi mahdollisuus korkeakoulututkinnon suorittamiseen voimassa olevan lainsäädännön mukaisen maksuttoman tutkintokoulutuksen ja vieraskielisiä koulutuksia koskevan lukuvuosimaksullisen tutkintokoulutuksen sekä tilauskoulutuksen lisäksi. Esitys olisi mahdollistavaa lainsäädäntöä, joka antaisi korkeakouluille vapauden päättää itse, tarjoavatko ne tutkinnonsuorittamismahdollisuuden myös avoimena korkeakouluopetuksena. Korkeakoulut päättäisivät itse myös siitä, millä koulutusaloilla ja missä koulutusohjelmissä tällainen mahdollisuus olisi sekä kuinka paljon koulutukseen otettaisiin opiskelijoita. Avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävät tutkinnot eivät olisi oma tutkintotyyppinsä, vaan ne olisivat samoja tutkintoja kuin maksuttomana tutkintokoulutuksena järjestettävät tutkinnot.

Maksullisen tutkintokoulutuksen järjestäminen ei korvaisi korkeakoulujen lakisääteisiin tehtäviin kuuluvaa maksutonta tutkintokoulutusta, vaan se olisi maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalla toimiva täydentävä tutkintokoulutuksen järjestämistapa, joka ei saisi heikentää korkeakoulujen järjestämää muuta koulutusta, vaan toisi korkeakouluille lisäresursseja muun koulutuksen kehittämiseen. Heikentämiskielto koskisi sekä maksuttoman tutkintokoulutuksen laajuutta että laatua.

Korkeakoulut voisivat järjestää avoimena korkeakouluopetuksena myös tutkinnon osia sisältävää koulutusta, kuten nykyisinkin. Korkeakoulut voisivat myös säilyttää avoimena korkeakouluopetuksena suoritettuihin opintoihin perustuvat valintaperusteensa, jolloin maksuttomaan tutkintokoulutukseen voisi jatkossakin hakeutua (todistusvalinnan ja valintakoevalinnan lisäksi) myös ns. avoimen väylän tai polkuopintojen kautta.

Avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävä tutkintokoulutus olisi kuten muukin avoin korkeakouluopetus lähtökohtaisesti kaikille avointa, eikä siihen sovellettaisi opiskelijavalintoja ja opiskeluoikeutta koskevia yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännöksiä. Opiskeluoikeuden ajallista kestoa koskevien yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännösten soveltamisen sijaan korkeakoulut myöntäisivät avoimena korkeakouluopetuksena suorittavaa tutkintoa opiskelevalle ajallisesti rajatun opiskeluoikeuden. Avoimena korkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavat opiskelijat ottaisi ja tutkinnon myöntäisi korkeakoulu, ei avointa yliopisto-opetusta tai avointa ammattikorkeakouluopetusta järjestävä korkeakoulun erillisyksikkö.

Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettaviin tutkintoihin sovellettaisiin muutoin samoja yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännöksiä kuin muuhunkin tutkintokoulutukseen, kuten kelpoisuusvaatimuksia, opiskelijaksi ottamisen esteitä, opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista, huumausainetestausta ja kurinpitoa sekä ylioppilaskunnan jäsenyyttä koskevia säännöksiä. Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavat tutkinnot eivät poikkeaisi myöskään sisällöltään tai laadultaan maksuttomista tutkinnoista.

Avoimena korkeakouluopetuksena voitaisiin järjestää vain suomen- tai ruotsinkielisiin tutkintoihin johtavaa koulutusta. Koska avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävään koulutuksen keskeisenä piirteenä olisi, että opiskelijaksi ottaminen perustuisi opiskelijavalinnan sijaan ilmoittautumiseen, rajauksella ehkäistään hallitsemattoman maahantulon riskiä ja varmistetaan, ettei koulutus muodostu epätarkoituksenmukaiseksi vetovoimatekijäksi. Lisäksi edellytettäisiin, että opiskelijaksi otettavalla on korkeakoulun edellyttämä riittävä kielitaito opintojen suorittamiseen suomen tai ruotsin kielellä. Ulkomaalaiset suomen tai ruotsin kieltä taitamattomat opiskelijat hakeutuisivat jatkossakin suorittamaan tutkintoa korkeakoulujen vieraskieliseen koulutukseen opiskelijavalintojen kautta.

Avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävästä tutkintokoulutuksesta olisi perittävä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Korkeakoulut päättäisivät koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä käytännöistä vastaavalla tavalla kuin lukuvuosimaksullisessa koulutuksessa.

Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavan maksullisen tutkintokoulutuksen pääkohderyhmä olisi työelämässä pidempään olleet aikuiset. Tähän kohderyhmään kuuluu todennäköisesti korkeakoulututkinnon jo suorittaneita. Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavaan tutkintokoulutukseen voisivat kuitenkin osallistua myös ensimmäistä korkeakoulututkintoaan suorittavat. Erityisesti tutkinto-opintoja avoimena korkeakoulutuksena jo suorittaneet voisivat suorittaa tutkinnon loppuun avoimessa korkeakouluopetuksessa. Koulutuksen osallistujilla tulisi olla riittävästi tuloja tai varallisuutta kattamaan avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävästä tutkintokoulutuksesta perittävät maksut. Myös työnantaja voisi osallistua tutkintokoulutuksesta perittävien maksujen kustantamiseen.

Koska maksullisen koulutuksen rinnalla järjestetään jatkossakin maksutonta tutkintoon johtavaa koulutusta, rajautuisi koulutuksen kohderyhmä käytännössä sellaisiin henkilöihin, jotka eivät ole opiskelijavalinnan kautta päässeet haluamaansa koulutukseen tai eivät halua hakeutua koulutuksen opiskelijavalintojen kautta. Todennäköisimmin kyseessä olisivat henkilöt, joiden tavoitteena on suorittaa korkeakoulututkinto niin kutsutulta hakupainealalta (korkean valintakynnyksen hakukohteesta), mutta jotka eivät ole tulleet valituksi tällaiseen koulutukseen.

Maksullisen tutkintokoulutuksen alakohtainen tarjonta ja määrä riippuu kuitenkin korkeakouluista.

Koska esityksen tavoitteena on laajentaa korkeakoulujen tutkintoon johtavan koulutuksen tarjontaa ja koulutusmahdollisuuksia ilman julkista rahoitusta, avoimena korkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavat opiskelijat eivät olisi oikeutettuja opintotukeen eivätkä korkeakouluopiskelijoiden ateriatukeen. Opiskelijat eivät olisi oikeutettuja myöskään korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon (YTHS) palveluihin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Suomessa korkeakoulujen perusrahoitus on kansainvälisesti verrattuna vahvasti riippuvainen valtion budjettivaroista, mikä rajoittaa järjestelmän joustavuutta tilanteissa, joissa valtiontalouden kehukset ovat rajalliset. Esityksen tavoitteena on laajentaa korkeakoulujen tutkintoon johtavan koulutuksen koulutustarjontaa ja suorittamismahdollisuuksia ilman julkista rahoitusta tuomalla maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle mahdollisuus maksulliseen tutkintokoulutukseen. Esityksen mukainen maksullisena tutkintokoulutuksena suoritettava avoin korkeakoulutus olisi tarkoitettu ensisijaisesti työelämässä oleville ja jo korkeakoulututkinnon suorittaneille. Korkeakoulut ja eri sidosryhmät ovat nähneet, että jatkuvan oppimisen – joka voi olla myös tutkintoon johtavaa koulutusta – rahoituksen olisi tultava korkeakoulujen rahoituskehysten ulkopuolelta. Näkemyksissä on tuotu esiin tarve kehittää joustavampia opintoja, jotka mahdollistavat opiskelijoiden erilaisten taustojen ja tarpeiden huomioon ottamisen. Joustavuuden lisääminen on nähty keinona vastata työelämän nopeasti muuttuviin vaatimuksiin ja edistää elinikäistä oppimista. Näkemyksissä on tuotu myös esiin, että joustavuuden lisääminen edellyttää korkeakoulujen rakenteiden ja käytäntöjen uudistamista. Lisäksi on painotettu tarvetta luoda selkeitä polkuja työelämästä korkeakouluopintoihin ja takaisin, mikä mahdollistaisi työuran aikaisen osaamisen päivityksen ja uudelleen kouluttautumisen.

Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksellä ei ole merkittäviä valtiontaloudellisia vaikutuksia. Ehdotettu maksullisena tutkintokoulutuksena suoritettava avoin korkeakoulutus toteutettaisiin täyskatteellisena ja vailla opintotukioikeutta, eikä se näiltä osin toisi lisäkustannuksia korkeakouluille. Näin ollen esitys ei edellyttäisi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen kasvattamista.

Korkeakoulututkintoa avoimessa korkeakouluopetuksessa suorittavat opiskelijat eivät olisi oikeutettuja opintotukeen, joten esitys ei lisää valtion opintotukimenoja. Esityksen mukaisen maksullisen tutkintokoulutuksen järjestäminen ei saa vaikuttaa heikentävästi maksuttomaan tutkintokoulutukseen, joten esityksellä ei ole vaikutusta maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelijavolyymiin. Näin ollen esityksellä ei myöskään ole vähentävää vaikutusta nykyisiin opintotukimenoihin. Opiskelijat eivät olisi oikeutettuja myöskään korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon (YTHS) palveluihin, joten esitys ei lisää myöskään opiskeluterveydenhuollon menoja.

Kansainväliset esimerkit osoittavat, että maksullisen koulutuksen rinnalla on tärkeää säilyttää korkeakoulutuksen julkinen rahoitus kestävällä tasolla. Esimerkiksi Iso-Britanniassa yliopistojen tularakenteen merkittävin muutos ajan myötä on ollut lukukausimaksujen kasvava

osuus ja suoran valtionrahoituksen vähentyminen. Lukukausimaksut muodostivat 24 % tuloista vuosina 2005–2006 ja nousivat yli 50 %:iin vuodesta 2019–2020 alkaen, kun taas suora valtionrahoitus laski vuosien 2005–2006 39 %:sta aina 11 %:iin vuosina 2023–2024. Vuosina 2023–2024 Englannissa 50 julkisesti rahoitettua yliopistoa (42 % kaikista) oli taloudellisessa alijäämässä: niiden kokonaismenot olivat suuremmat kuin niiden kokonaistulot. Suurin osa opetuksen suorasta valtionrahoituksesta poistettiin, kun lukukausimaksujen yläraja nostettiin 9 000 puntaan vuonna 2012. Opetuksen suora valtionrahoitus on vähentynyt yli 60 % vuodesta 2010/11 lähtien.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmistelussa oleva työllisyyslain muutos mahdollistaisi yli 25-vuotiaille opiskelun avoimessa korkeakouluopetuksessa ilman työttömyysetuuden menettämistä, ja koska muutoksessa avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavia tutkinto-opintoja ei rajattaisi ulkopuolelle, on periaatteessa mahdollista, että osa opiskelijoista hakeutuisi suorittamaan tutkintoa työttömyysetuudella.

Tämä loisi julkisen talouden näkökulmasta riskin, jossa opintotuen sijaan käytettäisiin työttömyysetuutta tutkinnon suorittamiseen. Skenaario on kuitenkin käytännössä epätodennäköinen, sillä avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavat tutkinnot hinnoitellaan täyskattaisesti, mikä tarkoittaa kymmenien tuhansien eurojen hintaa. Tämä on hinta, joka merkittävästi rajoittaa työttömänä olevien yksilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia maksulliseen tutkintokoulutukseen.

Korkeakoulujen rahoituspohjan laajentaminen

Esityksen vaikutusten arviointi korkeakoulujen saamien lisäresurssien määrään edellyttää muun muassa sen arvioimista, kuinka paljon maksullista tutkintokoulutusta avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavia opiskelijoita tulisi olemaan. Opiskelijamäärän arviointi on vaikeaa erityisesti siitä syystä, että avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävän tutkintokoulutuksen järjestämisestä päättäisivät korkeakoulut kukin oman strategiansa mukaan. Yksilöiden näkökulmasta halukkuutta maksullisen tutkintokoulutuksen suorittamiseen olisi oletettavasti eniten niillä aloilla, joilla nykyisin tutkintoja suoritetaan runsaasti ulkomaisissa korkeakouluissa hyvinkin korkein opiskelijamaksuin (esim. lääketiede), mutta on epävarmaa, missä laajuudessa korkeakoulut tarjoaisivat näitä koulutuksia maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena. Esimerkiksi yliopistot ovat pitäneet epätodennäköisenä, että ne ryhtyisivät tarjoamaan lääketieteen opintoja avoimen yliopiston tutkintoon johtavina opintoina, etenkin kun alan opintoja ei tällä hetkellä ole avoimen yliopiston tarjonnassa lainkaan. Todennäköisesti opiskelijoiden määrä olisi ainakin alkuvaiheessa vähäinen, mikä tarkoittaisi kymmeniä tai korkeintaan muutamia satoja opiskelijoita.

Esityksen mukaan avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävästä tutkintokoulutuksesta olisi perittävä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Arvio näille kustannuksille perustuu korkeakoulujen talousraportointiin ja siitä johdettuihin keskiarvotietoihin. Muun muassa korkeakoulujen kestävän kasvun ohjelman linjaukset -julkaisussa (VN/17091/2021, OKM049:00/2021), hallituksen esityksessä yliopisto- ja ammattikorkeakoululakien muuttamiseksi lukuvuosimaksuja koskevalla muutoksella (HE 51/2024) sekä korkeakoulujen lisäaloituspaikkojen rahoitusta koskevissa päätöksissä vuonna 2026 on käytetty 8 000 euron opiskelijakohtaista keskiarvoista johdettua vuosikustannusta. Jos alkuvaiheen opiskelijamäärä olisi 500, vuotuiset kustannukset ja niitä vastaavat tuotto-odotukset kolmivuotisissa ohjelmissa olisivat koulutuksen ollessa täydessä laajuudessaan vähintään noin 10 milj. euroa.

Korkeakoulut päättäisivät koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä käytännöistä vastaavalla tavalla kuin lukuvuosimaksullisessa koulutuksessa. Esityksen mukaan avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävä maksullinen tutkintokoulutus ei saisi heikentää korkeakoulujen järjestämää muuta tutkintokoulutusta, mikä korkeakoulujen on huomioitava koulutuksen resursointia koskevissa päätöksissään.

Jos korkeakoulut järjestäisivät esityksen mukaista maksullista tutkintokoulutusta, ne tarjoaisivat samoja tutkintoja sekä maksullisina että maksuttomina koulutuksina. Tämä voisi johtaa tilanteisiin, joissa opiskelijat siirtyvät maksullisesta toteutuksesta maksuttomaan tutkintokoulutukseen, mikäli he täyttävät maksuttoman koulutuksen valintaperusteet. Lisäksi opiskelijat voivat suorittaa tutkintoon kuuluvia opintoja avoimena korkeakouluopetuksena, jossa opintomaksut ovat alempia, ja hakea myöhemmin tutkinnonsuorittamisoikeutta avoimessa korkeakouluopetuksessa sekä sisällyttää aiemmin suoritettuja opintoja osaksi tutkintoa. Tämän seurauksena kaikki maksulliseen tutkintoon sisältyvät opinnot eivät välttämättä muodostu käytännössä täyskattaisesti hinnoitelluiksi, vaan osa opetuksesta toteutettaisiin korkeakoulujen perusrahoituksella.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa korkeakoulututkinnon suorittaminen nykyistä suuremmalle osalle suomalaisia ja lisätä koulutusmahdollisuuksia ilman julkisen rahoituksen lisäämistä. Koulutusmahdollisuuksien lisääminen kytkeytyy kansalaisten hyvinvoinnin, kansakunnan sivistysperustan ja Suomen kansainvälisen kilpailukykyyn vahvistamiseen. Vuonna 2021 valmistuneessa valtioneuvoston koulutuspoliittisessa selonteossa tavoitteeksi asetettiin, että vuonna 2040 koulutuksellinen tasa-arvo ja koulutuksen saavutettavuus ovat parantuneet, ja Suomen koulutus- ja osaamistaso ovat maailman kärkiluokkaa.

Lisäämällä mahdollisuuksia korkeakoulututkinnon suorittamiseksi esityksellä vaikutettaisiin erityisesti osaamistasoon, sillä ensisijaisena kohderyhmänä olisivat työssä olevat ja/tai jo korkeakoulututkinnon suorittaneet. Tältä osin kilpailu maksuttomista opiskelupaikoista vähenisi, mikä voisi hyödyttää ilman korkeakoulupaikkaa tai korkeakoulututkintoa olevia. Esitys voisi nostaa myös koulutustasoa, sillä korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen voisi päästä myös muutoin, kuin hakeutumalla opiskelijavalintamenettelyn kautta maksuttomaan tutkintokoulutukseen. On kuitenkin mahdollista, että tutkinnon maksullisessa koulutuksessa aloittaneita hakisi ja siirtyisi jossain määrin kesken tutkinnon suorittamista maksuttomaan koulutukseen.

Avoimena korkeakouluopetuksena tarjottavat maksulliset tutkinnot olisivat sisällöltään ja vaatimuksiltaan vastaavia kuin maksuttomana koulutuksena tarjottavat tutkinnot. Korkeakoulut vastaavat myöntämiensä tutkintojen laadusta riippumatta siitä, ovatko ne maksullisia vai maksuttomia. Esityksen ei siten arvioida heikentävän korkeakoulututkintojen laatua.

Esitys muuttaisi olennaisesti maksuttoman tutkintokoulutuksen periaatetta, vaikka tutkintoon sisältyviä opintoja on jo pitkään voitu suorittaa avoimessa korkeakoulutuksessa maksullisina. Uutta ei olisi maksullisuus sinänsä, vaan avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettavaan tutkintokoulutukseen kohdistuvien maksujen taso ja se että avoimena korkeakouluopetuksena voisi jatkossa suorittaa koko tutkinnon ilman opiskelijavalintaa. Tämän voidaan arvioida lisäävän koulutukseen hakeutumisen joustavuutta ja siten avoimuutta erityisesti niiden osalta, jotka eivät osallistu perinteisiin opiskelijavalintoihin tai joiden elämäntilanne edellyttää joustavampia tutkinnon suorittamistapoja.

Kotitalouksien kyky rahoittaa tutkintokoulutusta vaihtelee olennaisesti sekä tulojen että varallisuuden määrän ja rakenteen mukaan. Tämä voi rajoittaa maksullisen tutkintokoulutuksen tosiasiallista saavutettavuutta erityisesti niiden henkilöiden osalta, joiden taloudellinen liikkumavara on sidottu välttämättömiin elinkustannuksiin tai huollettavien määrään. Tilastokeskuksen tilaston kotitalouksien varat, velat ja tulot kotitalouden tulokymmenyksen mukaan käytettävissä olevat rahatulot olivat 1. desiiliin kuuluvissa eli vähävaraisimmissa 10 %:ssa kotitalouksista 12 694 euroa, 5. desiiliin kuuluvissa 36 388, 9. desiiliin kuuluvissa 64 218 euroa ja 10. desiiliin eli varakkaimmissa 10 %:ssa kotitalouksista 88 625 euroa. Tätä varallisuuteen liittyvää eriarvoisuuden riskiä lieventää se, että Suomessa tutkintokoulutuksen pääväylä säilyisi jatkossakin maksuttomana, minkä turvaa kaikille mahdollisuuden hakeutua tutkintokoulutukseen riippumatta maksukyvyistä.

Yksilön kannalta koulutukseen sijoittamisen tulisi tuottaa pitkällä aikavälillä vähintään koulutuksesta perittäviä maksuja vastaava lisäys palkka- tai yritystoiminnan tuloihin, jotta investointi olisi taloudellisesti perusteltu. Matalamman tulotason tehtävissä työskentelevälle taloudellinen hyöty voisi sinänsä olla merkittävä, mutta haasteena olisi se, ettei palkkataso useinkaan mahdollista koulutuksesta perittävien maksujen kattamista. Toisaalta yksilön arvioidessa yksityisen koulutusinvestoinnin hyödyllisyyttä hän pohtii maksuttoman koulutuksen hyötyjä, työllistymisnäkyimiä, työllistyneenä pysymistä pidemmällä aikavälillä ja koulutukseen pääsyä suhteessa maksullisen, avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavan tutkinnon kustannuksiin ja hyötyihin (vaihtoehtokustannus). Tästä näkökulmasta koulutusinvestoinnin rahoittaminen lainalla tulee myös yksilön itsensä arvioitavaksi. Luotonsaanti koulutusinvestointiin on mahdollista samoin kuin muillakin elämän osa-alueilla. Pienituloisten edellytykset saada lainaa ovat kuitenkin heikommät, etenkin kun opintolaina ei olisi esityksen mukaan vaihtoehto. Korkeakoulut voivat myös ratkaisullaan mahdollistaa joustavat maksujärjestelyt tutkintomaksuille.

Vertailun vuoksi lukuvuosi kansanopistossa maksaa noin 3 000–5 000 euroa opintolinjasta ja opistosta riippuen. Asuminen, ruokailu ja mahdollinen muu ylläpito on yleensä hinnoiteltu erikseen. Maksu on useimmiten mahdollista maksaa useassa erässä. Esimerkiksi HEO Kansanopistossa asuminen maksaa n. 400 eurosta 700 euroon kuukaudessa. Kansanopistojen pitkäkestoiset (vähintään 8 viikkoa) opintolinjat oikeuttavat opintotukeen. Kansanopistoissa on avoimia korkeakouluopintoja suorittavia opiskelijoita vuosittain noin 2 700 ja suurin osa opiskelijoista (79 %) on nuoria, jotka eivät ole vielä löytäneet paikkaa korkeakoulussa.

Edellä esitetyistä syistä maksuttoman tutkintokoulutuksen asema ja riittävä tarjonta on tärkeää turvata, jotta yksilön taloudellinen tilanne ei muodostu esteeksi korkeakoulutukseen pääsulle ja jotta nykyinen mahdollisuus maksuttomaan tutkintokoulutukseen säilyisi.

Koulutuksella on keskeinen merkitys yksilön myöhemmälle hyvinvoinnille, asemalle ja sosiaaliselle liikkuvuudelle ja se edistää keskeisesti myös yhteiskunnallista tasa-arvoa ja osallisuutta. Koulutuspoliittista lupausta korkeakoulupaikasta jokaiselle sitä haluavalle ei ole. Yhteiskunnassa ja työelämässä on tarvetta monenlaiselle osaamiselle. Korkeakoulutukseen yleisesti ja erityisesti joillekin aloille on kuitenkin selvästi enemmän kysyntää kuin opiskelupaikkoja on tarjolla. Opiskelijavalinta on tästä syystä väistämättä karsivaa.

Siksi myös sillä, miten koulutukseen päästään, on merkittävä vaikutus yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden kokemukseen. Nyt käytössä olevat erilaiset opiskelijavalinnan menettelyt perustuvat hakijan opiskelunvalmiuksien ja joskus lisäksi soveltuvuuden arviointiin. Se, ettei pääsy korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin olisi jatkossa riippuvainen yksistään

LUONNOS
22.4.2026

osoitetusta kyvykkyydestä, voidaan kokea yhdenvertaisuuden näkökulmasta ongelmallisena. Oikeudenmukaisempaan ja hyväksyttävämpään voidaan kokea, että pääsy koulutukseen ja sen mahdollistaman korkean arvostuksen ja tulotason ammatteihin perustuu esimerkiksi opiskelijavalinnassa (ml. väyläopinnoissa) osoitettuun kyvykkyyteen, eikä kykyyn maksaa opinnoista.

Jatkuvan oppimisen näkökulmasta maksullisten tutkintojen käyttöönotto avaisi uuden väylän tutkintokoulutukseen erityisesti työelämässä oleville aikuisille. Tämä lisäisi osaamisen kehittämismahdollisuuksia niille, joilla on taloudelliset mahdollisuudet investoida tutkinnon suorittamiseen. Samalla se kuitenkin nostaa esille kysymyksen siitä, kenellä työelämässä olevista olisi käytännössä mahdollisuus hyödyntää esityksen mukaista uutta tutkinnon suorittamisen väylää. Ylemmässä sosioekonomisessa asemassa olevat ovat jo nykyisin yliedustettuina korkeakoulutuksessa, eikä esitys ei todennäköisesti lisäisi alemmassa sosioekonomisessa asemassa olevien osuutta tutkintokoulutuksessa. Maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien voidaan arvioida koostuvan pääosin ylemmistä sosioekonomisista ryhmistä ja näistä ryhmistä osallistuttaisiin jatkossakin myös maksuttomaan koulutukseen. Maksullista tutkintokoulutusta hyödynnettäisiin väylänä niissä tilanteissa, joissa hakija ei ole menestynyt maksuttoman koulutuksen opiskelijavalinnoissa tai ei halua niihin osallistua.

Alemmista sosio-ekonomisista ryhmistä nykyistä useampi voisi saada koulutuspaikan mikäli kilpailu maksuttomasta koulutuksesta vähenisi maksulliseen koulutukseen osallistumisen myötä. Tällöin vähentynyt kilpailu hyödyttäisi kaikkia eri sosio-ekonomisia ryhmiä, jotka edelleen hakisivat maksuttomaan koulutukseen. Koska maksullinen tutkintoväylä kohdentuisi pääasiassa ylempiin sosioekonomisiin ryhmiin, kasvaisi näiden ryhmien kokonaismäärä tutkinto-opiskelijoina (maksuton ja maksullinen koulutus).

Koulutusinvestoinnin ollessa yksilölle taloudellisesti merkittävä, koulutuskysyntä kohdistuisi todennäköisesti sellaisille korkean hakupaineen aloille (korkean valintakynnyksen hakukohteet), joilla suoritettu tutkinto takaa hyvän työllisyyden ja tulotason, esimerkiksi lääketieteen, oikeustieteen ja yliopistojen tekniikan alan ja kauppatieteen koulutukseen. Tällaisilla aloilla korkeamman sosioekonomisen taustan opiskelijat ovat jo nykyisin yliedustettuina, kun nuoret seuraavat vanhempiaan koulutustason ja -alan valinnassa. Nämä tekijät yhdessä voivat voimistaa kehitystä, jossa esimerkiksi juristi- ja lääkärikoulutus yhdessä varallisuuden kanssa periytyy.

Jatkuvan oppimisen näkökulmasta työnantajille tulisi mahdollisuus osallistua koulutuksesta perittävien maksujen maksamiseen. Tämä antaisi työnantajille mahdollisuuden strategiseen ja pitkäjänteiseen osaamisen kehittämiseen tukemalla työntekijöiden korkeakoulututkintoon johtavia opintoja ja jakaa osaamistason nostamisesta syntyviä kustannuksia työnantajan ja työntekijän välillä. Korkeakoulututkinnon hankkiminen on lainsäädännön puitteissa mahdollista tilauskoulutuksena, mutta se edellyttää koulutuksen hankkimista ryhmälle. Yksilöiden tutkintotavoitteisen kouluttautumisen tukeminen voisi olla työnantajille hallinnollisesti ja taloudellisesti kevyempi tapa lisätä organisaation tavoitteiden saavuttamisen kannalta keskeistä osaamista.

Esityksellä muutettaisiin avoimen korkeakouluopetuksen perusolemusta. Nykyinen avoin korkeakouluopetus perustuu avoimuuteen, kohtuullisiin maksuihin ja mahdollisuuteen suorittaa osia tai opintokokonaisuuksia tutkinnosta. Avoimen opintojen suorittaminen ei nykyisin anna suoraan oikeutta tutkinnon suorittamiseen, vaan opiskelijaksi tulee hakea erillisen

valintamenettelyä kautta. Maksullisen tutkintokoulutuksen mahdollistaminen avoimen korkeakouluopetuksen kautta muuttaisi tätä järjestämistapaa olennaisesti: avoimen opinnoista tulisi ensimmäistä kertaa väylä, jossa tutkinnon suorittamisoikeus ei perustuisi erilliseen arviointiin ja valintaan, vaan siihen, että opiskelija ilmoittautumalla osallistuu maksulliseen tutkintokoulutukseen. Tämä avaisi avoimen korkeakouluopetukseen kokonaan selkeän tutkintotavoitteen roolin. Jatkuvan oppimisen näkökulmasta muutos voisi tarjota työelämässä oleville aikuisille uuden, joustavan mahdollisuuden suorittaa tutkinto silloin, kun perinteinen opiskelijan haku- ja valintamenettely ei ole tuottanut tulosta tai kun yksilö haluaa viedä keskeytyneet opintonsa loppuun työn ohella. Erityisesti työnantajien mahdollisuus osallistua koulutuskustannuksiin voisi madaltaa työikäisten kynnystä hakeutua tutkintokoulutukseen ja tukea osaamisen kehittämistä ja uudistamista aloilla, joilla työvoiman jatkuvan oppimisen tarve on suuri. Avoin korkeakouluopetus saattaisi tällöin alkaa kehittyä vielä vahvemmin ratkaisuksi työelämän osaamisen kehittämiseen. Samalla avoimen korkeakouluopetuksen tuotaisiin myös korkeat maksut ja maksujen täyskattaisuuden myötä nousee kysymys siitä, missä määrin tutkintoon johtavan koulutuksen voidaan katsoa vielä olevan avointa ja saavutettavaa. Vaikka avoimuuteen liittyy muitakin tekijöitä (erityisesti valintamenettelyt ja opintojen suorittamistapa), on maksujen suuruus yksi keskeinen. Tältä osin esityksen mukaista avointa tutkintoon johtavaa korkeakoulutusta voidaan pitää käytännössä suljetumpana kuin maksutonta tutkintokoulutusta.

Avoin korkeakouluopetus yhtäältä säilyisi perinteisenä jatkuvan oppimisen väylänä, jossa yksittäisiä opintojaksoja voi suorittaa ilman tutkintotavoitetta ja kohtuullisin kustannuksin. Toisaalta siitä muodostuisi myös uusi tutkintokoulutuksen väylä, jossa maksujen tulisi kattaa opetuksen kustannukset ja jossa opiskelija saisi tutkinnonsuoritusoikeuden heti opintojen alussa. Tämän seurauksena avoimen korkeakouluopetuksen asema osana korkeakoulujärjestelmää muuttuisi ja sen järjestämistapa eriytyisi kahteen rinnakkaiseen tehtävään: perinteiseen jatkuvan oppimisen avoimeen opintotarjontaan sekä pitkäjänteisempään maksulliseen tutkintokoulutukseen.

Avoimena korkeakouluopetuksena voisi järjestää vain suomen- tai ruotsinkieliseen tutkintoon johtavaa koulutusta ja koulutukseen hakeutuvilta edellytettäisiin riittävää suomen- tai ruotsin kielen taitoa. Koska avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävän koulutuksen keskeisenä piirteenä olisi, että opiskelijaksi ottaminen perustuisi opiskelijavalinnan sijaan ilmoittautumiseen, rajauksella suomen- tai ruotsinkieliseen koulutukseen ehkäistään hallitsemattoman maahantulon riskiä ja varmistetaan, ettei koulutus muodostu epätarkoituksenmukaiseksi vetovoimatekijäksi.

Kohderyhmän painopisteen ollessa työssäkäyvissä ja korkeakoulututkinnon jo suorittaneissa, opiskelumotivaatio ja opinnoista perittävät maksut voisivat edistää opintojen nopeaa etenemistä ja suorittamista. Esimerkiksi lukuvuosimaksullisten opiskelijoiden opintojen eteneminen on nopeampaa kuin maksuttomassa tutkintokoulutuksessa opiskelevien opiskelijoiden.

4.2.3 Sukupuolivaikutukset

Naisten osuus korkeakoulutuksessa on suurempi kuin miesten. Vuonna 2025 yliopistojen kaikista hakijoista 57 prosenttia oli naisia ja 43 prosenttia miehiä. Paikan vastaanottaneissa oli sama sukupuolijakauma. Vuonna 2025 ammattikorkeakoulujen kaikista hakijoista 59 prosenttia oli naisia ja 41 prosenttia miehiä. Myös ammattikorkeakouluissa paikan vastaanottaneissa oli sama sukupuolijakauma.

Suomessa moni koulutusala on vahvasti sukupuolen mukaan jakautunut, eli jompikumpi sukupuolista on enemmistönä alalla opiskelevista. Naiset ovat yliedustettuina esimerkiksi sosiaali- ja terveysalan koulutuksissa, kasvatusalalla ja eläinlääketieteessä. Miehet taas ovat yliedustettuina tekniikan aloilla.

Todennäköisesti kysyntää olisi sellaisiin maksullisiin tutkintokoulutuksiin, jotka tuottavat korkean työllisyyden ja ansiot ja jotka ovat niin kutsuttuja hakupainealoja (korkean valintakynnyksen hakukohteet), kuten oikeustieteen, lääketieteen ja yliopistoissa osa kauppatieteen ja tekniikan alojen tutkinnoista. Rajallisessa määrin kysyntää voi olla myös taide- ja kulttuurialan koulutuksiin, joihin hakeutuminen perustuu muunlaiseen henkilökohtaiseen motivaatioon. Kauppatieteissä paikan vastaanottaneiden sukupuolijakauma on verrattain tasainen, oikeustieteissä sen sijaan naiset ovat yliedustettuina (paikan vastaanottaneista reilu 60 prosenttia naisia). Myös lääketieteessä naiset ovat myös yliedustettuina (paikan vastaanottaneista 64 prosenttia naisia). Tekniikan aloilla miehet ovat puolestaan yliedustettuina (paikan vastaanottaneista 68 prosenttia miehiä).

Mahdollisuus suorittaa korkeakoulututkinto maksullisena koulutuksena on keskeisesti riippuvainen opiskelijan taloudellisesta asemasta. Suomessa naisilla on keskimäärin alemmat palkkatulot kuin miehillä ja naiset työskentelevät useammin niin kutsutuilla matalapalkka-aloilla. Tämä voi muodostaa erityisesti naisille kannusteen hakeutua maksulliseen korkeakoulututkintoon, jos se mahdollistaa siirtymisen korkeapalkkaisempiin tehtäviin. Matala- ja keskipalkkaisilla ei kuitenkaan ole välttämättä mahdollisuutta tehdä koulutuksen vaatimia investointeja, erityisesti jos perheeseen kuuluu huollettavia tai huoltajia on vain yksi. Yhden vanhemman lapsiperheitä oli Tilastokeskuksen Perheet 2023 -tilaston mukaan 131 539 eli 24 % kaikista lapsiperheistä (550 183). Yhden vanhemman perheistä 84 % oli äidin ja lasten muodostamia perheitä.

Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että aikuisten kohderyhmän osalta mahdollisuus suorittaa korkeakoulututkinto maksullisena koulutuksena voi olla hieman suurempi miehillä. Nuorten kohderyhmän osalta vaikutuksista on vaikea esittää arviota. Nuorista naiset hakeutuvat yleisesti enemmän korkeakoulutukseen.

Käytännössä on kuitenkin hyvin vaikea arvioida, millaisia sukupuolivaikutuksia mahdollisuudella suorittaa tutkinto avoimena korkeakouluopetuksena olisi. Vaikutukset riippuvat myös siitä, mitä tutkintoon johtavia koulutuksia korkeakoulut päättäisivät näin tarjota.

4.2.4 Vaikutukset korkeakoulujen tutkintoon johtaviin koulutuksiin hakeville sekä korkeakouluopiskelijoille

Esityksen mukaan korkeakoulut voisivat järjestää maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena suomen- ja ruotsinkielisiin alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin sekä ammattikorkeakoulututkintoihin ja ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin johtavaa koulutusta. Korkeakoulutukseen hakeutuville opiskelijoille esitys tarkoittaisi lisämahdollisuuksia koulutustarjonnan laajentuessa, jos korkeakoulut hyödyntävät lain tarjoaman mahdollisuuden ja järjestäisivät maksuttoman koulutuksen lisäksi myös maksullista koulutusta. Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettava maksullinen tutkinto ei korvaisi maksutonta tutkintokoulutusta, vaan täydentäisi sitä tarjoamalla vaihtoehtoisia tutkinnon suorittamisen mahdollisuuksia.

Opiskelijoilta perittäisiin vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Luvussa 4.2.2 esitetyn tarkastelun perusteella maksullinen tutkintokoulutus todennäköisesti tavoittaisi ensisijaisesti ne hakijat, joilla on riittävä maksukyky tai mahdollisuus saada tukea opintojen rahoittamiseen.

Uudistus voi lisätä opiskelumahdollisuuksia erityisesti niille, jotka eivät ole päässeet maksuttoman koulutuksen piiriin, ja joille maksullinen koulutusvaihtoehto on taloudellisesti mahdollinen. Osalle hakijoista koulutuksesta ja siihen pääsystä maksaminen voi olla tarkoituksenmukaisempaa, kuin olla esimerkiksi poissa ansiotyöstä valintakokeisiin valmistautumiseksi, erityisesti kun hakupainealoilla on silti riski jäädä ilman opiskelupaikkaa.

Koska opiskelijan, hänen lähipiirinsä tai työnantajansa taloudellinen panostus vaikuttaisi mahdollisuuteen edetä tutkintoon johtavaan koulutukseen, se voi herättää opiskelijoissa kysymyksiä yhdenvertaisuuden ja koulutuksellisen tasa-arvon toteutumisesta. Toisaalta tilanteissa, joissa maksullista tutkintokoulutusta suorittaisivat erityisesti hyvässä taloudellisessa asemassa olevat tai toista samantasoista korkeakoulututkintoa tavoitteleva ryhmä, voidaan nähdä perusteltuna, että opiskelijat tai heidän työnantajansa osallistuvat koulutuksen kustannuksiin.

Avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävä maksullinen tutkintokoulutus olisi tarkoitettu erityisesti työssäkäyville ja korkeakoulututkinnon jo suorittaneille rajaamatta kuitenkaan pois muiden mahdollisuuksia hakeutua koulutukseen. Työmarkkinoiden tarve korkeakoulutetuista osaajista ja korkean osaamistason tehtävien lisääntyminen edellyttävät jatkossa työikäisen väestön osaamisen kehittämistä sekä täydentävänä koulutuksena että tutkintoon johtavassa koulutuksessa useaan otteeseen työuran aikana. Työmarkkinoilla tarvittavan uuden osaamisen kasvattamisen mahdollisuuksia tulisi laajentaa nykyisestä. Tutkintokoulutuksesta erityisesti korkeakoulujen ylemmät korkeakoulututkinnot voisivat vastata jatkuvan oppimisen tarpeisiin. Tällä hetkellä koulutustarjonta tutkinnon suorittaneiden osaamisen päivittämiseen näyttäytyy riittämättömänä. Opiskelijalla on mahdollisuus sopia työnantajan kanssa siitä, että työnantaja osallistuu koulutuksesta perittävien maksujen maksamiseen. Tällainen mahdollisuus voi olla tilanteissa, joissa osaamistason nostamiseen on opiskelijan ja työnantajan yhteinen intressi. Tämä vähentää opiskelijalle syntyviä kustannuksia.

Maksuton tutkintokoulutus on jatkossakin tarkoitettu ilman korkeakoulutusta tai korkeakoulupaikkaa olevien ensisijaiseksi koulutusväyläksi. Esitys ei kuitenkaan estä ensikertalaisten hakeutumista maksulliseen koulutukseen.

Uudistus tarjoaisi mahdollisuuden suorittaa korkeakoulututkinto myös niille, jotka ovat suorittaneet avoimena korkeakouluopinnoina jo suuren osan tutkintoon kuuluvista opinnoista, mutta jotka eivät pääse maksuttomaan tutkintoon johtavaan koulutukseen (esimerkiksi ei-ensikertalaisina tai aloilla, joihin on paljon hakijoita). Tällä kohderyhmällä olisi mahdollisuus valmistua nopeasti, koska osa tutkinto-opinnoista on suoritettu jo aiemmin. Myös opiskelijan taloudellinen riski on pienempi ja koulutuksen kustannukset alemmat.

Maksullista tutkintokoulutusta avoimena korkeakouluopetuksena suorittavat opiskelijat eivät olisi oikeutettuja opintotukeen. Maksullista tutkintokoulutusta suorittavat opiskelijat eivät olisi myöskään oikeutettuja Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön (YTHS) toteuttamiin opiskeluterveyden palveluihin. Tutkintoa avoimena korkeakouluopetuksena suorittavien opiskelijoiden olisi hankittava toimeentulonsa opintojen suorittamisen aikana vastaavalla tavalla kuin avoimessa korkeakouluopetuksessa tutkintojen osia opiskelevien. Käytännössä

LUONNOS
22.4.2026

tutkinnon suorittaminen avoimena korkeakouluopetuksen edellyttää, että opiskelija voi hankkia toimeentulonsa esimerkiksi työskentelemällä opintojen ohessa, lähipiiriltä saamalla taloudellisella tuella taikka muulla lainalla kuin opintolainalla.

Työnhakijana työvoimaviranomaisessa oleva henkilö voi opiskella työttömyysetuutta menettämättä sellaisia avoimia korkeakouluopintoja yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa, joiden opintosuunnitelman mukainen kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kolme kuukautta. Uusia edellytykset täyttäviä opintoja saa opiskella työttömyysetuutta menettämättä ilman rajoituksia. Yli kolme kuukautta yhtäjaksoisesti tai jaksotettuna kestävät opintokokonaisuudet ovat työttömyysturvalain (1290/2002) mukaan päätoimisia, eikä työnhakijalla ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos opintojen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti. Työttömyysturvalain mukaan 25 vuotta täyttänyt työnhakija voi lisäksi opiskella avoimia korkeakouluopintoja työttömyysturva-oikeutta menettämättä, jos opintojen muodostaman kokonaisuuden kesto tai opintojen jäljellä oleva kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta. Näiden opintojen tulee antaa ammatillisia valmiuksia tai tukea yritystoimintaa. Tämä mahdollisuus kuuden kuukauden opiskeluun työttömyysetuudella on käytettävissä kerran työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan aikana. Avoimia korkeakouluopintoja voidaan työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella myös tukea työttömyysetuudella työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitetulla tavalla. Opiskelun tukeminen ensin mainitun lain nojalla edellyttää sitä, että työnhakija on täyttänyt 25 vuotta.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on valmisteilla hallituksen esitys, joka mahdollistaisi yli 25-vuotiaiden työttömien avoimen korkeakouluopetuksen opinnot työttömyysetuudella. Myös tutkinnon suorittaminen avoimena korkeakouluopetuksena olisi näin ollen mahdollista työttömyysetuudella. Työttömyysetuudesta johtuen on mahdollista, että joissakin tilanteissa opiskelijalla voisi olla intressi siirtyä maksuttomasta koulutuksesta avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavaan maksulliseen tutkintokoulutukseen.

Kun henkilö ei ole oikeutettu opintotukeen, hän voi saada yleistä asumistukea. Asumistukea voi saada vuokra-asuntoon. Asumistuki myönnetään yhteisesti koko ruokakunnalle, eli jos opiskelevalla henkilöllä on puoliso tai muuta perhettä, asumistuen saamiseen vaikuttaa koko ruokakunnan yhteenlasketut tulot ja netto-omaisuus sekä vuokra.

Toimeentulotuesta annetun lain (1412/1997) 2 §:n perusteella jokaisella on oikeus toimeentulotukeen, jos hän on tuen tarpeessa eikä voi saada toimeentuloa esimerkiksi ansiotyöllään tai toimeentuloa turvaavien muiden etuuksien avulla. Lain 2 a §:n perusteella työkäisen henkilön tulee ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi työvoimapalveluihin, ellei hän ole pykälässä mainitusta tai niihin verrattavasta hyväksyttävästä syystä esteellinen vastaanottamasta työtä. Opiskelijan tulee ilmoittautua työnhakijaksi, ellei hän opiskele päätoimisesti saaden opiskelun aikaista toimeentuloa turvaamaan tarkoitettua ensisijaista etuutta. Lain 2 b §:ssä on mainittu tilanteita, joissa toimeentulotukea hakeva on velvollinen hakemaan toimeentulotukeen nähden ensisijaista etuutta, johon hänen voidaan olettaa olevan oikeutettu. Opiskelijan ensisijainen etuus on pääsääntöisesti opintotuki. Jos opiskelija opiskelee opintoja, jotka eivät oikeuta opintotukeen tai hän ei saa muutenkaan opiskelun aikaista toimeentulotukea turvaamaan tarkoitettua etuutta, kuten esimerkiksi kuntoutusrahaa, hänen tulisi toimeentulotuesta annetun lain näkökulmasta ilmoittautua kokoaikatyötä hakevaksi työnhakijaksi ja hakea työttömyysturvaa. Koska opiskelija ei olisi alun

perin oikeutettu opintoetuuksiin, ei tulisi arvioitavaksi opintojen loppuun saattaminen 2 a §:n 4 momentin tarkoittamalla tavalla.

Toimeentulotuesta annetun lain 10 §:n 6 momentin mukaan toimeentulotuen perusosan suuruutta alennetaan 50 prosenttia, jos toimeentulotuen tarve aiheutuu siitä, että henkilö: 1) joka on täyttänyt 18 vuotta, ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole hakenut yhden kuukauden määräajassa 2 b §:ssä tarkoitettua ensisijaista etuutta, johon hänellä elämäntilanteensa ja olosuhteet huomioon ottaen voidaan todennäköisesti olevan oikeus; 2) jolla on 2 a §:n perusteella velvollisuus ilmoittautua työnhakijaksi, ei hänelle annetusta kehotuksesta huolimatta ole yhden kuukauden määräajassa työnhakijaksi ilmoittautunut. Laissa tarkoitettu etuuden määrän alentaminen 50 prosentilla koskee vain perusosaa eikä esimerkiksi toimeentulotuessa muina perusmenoina huomioitavia asumismenoja tai terveydenhuoltomenoja. Perusosan alentaminen jatkuu niin kauan, kunnes henkilö tehnyt häneltä vaaditut toimet, tai hänen elämäntilanteensa muuttuu siten, ettei niitä enää tulisi häneltä edellyttää. Alentaminen voidaan kuitenkin tehdä vain, jos se ei vaaranna ihmisarvoisen elämän edellyttämän turvan mukaista välttämätöntä toimeentuloa eikä alentamista voida pitää muutenkaan kohtuuttomana.

Jos henkilö suorittaa maksullisia opintoja siten, että toinen henkilö tai muu ulkopuolinen taho maksaa hänen koulutuksensa hinnan, toimeentulotuen näkökulmasta on merkitystä kiertääkö lahjoitus rahana opintoja suorittavan henkilön kautta vai maksetaanko opintojen hinta suoraan koulutuksen järjestäjälle. Toimeentulotuki on viimesijainen taloudellinen tuki, jota myönnettäessä otetaan huomioon muutamat poikkeukset lukuun ottamatta huomioon hakijan kaikki käytettävissä olevat tulot ja varat. Mikäli kyseinen maksu maksettaisiin hakijan puolesta, ei se olisi samalla tavalla henkilön käytettävissä kuin hänen tililleen tulevat varat.

Tarkoituksena on, että opiskelijoiden yhteisöllisyyteen ja verkostojen luomiseen olisi samat edellytykset kuin maksuttomassa tutkintokoulutuksessa olevilla opiskelijoilla. Yliopistoissa opiskelevat olisivat siten ylioppilaskunnan jäseniä, ja ammattikorkeakouluissa opiskelevilla olisi mahdollisuus opiskelijakunnan jäsenyyteen.

Jos korkeakoulut ryhtyvät tarjoamaan esityksen mukaista maksullista tutkintokoulutusta, maksullisen tutkinnon suorittamismahdollisuus lisäisi Suomessa suoritettavien tutkintojen koulutuspaikkojen määrää ja voisi vähentää tarvetta hakeutua ulkomaisiin maksullisiin koulutusohjelmiin niissä tilanteissa, joissa hakija ei ole saanut haluamaansa koulutuspaikkaa Suomesta. Tämä laajentaisi korkeakoulutuksen saavutettavuutta Suomessa, sillä suomalaiset opiskelijat voisivat suorittaa korkeakoulututkinnon kotimaassa ilman tarvetta muuttaa ulkomaille. Lukuvuonna 2023–2024 ulkomaisiin tutkinto-opintoihin korkeakoulussa opintotukea sai yhteensä 6 106 henkilöä. Näistä lääkäri- tai hammaslääkärikoulutuksessa oli noin 1 200 opiskelijaa. Oletettavasti tästä joukosta osa suorittaisi tutkinnon maksullisena Suomessa, jos siihen olisi mahdollisuus.

Maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävässä korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa opiskelija kantaa taloudellisen riskin koulutuksen suorittamisesta ja opinnoissa etenemisestä. Opiskelijan on siten arvioitava realistisesti edellytyksiään suorittaa korkeakoulututkinto. Koska opiskelun valmiuksia ei maksulliseen koulutukseen otettaessa varmisteta, sen keskeyttämisriski on suurempi kuin maksuttomassa tutkintokoulutuksessa.

Maksullisen tutkintokoulutuksen keskeyttämisastetta lisää myös mahdollisuus siirtyä missä tahansa opintojen vaiheessa maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan koulutukseen.

Korkeakouluissa tarjottaisiin samanaikaisesti samoja tutkintoja sekä maksullisena että maksuttomana tutkintoon johtavana koulutuksena ja lisäksi samoja tutkintoon kuuluvia opintoja subventoituna avoimena korkeakouluopetuksena. Opiskelija voisi hyväksilukea aiemmin suoritettuja avoimia korkeakouluopintoja maksulliseen korkeakoulututkintoon. Opiskelijalla on taloudellinen kannuste suorittaa mahdollisimman suuri osa korkeakoulututkintoon kuuluvista opinnoista matalammin hinnoiteltuna avoimena korkeakoulutuksena. Yleensä tämä onkin mahdollista ainakin ensimmäisen vuoden opintojen osalta (pl. esimerkiksi lääketiede, jossa ei ole tarjolla avointa yliopisto-opetusta) ja opiskelija voi hakeutua maksulliseen tutkintokoulutukseen vasta siinä vaiheessa, kun tutkintoon kuuluvia opintoja ei ole enää suoritettavissa. Edellä esitetyn perusteella voidaan arvioida, että harva opiskelija suorittaisi tutkinnon kokonaan täyskattaisesti hinnoiteltuna. Tämä pienentää opiskelijoiden taloudellista taakkaa.

Esityksen mukaan opiskelija ei menettäisi ensikertalaisasemaansa avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettavassa maksullisessa tutkintokoulutuksessa. Tällä turvataan yhtäläisiä mahdollisuuksia maksuttomaan tutkintokoulutukseen.

Edellä todetusti opiskelija voisi halutessaan hakeutua maksuttomaan tutkintoon johtavaan koulutukseen ja suunnitella koulutuspolkunsu siten, että korkeakoulututkintoon kuuluvista opinnoista vain osa suoritetaan täyskattaisesti hinnoitellussa maksullisessa koulutuksessa. Näin hänellä olisi alan opintoja suorittaneena huomattava etu menestyä maksuttoman koulutuksen opiskelijavalinnoissa siltä osin kuin valinta perustuu valintakoemenestykseen. Tämä taas vähentäisi muiden, etenkin nuorten ensikertalaisten, mahdollisuuksia päästä maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Vaikutus on tarkoitus estää säättämällä maksuttoman tutkintokoulutuksen heikentämiskiellosta.

Avoimena korkeakouluopetuksena voisi järjestää vain suomen- tai ruotsinkieliseen tutkintoon johtavaa koulutusta ja koulutukseen hakeutuvilta edellytettäisiin riittävää suomen- tai ruotsin kielen taitoa. Koska avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävään koulutuksen keskeisenä piirteenä olisi, että opiskelijaksi ottaminen perustuisi opiskelijavalinnan sijaan ilmoittautumiseen, rajauksella suomen- tai ruotsinkieliseen koulutukseen ehkäistään hallitsemattoman maahantulon riskiä ja varmistetaan, ettei koulutus muodostu epätarkoituksenmukaiseksi vetovoimatekijäksi. Ulkomaalaiset suomen tai ruotsin kieltä taitamattomat opiskelijat hakeutuisivat jatkossakin suorittamaan tutkintoa korkeakoulujen vieraskieliseen koulutukseen opiskelijavalintojen kautta.

Kansainvälistä vertailutietoa korkeakoulutusta koskevista maksujen muutoksista on eri maista. Merkittäviä maksumuutoksia korkeakoulutukseen tehneessä Englannissa tutkimusnäyttö viittaa siihen, että korkeammat lukukausimaksut eivät ole heikentäneet pienituloisten osallistumista koulutukseen, ja vähemmistöetnisten ryhmien osallistuminen on parantunut huomattavasti. On kuitenkin huomattava, että Englannin järjestelmä johti merkittävään osa-aikaisopiskelijoiden määrän laskuun (johtuen osittain lainajärjestelmän rakenteesta). Vuodesta 2012 lähtien käytössä olleita erittäin korkeita maksuja ja niihin liittyvän lainajärjestelmän rakennetta kritisoidaan yhä enemmän, koska ne tuottavat valmistuneille hyvin korkean velkataakan ja koska korkeakoulututkinnon tuottamat ansiotulot eivät ole yhtä suuria kuin ennen (osittain merkittävien minimipalkkojen korotusten takia).¹⁰

¹⁰ OECD, henkilökohtainen tiedonanto 25.3.2026

Iso-Britannian opetusministeriön vuonna 2019 julkaisemassa kirjallisuuskatsauksessa todettiin, että vaikka huomattava osa potentiaalisista opiskelijoista kertoi kokevansa ahdistusta korkeakoulutuksen kustannuksista – erityisesti lukukausimaksuista – sekä tulevasta velkataakasta, tämä ei ole välttämättä johtanut osallistumisasteen laskuun, ei edes matalamman sosioekonomisen taustan opiskelijoiden kohdalla. Taloudellisilla huolilla on kuitenkin vaikutusta niihin, jotka voisivat mennä yliopistoon mutta päättävät lopulta olla menemättä. Vähäosaisemmista taustoista tulevat hakijat suhtautuvat velkaan kaikkein kielteisimmin.¹¹

4.2.5 Vaikutukset korkeakouluille

Esityksessä on kyse mahdollistavasta lainsäädännöstä. Kukin korkeakoulu päättäisi itsenäisesti, haluaako se hyödyntää mahdollisuutta toteuttaa avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävää tutkintokoulutusta. Niin ikään korkeakoulut päättäisivät maksullisten tutkinto-ohjelmien määrän, alat ja kuinka paljon niihin otetaan opiskelijoita, eikä opetus- ja kulttuuriministeriö ohjaisi tarjontaa.

On todennäköistä, että useat korkeakoulut jättäisivät mahdollisuuden kokonaan käyttämättä johtuen joko arvioidusta hakijoiden vähäisyydestä ja/tai ennakoitavissa olevasta opiskelijoiden siirtymästä maksullisen koulutuksen puolelta maksuttoman koulutuksen piiriin. Korkeakoulut saattavat olla keskenään erilaisessa asemassa maksullisena toteutettavan avoimen korkeakouluopetuksen tarjoajina riippuen muun muassa korkeakoulun profiilista ja sen mukaisesta koulutustarjonnasta sekä maantieteellisestä sijainnista. Korkeakoulujen mahdollisuudet saada opiskelijoita maksulliseen tutkintokoulutukseen olisivat hyvin erilaiset, samoin niiden mahdollisuudet hinnoitella koulutukset jopa yli kustannusten. Korkeakoulu, jolla on hyvin vetovoimaista koulutusta esimerkiksi taidealoilla, saattaisi saada helpommin opiskelijoita, jotka ovat valmiita maksamaan tutkinnostaan avoimena korkeakoulutuksena. Kasvukeskuksissa olevat korkeakoulut saattaisivat olla muita korkeakouluja paremmassa asemassa maksullisen tutkintokoulutuksen tarjoajina. Korkeakoulutuksen kysyntä kohdistuu voimakkaasti muutamaa korkeakouluihin. Vuonna 2025 selvästi eniten ensisijaisia hakijoita oli Helsingin yliopistoon (28 500) ja seuraavaksi eniten Aalto-yliopistoon (23 350), Tampereen yliopistoon (22 300) ja Metropolia ammattikorkeakouluun (20 300). Alle 5 000 ensisijaista hakijaa oli kolmeentoista korkeakouluun. Alueellisesti kysynnän perusteella suotuisin tilanne olisi pääkaupunkiseudulla. Myös Tampereelle ja Turkuun olisi hakijamäärien perusteella paljon kysyntää, etenkin jos kaikki hakijat huomioidaan. Esityksen mukainen mahdollisuus voi kasvattaa korkeakoulujen taloudellisen aseman ja toimintaedellytysten eroja.

Avoimena korkeakouluopetuksena tarjottavien maksulliset tutkinnot olisivat sisällöltään ja vaatimuksiltaan vastaavia kuin maksuttomana koulutuksena tarjottavat tutkinnot. Esitys ei siten edellytä korkeakouluilta uudenlaisten tutkintojen, koulutussisältöjen tai toteuttamistapojen kehittämistä. Toisaalta korkeakoulut eivät voi myöskään eriyttää maksullista ja maksutonta tutkintokoulutusta siten, että ne poikkeaisivat toisistaan sisällöllisesti taikka laadullisesti, esimerkiksi niihin kohdennettavien opetusresurssien osalta.

Siitä, mille aloille korkeakoulut mahdollisesti maksullisen tutkintokoulutuksen tarjontaansa keskittäisivät, on vaikea arvioida. Esitetty malli perustuu sekä korkeakoulujen omassa päätösvallassa olevaan tarjontaan että maksullisen tutkintokoulutuksen kysyntään ja molempiin näihin liittyvä huomattavia epävarmuustekijöitä. Kyse on tilauskoulutuksen ja

¹¹ <https://www.gov.uk/government/publications/the-student-finance-system-impact-on-disadvantaged-young-people>

lukuvuosimaksullisen tutkintokoulutuksen lisäksi uudesta maksuttoman ja maksullisen tutkintokoulutuksen yhtäaikaisen tarjonnan mallista, jossa samoja suomen- tai ruotsinkielisiä tutkintoja suoritetaan samoissa korkeakouluissa sekä maksullisesti että maksuttomasti, joten korkeakoulujen tulee harkita ja suunnitella maksullisen tutkintokoulutuksen järjestämistä huolellisesti. Jos korkeakoulut ryhtyvät tarjoamaan esityksen mukaista maksullista tutkintokoulutusta, todennäköisimmin ne keskittäisivät maksullisen tutkintokoulutuksen tarjontaansa aloille, joita jo nyt on avoimena korkeakouluopetuksena tarjolla, ja joiden vetovoima on riittävä maksullisena suoritettaviin opintoihin ja joita voidaan järjestää matalin kustannuksin, kuten oikeustieteiden ja kauppatieteiden tutkintoon johtava koulutus. Todennäköisesti tarjonnassa olisi ylempään korkeakoulututkintoon johtavaa koulutusta, joka palvelee korkeakoulututkinnon jo suorittaneiden tarvetta päivittää ja laajentaa osaamistaan. Esimerkiksi maksullisen MBA-koulutuksen kysyntä viittaisi siihen, että kaupan alan korkeakoulutukselle voisi olla tarvetta myös korkeakoulututkintoon johtavana koulutuksena. Yliopistojen ylempät korkeakoulututkinnot laajuus (1,5–2 vuotta) ja ylempät ammattikorkeakoulututkinnot (laajuus 1–1,5 vuotta) ovat todennäköisesti houkuttelevia myös kustannusten ja nopeamman suoritustavan vuoksi. Ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja suoritetaan jo tällä hetkellä maksuttomasti merkittävässä määrin työn ohessa, mikä voisi rajoittaa maksullisena suoritettavien yamk-tutkintojen kysyntää ja tarjontaa. On epätodennäköistä, että korkeakoulut alkaisivat tarjota avoimena korkeakouluopetuksena sellaisia hyvin kilpailtuja hakupainealojen tutkintokoulutuksia, joissa opiskelijoiden karsinta valintaperustein on tärkeää (esimerkiksi lääketiede). Näihin koulutuksiin voidaan yhteishaun todistusvalinnalla ja valintakokeilla valita opiskelijat parhailla opiskeluvalmiuksilla. Myös koulutuksen toteuttamiseen liittyvät pedagogiset syyt voivat vaikuttaa siihen, arvioiko korkeakoulu mahdollisena tarjota niitä myös maksullisena korkeakoulututkintoon johtavana koulutuksena. Lisäksi korkeiden järjestämiskustannusten koulutuksissa maksullisen koulutuksen järjestämisen edellyttämät etukäteisinvestoinnit voivat vaikuttaa korkeakoulujen halukkuuteen laajentaa koulutusmahdollisuuksia maksulliseen tutkintokoulutukseen.

Esityksellä voi olla vaikutusta muuhun avoimeen korkeakouluopetukseen. Korkeakoulut päättävät siitä, kuinka paljon ja mitä avointa korkeakouluopetusta ne järjestävät. Jos korkeakoulut ottavat käyttöön mahdollisuuden toteuttaa tutkintoon johtavaa maksullista täyskätteistä avointa korkeakouluopetusta, voi sillä olla vaikutusta muuhun avoimen tarjontaan. Korkeakoulut voisivat rajata tietyt opinnot vain avoimena suoritettavaan tutkintokoulutukseen, jos ne arvelevat kysyntää korkeasta maksusta huolimatta olevan. Tällöin opiskelija ei voisi ensin suorittaa osaa opinnoista edullisemmalla hinnalla ja hyväksilukea sitten ne vähintään kustannukset kattavasti hinnoitellun tutkintokoulutuksen aloittaessaan. Toisaalta korkeakoulut voisivat nimenomaisesti tarjota edullisempia avoimen opintoja jopa hyvin lähelle koko tutkinnon suorittamista ja ottaa sitten opiskelijan suorittamaan vain loput opinnot täyskätteisellä maksulla. Hakijan kannalta tämä olisi lisämahdollisuus, esimerkiksi jos henkilö ei ole onnistunut saavuttamaan väylä-/polkuopintojen aikana riittävän korkeita arvosanoja tullakseen valituksi avoimen opintojen perusteella. Tällaisessakin tapauksessa olisi kyse maksullisesta tutkintokoulutuksesta, mutta ei kokonaan kustannukset kattavalla maksulla. Kaikissa tilanteissa korkeakoulujen tulisi varmistaa, ettei kokonaan maksuttoman koulutuksen asemaa heikennettäisi määrällisesti tai laadullisesti. Suunnitellessaan avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa esityksen mukaisen tutkintokoulutusmahdollisuuden tultua voimaan ne todennäköisesti tarkastelisivat monia tekijöitä, kuten mahdollista kysyntää ja vaikutuksia korkeakoulun talouteen myös rahoitusmallit huomioiden. Avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaakin suunnitellessaan korkeakoulujen voi olettaa myös huomioivan niin työelämän tarpeet kuin laajemmat sivistykselliset päämäärät.

Tarkoituksena on, että maksullinen tutkintokoulutus tuo lisäresursseja korkeakouluille. Maksullinen tutkintokoulutus on sisällöltään ja toteutustavaltaan samanlaista kuin maksuton. Esityksen mukaan avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävästä tutkintokoulutuksesta olisi perittävä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Korkeakoulut päättäisivät koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä käytännöistä vastaavalla tavalla kuin lukuvuosimaksullisessa koulutuksessa. Tavoitteena olisivat korkeakoulujen yhtenäiset käytännöt hyödyntäen lukuvuosimaksujen laskentakäytäntöjä.

Korkeakoulujen mahdollisuuksilla saada rahoitusta maksullisesta tutkintokoulutuksesta saattaisi olla myöhemmin vaikutusta korkeakoulujen saaman julkisen rahoituksen kokonaisuuteen, erityisesti valtionrahoituksen osalta. Yksityisen rahoituksen rahoitus pohjaa monipuolistavasta vaikutuksesta korkeakoulujen saamaan perusrahoitukseen on esimerkkejä EU/ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukuvuosimaksujen samoin kuin avoimen korkeakoulutuksen koulutustarjonnan enimmäismaksujen nostamisen yhteydessä. Korkeakoulujen valtionrahoitukseen on tehty em. maksujen muutoksista aiheutuvien laskennallisten, ennakoitujen tuotto-odottamien mukaiset leikkaukset.

Maksullisten tutkintojen käsittelystä korkeakoulujen valtionrahoituksen kohdentamiseen käytetyissä rahoitusmalleissa päätettäisiin rahoitusmalleja koskevan uudistamistyön yhteydessä. Nykyiset rahoitusmallit ovat voimassa vähintään vuoden 2028 loppuun saakka. Opiskelija voi hyväksi lukea aiemmin, enintään 45 euron/opintopiste hintaisina, avoimena korkeakouluopintoina suorittamia opintokokonaisuuksia maksulliseen korkeakoulututkintoon. Tällöin nämä opinnot eivät ole hinnoittelultaan täyskätteellisiä ja niihin on kohdentunut korkeakoulun perusrahoituksen subventiota.

Lisäksi koska maksullista korkeakoulututkintoa suoritettavalla opiskelijalla on mahdollisuus ja vahva kannuste siirtyä kokonaan maksuttomaan tutkintoon johtavaan koulutukseen, maksullisena koulutuksena aloitettuja tutkintoja ei kokonaisuutena tulla välttämättä järjestämään täyskätteellisesti vaan niiden järjestäminen toteutuu osittain korkeakoulujen perusrahoituksella.

Avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävä tutkintokoulutus ei saa heikentää korkeakoulujen järjestämää muuta tutkintokoulutusta. Heikentämiskielto koskee sekä määrällistä että laadullista heikentämistä ja siinä tulee huomioida maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan siirtyminen ja sen vaikutukset. Korkeakoulun tulee varmistaa, että maksuttoman tutkintokoulutuksen opetustarjonta, aloituspaikat, henkilöstöresurssit ja opetuksen laatu säilyvät vähintään ennallaan eikä maksullinen koulutus saa etusijaa opetuksen järjestämisessä tai resursoinnissa. Korkeakoulujen tulee varmistaa, että avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävän tutkintokoulutuksen sisällön ja laadun tulee vastata maksutonta tutkintokoulutusta.

Heikentämiskielto tarkoittaa koulutusmäärien määrällisen heikentämisen osalta ainakin sitä, että maksullisen tutkintokoulutuksen lisääminen ei saa vähentää maksuttomassa tutkintoon johtavassa koulutuksessa olevien aloituspaikkojen määrää. Jos korkeakoululla on maksuttomassa tutkintokoulutuksessa 100 aloituspaikkaa, maksulliseen koulutukseen avattavat 5 paikkaa eivät saa vähentää aloituspaikkoja maksuttomassa koulutuksessa. Lisäksi aloituspaikkamäärien mitoituksessa tulisi huomioida, että maksullisesta tutkintokoulutuksesta maksuttomaan koulutukseen siirtyvät vähentävät muiden hakijoiden mahdollisuuksia opiskelijavalinnoissa. Jos esimerkiksi hakukohteeseen, jossa tavallisesti on 100 aloituspaikkaa,

siirtyä maksullisesta tutkintokoulutuksesta viisi opiskelijaa, vähenevät mahdollisuudet suorittaa tutkinto kokonaan maksuttomasti vastaavalla määrällä ja kokonaan maksuttomassa tutkintokoulutuksessa olisi enää 95 aloituspaikkaa. Koska korkeakoulun tulisi säilyttää maksullisen tutkintokoulutuksen mahdollisuus määrällisesti, sen tulisi tarjota yhteensä 105 aloituspaikkaa. Tällöin maksullisesta tutkintokoulutuksesta siirtyvät eivät vähentäisi muiden mahdollisuuksia päästä koulutukseen. Maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan siirtyvät opiskelijat saisivat todennäköisesti hyväksi luettua siihen saakka suorittamansa opinnot eivätkä näin ollen aloittaisi opintojaan alusta saakka, jolloin he vertautuisivat käytännössä siirto-opiskelijoihin.

Heikentämiskiellon noudattaminen edellyttää, että korkeakoulut seuraavat siirtymiä maksullisesta maksuttomaan koulutukseen ja kohdentavat vastaavasti resursseja maksuttoman koulutuksen aloituspaikkojen lisäämiseen. Korkeakoulujen on näin ollen seurattava ja arvioitava maksullisessa koulutuksessa olevien opiskelijoiden siirtymishalukkuutta ja todennäköisyyttä mm. tarjolla olevien väylien ja ko. koulutuksissa jo opiskelleiden opiskelijoiden aiemman käyttäytymisen perusteella.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää heikentämiskiellon seurannan edellyttämää tietopohjaa, muun muassa korkeakoulujen talousraportointia, sekä seuraa heikentämiskiellon toteutumista osana korkeakoulujen ohjausta. Tietopohjan kehittämisessä tiedonkeruun käsikirja ja korkeakoulujen taloushallinnon koodisto varmistavat korkeakoulujen yhtenäisen tiedontuotannon. Korkeakouluilta edellytetään selkeää ja läpinäkyvää kustannuslaskennan mallia, joka erottaa maksullisen ja maksuttoman koulutuksen kustannukset siten, ettei maksuttoman koulutuksen rahoitusta käytetä maksullisen avoimen korkeakoulutuksen toteuttamiseen.

4.2.6 Vaikutukset muille organisaatioille

Esityksellä ei muuteta vapaan sivistystyön oppilaitosten oikeudellista asemaa eikä niiden nykyistä roolia avoimen korkeakouluopetuksen järjestämisessä. Vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat jatkossakin järjestää avoimia korkeakouluopintoja yhteistyössä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen kanssa nykyiseen tapaan.

Esityksessä ehdotettu mahdollisuus suorittaa korkeakoulututkinto avoimena korkeakouluopetuksena ei kuitenkaan koske vapaan sivistystyön oppilaitoksia, koska kyse on tutkintokoulutuksesta ja tutkintoon johtavaa koulutusta voivat järjestää vain korkeakoulut itse tai yhteistyössä muiden korkeakoulujen kanssa. Vapaan sivistystyön oppilaitokset eivät siten voi osallistua avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavien tutkintojen järjestämiseen.

Vapaan sivistystyön oppilaitoksissa suoritettavat avoimet korkeakouluopinnot säilyvät jatkossakin erillisinä tutkintokoulutuksesta, mutta niitä voidaan edelleen käyttää osana yksilöllisiä opintopolkuja ennen tutkinto-opiskelijaksi hakeutumista tai tutkinto-opiskelun rinnalla sekä lukea hyväksi tutkintoihin korkeakoulujen päätösten mukaisesti. Esityksen voidaan siten arvioida säilyttävän vapaan sivistystyön oppilaitosten roolin avoimen korkeakouluopetuksen järjestämisessä, mutta se ei laajenna niiden osallistumismahdollisuuksia tutkintokoulutukseen.

Lisäksi on mahdollista, että avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavien tutkintojen järjestäminen voi vaikuttaa pidemmällä aikavälillä korkeakoulujen kokonaisratkaisuihin avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnasta ja painotuksista. Mikäli korkeakoulut suuntaavat avoimen korkeakouluopetuksen resursseja erityisesti tutkintoon johtavaan, maksulliseen

koulutukseen, voi tällä olla välillisiä vaikutuksia muun avoimen korkeakouluopetuksen laajuuteen sekä korkeakoulujen intressiin ylläpitää ja kehittää yhteistyötä vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa. Tällaisia vaikutuksia on kuitenkin tässä vaiheessa vaikea ennakoida, sillä ne riippuvat korkeakoulujen tulevista strategisista linjauksista ja toiminnan resursoinnista.

Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiön YTHS:n tehtävänä on tarjota terveydenhuoltolain mukaiset opiskeluterveyden palvelut perustutkintoa suorittaville korkeakouluopiskelijoille tilauskoulutusopiskelijoita lukuun ottamatta. Esityksen mukaan maksullista tutkintokoulutusta avoimena korkeakouluopetuksena suorittavat opiskelijat eivät olisi oikeutettuja Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiön toteuttamiin opiskeluterveyden palveluihin, joten esityksen myötä mahdollisesti lisääntyvä tutkinto-opiskelijoiden määrä ei vaikuttaisi säätiön palveluiden toteuttamiseen.

Korkeakoulututkintoa avoimessa korkeakouluopetuksessa suorittavat opiskelijat eivät olisi oikeutettuja opintotukeen. Esityksen mukaisen maksullisen tutkintokoulutuksen järjestäminen ei saa vaikuttaa heikentävästi maksuttomaan tutkintokoulutukseen, joten esityksellä ei ole vaikutusta maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelijavolyymiin. Näin ollen esityksellä ei myöskään ole vaikutusta Kansaneläkelaitoksen opintotukea koskevaan työmäärään.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Opetus- ja kulttuuriministeriössä on arvioitu virkatyönä vaihtoehtoisia tapoja mahdollistaa korkeakoulututkinnon suorittaminen avoimessa yliopistossa ja avoimessa ammattikorkeakoulussa ja vapauttaa avoimen korkeakoulutuksen maksusääntelyä siten, että korkeakoulut voivat paremmin kattaa avoimesta koulutuksesta niille aiheutuvia kustannuksia.

Ensinnäkin on arvioitu vaihtoehtoa, jossa säilytetään muutoin nykytila, mutta vapautetaan avoimen korkeakouluopetuksen maksusääntely, jolloin korkeakoulut voisivat hinnoitella avoimen korkeakouluopetuksen halutessaan myös täyskatteelliseksi. Tutkinto-opiskelijaksi hakeuduttaisiin nykyiseen tapaan esimerkiksi yhteisvalinnassa tai erillisvalinnassa suoritettujen avoimien korkeakouluopintojen perusteella (avoimen väylä/polku), minkä jälkeen opiskelija jatkaisi tutkinnon suorittamista maksuttomana koulutuksena. Vaihtoehdon keskeisenä ongelmana olisi se, että tutkinnonsuoritusoikeuden saaminen ei ole varmaa. Se, kuinka paljon opiskelija suorittaisi tutkintoon kuuluvia opintoja avoimena korkeakouluopetuksena, vaihtelisi esimerkiksi sen perusteella, kuinka paljon korkeakoulu valitsee opiskelijoita avoimen väylän kautta, kuinka paljon opintoja valintakriteerinä edellytetään ja kuinka nopeasti opiskelija pääsee tutkintokoulutukseen yhteisvalinnan kautta. Tästä ja opiskelijamaksujen vaihtelevasta tasosta seuraisi, että myös se vaihtelee, mikä olisi mallin vaikutus koulutuksen rahoitus pohjaan. Koska opiskelija ei maksaisi kaikista tutkintoon kuuluvista opinnoista, eivätkä kaikki maksut olisi välttämättä täyskatteellisia, tarvittaisiin edelleen perusrahoitusta tutkinnon loppuun saattamiseen. Mallin kautta saatava koulutuslisäys ei näin ollen olisi ollut kustannusneutraali, vaan se edellyttäisi lisärahoitusta tai perusrahoituksen uudelleen kohdentamista. Lisäksi lyhytkestoinen avoimen korkeakouluopetuksen tarjonta, kuten niin kutsutut väyläopinnot, voisivat muuttua täyskatteellisiksi, jolloin koulutus ei olisi avoimen korkeakouluopetuksen perinteisen tehtävän mukaisesti saavutettavaa.

Jotta opiskelija suorittaisi hallitusohjelmakirjauksen mukaisesti korkeakoulututkinnon avoimena korkeakouluopetuksena, tämä edellyttäisi, että opiskelija otetaan tutkinto-

opiskelijaksi vasta opintojen loppuvaiheessa ja hän näin ollen suorittaisi kaikki tai lähes kaikki tutkintovaatimusten mukaiset opinnot avoimena korkeakouluopetuksena. Tämä olisi myös edellytys sille, että koulutuksen kustannukset voitaisiin ainakin pääosin kattaa opiskelijamaksuilla. Näin ollen edellä kuvatun mallin toimivuus edellyttäisi korkeakouluilta opiskelijavalinnan kriteerien muuttamista siten, että opiskelijalta edellytettäisiin kaikkien tai lähes kaikkien tutkintovaatimusten mukaisten opintojen suorittamista. Korkeakoulut vastaavat autonomiansa puitteissa opiskelijavalinnasta, eikä näin ollen opiskelijavalinnan kriteereistä voi säätää. Malli olisi näin ollen perustunut korkeakoulujen omiin päätöksiin. Samalla avoimen väylän koulutuspoliittinen tavoite vaihtoehtoisena opiskelijavalinnan menettelynä olisi poistunut. Malliin toteutukseen liittyen epävarmuuksien vuoksi sitä ei otettu jatkovalmistelun pohjaksi.

Edellä kuvatun mallin variaationa on arvioitu mahdollisuutta velvoittaa korkeakouluja järjestämään avointa korkeakouluopetusta joko kaikilla koulutusvastuunsa aloilla ja kaikissa tutkintoon kuuluvissa opinnoissa tai tätä rajatumminkin. Avoimen tarjonnan laajentumisen myötä opiskelijoilla olisi nykyistä laajemmat mahdollisuudet suorittaa eri tutkintoihin sisältyviä opintoja avoimina korkeakouluopintoina. Koska korkeakoulut olisi velvoitettu koulutustarjonnan laajentamiseen, tulisi nykyistä laajempi avoin korkeakouluopetus rahoittaa joko korkeakoulujen perusrahoitusta lisäämällä, kohdentamalla nykyistä perusrahoitusta maksuttomasta tutkintokoulutuksesta tai korkeakoulujen muusta toiminnasta avoimeen korkeakouluopetukseen, korottamalla avoimen korkeakouluopetuksen maksut täyskatteellisiksi taikka perusrahoituksen ja maltillisemmän maksukorotuksen yhdistelmällä. Korkeakouluille asetettava avoimen korkeakouluopetuksen järjestämisvelvoite olisi täysin uudenlainen aloite, jonka vaikutuksia ei ole pystytty arviomaan riittävästi.

Edellä kuvatun mallin variaationa arvioitiin lisäksi mahdollisuutta säätää ehdollisesta tutkinnonsuoritusoikeudesta avoimia korkeakouluopintoja tutkintotavoitteisesti suorittaville opiskelijoille. Avoimeen korkeakouluopetukseen voisi ilmoittautua myös tutkintotavoitteelliseen opetukseen, jolloin korkeakoulu opiskelijalle ilmoittautumisen yhteydessä ehdollisen opiskelijavalintapäätöksen. Opiskelija saisi lopullisen tutkinnonsuoritusoikeuden suorittuaan korkeakoulun edellyttämän määrän avoimia korkeakouluopintoja. Lisäksi korkeakoulu voisi edellyttää opintosuorituksilta ennalta määritettyä arvosanaa. Tällöin opiskelija saisi, toisin kuin nykyisin, varmuuden siitä, että tietyt opintojaksot tietyin ennalta määritetyin arvosanoin suorittamalla saa tutkinnonsuoritusoikeuden. Koska esimerkiksi hakupainealoilla kaikkia kiinnostuneita opiskelijoita ei voi kouluttaa, karsintaa voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siinä, kuinka monelle korkeakoulu antaa ehdollisen opiskelijavalintapäätöksen (esimerkiksi ilmoittautumisjärjestys). Karsintaa tapahtuisi lisäksi siinä, kuinka moni täyttää ehdollisen opiskelijavalintapäätöksen ennalta määritetyt kriteerit. Korkeakoulu päättäisi kriteereistä ja siitä, kuinka suuri osa tutkintoon kuuluvista opinnoista tulee suorittaa maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena. Tässäkin mallissa opiskelija ottaisi riskin aloittaessaan opinnot, koska tutkinnonsuoritusoikeuden saaminen riippuu opinnoissa menestymisestä korkeakoulun päättämien kriteerien mukaisesti.

Yhtenä vaihtoehtona arviointiin mallia, joka muuten olisi esityksen mukainen, mutta tutkinnon suorittamismahdollisuus rajattaisiin vain niille, jotka ovat jo suorittaneet merkittävän osan tutkintoon kuuluvista opinnoista avoimena korkeakouluopetuksena. Tässä mallissa avoimen korkeakouluopetuksen järjestäminen jatkuisi nykyiseen tapaan ja siitä perittäisiin voimassa olevien maksuasetusten mukaiset maksut. Tutkinnonsuoritusoikeuden voisi saada opintojen loppuvaiheessa ja sen jälkeen koulutuksesta perittäisiin täyskatteellinen maksu. Mallin

vahvuutena olisi se, että opiskelija olisi osoittanut valmiutensa korkeakouluopintojen suorittamiseen ennen tutkintokoulutukseen ottamista. Pääsy koulutukseen olisi saavutettavampi, koska avoimesta korkeakoulutuksesta perittävät maksut ovat kohtuulliset. Malli palvelisi niitä opiskelijoita, jotka ovat suorittaneet huomattavan määrän opintoja, mutta jotka eivät tule valituksi korkean valintakynnyksen hakukohteisiin. Korkeakoulun näkökulmasta malli mahdollistaisi koulutuspolun avaamisen kyseiselle kohderyhmälle ja taloudelliset edellytykset tutkinnon loppuvaiheen opintojen järjestämiselle. Loppuvaiheen opinnot, kuten opinnäytetyö, ovat mm. opiskelijoiden ohjaamisen vuoksi kustannuksiltaan korkeampia, kuin alkuvaiheen opinnot. Malli toimisi valmistumisen mahdollistavana jatkoväylänä niille, jotka ovat jo osoittaneet osaamisensa, eikä se muodostaisi täyskattoon maksuihin perustuvaa rinnakkaista sisäänpääsyväylää. Mallin heikkoutena voidaan pitää sitä, että sen potentiaaliset opiskelijavolyymit olisivat pienemmät. Mallia ei voisi toteuttaa kustannusneutraalisti. Esityksen mukainen malli palvelee myös paljon avoimia korkeakouluopintoja suorittaneiden kohderyhmää.

Edellä esitetyistä poikkeavana mallina arvioitiin mahdollisuutta luoda säännökset, joiden nojalla korkeakoulu voisi myöntää tutkinnon aiemmin suoritettujen opintojen tai muun osaamisen tunnustamisen perusteella ilman, että opiskelija hakeutuu tutkinto-opiskelijaksi. Tällöin opiskelija opiskelisi omaehtoisesti avoimia korkeakouluopintoja tai muita korkeakouluopintoja Suomessa tai ulkomailla. Mallin toimivuuden edellytyksenä olisi, että opintojen suoritusmahdollisuuksia olisi niin paljon, että niistä voisi koostaa Suomessa korkeakoulujen tutkintovaatimusten mukaiset opinnot. Kyse olisi täysin uudenlaisesta menettelystä suomalaisessa korkeakoulujärjestelmässä. Mallista on olemassa joitain kansainvälisiä esimerkkejä (mm. Ranska). Tutkinnon myöntäminen edellyttäisi resursseja, koska opintosuoritusten kokoaminen ja arviointi edellyttää korkeakoululta työtä. Mallin heikkoutena voidaan pitää sitä, että korkeakoululla ei ole välttämättä kannustetta myöntää tutkintoa, jos mallin mukaisesti myönnetty tutkinnot ovat kokonaan rahoitusmallin ulkopuolella tai tutkinnon myöntämisprosessi olisi opiskelijalle maksutonta. Korkeakoulu vastaisi tutkinnon laadusta, vaikka opintosuoritukset olisi koottu eri korkeakouluista. Opiskelijalla ei olisi tässä mallissa varmuutta siitä, että hänelle myönnetään korkeakoulututkinto. Todennäköisesti malli toimisi opiskelijan näkökulmasta varmimmin tilanteessa, jossa kaikki tutkintoon kuuluvat opinnot on suoritettu tutkinnon myöntävässä korkeakoulussa. Myös tässä mallissa olisi huomioitava, että kaikki tutkintotavoitteisesti opiskelevat lisäisivät valtion rahoitustarvetta, ellei siirrytä kaikilta osin täyskattoon avoimeen korkeakouluopetukseen. Korkeakouluille tutkinnon myöntäminen aiemmin suoritettujen opintojen perusteella olisi täysin uudenlainen aloite, josta ei ole käyty riittävästi keskustelua korkeakoulujen kanssa ja jonka vaikutuksia ei pystytty arviomaan riittävästi. Edellä mainituista syistä mallia ei ole otettu jatkovalmistelun pohjaksi.

Lisäksi on arvioitu mahdollisuutta säätää maksullisesta korkeakoulututkinnosta ilman, että koulutuksen suorittaminen olisi liitetty avoimeen korkeakouluopetukseen. Tällöin koulutukseen sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin muuhunkin tutkintoon johtavaan koulutukseen. Avoimeen korkeakouluopetukseen perustuvista malleista tämä eroaisi myös siten, että korkeakoulut voisivat päättää valintaperusteista ja valita opiskelijat, jolloin korkeakoulu voisi varmistua osaltaan valittujen edellytyksistä suorittaa korkeakoulututkinto. Kaikissa avoimeen korkeakouluopetukseen perustuvissa mallissa taas opiskelija arvioi itse, onko hänellä edellytykset korkeakoulututkintoon johtavien opintojen suorittamiseen. Verrattuna esitettävään malliin, opiskelijavalintaan osallistuminen voisi hidastaa tai jopa estää koulutukseen pääsyn. Opiskelijan ei myöskään tarvitsi varata aikaa opiskelijavalintaan valmistautumiseen. Koulutuksesta perittäisiin sen toteuttamisesta vähintään syntyneet kustannukset (vrt. EU/ETA-

maiden ulkopuolisilta opiskelijoilta perittävät maksut). Mallilla ei olisi samanlaisia vaikutuksia avoimen korkeakouluopetuksen yleissivistäviin ja muihin tehtäviin. Kaikilla tutkintoa suorittavilla olisi sama asema, samat oikeudet ja velvollisuudet, lukuun ottamatta koulutuksen maksullisuutta. Tämän mallin variaationa arvioitu vaihtoehto, jossa korkeakoulut perisivät kustannukset kattavat maksut korkeakoulututkintoon johtavasta koulutuksesta vain niiltä opiskelijoilta, joilla on jo toinen samantasoinen korkeakoulututkinto. Tällöin vaikutus koulutustason nostamistavoitteeseen voidaan arvioida rajalliseksi, koska malli koskisi vain henkilöitä, joilla on jo korkeakoulututkinto. Malli voisi kuitenkin vapauttaa aloituspaikkoja ensikertalaisille ja siten nostaa koulutustasoa. Malli parantaisi osaamistasoa siinä mielessä, että se voisi laajentaa ja monipuolistaa väestön koulutustasoa. Toista korkeakoulututkintoa täyskatteellisella maksuilla suorittava ei veisi paikkaa ensikertalaisilta opiskelijoilta, edellyttäen että maksullinen koulutustarjonta lisäisi koulutuspaikkoja. Koska vailla korkeakoulututkintoa olevilla ei olisi mahdollisuutta suorittaa korkeakoulututkintoa maksullisesti, malli ei tältä osin nostaisi koulutustasoa. Malli ei kuitenkaan vastaa hallituksen riihikirjausta, koska mallissa ei ole kytkentää avoimeen korkeakouluopetukseen, joten sitä ei ole otettu jatkovalmistelun pohjaksi.

Kaikissa avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavaan maksulliseen tutkintokoulutukseen perustuvissa malleissa edellytyksenä sille, että korkeakoulut voisivat lisätä avoimen korkeakouluopetuksen koulutustarjontaa niin, että se kattaa kaikki tutkintoon kuuluvat opinnot kasvattamatta julkisen rahoituksen tarvetta ja jotta opiskelupaikkoja tulisi lisää ilman että maksuttoman koulutuksen tarjonta, muu koulutustarjonta tai tutkimus ei vähene, tulisi koulutuksesta perittävien maksujen olla kustannukset kattavia ja myös kaikkien tutkintoon sisältyvien opintojen olla maksullisesti suoritettuna. Tämän lähtökohdan toteuttaminen edellä esitetyissä malleissa edellyttäisi sitä, kaikesta avoimesta korkeakouluopetuksesta perittäisiin kustannukset kattava maksu. Tämä voisi vaihtoehtoisesti toteutua joko säätämällä velvoitteeksi periä avoimesta korkeakouluopetuksesta kustannukset kattava maksu tai poistamalla säädetty enimmäismaksu, jolloin maksuja korotettaisiin korkeakoulujen omien päätösten puitteissa. Viimeksi mainittu olisi tavoitteen saavuttamiseksi epävarma ratkaisu ja voisi johtaa vaihteleviin käytäntöihin. Koko avoimen korkeakouluopetustarjonnan maksujen nostaminen voisi johtaa siihen, että avoimelle korkeakouluopetukselle ei olisi enää kysyntää. Kaikesta avoimesta korkeakouluopetuksesta perittävät korkeat maksut voisivat johtaa siihen, että vaikka tarvetta suorittaa tutkinto ei ole, hakupaine maksuttomaan tutkintokoulutuksen kasvaisi, kun tarjolla ei olisi kohtuuhintaisia avoimen korkeakouluopetuksen esimerkiksi osaamisen täydentämiseksi. Ellei avoimen korkeakoulutuksen osallistuvilta opiskelijoilta perittävä täyskatteellinen maksu koskisi vain korkeakoulututkinnon suorittamista avoimena korkeakoulutuksena, kuten esitetään, avoin korkeakouluopetus voisi muuttua käytännössä kokonaan tai lähes kokonaan maksulliseksi tutkintoon johtavaksi koulutukseksi, eikä se tukisi enää osaamisen täydentämisen tavoitteita, korkeakoulutasoista yleissivistystä hankkimista ja monipuolisia osaamisen osoittamiseen perustuvia opiskelijavalinnan tapoja (avoimen väylä/polku eli opiskelijavalinta suoritettujen avoimien korkeakouluopintojen perusteella).

Kaikissa avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavaan maksulliseen tutkintokoulutukseen perustuvissa malleissa opiskelijalla olisi intressi siirtyä maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan tutkintoon johtavaan koulutukseen. Tästä voi seurata opiskelijamäärien ennakkointivaikeutta ja vaikeutta ohjata maksuttoman ja maksullisen koulutuksen tarjonnan määrää ja suhdetta. Koska opiskelija ei maksa kaikista tutkintoon kuuluvista opinnoista, tarvitaan edelleen perusrahoitusta tutkinnon loppuun saattamiseen. Mallin kautta saatava koulutuslisäys ei näin ollen ole missään mallissa täysin kustannusneutraali, vaan se edellyttää

lisärahoitusta, perusrahoituksen uudelleenkohdentamista tai koulutuksen toteuttamisen tehostamista nykyisten voimavarojen puitteissa.

Yhtenä vaihtoehtona arvioitiin Suomen avoin korkeakoulu -mallia, joka toimisi erillisenä organisaationa, omalla rakenteellaan ja hallinnollaan eikä osana yliopistoja tai ammattikorkeakouluja. Se olisi julkinen, itsenäinen, avoimeen korkeakoulutukseen erikoistunut korkeakoulu, jolla olisi oma lainsäädännöllinen asema, budjetti ja hallinto. Avoin korkeakoulu tarjoaisi maksullisena suoritettavaa tutkintokoulutusta sekä muuta avointa korkeakouluopetusta. Kansainvälisiä esimerkkejä kyseisestä mallista on mm. Iso-Britanniasta. Suomessa yhden kansallisen avoimen korkeakoulun perustaminen merkitsisi korkeakoulujen avoimen korkeakouluopetuksen toiminnan keskittämistä yhteen uuteen organisaatioon. Keskitetyn mallin todennäköisinä vaikutuksina olisi mm. tarjottavien ohjelmien yhtenäistyminen nykyiseen verrattuna. Täyskätteisuuden periaate mahdollistaisi laajan ohjelmatarjonnan. Suuri opiskelijamäärä mahdollistaisi suuren volyymin kautta kustannustehokkaan toiminnan. Myös eri korkeakoulujen nykyisten hallintorakenteiden päällekkäisyyksien poistuminen toisi kustannussäästöjä. Avoimen korkeakoulutuksen toiminnan keskittäminen poistaisi myös korkeakoulujen keskinäisen kilpailun opiskelijoista. Nykyiset korkeakouluittain vaihtelevat väylä- ja polkuopinnot yhtenäistyisivät kansallisen väylärakenteen myötä. Yhdellä avoimella korkeakoululla voisi olla myös toiminnan laatua yhtenäistävä ja yhdenvertaisuutta edistävä vaikutus. Opiskelijoille järjestelmä näyttäytyisi todennäköisesti nykyistä selkeämpänä yhtenäisten opintokokonaisuuksien ja selkeiden tutkintoon johtavien polkujen myötä. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen resurssit voisivat vapautua nykyistä selkeämmin tutkintokoulutukseen ja tutkimukseen.

Uuden organisaation perustaminen, sen vaatima lainsäädäntötyö sekä organisaation perusrahoituksen järjestäminen olisi iso rakenteellinen uudistus, joka vaatisi mittavaa työtä ja aikaa uudistuksen toteuttamiseen. Uuden organisaation perustamiskustannukset vaatisivat investointeja. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut menettäisivät nykyisen roolinsa avoimen korkeakouluopetuksen toteuttajina, mikä olisi niiden toimintaan iso muutos ja josta aiheutuisi myös muutokustannuksia. Avoimen korkeakouluopetuksen eriytyminen yliopistoista ja ammattikorkeakouluista voisi aiheuttaa jännitteitä korkeakoulujen ja uuden organisaation välillä liittyen mm. resurssien jakautumiseen sekä koulutuksen sisältöihin ja opetuksen toteutukseen. Keskittämiseen liittyviä riskejä saattaisivat olla mm. uuden, ison organisaation muodostuminen toiminnaltaan jäykäksi sekä nykyiseen hajautettuun järjestelmään verrattuna kykenemättömyys vastata erilaisiin alueellisiin tarpeisiin.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

(täydennetään myöhemmin)

6 Lausuntopalaute

(täydennetään lausuntokierroksen jälkeen)

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Yliopistolaki

7 §. Tutkinnot ja muu koulutus sekä tutkintorakenne. Voimassa olevan pykälän 1 momentissa säädetään tutkinnoista ja muusta koulutuksesta, jota yliopistot järjestävät tai voivat järjestää.

Tutkintoon johtava koulutus on yliopistojen lakisääteinen tehtävä, mutta sen lisäksi yliopistot voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että yliopistot voisivat järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta myös avoimena yliopisto-opetuksena. Tällaisen tutkintokoulutuksen järjestämiseen ei olisi velvollisuutta, vaan se perustuisi yliopistolle säädetyn koulutusvastuun rajoissa sen omaan päätökseen. Tarkemmin tutkintokoulutuksen järjestämisestä avoimena korkeakoulutuksena säädettäisiin ehdotettavassa 8 c §:ssä. Ehdotettavan 7 §:n 1 momentissa säädettäisiin lisäksi, että avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan suorittaa korkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut yliopistolta ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto- tai opiskeluoikeuden. Säännös vastaisi avoimen yliopisto-opetuksen nykykäytäntöä ja vastaava säännös sisältyy voimassa olevan ammattikorkeakoululain 10 §:n 2 momenttiin. Säännöksen sanamuodossa huomioitaisiin kuitenkin se, että lainsäädännössä ja yliopistojen käytännössä termi opiskeluoikeus tarkoittaa tutkinto-opiskelijoille myönnettävää tutkinnonsuoritusoikeutta ja termi opinto-oikeus puolestaan oikeutta suorittaa tiettyjä opintojaksoja tai opintokokonaisuuksia ilman tutkinnonsuoritusoikeutta. Esityksessä ei ehdoteta muutosta tähän opiskeluoikeuden ja opinto-oikeuden terminologiseen eroon. Pykälän muut momentit säilyisivät nykyisellään.

8 c §. *Tutkintoon johtavan koulutuksen järjestäminen avoimena yliopisto-opetuksena.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin maksullisena avoimena yliopisto-opetuksena suoritettavien tutkintojen järjestämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan avoimena yliopisto-opetuksena voisi järjestää suomen- tai ruotsinkielisiä alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja. Yliopisto päättäisi koulutusvastuidensa puitteissa siitä, millä aloilla ja mitä tutkintoja koskien se koulutusta järjestäisi.

Avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävä tutkintokoulutus olisi kuten muukin avoin yliopisto-opetus lähtökohtaisesti kaikille avointa, eikä siihen sovellettaisi opiskelijavalintoja ja opiskeluoikeutta koskevia yliopistolain säännöksiä. Pykälän 1 momentissa luettelaisiin ne yliopistolain säännökset, joita ei sovellettaisi avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävään koulutukseen. Koulutukseen ei sovellettaisi 36 §:n 2 ja 3 momenttia, joissa säädetään opiskelijavalinnan perusteista ja siirto-opiskelijoista. Avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen sovellettaisiin kuitenkin 36 §:n 1 momenttia, jonka mukaan opiskelijat ottaa yliopisto ja opiskelijat otetaan suorittamaan sekä alemmaa että ylempää korkeakoulututkintoa taikka jompaakumpaa näistä tutkinnoista. Avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen ei sovellettaisi yhteishakua ja erillisvalintoja koskevaa 36 a §:ää, opiskelupaikkojen varaamista (ns. ensikertalaisikiintiötä) koskevaa 36 b §:ää eikä opiskelupaikan vastaanottamista koskevaa 38 §:ää. Koulutukseen ei sovellettaisi myöskään 39 §:n 3 momenttia, jossa säädetään poissaolevaksi ilmoittautumista ensimmäisenä lukuvuonna. Koulutuksen sovellettaisiin kuitenkin yliopiston lukuvuotta, lukukausia ja lukuvuosi-ilmoittautumista koskevia 39 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä.

Avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen ei sovellettaisi muuta tutkintokoulutusta koskevia opiskeluoikeuden ajallista rajaamista koskevia 41 §:n 2 ja momentin säännöksiä, opiskeluoikeuden jatkamista koskevaa 42 §:ää, niin sanottua yhden opiskeluoikeuden sääntöä koskevia 42 a §:n 2–5 momenttia eikä opiskeluoikeuden menettämistä koskevaa 43 §:ää. Kuten muussakin avoimessa yliopisto-opetuksessa, myös tutkintoa avoimena yliopisto-opetuksena suorittaville myönnettäisiin ajallisesti ja sisällöllisesti rajattu opiskeluoikeus. Tämä tarkoittaa oikeutta suorittaa tietty alempi tai ylempi

korkeakoulututkinto tietyssä yliopiston määrittelemässä ajassa. Yliopisto voisi opiskeluoikeuden myöntäessään huomioida myös opiskelijan aiemmat opintosuoritukset ja hyväksilukea ne suoritettavaan tutkintoon.

Avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävässä tutkintokoulutuksessa sovellettaisiin yliopistolain 37 §:ssä säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia ja koulutukseen otettavilta edellytettäisiin riittävää suomen- tai ruotsin kielen taitoa. Yliopisto varmistaisi opiskelijaksi otettavan kielitaidon vastaavin menettelyin kuin muussakin tutkintokoulutuksessa. Muussa tutkintokoulutuksessa opiskelijaksi otettavia koskevat kielitaitovaatimukset ovat osa yliopistojen päätösvaltaan kuuluvia valintaperusteita. Yliopisto myöntäisi tutkinnonsuoritusoikeuden sen jälkeen, kun se on varmistanut opiskelijaksi otettavan täyttävän kelpoisuus- ja kielitaitovaatimukset.

Avoimena yliopisto-opetuksena suoritettaviin tutkintoihin sovellettaisiin myös muutoin samoja yliopistolain säännöksiä kuin muuhunkin tutkintokoulutukseen, kuten esimerkiksi opiskelijaksi ottamisen esteitä, opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista, huumausainetestausta ja kurinpitoa sekä ylioppilaskunnan jäsenyyttä koskevia säännöksiä. Avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen sovellettaisiin myös tutkintojen tavoitteellisia suorittamisaikoja koskevaa 40 §:ää, mikä tarkoittaa, että yliopistolla on velvollisuus järjestää myös avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävien tutkintojen opetus ja opintojen ohjaus siten, että tutkinnot on mahdollista suorittaa päätoimisesti opiskellen säädetyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa. Avoimena yliopisto-opetuksena suoritettavat tutkinnot eivät voisi myöskään poiketa sisällöltään tai laadultaan maksuttomista tutkinnoista.

Avoimena yliopisto-opetuksena voisi järjestää vain suomen- tai ruotsinkieliseen tutkintoon johtavaa koulutusta ja koulutukseen hakeutuvilta edellytettäisiin riittävää suomen- tai ruotsin kielen taitoa. Koska avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävän koulutuksen keskeisenä piirteenä olisi, että opiskelijaksi ottaminen perustuu opiskelijavalinnan sijaan ilmoittautumiseen, koulutuksen järjestämisoikeuden rajaamisella suomen- tai ruotsinkieliseen koulutukseen ja siihen liittyvällä kielitaitovaatimuksella ehkäistään hallitsemattoman maahantulon riskiä ja varmistetaan, ettei koulutus muodostu epätarkoituksenmukaiseksi vetovoimatekijäksi. Suomen tai ruotsin kieltä taitamattomat opiskelijat hakeutuisivat jatkossakin suorittamaan tutkintoa yliopistojen vieraskieliseen koulutukseen opiskelijavalintojen kautta.

Pykälän 2 *momentin* mukaan avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävä tutkintokoulutus ei saisi heikentää yliopiston järjestämää muuta tutkintokoulutusta. Heikentämiskielion tarkoituksena on varmistaa, että maksullinen tutkintokoulutus ei vie voimavaroja yliopistojen perustoiminnasta ja että yliopistojen lakisääteisiin tehtäviin kuuluva muu tutkintokoulutus säilyy ensisijaisena ja turvattuna. Heikentämiskieltoa koskeva säännös vastaisi yliopistojen tilauskoulutusta koskevan 9 §:n 2 momentin mukaista heikentämiskieltoa. Heikentämiskielto tarkoittaa käytännössä sitä, että yliopisto ei saa tutkintokoulutusta avoimena korkeakouluopetuksena järjestäessään vähentää tai heikentää korkeakoulun perusrahoituksella järjestämän maksuttoman tutkintokoulutuksen opetustarjontaa tai aloituspaikkoja eikä heikentää sen laatua. Yliopisto ei saa myöskään muuttaa opetuksen prioriteetteja niin, että maksullinen tutkintokoulutus saa etusijan maksuttomaan tutkintokoulutukseen nähden. Yliopisto ei saa myöskään sitoa avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen niin paljon henkilöstöresursseja, että muiden tutkinto-opiskelijoiden opetuksen tai ohjauksen saatavuus heikkenee.

Maksullisena avoimena yliopisto-opetuksena tutkintoa suorittavan opiskelijan on mahdollista hakeutua suorittamaan samaa tutkintoa maksuttomasti. Jotta heikentämiskielto toteutuisi myös käytännössä, yliopiston tulisi seurata opiskelijoiden siirtymiä maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan koulutukseen ja kohdentaa vastaavasti resursseja maksuttoman koulutuksen aloituspaikkojen lisäämiseen. Yliopistojen on seurattava ja arvioitava maksullisessa koulutuksessa olevien opiskelijoiden siirtymishalukkuutta ja siirtymisen todennäköisyyttä mm. tarjolla olevien väylien ja koulutuksissa jo opiskelleiden opiskelijoiden aiemman käyttäytymisen perusteella.

Pykälän 3 momentin mukaan yliopiston olisi perittävä avoimena yliopisto-opetuksena tutkintoa suorittavilta opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Yliopisto päättäisi koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä järjestelyistä. Yliopisto voisi periä koulutukseen osallistuvilta lukuvuosimaksutyypisiä maksuja taikka se voisi halutessaan periä maksun tutkinnon suorittamisesta kokonaisuudessaan opiskeluoikeuden saamisen yhteydessä. Tarkoituksena on, että yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla olisi yhtenäiset järjestämiskustannusten laskennan käytännöt, jotka vastaavat myös lukuvuosimaksujen järjestämiskustannusten laskentakäytäntöjä.

36 b §. *Opiskelupaikkojen varaaminen.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään opiskelupaikkojen varaamisesta ns. ensikertalaisille. Sen 1 momentin mukaan yliopiston on yhteishaussa varattava osa opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa. Velvollisuus koskee valintaa alempaan ja sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen sekä valintaa sellaiseen ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen, jonka yliopisto järjestää ilman siihen kuuluvaa alempaa korkeakoulututkintoa. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan avoimena korkeakouluopetuksena suoritettua korkeakoulututkintoa tai avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavaan tutkintoon johtavan opiskelupaikan vastaanottamista ei otettaisi huomioon momentissa tarkoitettua velvollisuutta sovellettaessa. Avoimena korkeakouluopetuksena tutkinnon suorittanut tai sellaiseen tutkintokoulutukseen osallistunut opiskelija ei menettäisi ensikertalaisasemaansa, jos hän hakeutuisi myöhemmin maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Tällä turvataan jokaisen oikeutta suorittaa korkeakoulututkinto maksuttomasti.

7.2 Ammattikorkeakoululaki

10 §. *Ammattikorkeakoulussa annettava opetus.* Voimassa olevan pykälän 1 momentissa säädetään tutkinnoista ja muusta koulutuksesta, jota ammattikorkeakoulut järjestävät tai voivat järjestää. Korkeakoulututkintoon johtava koulutus ja ammatillinen opettajankoulutus on ammattikorkeakoulujen lakisääteinen tehtävä, joita ne järjestävät sille myönnetyn toimiluvan rajoissa, mutta niiden lisäksi ammattikorkeakoulut voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että ammattikorkeakoulut voisivat järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta myös avoimena ammattikorkeakouluopetuksena. Tällaisen tutkintokoulutuksen järjestämiseen ei olisi velvollisuutta, vaan se perustuisi ammattikorkeakoululle myönnetyn toimiluvan rajoissa sen

omaan päätökseen. Tarkemmin tutkintokoulutuksen järjestämisestä avoimena korkeakoulutuksena säädettäisiin ehdotettavassa 12 c §:ssä.

Voimassa olevan pykälän 2 *momentin* mukaan avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan suorittaa ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut ammattikorkeakoululta ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto-oikeuden. Säännöksen sanamuodossa ehdotetaan huomioitavaksi se, että lainsäädännössä ja ammattikorkeakoulujen käytännössä termi opiskeluoikeus tarkoittaa tutkinto-opiskelijoille myönnettävää tutkinnonsuoritusoikeutta ja termi opinto-oikeus puolestaan oikeutta suorittaa tiettyjä opintojaksoja tai opintokokonaisuuksia ilman tutkinnonsuoritusoikeutta. Esityksessä ei ehdoteta muutosta tähän opiskeluoikeuden ja opinto-oikeuden terminologiseen eroon. Pykälän 3 *momenttiin* ei ehdoteta muutoksia.

12 c §. *Tutkintoon johtavan koulutuksen järjestäminen avoimena ammattikorkeakouluopetuksena.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin maksullisena avoimena ammattikorkeakouluopetuksena suoritettavien tutkintojen järjestämisestä. Pykälän 1 *momentin* mukaan avoimena ammattikorkeakouluopetuksena voisi järjestää suomen- tai ruotsinkielisiä ammattikorkeakoulututkintoja ja ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja. Ammattikorkeakoulu päättäisi sille myönnetyn toimiluvan rajoissa siitä, millä aloilla ja mitä tutkintoja koskien se koulutusta järjestäisi.

Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävä tutkintokoulutus olisi kuten muukin avoin ammattikorkeakouluopetus lähtökohtaisesti kaikille avointa, eikä siihen sovellettaisi opiskelijavalintoja ja opiskeluoikeutta koskevia ammattikorkeakoululain säännöksiä. Pykälän 1 momentissa lueteltaisiin ne ammattikorkeakoululain säännökset, joita ei sovellettaisi avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävään koulutukseen. Koulutukseen ei sovellettaisi 28 §:n 2 ja 3 momenttia, joissa säädetään opiskelijavalinnan perusteista ja siirto-opiskelijoista. Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen sovellettaisiin kuitenkin 28 §:n 1 momenttia, jonka mukaan opiskelijat ottaa ammattikorkeakoulu ja opiskelijat otetaan suorittamaan joko ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa. Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen ei sovellettaisi yhteishakua ja erillisvalintoja koskevaa 28 a §:ää, opiskelupaikkojen varaamista (ns. ensikertalaiskiintiöitä) koskevaa 28 b §:ää eikä opiskelupaikan vastaanottamista koskevaa 28 c §:ää. Koulutukseen ei sovellettaisi myöskään 29 §:n 3 momenttia, jossa säädetään poissaolevaksi ilmoittautumista ensimmäisenä lukuvuonna. Koulutuksen sovellettaisiin kuitenkin ammattikorkeakoulun lukuvuotta, lukukausia ja lukuvuosi-ilmoittautumista koskevia 29 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä.

Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen ei sovellettaisi muuta tutkintokoulutusta koskevia opiskeluoikeuden ajallista rajaamista koskevia 30 §:n 2 ja 4 momentin säännöksiä, opiskeluoikeuden jatkamista koskevaa 30 a §:ää, niin sanottua yhden opiskeluoikeuden sääntöä koskevia 31 a §:n 2–5 momentin säännöksiä eikä opiskeluoikeuden menettämistä koskevaa 32 §:ää. Kuten muussakin avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa, myös tutkintoa avoimena ammattikorkeakouluopetuksena suoritettaville myönnettäisiin ajallisesti ja sisällöllisesti rajattu opiskeluoikeus. Tämä tarkoittaa oikeutta suorittaa tietty alempi tai ylempi korkeakoulututkinto tietyissä ammattikorkeakoulun määrittelemässä ajassa. Ammattikorkeakoulu voisi opiskeluoikeuden myöntäessään huomioida myös opiskelijan aiemmat opintosuoritukset ja hyväksilukea ne suoritettavaan tutkintoon.

Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävässä tutkintokoulutuksessa sovellettaisiin ammattikorkeakoululain 25 §:ssä säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia ja koulutukseen otettavilta edellytettäisiin riittävää suomen- tai ruotsin kielen taitoa. Ammattikorkeakoulu varmistaisi opiskelijaksi otettavan kielitaidon vastaavin menettelyin kuin muussakin tutkintokoulutuksessa. Muussa tutkintokoulutuksessa opiskelijaksi otettavia koskevat kielitaitovaatimukset ovat osa ammattikorkeakoulujen päätösvaltaan kuuluvia valintaperusteita. Ammattikorkeakoulu myöntäisi tutkinnonsuoritusoikeuden sen jälkeen, kun se on varmistanut opiskelijaksi otettavan täyttävän kelpoisuus- ja kielitaitovaatimukset.

Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena suoritettaviin tutkintoihin sovellettaisiin myös muutoin samoja ammattikorkeakoululain säännöksiä kuin muuhunkin tutkintokoulutukseen, kuten esimerkiksi opiskelijaksi ottamisen esteitä, opiskeluoikeuden peruuttamista ja palauttamista, huumausainetestausta ja kurinpitoa koskevia säännöksiä. Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen sovellettaisiin myös tutkintojen tavoitteellisia suorittamisaikoja koskevaa 14 §:ää, mikä tarkoittaa, että ammattikorkeakoululla on velvollisuus järjestää myös avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävien tutkintojen opetus ja opintojen ohjaus siten, että tutkinnot on mahdollista suorittaa päätoimisesti opiskellen säädetyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa. Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena suoritettavat tutkinnot eivät voisi myöskään poiketa sisällöltään tai laadultaan maksuttomista tutkinnoista.

Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena voisi järjestää vain suomen- tai ruotsinkieliseen tutkintoon johtavaa koulutusta ammattikorkeakoulun toimiluvassa määritellyn opetus- ja tutkintokielen mukaisesti ja koulutukseen hakeutuvilta edellytettäisiin riittävää suomen- tai ruotsin kielen taitoa. Koska avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävään koulutuksen keskeisenä piirteenä olisi, että opiskelijaksi ottaminen perustuu opiskelijavalinnan sijaan ilmoittautumiseen, koulutuksen järjestämisoikeuden rajaamisella suomen- tai ruotsinkieliseen koulutukseen ja siihen liittyvällä kielitaitovaatimuksella ehkäistään hallitsemattoman maahantulon riskiä ja varmistetaan, ettei koulutus muodostu epätarkoituksenmukaiseksi vetovoimatekijäksi. Suomen tai ruotsin kieltä taitamattomat opiskelijat hakeutuisivat jatkossakin suorittamaan tutkintoa ammattikorkeakoulujen vieraskieliseen koulutukseen opiskelijavalintojen kautta.

Pykälän 2 momentin mukaan avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävä tutkintokoulutus ei saisi heikentää ammattikorkeakoulun järjestämää muuta tutkintokoulutusta. Heikentämiskiellon tarkoituksena on varmistaa, että maksullinen tutkintokoulutus ei vie voimavaroja ammattikorkeakoulujen perustoiminnasta ja että ammattikorkeakoulujen lakisääteisiin tehtäviin kuuluva muu tutkintokoulutus säilyy ensisijaisena ja turvattuna. Heikentämiskieltoa koskeva säännös vastaisi ammattikorkeakoulujen tilauskoulutusta koskevan 13 §:n 2 momentin mukaista heikentämiskieltoa. Heikentämiskielto tarkoittaa käytännössä sitä, että ammattikorkeakoulu ei saa tutkintokoulutusta avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestäessään vähentää tai heikentää ammattikorkeakoulun perusrahoituksella järjestämän maksuttoman tutkintokoulutuksen opetustarjontaa tai aloituspaikkoja eikä heikentää sen laatua. Ammattikorkeakoulu ei saa myöskään muuttaa opetuksen prioriteetteja niin, että maksullinen tutkintokoulutus saa etusijan maksuttomaan tutkintokoulutukseen nähden. Ammattikorkeakoulu ei saa myöskään sitoa avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävään tutkintokoulutukseen niin paljon henkilöstöresursseja, että muiden tutkinto-opiskelijoiden opetuksen tai ohjauksen saatavuus heikkenee.

Maksullisena avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavan opiskelijan on mahdollista hakeutua suorittamaan samaa tutkintoa maksuttomasti. Jotta heikentämiskielto toteutuisi myös käytännössä, ammattikorkeakoulujen tulisi seurata opiskelijoiden siirtymiä maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan koulutukseen ja kohdentaa vastaavasti resursseja maksuttoman koulutuksen aloituspaikkojen lisäämiseen.

Pykälän 3 *momentin* mukaan ammattikorkeakoulun olisi perittävä avoimena yliopisto-opetuksena tutkintoa suorittavilta opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Ammattikorkeakoulu päättäisi koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä järjestelyistä. Ammattikorkeakoulu voisi periä koulutukseen osallistuvilta lukuvuosimaksutyyppejä maksuja taikka se voisi halutessaan periä maksun tutkinnon suorittamisesta kokonaisuudessaan opiskeluoikeuden saamisen yhteydessä. Tarkoituksena on, että yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla olisi yhtenäiset järjestämiskustannusten laskennan käytännöt, jotka vastaavat myös lukuvuosimaksujen laskentakäytäntöjä.

28 b §. *Opiskelupaikkojen varaaminen.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään opiskelupaikkojen varaamisesta ns. ensikertalaisille. Sen 1 *momentin* mukaan ammattikorkeakoulun on yhteishaussa varattava osa ammattikorkeakoulututkintoon johtavista opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan avoimena korkeakouluopetuksena suoritettua tutkintoa tai avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavaan korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan vastaanottamista ei otettaisi huomioon momentissa tarkoitettua velvollisuutta sovellettaessa. Avoimena korkeakouluopetuksena tutkinnon suorittanut tai sellaiseen tutkintokoulutukseen osallistunut opiskelija ei menettäisi ensikertalaisasemaansa, jos hän hakeutuisi myöhemmin maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Tällä turvataan jokaisen oikeutta suorittaa korkeakoulututkinto maksuttomasti.

7.3 Opintotukilaki

4 §. *Opintotukeen oikeuttavat opinnot.* Pykälän 2 *momentissa* säädetään opintotukeen oikeuttavista opinnoista korkeakouluissa. Momentin 1 ja 2 *kohtaa* ehdotetaan muutettavaksi siten, että avoimena korkeakouluopetuksena suorittavan korkeakoulututkinnon suorittamiseen ei myönnettäisi opintotukea.

7.4 Laki korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta

2 §. *Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon oikeutetut.* Pykälän 1 *momentissa* säädetään korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon oikeutetuista. Momentin 1 ja 2 *kohtaa* ehdotetaan muutettavaksi siten, että vastaavasti kuin tilauskoulutusopiskelijat, myöskään avoimena korkeakouluopetuksena korkeakoulututkintoa suorittavat eivät olisi oikeutettuja opiskeluterveydenhuollon palveluihin.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Lakiehdotuksiin ei sisälly asetuksenantovaltuuksia. Korkeakoulututkintojen järjestäminen maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena edellyttää kuitenkin eräiden asetusten

muuttamista. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen perusrahoituksen laskentakriteereistä annetut opetus- ja kulttuuriministeriön asetukset (170/2024 ja 171/2024) on tarkoitus uudistaa korkeakoulujen vuosia 2029–2032 koskevalle sopimuskaudelle. Korkeakoulujen uusissa rahoitusmalleissa täyskatteellinen tutkintokoulutus eriytetään korkeakoulujen laskennallisesta perusrahoituksesta, eikä se tuota suoriteperusteista rahoitusta, koska koulutuksen kustannukset katetaan opiskelijoilta perittävillä maksuilla. Julkinen rahoitus kohdistetaan edelleen maksuttomaan tutkintokoulutukseen ja kansallisen koulutustason nostamiseen.

Lisäksi on tarkoitus muuttaa valtioneuvoston asetusta korkeakouluopiskelijoiden ruokailun tukemisen perusteista (375/2020) siten, että avustuksella ei voitaisi alentaa avoimena korkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavien opiskelijoiden aterioiden hintaa. Nykyisin tilauskoulutusopiskelijat ovat ateriatuen ulkopuolella. Koska avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävä tutkintokoulutus on tilauskoulutusta vastaavalla tavalla täyskatteista eikä sen järjestämiseen voida käyttää julkista rahoitusta, avoimena korkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavat opiskelijat eivät olisi oikeutettuja valtion rahoittamaan ateriatukeen.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.8.2028. Niitä sovellettaisiin otettaessa opiskelijoita 1.8.2028 tai sen jälkeen alkavaan koulutukseen. Koska kyse on mahdollistavasta lainsäädännöstä, ehdotettavien säännösten käytännön soveltamisaikataulu riippuu korkeakoulujen omista päätöksistä.

10 Toimeenpano ja seuranta

Esityksen toimeenpanosta päättävät korkeakoulut. Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää seurannan edellyttämää tietopohjaa, muun muassa korkeakoulujen talousraportointia. Tietopohjan kehittämisessä tiedonkeruun käsikirja ja korkeakoulujen taloushallinnon koodisto varmistavat korkeakoulujen yhtenäisen tiedontuotannon.

Uudistuksen toimeenpanoa ja vaikutuksia seurataan osana korkeakoulujen ja opetus- ja kulttuuriministeriön välistä ohjausprosessia. Ministeriö kerää uudistuksen vaikutuksista tietoa erityisesti opiskelijamäärien, koulutukseen osallistuvien opiskelijoiden taustojen, opintojen etenemisen ja valmistumisen, opiskelijoiden siirtymien sekä koulutuksen kustannusvastaavuuden toteutumisen osalta. Lisäksi heikentämiskiellon toteutumisen varmistamiseksi seurataan sitä, miten maksullisen tutkintokoulutuksen järjestäminen vaikuttaa korkeakoulujen muun tutkintokoulutuksen laajuuteen, laatuun ja resursseihin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö hyödyntää seurantatietoa korkeakoulujen kanssa käytävissä sopimusneuvotteluissa sekä rahoitus- ja informaatio-ohjauksessa. Uudistuksen toimivuutta ja vaikutuksia arvioidaan myös erillisillä selvityksillä tai arviointitoimeksiannoilla. Seurantatiedon perusteella voidaan arvioida mahdollisia jatkokehittämistarpeita erityisesti opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun, korkeakoulujen resurssien riittävyyden sekä maksuttoman tutkintokoulutuksen turvaamisen näkökulmista.

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esitykseen sisältyy opintotukilain 4 §:n 2 momentin muuttamista koskeva lakiehdotus (3. lakiehdotus). Tämän esityksen valmistelun aikana eduskunnalle on x.x.2026 annettu opintotukilain kokonaisuudistusta koskeva hallituksen esitys (HE xx/2026 vp), jossa ehdotetaan voimassa olevan opintotukilain kumoamista ja uuden opintoetuslain säätämistä. Tämän esityksen opintotukilain muuttamista koskevat ehdotukset on siten tarpeen sovittaa yhteen eduskunnassa vireillä olevan opintoetuslakia koskevan esityksen kanssa. Mikäli opintoetuslakia koskeva lakiehdotus hyväksytään ennen tämän esityksen käsittelyä, tulee tässä esityksessä ehdotetut opintotukea koskevat säännösehdotukset kohdistaa uuden opintoetuslain vastaaviin säännöksiin tai muutoin tarkistaa eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut voisivat järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta myös maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena. Avoimena suoritettavat tutkinnot olisivat sisällöltään ja laadultaan vastaavia kuin maksuttomassa tutkintokoulutuksessa suoritettavat tutkinnot. Koska kyse on hallituksen linjauksen mukaisesti avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävästä tutkintokoulutuksesta, se olisi kaikille avointa, eikä siihen sovellettaisi opiskelijavalintoja ja opiskeluoikeutta koskevia yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännöksiä. Koulutuksesta olisi perittävä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Lisäksi säädettäisiin ns. heikentämiskiellosta, jonka mukaan maksullinen tutkintokoulutus ei saa heikentää korkeakoulun järjestämän muun (maksuttoman) tutkintokoulutuksen laajuutta tai laatua. Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavan tutkinnon kieli voisi olla suomi tai ruotsi ja opiskelijalta edellytettäisiin riittävää opetuskielen taitoa. Ensikertalaisasemaa turvattaisiin siten, ettei avoimena suoritettu tutkinto tai opiskelupaikan vastaanottaminen heikentäisi hakijan asemaa korkeakoulujen yhteishaussa. Esitykseen sisältyy myös opintotukilain 4 §:ää ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:ää koskevat muutosehdotukset, joilla rajataan oikeus saada opintotukea korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen muutoin kuin avoimena korkeakouluopetuksena suoritettaviin tutkintoihin, sekä rajataan avoimena korkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavat opiskeluterveydenhuollon (YTHS) palveluiden ulkopuolelle.

Ehdotettavalla sääntelyllä on kytkeä erityisesti perustuslain (PL) 16 §:n sivistyksellisiin oikeuksiin ja 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen sekä 17 §:n kielellisiin oikeuksiin. Alla arvioidaan esityksen suhdetta näihin perusoikeuksiin.

Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)

Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Perustuslain 16 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan velvollisuuden turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Velvollisuus kattaa opetuksen esiopetuksesta aikuiskoulutukseen asti (PeVL 9/2013 vp, s. 3). Kysymys ei ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla

tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 26/2013 vp, s. 2–3, PeVL 20/2007 vp, s. 3, PeVL 14/2003 vp, s. 2). Perustuslaissa ei edellytetä muun opetuksen kuin perusopetuksen maksuttomuutta, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että jokaisella on tosiasiallinen mahdollisuus saada opetusta ja kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslakivaliokunta on turvaamisveloitteen osalta tähdentänyt palvelujen riittävyyden tärkeyttä sen kannalta, että varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään (HE 309/1993 vp, s. 64, PeVM 25/1994 vp, s. 9, PeVL 11/2009 vp, s. 7, PeVL 14/2007 vp, s. 2, PeVL 14/2003 vp, s. 2, PeVL 36/2000 vp, s. 2, PeVL 9/2000 vp, s. 2).

Vaikka perustuslaki ei edellytä korkeakoulutuksen maksuttomuutta, Suomessa on vakiintuneesti turvattu laajasti maksuton tutkintokoulutus. Esityksen tavoitteena on lisätä tutkintokoulutuksen tarjontaa ilman julkista lisärahoitusta tuomalla maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle täyskatteinen maksullinen suoritusvaihtoehto. Maksuton tutkintokoulutus säilyy korkeakoulujen lakisääteisenä ydintehtävänä, eikä sen tarjontaa tai laatua saa heikentää (lakiesityksen mukainen heikentämiskielto).

Sivistyksellisten oikeuksien turvaamisen kannalta keskeistä on, ettei maksullinen tutkintokoulutus rajoita tai vaikeuta pääsyä maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Tältä osin esitys sisältää useita suojamekanismeja: täyskatteelliset maksut, heikentämiskiellon, velvollisuuden järjestää opetus ja ohjaus myös maksullisissa tutkinnoissa siten, että ne ovat suoritettavissa tavoitteellisessa ajassa, sekä ensikertalaisaseman säilymisen, jos opiskelija on suorittanut maksullisen tutkinnon tai ottanut opiskelupaikan vastaan maksullisesta koulutuksesta.

Maksullisen tutkintokoulutuksen täyskatteisuus varmistaa, ettei maksullista tutkintokoulutusta rahoiteta korkeakoulujen perusrahoituksella. Tämä on ensisijainen keino ehkäistä aliresursointia ja varmistaa, että korkeakoulu mitoittaa maksullisen tarjonnan kustannusvastaavasti ja hinnoittelee koulutuksen siten, että sen edellyttämät opetus-, ohjaus- ja tukiresurssit voidaan järjestää ilman vaikutuksia maksuttoman tutkintokoulutuksen resursseihin.

Esityksen mukainen heikentämiskielto estää maksullisen tutkintokoulutuksen järjestämisen tavalla, joka vähentäisi maksuttoman tutkintokoulutuksen laajuutta (aloituspaikat, opetustarjonta) tai laatua (opetuksen ja ohjauksen saatavuus). Kielto kohdistuu suoraan siihen riskiin, että maksullisen tutkintokoulutuksen järjestäminen syrjäyttäisi maksuttomaan tutkintokoulutuksen käytettäviä resursseja. Heikentämiskielto turvaa maksuttoman tutkintokoulutuksen pääsyn, saatavuuden ja laadun perustuslain 16 §:n edellyttämällä tavalla. Heikentämiskielto edellyttää, että maksullisen tutkintokoulutuksen edellyttämät resurssit järjestetään maksuttoman koulutuksen resursseja vähentämättä, jotta maksuton tutkintokoulutus säilyy tosiasiallisesti saavutettavana.

Velvoite järjestää myös maksullisen tutkintokoulutuksen opetus ja ohjaus siten, että tutkinnot ovat suoritettavissa laissa säädetyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa, täydentää maksullisen tutkintokoulutuksen täyskatteisuutta ja heikentämiskieltoa. Veloitteen ensisijainen tarkoitus on turvata maksullisen tutkintokoulutuksen laatua ja samalla se ehkäisee epäsuorasti kapasiteettipaineita, jotka muutoin voisivat heijastua maksuttoman tutkintokoulutuksen puolelle. Näin velvoite sekä turvaa maksuttoman tutkintokoulutuksen sujuvaa etenemistä että varmistaa maksullisen tutkintokoulutuksen laadun ja tosiasiallisen suoritettavuuden, vahvistaen

sivistyksellisten oikeuksien toteutumista sekä maksuttomassa että maksullisessa tutkintokoulutuksessa.

Ensikertalaisaseman säilyminen varmistaa, ettei maksullisen tutkinnon suorittaminen tai maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuminen heikennä yksilön mahdollisuutta hakeutua myöhemmin maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Säännös täydentää heikentämiskieltoa sekä laadun ja etenemisen turvaavia velvoitteita siten, että maksuton tutkintokoulutus säilyy aidosti vaihtoehtoisena ja saavutettavana myös maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuneille.

Laajamittaisesti toteutettuna täyskatteinen, ilmoittautumisperusteinen maksullinen tutkintokoulutus voi ohjata osan nykyisistä hakijoista maksuttoman tutkintokoulutuksen ulkopuolelle, mikä voi keventää maksuttoman tutkintokoulutuksen hakupainetta ja siten parantaa tosiasiallisia mahdollisuuksia erityisesti niille, joilla ei ole taloudellisia edellytyksiä maksaa koulutuksesta. Vaikutus riippuu kuitenkin maksullisen tutkintokoulutuksen volyymin ja hakijoiden käyttäytymisestä, eikä sääntely itsessään lisää maksuttoman tutkintokoulutuksen aloituspaikkoja. Hakupaineen kehitystä seurataan osana ministeriön ja korkeakoulujen ohjausprosessia.

Edellä esitetyn perusteella ollen voidaan lähtökohtaisesti katsoa, ettei esitys kavenna sivistyksellisiä oikeuksia vaan lisätessään nykyisen maksuttoman tutkintokoulutuksen tarjonnan rinnalle myös maksullista tutkintokoulutusta, sen päinvastoin voidaan katsoa vahvistavan sivistyksellisiä oikeuksia.

Tosiasiallisten mahdollisuuksien näkökulmasta on kuitenkin selvää, ettei maksullinen tutkintokoulutus ole täyskatteellisten maksujensa vuoksi kaikkien saavutettavissa. Tämä ei kuitenkaan poista tai rajoita jokaisen oikeutta hakeutua maksuttomaan tutkintokoulutukseen, jota esityksen mukainen heikentämiskielto suojaa. Kokonaisuutena arvioiden esityksen voidaan katsoa olevan sopusoinnussa perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia koskevan 16 §:n kanssa, kun heikentämiskieltoa noudatetaan aidosti ja sen toteutumista myös seurataan osana opetus- ja kulttuuriministeriön ja korkeakoulujen välistä ohjausprosessia.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Perustuslain 6 §:n mukaan Ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.

Perustuslain yleisellä yhdenvertaisuuslausekkeella ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltä ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa (HE 309/1993 vp, s. 42). Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään.

Perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuuslausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42–43, PeVL 45/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta onkin vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL

LUONNOS
22.4.2026

5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (esim. PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2).

Perustuslain yleistä yhdenvertaisuuslauseketta on täydennetty syrjintäkiellolla. Sen mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 6 §:n luettelo ei kuitenkaan ole tyhjentävä. Erikseen mainittuihin kiellettyihin erotteluperusteisiin rinnastetaan muut henkilöön liittyvät syyt. Niitä ovat esimerkiksi yhteiskunnallinen asema, varallisuus, yhdistystoimintaan osallistuminen, perhesuhteet, raskaus, aviollinen syntyperä, sukupuolinen suuntautuminen ja asuinpaikka (HE 309/1993 vp, s. 43–44, PeVL 16/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, PeVL 7/2015 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 26/2013 vp, s. 3, PeVL 37/2006 vp).

Syrjintäkieltosäännöksellä ei ole kielletty kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olennaista on, voidaanko erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 39/2018 vp, PeVL 20/2016 vp, PeVL 16/2016 vp, PeVL 7/2015 vp, PeVL 46/2014 vp, PeVL 37/2014 vp, s. 3/I, PeVL 31/2013 vp, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3, PeVL 27/2016 vp). Esimerkiksi säästötavoitteella ei valiokunnan mukaan voida sellaisenaan perustella poikkeamista perustuslain 6 §:n 2 momentin ilmentämästä syrjintäkiellosta (PeVL 55/2016 vp, s. 4, PeVL 4/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on erottelun hyväksyttävyyden lisäksi kiinnitetty huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 61/2018 vp, PeVL 59/2018 vp, PeVL 7/2017 vp, PeVL 57/2016 vp, s. 3–4, PeVL 52/2016 vp, PeVL 23/2012 vp, s. 2, PeVL 60/2010 vp, s. 3, PeVL 38/2006 vp, s. 3.). Joissain tilanteissa valiokunta on pitänyt tärkeänä, että lakiehdotuksen vaikutuksia seurataan tarkoin ja mahdollisiin epäkohtiin puututaan viipymättä, jos laki tuottaa ongelmia yhdenvertaisuuden kannalta (PeVL 30/2016 vp).

Perustuslaissa kielletään myös välillinen syrjintä eli sellaiset toimenpiteet, joiden vaikutukset tosiasiallisesti, vaikkakin vain välillisesti, johtaisivat syrjivään lopputulokseen. Suosinta tai jonkin yksilön tai ryhmän asettaminen etuoikeutettuun asemaan on niin ikään kiellettyä, jos se asiallisesti merkitsisi toisiin kohdistuvaa syrjintää (HE 309/1993 vp, s. 44; ks. myös esim. PeVL 4/2016 vp, PeVL 31/2014 vp, s. 3., PeVL 28/2009 vp, s. 2, PeVL 40/2004 vp, s. 2, PeVL 10/2003 vp, s. 2, PeVL 46/2002 vp, s. 6–7).

Esityksen suhdetta perustuslain yhdenvertaisuutta koskevaan säännökseen tulee arvioida erityisesti sen kautta, toteutuvatko sivistykselliset oikeudet tosiasiallisesti yhdenvertaisesti eri henkilöryhmille, kun maksuttoman tutkintokoulutuksen rinnalle tuodaan täyskatteinen, maksullinen tutkinnonsuoritusvaihtoehto.

LUONNOS
22.4.2026

Esityksen hyväksyttävä tarkoitus on lisätä tutkintokoulutuksen tarjontaa ja yksilön koulutusmahdollisuuksia ilman julkista lisärahoitusta. Sääntelyä voidaan pitää myös oikeasuhtaisena, sillä maksuton tutkintokoulutus säilyy kaikille avoimena ensisijaisena tapana suorittaa korkeakoulututkinto ja tätä suojataan nimenomaisella heikentämiskiellolla, joka estää maksuttoman tutkintokoulutuksen laajuuden tai laadun heikentymisen. Maksullinen tutkintokoulutus on maksutonta tutkintokoulutusta täydentävä ja vapaaehtoinen vaihtoehto, joka ei rajoita pääsyä maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Lisäksi ensikertalaisaseman säilyminen varmistaa, ettei maksullisen reitin käyttäminen heikennä myöhempää mahdollisuutta hakea maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Näiden sääntelyyn sisältyvien elementtien perusteella voidaan katsoa, ettei sääntely johda perustuslain 6 §:ssä kiellettyyn perusteettomaan erilaiseen kohteluun, vaan se kohdistuu neutraalisti kaikkiin siten, että maksuton tutkintokoulutus pysyy yhdenvertaisesti saavutettavana. Lisäksi voidaan todeta, että jo nykyisin avoin korkeakouluopetus on maksullista ja sen kautta on mahdollista edetä tutkinto-opinnoissa varsin pitkälle ennen hakeutumista tutkinto-opiskelijaksi, jolloin tutkintoa ei ole suoritettu täysin maksuttomasti.

Esityksen mukainen maksullinen tutkintokoulutus ei ole vain maksullista tutkintokoulutusta, vaan perustuu avoimeen korkeakouluopetukseen. Tämä tarkoittaa sitä, että koulutus on avointa kaikille, eikä siihen pääsyssä käytetä opiskelijavalintoja, vaan opiskelijaksi ottaminen perustuu ilmoittautumiseen. Tällöin yksilön tai hänen lähipiirinsä taloudellinen maksukyky muodostuu käytännössä pääsykriteeriksi maksulliseen tutkintokoulutukseen, kun taas maksuttomaan tutkintokoulutukseen hakevat ovat aiempaan koulumenestykseen tai valintakokeeseen perustuvan karsinnan piirissä. Tämä asettaa hakijaryhmät lähtökohtaisesti eri asemaan varallisuuden perusteella, joka on perustuslain 6 §:n syrjäntäkiellossa tarkoitettuun luetteloon rinnastettava henkilöön liittyvä syy.

Tätä ihmisen varallisuuden perustella tapahtuvaa erontekoa lieventävät ja erottelun hyväksyttävyyttä puoltavat kuitenkin maksuttoman tutkintokoulutuksen ensisijaisuus ja sen lakisääteinen turvaaminen heikentämiskiellolla eli se, ettei maksullinen tutkintokoulutus vähennä maksuttoman koulutuksen aloituspaikkoja, opetustarjontaa tai laatua. Sääntelyn toimeenpanoa tuetaan lisäksi seurannalla, joka kattaa mm. aloituspaikkojen ja henkilöstöresurssien mitoituksen sekä opiskelijavirrat maksullisesta koulutuksesta maksuttomaan. Näin varmistetaan, ettei sääntelyllä synny käytännössä sellaista eriarvoistavaa vaikutusta, joka asettaisi hakijat toisiinsa nähden epäedulliseen asemaan maksuttomaan tutkintokoulutukseen hakeutumisessa tai siinä suoriutumisessa.

Laajamittainen täyskatteisen maksullisen tutkintokoulutuksen tarjonta voi ohjata osan nykyisistä hakijoista pois maksuttoman tutkintokoulutuksen hakumenettelyistä. Yhdenvertaisuusnäkökulmasta ratkaisevaa ei ole maksuttoman tutkintokoulutuksen hakupaineen mahdollinen keveneminen sinänsä, vaan se, että maksuttomaan tutkintokoulutukseen hakeutuminen säilyy kaikille ryhmille tosiasiallisesti saavutettavana.

Esitykseen sisältyvällä tutkinnon kieltä koskevalla rajauksella (suomen- ja ruotsinkieliset tutkinnot ja riittävää kielitaitoa koskeva vaatimus) on vaikutusta yhdenvertaisuusarvioon. Rajaus perustuu hyväksyttävään tavoitteeseen ehkäistä ilmoittautumisperusteiseen koulutukseen liittyvää epätarkoituksenmukaista vetovoimavaikutusta. Rajaus on tarkkarajainen ja suhteellisuusvaatimuksen mukainen, koska vieraskieliseen tutkintokoulutukseen hakeutuminen säilyy edelleen mahdollisena erillisissä valintamenettelyissä. Näin ollen tutkintokieltä koskeva rajaus ei merkitse sellaista erilaista kohtelua, joka olisi vastoin perustuslain 6 §:ää.

Kokonaisuutena arvioiden ehdotetun sääntelyn on mahdollista katsoa täyttävän perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen. Se ei aseta ketään perusteettomasti eri asemaan suhteessa oikeuteen hakeutua ja osallistua maksuttomaan tutkintokoulutukseen eikä rajoita sivistyksellisten oikeuksien tosiasiallista käyttöä enempää kuin on välttämätöntä esityksen hyväksyttävän tavoitteen — tutkintokoulutuksen tarjonnan laajentamisen ilman julkista lisärahoitusta — saavuttamiseksi. Huomioon ottaen edellä kuvatut lieventämis- ja seurantamekanismit sääntelyä voidaan pitää yhdenvertaisuuden näkökulmasta oikeasuhtaisena. Koska esitys kuitenkin käytännössä tarjoaa tutkinnonsuorittamisen lisämahdollisuuksia vain niille, joilla tai joiden lähipiirillä on riittävästi maksukykyä, esitystä on mahdollista pitää myös perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen vastaisena.

Kielelliset oikeudet (PL 17 §)

Esityksen mukaan avoimena korkeakouluopetuksena voidaan järjestää vain suomen- tai ruotsinkielisiä tutkintoja, ja opiskelijaksi otettavalta edellytetään riittävää kielitaitoa. Rajoituksen tavoitteena on varmistaa, että ilmoittautumisperusteinen opiskelijaksi ottaminen ei synnytä hallitsemattomia virtoja vieraskielisiin koulutuksiin ja että toiminta kytkeytyy korkeakoulujen kotimaisiin opetuskieliin. Kielellisten oikeuksien näkökulmasta esitys ei heikennä ruotsinkielisen väestön asemaa, koska ruotsinkielistä tutkintokoulutusta voisi järjestää maksullisena avoimena korkeakouluopetuksena ja opetuskielen riittävä osaaminen on yhdenmukainen edellytys molemmissa kansalliskielissä. Vieraskielisille hakijoille säilyy edelleen vieraskielinen tutkintokoulutus lukuvuosimaksujärjestelmässä erillisiä valintamenettelyjä käyttäen. Sääntely on siten tarkkarajaista ja hyväksyttävissä PL 17 §:n kannalta.

Muut perusoikeusnäkökohdat

Esityksessä poiketaan useista yliopistolain ja ammattikorkeakoululain opiskelijavalintaan ja opiskeluoikeuden rajaamiseen liittyvistä säännöksistä maksullisen tutkintokoulutuksen osalta. Poikkeukset perustuvat siihen, että esityksen mukainen maksullinen tutkintokoulutus perustuu avoimeen korkeakouluopetukseen, joka on kaikille avointa ja jonka suorittamisaikaa ei ole tarpeen säännellä samoin kuin maksuttomassa tutkintokoulutuksessa. Poikkeaminen on kirjattu laintasoisesti ja täsmällisesti yksilöiden. Opiskelijoiden oikeusturvan ja opetuksen laadun turvaamiseksi sovelletaan muutoin samoja säännöksiä kuin maksuttomassa tutkintokoulutuksessa (esim. kelpoisuusvaatimukset, opiskeluoikeuden peruuttaminen ja palauttaminen, kurinpito, huumausainetestaus) ja korkeakouluilla säilyy velvollisuus järjestää opetus ja ohjaus siten, että tutkinto on mahdollista suorittaa laissa säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa. Sääntely täyttää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Säätämisyjärjestys

Edellä esitetyn perustein esitystä voidaan pitää lähtökohtaisesti perustuslain mukaisena ja hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Sääntely turvaa maksuttoman tutkintokoulutuksen ensisijaisuuden ja saatavuuden (heikentämiskielto), kohdistuu täyskattaiseen lisätarjontaan, eikä rajoita kenenkään mahdollisuutta hakeutua maksuttomaan tutkintokoulutukseen tai heikennä kielellisiä oikeuksia. Sääntely on laintasoista, täsmällistä ja oikeasuhtaista.

Sääntelyyn liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisuuksia perustuslain 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien ja perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusvaatimuksen tosiasiallisen

LUONNOS
22.4.2026

toteutumisen osalta. Erityistä huomiota yhdenvertaisuuden kannalta edellyttää se, että avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävään maksulliseen tutkintokoulutukseen ei sovelleta opiskelijavalintoja koskevia säännöksiä, jolloin käytännössä taloudellinen maksukyky toimii opiskelijaksi ottamisen pääsykriteerinä. Näistä syistä hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

yliopistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yliopistolain (558/2009) 7 §:n 1 momentti ja 36 b §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n 1 momentti laissa 282/2023 ja 36 b §:n 1 momentti laissa 256/2015, sekä *lisätään* lakiin uusi 8 c § seuraavasti:

7 §

Tutkinnot ja muu koulutus sekä tutkintorakenne

Yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä ja taiteellisia jatkotutkintoja. Yliopistot voivat järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta myös avoimena yliopisto-opetuksena. Yliopistot voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan suorittaa korkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut yliopistolta ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto- tai opiskeluoikeuden.

8 c §

Tutkintoon johtavan koulutuksen järjestäminen avoimena yliopisto-opetuksena

Yliopisto voi ottaa opiskelijoita suorittamaan suomen- tai ruotsinkielistä alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa avoimena yliopisto-opetuksena siten, että heihin ei sovelleta 36 §:n 2 ja 3 momentin, 36 a §:n 36 b §:n, 38 §:n, 39 §:n 3 momentin, 41 §:n 2 ja 3 momentin, 42 §:n, 42 a §:n 2–5 momentin ja 43 §:n säännöksiä. Opiskelijaksi otettavan tulee osoittaa yliopiston edellyttämä riittävä kielitaito opintojen suorittamiseen opetuskielellä.

Avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävä tutkintokoulutus ei saa heikentää yliopiston järjestämää muuta tutkintokoulutusta.

Yliopiston on perittävä avoimena yliopisto-opetuksena tutkintoa suorittavilta opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Yliopisto päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä järjestelyistä.

36 b §

Opiskelupaikkojen varaaminen

LUONNOS
22.4.2026

Yliopiston on yhteishaussa varattava osa opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa. Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettua korkeakoulututkintoa tai avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavaan tutkintoon johtavan opiskelupaikan vastaanottamista ei oteta huomioon edellä tarkoitettua velvollisuutta sovellettaessa. Velvollisuus koskee valintaa alempaan ja sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen sekä valintaa sellaiseen ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen, jonka yliopisto järjestää ilman siihen kuuluvaa alempaa korkeakoulututkintoa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ammattikorkeakoululain (932/2014) 10 §:n 1 ja 2 momentti ja 28 b §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat, 10 §:n 1 momentti laissa 1368/2018 ja 28 b §:n 1 momentti laissa 257/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 12 c § seuraavasti:

10 §

Ammattikorkeakoulussa annettava opetus

Ammattikorkeakoulussa annetaan sille myönnetyn toimiluvan rajoissa korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta ja ammatillista opettajankoulutusta. Ammattikorkeakoulu voi järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta myös avoimena ammattikorkeakouluopetuksena. Ammattikorkeakoulu voi järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Ammattikorkeakoulu antaa todistuksia ammattikorkeakoulussa suoritetuista opinnoista. Ammattikorkeakoulun antamista todistuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan suorittaa ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut ammattikorkeakoululta ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto- tai opiskeluoikeuden.

12 c §

Tutkintoon johtavan koulutuksen järjestäminen avoimena ammattikorkeakouluopetuksena

Ammattikorkeakoulu voi ottaa opiskelijoita suorittamaan suomen- tai ruotsinkielistä ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa avoimena ammattikorkeakouluopetuksena siten, että heihin ei sovelleta 28 §:n 2 ja 3 momentin, 28 a §:n, 28 b §:n, 28 c §:n, 29 §:n 3 momentin, 30 §:n 2 ja 4 momentin, 30 a §:n, 31 a §:n 2–5 momentin ja 32 §:n säännöksiä. Opiskelijaksi otettavan tulee osoittaa ammattikorkeakoulun edellyttämä riittävä kielitaito opintojen suorittamiseen opetuskielellä.

Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävä tutkintokoulutus ei saa heikentää ammattikorkeakoulun järjestämää muuta tutkintokoulutusta.

Ammattikorkeakoulun on perittävä avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavilta opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Ammattikorkeakoulu päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä järjestelyistä.

LUONNOS
22.4.2026

28 b §

Opiskelupaikkojen varaaminen

Ammattikorkeakoulun on yhteishaussa varattava osa ammattikorkeakoulututkintoon johtavista opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa. Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettua korkeakoulututkintoa tai avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavaan tutkintoon johtavan opiskelupaikan vastaanottamista ei oteta huomioon edellä tarkoitettua velvollisuutta sovellettaessa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

opintotukilain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opintotukilain (65/1994) 4 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 4 §:n 2 momentin 1 kohta laissa 1243/2013 ja 4 §:n 2 momentin 2 kohta laissa 1402/2015, seuraavasti:

4 §

Opintotukeen oikeuttavat opinnot

Korkeakoulussa opintotukea myönnetään opiskelijalle, joka suorittaa:

- 1) alempaa tai ylemmää korkeakoulututkintoa muutoin kuin avoimena yliopisto-opetuksena taikka tieteellistä tai jatkotutkintoa;
- 2) ammattikorkeakoulututkintoa tai ylemmää ammattikorkeakoulututkintoa muutoin kuin avoimena ammattikorkeakouluopetuksena taikka ammattikorkeakoululain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua maahanmuuttajille suunnattua koulutusta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain (695/2019) 2 §:n 1 ja 2 kohta seuraavasti:

2 §

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon oikeutetut

Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuoltoon on oikeutettu:

- 1) opiskelija, joka suorittaa yliopistolain (558/2009) 7 §:ssä tarkoitettua alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa, lukuun ottamatta tilauskoulutusopiskelijaa ja avoimen yliopisto-opetuksen opiskelijaa;
- 2) opiskelija, joka suorittaa ammattikorkeakoululain (932/2014) 11 §:ssä tarkoitettua ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa, lukuun ottamatta tilauskoulutusopiskelijaa ja avoimen ammattikorkeakouluopetuksen opiskelijaa;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Tiede- ja kulttuuriministeri Mari-Leena Talvitie

1.

Laki

yliopistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan yliopistolain (558/2009) 7 §:n 1 momentti ja 36 b §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 7 §:n momentti laissa 282/2023 ja 36 b §:n 1 momentti laissa 256/2015, sekä lisätään lakiin uusi 8 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

*Tutkinnot ja muu koulutus sekä
tutkintorakenne*

*Tutkinnot ja muu koulutus sekä
tutkintorakenne*

Yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä ja taiteellisia jatkotutkintoja.

Yliopistot voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta.

Yliopistoissa voidaan suorittaa alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä tieteellisiä ja taiteellisiä jatkotutkintoja. *Yliopistot voivat järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta myös avoimena yliopisto-opetuksena.* Yliopistot voivat järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. *Avoimena yliopisto-opetuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan suorittaa korkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut yliopistolta ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto- tai opiskeluoikeuden.*

8 c §

*Tutkintoon johtavan koulutuksen
järjestäminen avoimena yliopisto-
opetuksena*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Yliopisto voi ottaa opiskelijoita suorittamaan alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa avoimena yliopisto-opetuksena siten, että heihin ei sovelleta 36 §:n 2 ja 3 momentin, 36 a §:n 36 b §:n, 38 §:n, 39 §:n 3 momentin, 41 §:n 2 ja 3 momentin, 42 §:n, 42 a §:n 2–5 momentin ja 43 §:n säännöksiä. Opiskelijaksi otettavan tulee osoittaa yliopiston edellyttämä riittävä kielitaito opintojen suorittamiseen opetuskielellä.

Avoimena yliopisto-opetuksena järjestettävä tutkintokoulutus ei saa heikentää yliopiston järjestämää muuta tutkintokoulutusta.

Yliopiston on perittävä avoimena yliopisto-opetuksena tutkintoa suorittavilta opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Yliopisto päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä järjestelyistä.

36 b §

36 b §

Opiskelupaikkojen varaaminen

Opiskelupaikkojen varaaminen

Yliopiston on yhteishaussa varattava osa opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa.

Yliopiston on yhteishaussa varattava osa opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa. *Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettua korkeakoulututkintoa tai avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavaan tutkintoon johtavan opiskelupaikan vastaanottamista ei oteta huomioon edellä tarkoitettua velvollisuutta sovellettaessa.*

Velvollisuus koskee valintaa alempaan ja sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen sekä valintaa sellaiseen

Velvollisuus koskee valintaa alempaan ja sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen sekä valintaa sellaiseen

LUONNOS
22.4.2026

Voimassa oleva laki

ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen, jonka yliopisto järjestää ilman siihen kuuluvaa alempaa korkeakoulututkintoa.

Ehdotus

ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen, jonka yliopisto järjestää ilman siihen kuuluvaa alempaa korkeakoulututkintoa.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

2.

Laki

ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ammattikorkeakoululain (932/2014) 10 §:n 1 ja 2 momentti ja 28 b §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat, 10 §:n 1 momentti laissa 1368/2018 ja 28 b §:n 1 momentti laissa 257/2015, sekä
lisätään lakiin uusi 12 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

10 §

10 §

Ammattikorkeakoulussa annettava opetus

Ammattikorkeakoulussa annettava opetus

Ammattikorkeakoulussa annetaan sille myönnetyn toimiluvan rajoissa korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta ja amatillista opettajankoulutusta.

Ammattikorkeakoulussa annetaan sille myönnetyn toimiluvan rajoissa korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta ja amatillista opettajankoulutusta. *Ammattikorkeakoulu voi järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta myös avoimena ammattikorkeakouluopetuksena.*

Ammattikorkeakoulu voi järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Ammattikorkeakoulu antaa todistuksia ammattikorkeakoulussa suoritetuista opinnoista. Ammattikorkeakoulun antamista todistuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Ammattikorkeakoulu voi järjestää myös erikoistumiskoulutusta, tutkintojen osia sisältävää koulutusta täydennyskoulutuksena, avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina sekä muuta täydennyskoulutusta. Ammattikorkeakoulu antaa todistuksia ammattikorkeakoulussa suoritetuista opinnoista. Ammattikorkeakoulun antamista todistuksista säädetään valtioneuvoston asetuksella.

Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan suorittaa ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut ammattikorkeakoululta ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto-oikeuden.

Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina voidaan suorittaa ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut ammattikorkeakoululta ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto- tai opiskeluoikeuden.

12 c §

***Tutkintoon johtavan koulutuksen
järjestäminen avoimena
ammattikorkeakouluopetuksena***

Ammattikorkeakoulu voi ottaa opiskelijoita suorittamaan ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa avoimena ammattikorkeakouluopetuksena siten, että heihin ei sovelleta 28 §:n 2 ja 3 momentin, 28 a §:n, 28 b §:n, 28 c §:n, 29 §:n 3 momentin, 30 §:n 2 ja 4 momentin, 30 a §:n, 31 a §:n 2–5 momentin sekä 32 §:n säännöksiä. Opiskelijaksi otettavan tulee osoittaa yliopiston edellyttämä riittävä kielitaito opintojen suorittamiseen opetuskielellä.

Avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettävä tutkintokoulutus ei saa heikentää ammattikorkeakoulun järjestämää muuta tutkintokoulutusta.

Ammattikorkeakoulun on perittävä avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavilta opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Ammattikorkeakoulu päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä järjestelyistä.

28 b §

Opiskelupaikkojen varaaminen

Ammattikorkeakoulun on yhteishaussa varattava osa ammattikorkeakoulututkintoon johtavista opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa.

28 b §

Opiskelupaikkojen varaaminen

Ammattikorkeakoulun on yhteishaussa varattava osa ammattikorkeakoulututkintoon johtavista opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa. Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettua

LUONNOS
22.4.2026

Voimassa oleva laki

Ehdotus

*korkeakoulututkintoa tai avoimena
korkeakouluopetuksena suoritettavaan
tutkintoon johtavan opiskelupaikan
vastaanottamista ei oteta huomioon edellä
tarkoitettua velvollisuutta sovellettaessa.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

3.

Laki

opintotukilain 4 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan opintotukilain (65/1994) 4 §:n 2 momentin 1 ja 2 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 4 §:n 2 momentin 1 kohta laissa 1243/2013 ja 4 §:n 2 momentin 2 kohta laissa 1402/2015, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

4 §

Opintotukeen oikeuttavat opinnot

Opintotukeen oikeuttavat opinnot

Korkeakoulussa opintotukea myönnetään opiskelijalle, joka suorittaa:

1) alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa taikka tieteellistä, taiteellista tai ammatillista jatkotutkintoa;

2) ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa taikka ammattikorkeakoululain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua maahanmuuttajille suunnattua koulutusta;

Korkeakoulussa opintotukea myönnetään opiskelijalle, joka suorittaa:

1) alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa *muutoin kuin avoimena yliopisto-opetuksena* taikka tieteellistä tai taiteellista jatkotutkintoa;

2) ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa *muutoin kuin avoimena ammattikorkeakouluopetuksena* taikka ammattikorkeakoululain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettua maahanmuuttajille suunnattua koulutusta;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

4.

Laki

korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain (695/2019) 2 §:n 1 ja 2 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 §

2 §

*Korkeakouluopiskelijoiden
opiskeluterveydenhuoltoon oikeutetut*

*Korkeakouluopiskelijoiden
opiskeluterveydenhuoltoon oikeutetut*

Korkeakouluopiskelijoiden

opiskeluterveydenhuoltoon on oikeutettu:

1) opiskelija, joka suorittaa yliopistolain (558/2009) 7 §:ssä tarkoitettua alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa, lukuun ottamatta tilauskoulutusopiskelijaa;

2) opiskelija, joka suorittaa ammattikorkeakoululain (932/2014) 11 §:ssä tarkoitettua ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa, lukuun ottamatta tilauskoulutusopiskelijaa;

Korkeakouluopiskelijoiden

opiskeluterveydenhuoltoon on oikeutettu:

1) opiskelija, joka suorittaa yliopistolain (558/2009) 7 §:ssä tarkoitettua alempaa tai ylempää korkeakoulututkintoa, lukuun ottamatta tilauskoulutusopiskelijaa ja avoimen yliopisto-opetuksen opiskelijaa;

2) opiskelija, joka suorittaa ammattikorkeakoululain (932/2014) 11 §:ssä tarkoitettua ammattikorkeakoulututkintoa tai ylempää ammattikorkeakoulututkintoa, lukuun ottamatta tilauskoulutusopiskelijaa ja avoimen ammattikorkeakouluopetuksen opiskelijaa;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .