

Asia: VN/33943/2025

Hallituksen esityksen luonnos laeiksi yliopistolain, ammattikorkeakoululain, opintotukilain 4 §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (tutkinto avoimena korkeakouluopetuksena)

Lausunnonantajan lausunto

Yleinen näkemyksenne esityksestä sekä tiivistelmä lausuntonne pääkohdista

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus Karvi kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta.

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.

Karvi painottaa lausunnossaan esityksen toteuttamisen edellytyksiä korkeakouluissa sekä esityksen vaikutuksia tutkintojen laatuun ja korkeakoulujen rahoituspohjaan. Karvin lausunto sisältää seuraavat pääkohdat:

- Karvi korostaa, ettei enemmistö esitysluonnoksen valmistelun tueksi asetetusta ohjausryhmästä kannattanut esityksen mukaista mallia. Esityksen toteuttaminen on riippuvainen korkeakoulujen tahdosta.
- Avoimena korkeakoulutuksena tarjotuilla tutkinnoilla voi olla vaikutusta korkeakoulujen opiskelijaryhmien lähtötaso-osaamisen heikkenemiseen ja mahdollisesti myös korkeakoulujen resurssitarpeeseen lisääntyneen ohjaustarpeen myötä. Esityksellä voi olla vaikutusta myös tutkintojen laadun heikkenemiseen, vaikka esitysluonnoksessa asiaa ennakoidaankin jo asetetulla

heikentämiskiellolla. Esitysluonnoksen mukainen heikentämiskielto edellyttää yksityiskohtaisempaa tarkastelua.

- Esityksen vaikutukset korkeakoulujen rahoituspohjaan ovat vaikeasti ennakoitavissa, sillä korkeakoulujen ei tarvitse tarjota esitettyjä tutkintoja. Toteutuessaan esityksellä voi myös olla seurauksia avoimen korkeakoulutuksen muulle tarjonnalle.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Enemmistö esitysluonnoksen valmistelun tueksi asetetusta ohjausryhmästä ei kannattanut esityksen mukaista mallia. Sen sijaan ohjausryhmän jäsenet ehdottivat esitystä laajempaa yhteiskunnallista keskustelua esityksen tavoitteista ja vaihtoehtoisten mallien tarkastelua.

Luonnoksessa esitettyä lainsäädäntöä kuvaillaan mahdollistavaksi, sillä se antaa korkeakouluille vain mahdollisuuden myöntää avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettuja tutkintoja.

Esitysluonnoksessa tunnustetaan, että maksullisten tutkintojen kysyntä kohdistuisi todennäköisesti hakupainealoille, kuten lääketieteeseen, oikeustieteeseen, kauppatieteen ja tekniikan aloille. Nämä tutkintokoulutukset tuottavat sekä korkean työllisyys- että ansiotason ja ovat lisäksi korkean valintakynnyksen hakukohteita. Se, että korkeakouluille säädetään mahdollisuus tarjota näitä tutkintoja avoimena korkeakouluopetuksena, ei kuitenkaan tarkoita, että näin aletaan tehdä.

Esimerkiksi lääketieteessä ei tällä hetkellä tarjota lainkaan avointa yliopisto-opetusta, ja mahdollisuus käynnistää lääketieteen avoin tutkintokoulutus on täysin riippuvaista yliopistojen ja tiedekuntien halusta avata koulutustarjontaa. Tämän mahdollistavan lainsäädännön merkittävin haaste onkin, ettei enemmistö ohjausryhmästä kannata esityksen mukaista mallia. Mikäli korkeakouluissa ei ole halua myöntää avoimena korkeakouluopetuksena annettuja tutkintoja, esityksen mukaisia tutkinnonsuorittamisoikeuksia ei myöskään tulla myöntämään.

Näkemyksenne avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävän tutkintokoulutuksen järjestämistä koskevista ehdotuksista (1. lakiehdotuksen 7 § ja 8 c § sekä 2. lakiehdotuksen 10 § ja 12 c §). Onko ehdotetussa sääntelyssä muutos- tai täsmennystarpeita?

Tutkintojen laadun heikkenemistä yritetään ennaltaehkäistä asettamalla tutkintojen määrällisen ja laadullisen heikentämisen kielto. Esitysluonnoksessa todetaan, että heikentämiskielto vastaa yliopistojen tilauskoulutusta koskevan 9 §:n 2 momentin ja ammattikorkeakoulujen tilauskoulutusta koskevan 13 §:n 2 momentin mukaista heikentämiskielloa. Avoin korkeakouluopetus toteutetaan kuitenkin usein niin, että avoimen korkeakoulun opiskelijat osallistuvat samoihin opetusryhmiin tutkinto-opiskelijoiden kanssa, jolloin heikentämiskiellon seuranta on monimutkaisempaa kuin erillisryhmille järjestetyn tilauskoulutuksen kohdalla.

Karvin pitää heikentämiskielloa järeänä välineenä, joka jää toteutukseltaan kuitenkin epämääräiseksi. Esitysluonnoksen kieltoa koskevissa kohdissa viitataan maksuttoman tutkintokoulutuksen ja opetuksen laatuun ilman, että määritellään, mitä laadulla tarkoitetaan.

Koulutuksen laatu on monitulkintainen käsite, joka on riippuvainen tarkasteltavasta kohteesta sekä tarkastelijan arvovalinnoista (Ursin, 2007). Vaikka heikentämiskielto koskee sekä maksuttoman koulutuksen laajuutta että laatua, sen seuranta koostuu pelkästään taloudellisista mittareista, kuten aloituspaikkojen määrästä ja opetusresurssien mitoituksesta. Lopputuloksena on melko raskas kontrollimekanismi. Toimijoiden välinen luottamus ja korkeakoulujen autonomia ovat vahvoja periaatteita suomalaisessa korkeakoulujärjestelmässä. Tutkintojen heikentämiskielto voidaan tulkita merkittäväksi muutokseksi näihin periaatteisiin. Karvin näkemys on, että maksuttoman tutkintokoulutuksen määrää ja laatua tulisi selvittää muilla keinoilla kuin ilmiöitä liiaksi yksinkertaistavalla heikentämiskielolla.

Näkemyksenne opiskelupaikkojen varaamiseen (ensikertalaiskiintiö) liittyvästä ehdotuksesta (1. lakiehdotuksen 36 b § sekä 2. lakiehdotuksen 28 b §)

Ei lausuttavaa.

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

Ei lausuttavaa.

Näkemyksenne korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annettua lakia koskevasta ehdotuksesta (4. lakiehdotus)

Ei lausuttavaa.

Näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusarvioista vaikutusarviolajeittain. Mitkä ovat omat arvionne esityksen vaikutuksista? Puuttuuko esityksen vaikutusarvioista jotakin? Korkeakouluja pyydetään arvioimaan, miten ja missä laajuudessa esitysluonnoksen mukainen mahdollisuus suorittaa tutkinto avoimessa korkeakouluopetuksessa voitaisiin ottaa käyttöön sekä millä aikataululla. Lisäksi korkeakouluja pyydetään arvioimaan, millaisia vaikutuksia tämän käyttöönoton toteutumisella olisi korkeakoulujen muuhun avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan.

Vaikutukset korkeakouluille

Esitysluonnoksessa todetaan, että esityksen tavoitteena on mahdollistaa korkeakoulututkinnon suorittaminen nykyistä suuremmalle osalle suomalaisia. Tutkintokoulutuksen avaaminen avoimen korkeakoulutuksen opiskelijoille, jotka eivät ole suoriutuneet korkeakoulujen opiskelijavalinnasta tarkoittaa kuitenkin sitä, että korkeakoulut tulevat myöntämään tutkinnonsuorittamisoikeuksia sellaisille opiskelijoille, joilla ei välttämättä ole riittävästi valmiuksia suoriutua opinnoistaan. KAPPAS 2 -tutkimus osoittaa, että jo tällä hetkellä opiskelevista, 44 prosentilla opiskelijoista on geneeriset taidot enintään tyydyttävällä tasolla (Ursin ym., 2026). Nykytilanteessa korkeakouluissa aloittavien opiskelijoiden ylioppilastutkintojen arvosanat vaihtelevat aloittain (Huusko & Nurkka, 2025). Opiskelijavalintojen kautta tapahtuvan ennakkokarsinnan kiertäminen tarkoittaisi, että hakupainealaakin pääsisi jatkossa opiskelemaan huomattavasti alemmilla toisen asteen tutkinnon arvosanoilla. Opiskelijamäärän kasvattaminen haastaa siis korkeakoulujen opetus- ja ohjausresursseja. Uudistus luo myös moraalisen ongelman: on pohdittava seurauksia opiskelijavalinta- ja tutkintojärjestelmälle, kun yksi opiskelijajoukko hakeutuu opiskelijaksi karsinnan kautta ja toinen joukko saa opinto-oikeutensa maksua vastaan.

Avoimena korkeakouluopetuksena tarjottavat maksulliset tutkinnot olisivat sisällöltään ja vaatimuksiltaan vastaavia kuin maksuttomana koulutuksena tarjottavat tutkinnot. Esitysluonnoksessa todetaan, että korkeakoulut vastaavat myöntämiensä tutkintojen laadusta riippumatta siitä, ovatko ne maksullisia vai maksuttomia, eikä esityksen siten arvioida heikentävän korkeakoulututkintojen laatua. Maksullinen tutkintokoulutus voi luoda korkeakouluille taloudellisen kannustimen sitouttaa avoimena korkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavat asiakkaat. Paine säilyttää maksavat opiskelija-asiakkaat voi johtaa tutkintojen laadun heikkenemiseen esimerkiksi arvosanainflaation muodossa.

Esityksen tavoitteena on lisätä koulutusmahdollisuuksia ilman julkisen rahoituksen lisäämistä. Uudistuksen vaikutukset korkeakoulujen rahoitus pohjaan ovat oletettavasti odotettua pienempiä. Avointa korkeakouluopetusta järjestetään jatkossa kahdessa eri hintaluokassa: tutkintoon johtamaton avoin korkeakouluopetus säilyy julkisilla varoilla subventoituna, mikä mahdollistaa alhaisemmat opintomaksut, kun taas tutkintoon johtavassa avoimesta korkeakouluopetuksesta peritään täyskatteelliset maksut. Kuten esitysluonnoksen luvussa 4.2.1. Taloudelliset vaikutukset todetaan, opiskelija voi suorittaa tutkintoon kuuluvia opintoja avoimena korkeakouluopetuksena, jossa opintomaksut ovat alempia ja hakee myöhemmin tutkinnonsuorittamisoikeutta avoimessa korkeakouluopetuksessa sekä sisällyttää aiemmin suoritettuja opintoja osaksi tutkintoa. Opiskelija voi myös siirtyä maksullisesta tutkintokoulutuksesta maksuttomaan tutkintokoulutukseen, mikäli hän täyttää maksuttoman koulutuksen valintaperusteet. Tällaisissa tapauksissa opiskelijat eivät siis maksa tutkinnoistaan täyskatteellisia hintoja, vaan osa opinnoista katetaan edelleen julkisin varoin.

Avoimen korkeakoulutuksen tutkinnoilla ennakoitaan myös olevan vaikutusta avoimen korkeakoulutuksen tarjontaan. Luvussa 4.2.6 Vaikutukset muille organisaatioille ennakoitaan, että avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavien tutkintojen järjestäminen voi vaikuttaa pidemmällä aikavälillä korkeakoulujen ratkaisuihin avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnasta ja painotuksista. Avoimen korkeakoulutuksen resurssien suuntaaminen tutkintoon johtavaan koulutukseen voi vaikuttaa muun avoimen korkeakoulutuksen tarjonnan vähentämiseen sekä korkeakoulujen intresseihin ylläpitää ja kehittää yhteistyötä vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa. Lisäksi luvussa 4.2.5 Vaikutukset korkeakouluille todetaan, että korkeakoulut voivat rajata tietyt opinnot vain avoimena suoritettavaan tutkintokoulutukseen, mikäli kysyntä arvioidaan riittäväksi. Tällöin opiskelijalla ei olisi mahdollisuutta suorittaa osaa tutkinnosta edullisemmalla hinnalla.

Avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnan lisääntyvä tutkintopainotteisuus ja muun tarjonnan supistuminen voi olla ristiriidassa ei-tutkintoon johtavan jatkuvan oppimisen tavoitteiden kanssa. Opintojen painottuessa täyskatteellisiin, tutkintoon johtaviin opintoihin, osa opiskelijoista voi jäädä hinnoittelun vuoksi koulutuksen ulkopuolelle. Avoimen tutkintokoulutuksen lisääntyminen muun avoimen korkeakoulutuksen kustannuksella voi vähentää myös väylä- ja polkuopintojen tarjontaa sekä heikentää mahdollisesti jatkossakin tarjottavan avoimen korkeakoulutuksen opintosetelin vaikuttavuutta. Karvin arvio on, että avoimen korkeakoulutuksen kehittämisen tavoitteita tulisi tarkastella kokonaisuutena, jotta vältytään tilanteilta, joissa tarjonnan painopisteen heilahtelu

heikentää eri avoimelle korkeakoulutukselle asetettuja tehtäviä. Tässä tarkastelussa tulisi huomioida avoimen väylä- ja polkuopinnot sekä jatkuvan oppimisen tarjonta.

Näkemyksenne esityksen voimaantuloaikataulusta (esitysluonnoksen mukaan ehdotetut lait tulisivat voimaan 1.8.2028)

Ei lausuttavaa.

Muut huomiot ja näkökohdat

Lähteet

Huusko, M. & Nurkka, N. (2025). Korkeakouluissa aloittaneiden lähtötason osaaminen ja opintojen läpäisy. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Tiivistelmät 2. https://www.karvi.fi/sites/default/files/sites/default/files/documents/KARVI_T0225.pdf

Ursin, J. (2007). Yliopistot laadun arvioijina: Akateemisia käsityksiä laadusta ja laadunvarmistuksesta. https://jyx.jyu.fi/jyx/Record/jyx_123456789_37601#

Ursin, J., Hyytiäinen, H., Nissinen, K., Silvennoinen, K., Väänänen, L., Jämsä, M. (2026).

Korkeakouluopiskelijoiden geneeristen taitojen arviointi: KAPPAS2-hankkeen ensituloksia. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja, 2026:30. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/items/6630834e-1b36-4780-a2b5-c274e68abc05>

Bursiewicz Nikolas
Kansallinen koulutuksen arviointikeskus