

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**

Viite:

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausuntopyyntö 22.4.2026, VN/33943/2025

Asia:

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa yliopistolain, ammattikorkeakoululain, opintotukilain 4 §:n ja korkeakoulujen opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta.

Lausuttavana olevassa esitysluonnoksessa ehdotetaan, että korkeakouluille annettaisiin mahdollisuus järjestää suomen- ja ruotsinkielisiin alempiin ja ylempiin korkeakoulututkintoihin sekä ammattikorkeakoulututkintoihin ja ylempiin ammattikorkeakoulututkintoihin 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, siihen ei sovellettaisi

opiskelijavalintoja ja opiskeluoikeutta koskevia yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännöksiä. Avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävä maksullinen tutkintokoulutus ei saisi heikentää korkeakoulujen järjestämän muun tutkintokoulutuksen laajuutta tai laatua, ja siitä olisi perittävä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettavan tutkinnon kieli voisi olla suomi tai ruotsi ja opiskelijalta edellytettäisiin riittävää opetuskielen taitoa. Esityksessä tarkoitettua tutkintoa suorittavat opiskelijat eivät olisi oikeutettuja opintotukeen eivätkä korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollon palveluihin.

Näkemykseni mukaan kyseessä on periaatteellisesti merkittävä muutos nykytilaan nähden, koska esityksellä muutettaisiin avoimen korkeakouluopetuksen perusolemusta. Vaikka kyse on mahdollistavasta eikä velvoittavasta lainsäädännöstä, esitys on periaatteellisesti merkittävä. Pidän yleisesti ottaen myönteisenä, että esitysluonnos sisältää verrattain laajan vaikutusarvioinnin (s. 19–36), jossa on kuvattu myös ehdotuksiin liittyviä epävarmuustekijöitä ja erilaisia toteutumisskenaarioita. Esitysluonnoksessa on lisäksi kuvattu uudistuksen suunniteltua toimeenpanoa ja seuranta (s. 47), mitä pidän tässä yhteydessä välttämättömänä monista syistä.

Yksittäisistä säännösehdoista kiinnitän erityisesti huomiota ehdotetun yliopistolain 8 c §:n 3 momenttiin ja ammattikorkeakoululain 12 c §:n 3 momenttiin, joiden mukaan avoimena yliopisto- ja ammattikorkeakouluopetuksena tutkintoa suorittavilta opiskelijoilta on perittävä vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Ehdotettu määrä ”vähintään” on tässä yhteydessä nähdäkseni tulkinnanvarainen, koska se käytännössä jättää maksun enimmäismäärän avoimeksi. Olisi hyvä, jos ehdotuksia tältä osin vielä harkittaisiin sekä pyrittäisiin tarkentamaan ja kytkemään nykyistä tarkemmin siihen, millä perusteilla tehtyyn arvioon kustannukset perustuisivat.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa sääntelyä on arvioitu Suomen perustuslain 16 §:n sivistyksellisiin oikeuksiin ja 6 §:n yhdenvertaisuussäännökseen sekä 17 §:n kielellisiin oikeuksiin nähden.

Ehdotettu sääntely on nähdäkseni merkityksellistä myös perustuslain 123 §:n näkökulmasta. Yliopistoilla on perustuslain 123 §:n 1 momentin nojalla itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säännellään. Itsehallinto jakaantuu kahteen osaan, tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellishallinnolliseen autonomiaan. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla. Taloudellis-hallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. (PeVL 11/2009 vp, s. 2–5) Totean, että säätämisyjärjestysperusteluista tulee tältä osin täydentää.

Säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyy edellä mainitun lisäksi ”muut perusoikeusnäkökohdat” jakso (s. 53), joka on nyky muodossaan turhan ylimalkainen. Sitä olisi perusteltua laajentaa ja täydentää

perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön peilaten (esim. PeVL 11/2009 vp). Myöskään kielellisiä oikeuksia koskeva tarkastelu ei ole dokumentoitua eikä erityisen syvällistä.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysarvion mukaan lakiehdotukset voidaan antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä, koska sääntelyyn liittyy tulkinnanvaraisuuksia perustuslain 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien ja 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusvaatimuksen tosiasiallisen toteutumisen osalta. Erityistä huomiota yhdenvertaisuuden kannalta edellyttää esitysluonnoksen mukaan se, että avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävään maksulliseen tutkintokoulutukseen ei sovelleta opiskelijavalintoja koskevia säännöksiä, jolloin käytännössä taloudellinen maksukyky toimii opiskelijaksi ottamisen pääsykriteerinä. Pidän perustuslakivaliokunnan lausuntoa asiassa perusteltuna.

Totean lopuksi teknisempänä huomiona, että säätämisyjärjestysarvio "[l]akiehdotukset voidaan antaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä" ei ole yhdenmukainen hallituksen esitysten laatimisohjeiden kanssa. Säätämisyjärjestysarvio tulee muuttaa muotoon "[l]akiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä".

#### **Näkemyksenne esityksen tavoitteista**

-

**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?**

-

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

-

**Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)**

-

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

-

**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.

-

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

-

**Muut huomiot ja näkökohdat**

-

Honkapää Heli  
Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto