

LUONNOS
26.2.2026

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia.

Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin säännökset avoimen korkeakoulutuksen opintosetelikokeilusta. Opintoseteliin olisivat oikeutettuja 1.12.2025–30.6.2028 ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa Suomessa alle 29-vuotiaana suorittaneet, jotka ovat osallistuneet korkeakoulujen yhteishakuun, mutta eivät ole saaneet tai ottaneet vastaan korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa. Opintoseteliä voisi käyttää enintään 30 opintopisteen laajuisiin avoimena yliopisto-opetuksena tai avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettäviin opintoihin kahden vuoden kuluessa siitä, kun henkilölle on syntynyt oikeus opintoseteliin. Opintoseteli oikeuttaisi myös ohjaukseen, joka tukee opintoihin hakeutumista ja niiden suorittamista sekä tutkintoon johtavaan koulutukseen hakeutumista.

Opintosetelin tarkoituksena on tukea ja nopeuttaa nuorten siirtymää korkeakoulutukseen mahdollistamalla maksuton tutustuminen korkeakoulujen eri koulutusaloihin ja vähentämällä siten nuorten kokemaa jatko-opintoihin siirtymiseen ja koulutusalan valintaan liittyvää kuormitusta.

Opintosetelikokeilu on osa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan perustuvaa koulutustason noston toimenpidekokonaisuutta. Kokeilun tarkoituksena on saada tietoa opintosetelin kaltaisen toimintamallin vaikutuksista toiselta asteelta valmistuvien nuorten korkeakoulutukseen hakeutumiseen, koulutusvalintoihin ja siirtymävaiheen koulutuspolkujen sujuvuuteen.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2026 ja ne olisivat voimassa 31.7.2030 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Avointa korkeakouluopetusta koskeva lainsäädäntö ja käytäntö	4
2.2. Nuoruus ikävaiheena	5
2.3. Koulutusvalinnat ja siirtymät ja niihin liittyvä ohjaus	6
3 Tavoitteet	12
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	13
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	15
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset	17
4.2.3 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon	19
4.2.4 Vaikutukset nuoriin.....	20
4.2.5 Vaikutukset korkeakouluille	22
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	24
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	24
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	30
6 Lausuntopalaute.....	30
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	30
7.1. Yliopistolaki.....	30
7.2. Ammattikorkeakoululaki.....	35
8 Voimaantulo	35
9 Toimeenpano ja seuranta	35
9.1. Toimenpano ja viestintä	35
9.2. Kokeilun rahoitukseen liittyvä päätöksenteko	37
9.3. Kokeilun seuranta ja arviointi	37
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	37
LAKIEHDOTUKSET	42
1. Laki yliopistolain väliaikaisesta muuttamisesta.....	42
2. Laki ammattikorkeakoululain väliaikaisesta muuttamisesta.....	43

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus sitoutuu tekemään toimenpiteitä, joilla korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrä pyritään nostamaan mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Korkeakoulutettujen nuorten aikuisten määrän kasvattamista koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että nykyistä suurempi osuus koulutuksesta on koulutustasoa nostavaa. Tavoitteen saavuttamiseksi hallitus linjasi osana puoliväliriihessä 2025 päätettyjä kasvutoimia korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäämisestä, ilman korkeakoulupaikkaa jääneiden toisen asteen koulutuksesta valmistuneiden maksuttomasta 30 opintopisteen opintoselistä avoimeen yliopistoon tai avoimeen ammattikorkeakouluun, korkeakoulututkinnon suorittamisen mahdollistamisesta avoimessa yliopistossa ja avoimessa ammattikorkeakoulussa sekä avoimen korkeakoulutuksen maksusääntelyn vapauttamisesta siten, että korkeakoulut voivat paremmin kattaa avoimesta koulutuksesta niille aiheutuvia kustannuksia.

Kehysriihessä linjattuihin toimiin on osoitettu kertaluonteisesti 100 miljoonan euron lisämääräraha. Määrärahalla toteutetaan aloituspaikkalisäysten lisäksi määräaikainen opintosetelikokeilu avoimeen yliopistoon tai avoimeen ammattikorkeakouluun.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. 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 olleet edustettuina korkeakoulut, korkeakoulujen rehtorineuvostot, korkeakoulujen ja toisen asteen opiskelijajärjestöt, opinto-ohjaajat sekä vapaan sivistystyön oppilaitokset. Ohjausryhmä on työssään kuullut korkeakouluja ja sidosryhmiä.

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

Opintosetelikokeilun suuntaviivoja on käsitelty lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä 28.1.2026. Hallituksen esityksen luonnos on ollut käsiteltävänä ministerityöryhmän kirjallisessa käsittelyssä lausuntokierrokselle lähettämistä varten 19.2.–25.2.2026.

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausuntoja lausuntopalvelu.fi -palvelussa 26.2.2026–10.4.2026. Lausunnot ja muut hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM001:00/2026> tunnuksella OKM001:00/2026. (jos lausuntoaika ollut alle 6 viikkoa, lisättävä tämän perustelut). Lausuntopalautetta ja sen johdosta tehtyjä muutoksia esitykseen on käsitelty luvussa 6.

Nuoria on kuultu erillisessä verkkokuulemisessa x.x.2026-y.y.2026. (täydennetään)

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 Avointa korkeakouluopetusta koskeva lainsäädäntö ja käytäntö

Yliopistolain (558/2009) ja ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaan korkeakoulut voivat järjestää tutkintojen osia sisältävää koulutusta avoimena korkeakouluopetuksena. 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.

Yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen (1082/2009) ja ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista annetun valtioneuvoston asetuksen (1440/2014) mukaisesti avoimesta korkeakouluopetuksesta saa periä opiskelijalta enintään 45 euroa opinto-oikeuteen kuuluvalla opintopisteellä. Enimmäismaksua korotettiin aiemmasta 15 eurosta 45 euroon vuonna 2024 avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnan laajentamiseksi myös aloille, joilla tarjontaa on ollut vähän. Korkeakoulut päättävät mainitun maksukaton rajoissa avoimesta korkeakouluopetuksesta perittävistä maksuista ja voivat myös järjestää maksuttomia opintoja ja opintokokonaisuuksia. Joillakin korkeakouluilla on lisäksi erilaisia maksun palauttamista koskevia käytäntöjä tutkinto-opiskelijoina valituille tai tutkinto-opiskelijaksi pyrkiville tarkoitettuja opintoja suorittaneille. Opiskelijamaksut kattavat vain osan avoimen korkeakouluopetuksen kokonaiskustannuksista, jotka katetaan korkeakoulujen perusrahoituksella.

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. Opiskelun tarkoituksena voi olla esimerkiksi työelämässä tarvittavan osaamisen lisääminen, yleisemmin itsensä kehittäminen tai pyrkimys tutkinto-opiskelijaksi.

Avoimesta korkeakouluopetuksesta voidaan periä maksuja enintään 45 euroa opinto-oikeuteen kuuluvaa opintopistettä kohti. Korkeakoulujen perimät maksut eivät useimmiten ole näin korkeita, vaan maksua peritään tyypillisesti 15 euroa opintopistettä kohti. Avoimesta korkeakouluopetuksesta perittävät maksut voivat kuitenkin tuntua korkeilta erityisesti juuri toisen asteen koulutuksen päättäneistä nuorista, joilla ei yleensä ole säästöjä ja mahdollisuuksia työllistyä korkean palkkatason tehtäviin.

Avoimen korkeakoulutuksen opetusta on perinteisesti järjestetty tutkinto-opinnoista poikkeavina aikoina tai kokonaan etäopiskeluna teknologiaa hyödyntäen. Opetusjärjestelyjen erot tutkintokoulutuksen ja avoimen korkeakouluopetuksen välillä ovat kuitenkin viime vuosina vähentyneet. Avointa korkeakouluopetusta järjestetään myös integroituna tutkinto-opiskelijoiden ryhmiin.

Avoimen korkeakouluopetuksen suoritukset ovat painottuneet tutkintojen alkuvaiheen opintoihin (perus- ja aineopinnot) 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. Joillain aloilla ja korkeakouluissa lähes kaikki korkeakoulututkintoon sisältyvät opinnot on kuitenkin mahdollista suorittaa avoimena ammattikorkeakoulu- tai yliopisto-opetuksena. Myös vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat tarjota avointa korkeakouluopetusta yliopiston tai ammattikorkeakoulun kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla. Suomessa toimivista 75 kansanopistosta 15 järjestää avointa korkeakouluopetusta, kansalaisopistoista vain muutama. Kaikki Suomen 19 kesäyliopistoa järjestävät avointa korkeakouluopetusta. Oppilaitosten muodostama laaja verkosto edistää avoimien korkeakouluopintojen saavutettavuutta. Vapaan sivistystyön oppilaitosten vahvuutena on mm. paljon ohjausta ja opiskeluvälmiöiden kehittämistä tarvitsevien nuorten tukeminen.

Avoimessa korkeakouluopetuksessa ei voi suorittaa korkeakoulututkintoa, mutta avoimena korkeakouluopetuksena suoritettujen opintojen perusteella voi hakeutua tutkinto-opiskelijaksi. Kyse on korkeakoulujen autonomiaan kuuluvasta valintaperusteesta, jota yliopistoissa kutsutaan vakiintuneesti avoimen väyläksi ja ammattikorkeakouluissa polkuopinnoiksi.

Avoimeen korkeakouluopetukseen osallistuneita ei-tutkinto-opiskelijoita on vuosina 2023–2024 ollut ammattikorkeakoulusektorilla noin 120 000 vuosittain ja heidän suorittamansa opintopisteiden määrä noin 600 000/vuosi. Yliopistosektorilla vastaavat luvut ovat noin 100 000 osallistujaa ja noin 400 000 opintopistettä. Keskimäärin yksi osallistuja on suorittanut noin viisi opintopistettä ammattikorkeakoulusektorilla ja noin neljä opintopistettä yliopistosektorilla. Vapaan sivistystyön oppilaitosten toteuttamassa opetuksessa avoimen korkeakouluopetuksen opintopisteitä suoritettiin vuonna 2024 noin 90 000¹.

Osa nuorista suorittaa jo tällä hetkellä korkeakouluopintoja avoimina yliopisto-opintoina tai avoimina ammattikorkeakouluopintoina. Avoimeen korkeakouluopetukseen osallistuu kaiken ikäisiä, vanhimmat ovat yli 80-vuotiaita. Osallistujien ikäjakauma on jossain määrin erilainen yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa. Vuonna 2024 avoimeen yliopisto-opetukseen uuden opinto-oikeuden saaneista alle 25-vuotiaita oli 29 %, 25–34-vuotiaita 27 %, 35–44-vuotiaita 22 % ja yli 44-vuotiaita 22 %. Ammattikorkeakouluissa alle 25-vuotiaita oli 18 %, 25–34-vuotiaita 31 %, 35–44-vuotiaita 29 % ja yli 44-vuotiaita 23 %. Yksivuotisikäryhmittäin tarkasteltuna suurin avoimeen yliopisto-opetukseen opinto-oikeuden saaneiden joukko oli 21-vuotiaat (4,6 % kaikista), avoimessa ammattikorkeakouluopetuksessa 32-vuotiaat (3,6 %).

Molemmilla korkeakoulusektoreilla naisten osuus avoimen korkeakouluopetuksen uusista opinto-oikeuksista oli selvästi miehiä suurempi, hieman yli kaksi kolmasosaa. Alle 29-vuotiaissa naisten osuus oli hieman tätä pienempi, noin 60 prosenttia.

2.2. Nuoruus ikävaiheena

Korkeakoulutukseen hakeutuminen sijoittuu pääsääntöisesti myöhäisnuoruuden elämänvaiheeseen. Terveystieteen ja hyvinvoinnin laitos (THL) määrittää myöhäisnuoruuden noin 18–22 vuoden ikään. Kansainvälisesti Yhdistyneet kansakunnat (YK) määrittelee nuoret tilastotarkoituksissa 15–24-vuotiaiksi. Suomessa nuorisolaki (1285/2016) määrittelee nuoriksi alle 29-vuotiaat. Sosiaalihuoltolaissa nuorella tarkoitetaan 18–24-vuotiaasta. Useat kehityspsykologiset ja kliiniset mallit sijoittavat myöhäisnuoruuden noin 18–24 vuoden välille,

¹ Luku perustuu vapaan sivistystyön oppilaitosten korkeakouluilta saamiin tietoihin. Vipunen.fi-palvelun tiedot ovat puutteellisia vuodesta 2021 alkaen.

jolloin nuori ei ole enää lapsi, mutta ei vielä täysin aikuinen. Myöhäisnuoruuteen kuuluu mm. identiteetin rakentuminen, itsenäistyminen, vastuun kasvaminen ja uravalinnat.

Nuoruus on myös biologinen prosessi. Aivojen kypsyminen jatkuu aikuisikään, tyypillisesti noin 20–25 ikävuoteen saakka. Aikuisikään asti kehittyvät erityisesti aivoalueet, jotka osallistuvat tunteiden tunnistamiseen, käyttäytymisen säätelyyn ja suunnitelmalliseen toiminnanohjaukseen. (THL)²

2.3. Koulutusvalinnat ja siirtymät ja niihin liittyvä ohjaus

Koulutusvalinnat ja työelämään siirtyminen ovat kriittisiä nuoruusikään liittyviä siirtymävaiheita, joissa nuoret arvioivat vaihtoehtojaan ja mahdollisuuksiaan ja etsivät suuntaa elämälleen. Koulutus- ja uravalintoja koskevia päätöksiä tehdään tilanteessa, jossa nuori on sekä biologisesti että sosiaalisesti vasta siirtymässä aikuisuuteen. Nuorilla ei ikänsä vuoksi voi myöskään olla paljoakaan kokemusta erilaisissa ammateissa ja eri aloilla työskentelystä ja alojen koulutuksesta. Nuoren voimavaroihin siirtymätilanteissa vaikuttavat mm. hänen sosiaalinen ja kulttuurinen ympäristönsä, taloudelliset edellytyksensä ja henkiset voimavaransa. Muun muassa vanhempien koulutustaustan tiedetään vaikuttavan siihen, hakeutuuko nuori toisen asteen jälkeen korkeakoulutukseen ja minkä alan koulutukseen hän hakeutuu.

Yliopistolain 36 a §:n ja ammattikorkeakoululain 28 a §:n mukaan korkeakoulujen tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijavalinta järjestetään korkeakoulujen yhteishakuna lukuun ottamatta valintaa yliopistojen jatkotutkintoon johtavaa koulutusta. Yhteishaussa käytetään valtakunnallisista opinto-, koulutus- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) tarkoitettua opiskelijavalintarekisteriä. Yhteishaun toimittamisesta ja siihen liittyvistä menettelyistä säädetään tarkemmin korkeakoulujen yhteishausta annetulla valtioneuvoston asetuksella (289/2019). Sen mukaan korkeakoulujen yhteishaku järjestetään joka vuosi keväisin ja syksyisin: 1) syksyllä alkavaan vieraskieliseen koulutukseen, Taideyliopiston koulutukseen ja Tampereen yliopiston teatterityön koulutukseen (kevään ensimmäinen yhteishaku), 2) muuhun kuin 1 kohdassa tarkoitettuun syksyllä alkavaan koulutukseen (kevään toinen yhteishaku) ja 3) keväällä alkavaan koulutukseen (syksyn yhteishaku).

Opetushallitus valmistelee vuosittain yhdessä korkeakoulujen kanssa yhteishakujen aikataulun, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa. Koulutuksiin haetaan Opetushallituksen ylläpitämässä Opintopolku.fi-palvelussa.

Korkeakoulut huolehtivat opiskelijavalinnan edellytyksenä olevien tietojen tallentamisesta yhteishaun tietojärjestelmiin sekä hakukohteisiinsa liittyvästä tiedotuksesta ja hakijoiden neuvonnasta. Hakija saa hakea kussakin yhteishaussa enintään kuuteen hakukohteeseen.

Hakijamäärän ja haettavien paikkojen suhteen selvästi suurin on kevään toinen yhteishaku, vuoden 2025 haussa ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen syksyllä alkaviin suomen- ja ruotsinkielisiin koulutuksiin oli haettavana 55 000 aloituspaikkaa ja hakijoita oli 148 000.

Korkeakoulut valitsevat opiskelijoita tutkintokoulutuksiin myös erilaisilla erillis- ja lisävalinnoilla. Vuonna 2025 alkaviin alempaan korkeakoulututkintoon (yliopiston kandidaatin tutkintoon tai ammattikorkeakoulututkintoon) johtaviin koulutuksiin haki näissä hauissa yhteensä 37 000 hakijaa ja paikan vastaanotti 14 900 hakijaa. Enemmistö hakijoista ja paikan

² Terveys ja hyvinvoinnin laitos, <https://thl.fi/aiheet/mielenterveys/mielenterveyshairiot/nuorten-mielenterveyshairiot>, viitattu 28.1.2026

vastaanottaneista oli kansainvälisiä hakijoita. Näiden hakujen aikataulujen tulee noudattaa yhteishakujen aikatauluja siten, että hakijoiden on mahdollista osallistua eri hakuihin.

Yliopistolain 36 a §:n ja ammattikorkeakoululain 28 a §:n mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voi käyttää yhteishaun asemesta erillisvalintaa ottaessaan: 1) opiskelijoita sellaiseen rajatulle kohderyhmälle suunnattuun koulutukseen, johon hakevien kelpoisuuden korkeakoulu on määritellyt erikseen ja jonka hakua ei voida järjestää yhteishaun aikataulussa; 2) opiskelijoita vieraskieliseen koulutukseen; 3) opiskelijoita suomen- tai ruotsinkieliseen koulutukseen, jonka haku järjestetään samassa yhteydessä vastaavan vieraskielisen koulutuksen haun kanssa; 4) siirto-opiskelijoita; 5) opiskelijoita avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettujen opintojen perusteella; 6) opiskelijoita yhteishaussa täyttämättä jääneille opiskelupaikoille.

Vuosittain korkeakoulutuksen ensimmäisen syklin koulutukseen (toisen asteen tutkinnon jälkeen suoritettava tutkinto) hakee noin 150 000–160 000 Suomessa toisen asteen tutkinnon suorittanutta hakijaa. Heistä valituksi tulleita ja opiskelupaikan vastaanottaneita oli vuonna 2025 yhteensä 63 500, eli noin 40 prosenttia hakijoista. Vuonna 2025 noin 90 prosentilla korkeakouluun hakeneista ja paikan vastaanottaneista hakutapana on ollut yhteishaku. Alle 30-vuotiaita hakijoita oli vuonna 2025 yhteensä 111 300 ja paikan vastaanottaneita oli 47 000. Valittujen ja paikan vastaanottaneiden osuus oli 42 prosenttia, eli hiukan enemmän kuin kaikissa hakijoissa. Alle 22-vuotiaissa vastaava osuus oli 45 prosenttia. Paikan vastaanottaneiden osuus nousee 64 prosenttiin kun hakijoita seurataan 2 vuotta hakuvuodesta eteenpäin. Alle 30-vuotiaiden hakijoiden osalta vastaava luku on 72 prosenttia ja alle 22-vuotiaiden osalta 78 prosenttia. Tilastoista siis havaitaan, että valtaosa nuorista hakijoista (erityisesti alle 22-vuotiaista hakijoista) tulee valituksi ja ottaa korkeakoulupaikan vastaan 3 vuoden aikajänteellä hakemisesta.

Korkeakoulutukseen hakeutuminen on selvästi yleisempää ylioppilastutkinnon kuin ammatillisen perustutkinnon suorittaneilla. Ylioppilaista noin 80 % hakee korkeakouluun heti valmistumisensa jälkeen, ja kolmen vuoden kuluessa 94 % on hakenut suomalaisiin korkeakouluihin. Ammatillisen perustutkinnon suorittaneista alle 30-vuotiaista noin 25 % hakee korkeakouluun heti valmistumisen jälkeen. Kolmen vuoden sisällä osuus nousee noin 35 prosenttiin.

Tilastokeskuksen mukaan kevätlukukaudella 2024 uusia ylioppilastutkinnon suorittaneita oli 26 000. Uusista ylioppilaista 77 % haki välittömästi jatko-opintoihin, mutta vain joka kolmas jatkoi välittömästi opintoja. Yliopistokoulutuksessa jatkoi 21 %, ammattikorkeakoulutuksessa 11 % ja ammatillisessa koulutuksessa 1 % uusista ylioppilaista.

Niistä, joille ei ole tarjottu opiskelupaikkaa (49 410 vuonna 2023), 80 % hakee uudelleen korkeakoulutukseen kahden vuoden sisällä edellisestä hakukerrasta. Näistä 57 %:lle tarjotaan opiskelupaikkaa ja 52 % aloittaa korkeakoulutuksen (eli on ottanut paikan vastaan). Näin ollen korkeakoulutuksen ulkopuolelle jäävät näistä hakijoista ne 20 %, jotka eivät hae uudelleen korkeakoulutukseen sekä uudelleen hakijoista ne 23 %, joille ei ole tarjottu paikkaa korkeakoulutuksessa ja ne 5 %, joille on tarjottu paikkaa, mutta jotka eivät ole ottaneet sitä vastaan.

Niistä, joille on tarjottu opiskelupaikkaa, mutta jotka eivät ole ottaneet sitä vastaan (9 608 vuonna 2023), 87 % hakee uudelleen korkeakoulutukseen kahden vuoden sisällä edellisestä hakukerrasta. Näistä 79 %:lle tarjotaan opiskelupaikkaa ja 69 % aloittaa korkeakoulutuksen (eli on ottanut paikan vastaan). Näin ollen korkeakoulutuksen ulkopuolelle jäävät näistä hakijoista ne 13 %, jotka eivät hae uudelleen korkeakoulutukseen sekä uudelleen hakijoista ne 8 %, joille

ei ole tarjottu paikkaa korkeakoulutuksessa ja ne 10 %, joille on tarjottu paikkaa, mutta jotka eivät ole ottaneet sitä vastaan.

Suomessa suurimmat ensimmäisen syklin koulutukseen eli ammattikorkeakoulututkintoon tai yliopistojen alemmasta korkeakoulututkinnosta alkavaan korkeakoulutukseen hakeutuneiden ikäryhmät ovat 19–20-vuotiaat. Vuonna 2025 ensimmäisen syklin korkeakoulutukseen haki noin 22 000 19-vuotiaasta ja 22 500 20-vuotiaasta.

Suomessa korkeakoulutukseen hakeudutaan tyypillisesti vielä vanhemmistakin ikäryhmistä. Vuonna 2025 ensimmäisen syklin korkeakoulutukseen haki noin 17 500 21-vuotiaasta, noin 12 000 22-vuotiaasta, noin 9000 23-vuotiaasta ja noin 7500 24-vuotiaasta. Vuonna 2025 25–28-vuotiaiden hakijoiden määrä oli kussakin ikäryhmässä noin 4700–5600. Edellä ilmoitetuissa luvuissa ei ole mukana kansainvälisiä opiskelijoita. Hakijamäärät pienenevät mitä vanhemmista ikäryhmistä on kyse. Korkeakoulutukseen hakeutuminen koskee näin ollen Suomessa useita alle 29-vuotiaita nuoria aikuisia.

Suomessa uusien korkeakouluopiskelijoiden keski-ikä on 24, kun OECD-maissa se on keskimäärin 22 vuotta. Esimerkiksi Belgiassa, Alankomaissa ja Japanissa korkeakouluopinnot aloitetaan tyypillisesti 18–20-vuotiaana. Myös muissa pohjoismaissa kuin Suomessa opinnot aloitetaan myöhään, Ruotsissa uusien opiskelijoiden keski-ikä on 25, Tanskassa 26 ja Norjassa 22 vuotta. Suomen ja Ruotsin korkeaa aloitusikää selittää osaltaan numerus clausus -periaate eli aloituspaikkojen rajaus.³

Korkeakoulut voivat käyttää avoimen korkeakouluopetuksen opintoja valintaperusteena. Avoin korkeakouluopetus tarjoaa siten lisämahdollisuuden korkeakouluvalmiuksien osoittamiseen niille, jotka eivät syystä tai toisesta todistusvalinnassa tai valintakokeissa menesty tai eivät halua niihin osallistua. Pääsääntöisesti korkeakoulut ovat koonneet polku- tai väyläopinnot valmiiksi opintokokonaisuuksiksi, joita opiskelija hakeutuu suorittamaan. Tällaisissa kokonaisuuksissa opintopistekohtainen maksu on usein alempi kuin yksittäisiin kursseihin ilmoittauduttaessa. Polku- tai väyläopintoja opiskelevat suorittavat tutkintoon kuuluvia opintoja, joihin he ovat saaneet ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto-oikeuden. Väylä- tai polkuopinnot eivät takaa tutkinto-opiskelupaikkaa vaan opinnot suoritettuaan opiskelijan on erikseen haettava tutkinto-opiskelijaksi. Tutkinto-opiskelijaksi valinnan edellyttämä opintojen määrä vaihtelee korkeakouluittain ja koulutusaloittain paljon, tyypillisesti korkeakoulut vaativat 30–60 opintopisteen laajuisia opintosuorituksia. Opintosuorituksilta voidaan edellyttää myös vähimmäisarvosanaa. Avoimen korkeakouluopetuksen perusteella opiskelijoita valittaessa korkeakoulujen kriteerit, käytännöt ja valittavien määrät vaihtelevat kaikkiaan hyvin paljon.

Avoimen väylällä tai polkuopintoja opiskelevat opiskelijat eivät ole tutkinto-opiskelijoita eli heillä ei ole koko tutkinnon suoritusoikeutta tai siihen liittyviä etuisuuksia. Opiskelu avoimessa korkeakouluopetuksessa ei oikeuta opintotukeen. Jos opiskelija valitaan tutkintoon johtavaan koulutukseen, avoimina korkeakouluopintoina suoritettut opinnot sisällytetään osaksi suoritettavaa tutkintoa. Vuonna 2025 avoimen korkeakouluopetuksen opintojen perusteella valittuja ja opiskelupaikan (ensimmäinen sykli, Suomen kansalaiset) vastaanottaneita oli ammattikorkeakouluissa n. 3 160 ja yliopistoissa lähes 1200. Naisten osuus oli molemmilla sektoreilla noin kaksi kolmasosaa. Alle 25-vuotiaita paikan vastaanottaneita oli ammattikorkeakouluissa 789 (25 %) ja 25–29-vuotiaita 534. Yliopistoistoissa vastaavat luvut olivat 535 (45 %) ja 165.

³ Education at a Glance 2025 - taustamuistio

Tilastojen mukaan moni korkeakoulutukseen hakeneista, mutta vaille opiskelupaikkaa jääneistä on menestynyt hyvin lukio-opinnoissa. Valitsematta jääminen ei siten tarkoita heikkoja edellytyksiä suorittaa korkeakoulututkintoa. Valitsematta jääminen voi kuitenkin muokata kielteiseen suuntaan nuoren käsitystä itsestään oppijana ja toimijana yhteiskunnassa sekä vähentää kiinnostusta opiskelua ja tulevaisuuden suunnittelua kohtaan.

Myöhäisnuoruus siirtymävaiheineen voi olla hyvin kuormittava erityisesti tilanteissa, joissa nuori ei pääse toivomaansa koulutukseen tai oman koulutuspolun rakentaminen on muista syistä vaikeaa. (Välivuotta viettävien nuorten toimijuus viivästyneessä koulutussiirtymässä 2022)⁴ Pitkittyneet jaksot, jolloin nuori ei ole koulutuksessa tai työelämässä, lisäävät riskiä syrjäytyä. Jos nuori on pitkään työn ja koulutuksen ulkopuolella, itseluottamus ja sosiaaliset suhteet heikkenevät, mikä vaikeuttaa työhön tai koulutukseen pääsyä. Hyvin onnistuneet siirtymät koulutusasteiden välillä taas vaikuttavat monin tavoin myönteisesti nuorten elämään.

Nuorisotutkimuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että nuoret kokevat perheen, lähipiirin ja yhteiskunnan asettavan heille paineita asettaa hyvin varhain koulutusta ja työuraa koskevia tavoitteita ja päästä niihin määrätietoisesti. Nuoret kertovat eri selvityksissä ja tutkimuksissa mm. alan valinnan ja opintoihin pääsemisen paineista (mm. Under Pressure -hanke, Nuorisobarometri 2022, Loppulausuma Digiraadista Nuorten kokemat koulu- ja opiskelupaineet⁵). Nuorisobarometrin mukaan koulutukseen liittyvät vastoinkäymiset olivat usein huolia oman alan löytymisestä, korkeakouluun pääsemisestä tai opiskelun mukanaan tuomasta runsaasta työmäärästä.

Nuorisotutkijat ovatkin tuoneet esille, että nuorten itsensä mielestä yhteiskunnassa pitäisi sallia moninaisempia tapoja aikuistua ja väljentää nuoriin kohdistuvia tehokkuus- ja suoriutumisvaatimuksia. Nuoret tarvitsevat tukea ja kannustusta ja aikuiset ymmärrystä siitä, että nuorten polut aikuisuuteen voivat olla moninaisia. Nuorilla tulisi olla mahdollisuus pohtia rauhassa, mitä he haluavat elämältä ja mahdollisuus tehdä virheitä. Erityisesti siirtymävaiheita koulutusasteiden välillä tulisi kehittää niin, että nuoren tulevaisuus ei ole kiinni yhdestä onnistumisesta tai epäonnistumisesta. Nuorilla tulisi olla mahdollisuus erilaisiin onnistuneisiin koulutuspolkuihin. Tutkijoiden mukaan koulutuspolitiikassa ei ole huomioitu sitä, miten erilaiset rakenteelliset tekijät rajoittavat tai avaavat mahdollisuuksia nuorille. (esimerkiksi Nuorisotutkijoiden joulutervehdys päättäjille 2025 ⁶)

Nuorisobarometrin (2024) mukaan nuorten tulevaisuususto on laskenut huolestuttavalla tavalla ja yhä harvempi nuori suhtautuu tulevaisuuteen optimistisesti. Jo aiemmin nuorten usko maailman ja Suomen tulevaisuuteen on häilynyt, mutta nyt myös usko omaan henkilökohtaiseen tulevaisuuteen horjuu. Nuorisobarometrin mukaan nuorten usko koulutukseen on kuitenkin ollut koko 30-vuotisen historian ajan ollut vahva. Yli 80 prosenttia vastaajista on edelleen sitä mieltä, että koulutus parantaa olennaisesti työnsaantimahdollisuuksia. Myös Sitran

⁴ Waltzer, Katariina; Penttinen, Leena; Holopainen, Leena ja Lappalainen, Kristiina: "Välivuotta viettävien nuorten toimijuus viivästyneessä koulutussiirtymässä", Nuorisotutkimus 3 (2022), <https://journal.fi/nuorisotutkimus/issue/view/8676>; <https://doi.org/10.57049/nuorisotutkimus.9122541>

⁵ Under pressure -tutkimushanke, Under Pressure – Nuorten mielenterveyskriisin yhteiskunnallisten ratkaisujen jäljillä, Tampereen korkeakouluyhteisö, <https://projects.tuni.fi/underpressure/>; Valtion nuorisoneuvosto: Nuorisobarometri 2022, <https://tietoanuorista.fi/julkaisut/nuorisobarometri-2022/>; Digiraati: Loppulausuma Digiraadista Nuorten kokemat koulu- ja opiskelupaineet, <https://digiraati.fi/statement/preview/60>

⁶ Nuorisotutkijoiden joulutervehdys päättäjille 2025, <https://projects.tuni.fi/underpressure/blogit/nuorisotutkijoiden-joulutervehdys-paattajille/>

Tulevaisuusbarometrin mukaan nuorten tulevaisuusko etenkin Suomen tulevaisuuteen on heikentynyt, vaikka nuoret katsovatkin tulevaisuuteen vanhempia ikäryhmiä toiveikkaammin ja uskovat useammin, että tulevaisuuteen voi vaikuttaa. Nuorten tulevaisuususkon heikkeneminen ja sen menettäminen ohjaavat nuorten elämänvalintoja, jotka liittyvät esimerkiksi opintoihin, työhönsä ja perheen perustamiseen. Näillä nuorten tekemillä valinnoilla on puolestaan huomattavia ja pitkäkestoisia vaikutuksia paitsi nuorten hyvinvointiin, myös koko suomalaiseen yhteiskuntaan. Sitra onkin nostanut esiin kysymyksen siitä, millaisiin toimenpiteisiin yhteiskunnassa olisi ryhdyttävä, jotta voimme vaalia ja vahvistaa nuorten uskoa tulevaisuuteen. Myös vuoden 2024 Nuorisobarometrin mukaan päätöksentekijöiden tulee ryhtyä konkreettisiin toimiin nuorten tulevaisuususkon palauttamiseksi. (Nuorisobarometri 2024 esipuhe, Sitra 2025⁷)

Monet opiskelupaikkaa vaille jääneet viettävät niin kutsutun väli vuoden ennen hakeutumista uudelleen korkeakoulutukseen. Kokemukset väli vuosista vaihtelevat. Kokemukset voivat olla negatiivisia erityisesti, jos väli vuosi toteutuu vasten omaa suunnitelmaa opiskelupaikan saamatta jäämisen vuoksi. Mikäli nuori ei myöskään löydä väli vuoden aikana yrityksistä huolimatta työtä, on väli vuosi erityisen haastavaa aikaa. Tutkimuksessa on tuotu esiin, että opiskelupaikan puuttuminen luo nuorille omaan elämään liittyvää epävarmuutta ja surua. Nuoret voivat myös kokea tehneensä väärä valintoja koulutukseen hakeutumisessa. Nuoren usko omiin kykyihinsä ja käsitys itsestään oppijana voi kärsiä. Monet nuoret jäävät siirtymävaiheessa aika yksin, mikä saattaa tehdä siirtymästä uuteen opiskeluvaiheeseen hyvin haastavan. (Väli vuotta viettävien nuorten toimijuus viivästyneessä koulutussiirtymässä 2022)⁸ Nuorilta puuttuu myös tietoa erilaisista koulutuksista ja tehtävistä työelämässä, mikä vaikeuttaa oma koulutuspolun suunnittelua ja omien kiinnostusten kohteiden löytämistä. Myös nopeasti muuttuva työelämä voi lisätä nuorten koulutus suunnitelmiin liittyviä haasteita. Nuorten saamat käytännön mallit työelämän uusista ammateista voivat poiketa hyvinkin paljon korkeakoulujen tarjoamista koulutuksista.

Väli vuosi voi osoittautua myös positiiviseksi elämänvaiheeksi, erityisesti jos nuori saa esimerkiksi työskentelyn ja avoimen korkeakoulutuksen suorittamisen perusteella selkeämmän käsityksen omista vahvuuksistaan ja koulutus- ja uravaihtoehtoista ja voi samalla kehittää korkeakoulutuksessa tarvittavia opiskelutaitoja. Tutkimuksen mukaan väli vuoden pitäneet saavat suoraan lukiosta siirtyneet nopeasti kiinni opintoinnostuksessa ja panostamisessa opintoihin. Yhtä väli vuotta ei pidetäkään nuorille haitallisena. Jos väli vuosia on useampi kuin yksi, nuorilla saattaa olla enemmän hankaluuksia opinnoissa suoriutumisessa ja opiskelumotivaatiossa. Kun väli vuosia kertyy useita, niiden saama merkitys oli negatiivisempi ja kokemusten koettiin lisäävän epävarmuutta tulevaisuudesta ja omista kyvyistä. (Salmela-Aro 2015⁹) Niin kuin edellä todettiin, Suomessa korkeakouluopinnot aloitetaan vanhempana kuin OECD-maissa keskimäärin.

⁷ Nuorisotutkimusseura: Nuoruuden kolme vuosikymmentä: Nuorisobarometri 2024, <https://doi.org/10.57049/nts.1639>, viitattu 29.1.2026; Sitra (2025): Nuorten tulevaisuususkon -projekti, <https://www.sitra.fi/projektit/nuorten-tulevaisuususkon/> viitattu 29.1.2026.

⁸ Waltzer, Katariina; Penttinen, Leena; Holopainen, Leena ja Lappalainen, Kristiina: "Väli vuotta viettävien nuorten toimijuus viivästyneessä koulutussiirtymässä", Nuorisotutkimus 40:3 (2022), <https://journal.fi/nuorisotutkimus/issue/view/8676>; <https://doi.org/10.57049/nuorisotutkimus.9122541>

⁹ Parker, Philip D.; Thoemmes, Felix; Duineveld, Jasper J.; Salmela-Aro, Katariina: "I wish I had (not) taken a gap-year? The psychological and attainment outcomes of different post-school pathways", Developmental Psychology, Vol 51(3), Mar 2015, 323-333. <http://dx.doi.org/10.1037/a0038667>

Kun nuorella on selkeä omaa koulutusta ja uraa koskeva suunnitelma, on tavallista suorittaa välivuonna saman alan opintoja avoimina korkeakouluopintoina. Opintojen suorittaminen avoimessa korkeakouluopetuksessa tukee esimerkiksi pääsykokeessa menestymistä. Mikäli nuori tulee myöhemmin valituksi koulutukseen, lyhentävät ne myös opiskeluaikaa. Avoimien korkeakouluopintojen suorittaminen välivuoden aikana voi myös avata nuorille uusia kiinnostuksen kohteita ja antaa mahdollisuuden tarttua itselle tuntemattoman alan opintoihin.

Opinto-ohjauksen tärkeä tehtävä on tukea nuorta jatko-opintoihin hakeutumisessa. Nuorten valmiudet tehdä toisen asteen jälkeen jatko-opintoja koskevia valintoja ja päätöksiä vaihtelevat. Nuoret suhtautuvat hyvin eri tavoin koulutukseen hakeutumiseen. Osalla nuoria on selkeä käsitys siitä, mitä he haluavat opiskella korkeakoulussa, osa taas suhtautuu joustavammin erilaisiin koulutus- ja uravaihtoehtoihin tai uskoo omien kiinnostusten kohteiden selkeytyvän ajan kuluessa. (Nuorten erilaisista opintopolkusuunnitelmista esim. Haveri 2021)¹⁰ Myös korkeakoulun sijaintipaikkakunta vaikuttaa hakeutuspäätöksiin. Jotkin alat ovat monille arkielämästä tuttuja ja usein esillä mediassa. Monet näistä tutuimmista ovat myös niin sanottuja hakupainealoja, joihin kilpailu on kovaa. Opinto-ohjauksen tavoitteena onkin auttaa opiskelijaa hahmottamaan jatko-opintojen ja työelämän monia vaihtoehtoja ja laajentaa käsitystä näistä. Oppivelvollisuutta koskevan hallituksen esityksen (HE 173/2020) mukaan toisen asteen opiskelijan tulee saada uraohjausta koko opintojen ajan ja tehostetusti opintojen päättövaiheessa.

Kansallinen koulutuksen arviointikeskus arvioi vuosina 2022–2024 opinto-ohjausta sekä perusopetuksessa että toisella asteella. Arvioinnin loppuraportin (2024) mukaan ammatillisten opiskelijoiden kokemukset opinto-ohjauksen sisällöistä vaihtelivat suuresti, ja opiskelijoilla oli erilaisia kokemuksia siitä, kuinka monipuolisesti he olivat saaneet tietoa jatko-opiskelumahdollisuuksistaan, työelämästä ja työnhausta. Monien opiskelijoiden mukaan ammatillisen koulutuksen jälkeisistä opinnoista ei ollut juurikaan keskusteltu.

Lukio-opiskelijat kokivat opinto-ohjauksen oppitunnit hyödyllisiksi ja erityisesti niiden merkitystä korostettiin tilanteessa, jos opiskelija ei ollut vielä varma, mihin aikoo hakeutua lukion jälkeen. Oppitunneilla esiteltiin laajasti erilaisia vaihtoehtoja ja korkeakoulupolkuja. Pääasiassa kuitenkin esiteltiin eri aloja yleisemmällä tasolla eikä juuri kerrottu alan työllistymis- ja urapoluista. Opiskelijat toivoivatkin saavansa enemmän tietoa eri ammateista ja poluista ja siitä, mihin kaikkeen eri aloilta voi työllistyä. Opiskelijat pitivät tärkeänä, että eri aloista kerrotaan laajasti ja avoimesti, eikä keskitytä vain tuttuihin ammattinimikkeisiin.

Lukiolain (714/2018) 25 §:n mukaan lukiokoulutuksen oppimäärän suorittaneella henkilöllä, joka ei ole saanut jatko-opiskelupaikkaa tutkintoon johtavassa koulutuksessa, on oikeus saada opintoihin hakeutumiseen ja urasuunnitelmiin liittyvää ohjausta oppimäärän suorittamisvuotta seuraavan vuoden aikana. Ohjauksesta vastaa koulutuksen järjestäjä, jonka oppilaitoksessa oppimäärä on suoritettu. Ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) 61 §:n mukaan ammatillisen perustutkinnon suorittaneella henkilöllä, jonka tarkoituksena on hakeutua tutkinnon suorittamisen jälkeen jatko-opintoihin, on vastaava oikeus saada ohjausta siltä koulutuksen järjestäjältä, jonka oppilaitoksessa tutkinto on suoritettu.

Opintoihin hakevan keskeinen verkkopalvelu on opintopolku.fi. Opintopolku sisältää tietoa tutkinnoista, ammateista sekä opiskelusta eri oppilaitoksissa. Sen kautta voi sekä löytää

¹⁰ Haveri, Heini 2021: Vuoden 2020 opiskelijavalintauudistuksen merkitykset lukiolaisten opintopolkujen näkökulmasta, Pro gradu -tutkielma. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202104052825>

koulutusvaihtoehtoja että hakea niihin. Opintopolussa on myös koulutuksen ja ammatinvalintaan liittyvien yleisempien ohjaus- ja neuvontapalveluiden yhteystietoja sekä linkkejä nettipalveluihin.

Opintopolun hakuneuvonnasta ei anneta korkeakouluhakuihin liittyvää neuvontaa. Korkeakoulujen omat hakijapalvelut neuvovat hakijoita kaikissa ammattikorkeakouluja ja yliopistoja koskevissa haku- ja valinta-asioissa. Useat korkeakoulut myös tekevät jossain määrin yhteistyötä toisen asteen oppilaitosten kanssa ja tarjoavat niiden opiskelijoille avoimen korkeakoulutuksen opintoja ja erityisiä tutustumiskursseja. Usea ammattikorkeakoulu, mutta myös muutama yliopisto tarjoaa erityisiä toisen asteen opiskelijoille suunnattuja väyläopintoja.

Korkeakoulujen opinto-ohjaus opintojen aikana tukee opintojen suunnittelua, sujumista ja hyvinvointia. Palveluun voi sisältyä myös mm. opiskelijan kasvuun liittyvää eri elämänvaiheissa tukemista ja urasuunnitteluun liittyvää ohjausta. Kokonaisvaltainen ohjaus koulutusorganisaatioissa ottaa huomioon kaikki kolme ohjauksen aluetta: opiskelun ohjauksen, ammatin- ja uravalinnan ohjauksen sekä persoonallisen kasvun ja kehityksen tukemisen. Korkeakouluissa ohjauksen resurssit vaihtelevat ja ohjauksen organisointitavoissa on eroja (Hautala ym. 2020).

Ohjausta on laajasti tarkasteltu työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön asettaman elinikäisen ohjauksen (ELO) foorumin laatimassa elinikäisen ohjauksen strategiassa (2020). Tavoitteeksi siinä esitettiin mm., että jokaisella on mahdollisuudet ja taidot tehdä tietoisesti suunnitelmia sekä koulutus- ja työurapäätöksiä muuttuvassa työn maailmassa. Foorumin toimikausi jatkuu vuoden 2028 loppuun.

Pääasiassa nuorten työllistymistä edistävää monialaisen tuen yhteispalvelua järjestetään Ohjaamo-nimellä. Ohjaamo on kaikille alle 30-vuotiaille tarkoitettu matalan kynnyksen monialainen yhteispalvelu. Se tarjoaa nuorilähtöisesti maksutonta neuvontaa, ohjausta ja palveluita, joiden tarkoituksena on edistää nuorten opiskelumahdollisuuksia, työllistymistä, toimintavalmiuksia ja hyvinvointia. Palvelun tavoitteena on edistää nuorten siirtymää työhön ja koulutukseen tai muuhun tavoitteelliseen toimintaan sekä vahvistaa nuorten osallisuutta, hyvinvointia ja toimintakykyä. Tavoitteissa etenemisestä kertoo mm. se, että nuoren kyky suunnitella omaa tulevaisuuttaan vahvistuu, työttömyysjaksot lyhenevät ja nuori kokee oman hyvinvointinsa ja osallisuutensa parantuneen. Työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain (381/2023) mukaista nuorten työllistymistä edistävää monialaisen tuen yhteispalvelua voi järjestää myös muutoin kuin Ohjaamo-toimintana. Työvoimaviranomainen arvioi alueensa nuorten monialaisen yhteispalvelun tarpeen. Arviota laadittaessa työvoimaviranomainen kartoittaa alueella jo toimivia nuorten palveluja, huomioi alueen nuorten tilanne kokonaisuutena ja kuulee yhteispalvelun mahdollisia yhteistyötahoja.

Jyväskylän ammattikorkeakoulun koordinoimassa Oodi-projektissa vahvistetaan ja laajennetaan koulutuksen järjestäjien, oppilaitosten ja korkeakoulujen sekä Ohjaamojen välistä yhteistyötä. Hankkeessa mm. kehitetään toiminnallisia ja rakenteellisia malleja ja menetelmiä erityisen tervetulleisiin ryhmiin kuuluvien nuorten aikuisten opintojen ja koulutukseen osallistumisen tukemiseen ja opintoihin kiinnittymiseen. Hankkeessa vahvistetaan myös yhteistyötä koulutussiirtymien, koulutukseen osallistumisen tukemiseen ja opintoihin kiinnittymiseen.

3 Tavoitteet

Opintosetelikokeilu on osa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan perustuvaa koulutustason nostoa tavoittelevaa toimenpidekokonaisuutta. Kokeilun tavoitteena on

nopeuttaa ja sujuvoittaa toiselta asteelta valmistuvien nuorten siirtymistä korkeakoulutukseen tarjoamalla maksuton mahdollisuus tutustua korkeakoulujen eri koulutusaloihin ja suorittaa avoimen korkeakoulun opintoja. Näin pyritään vahvistamaan nuorten kiinnittymistä korkeakoulutuspolulle sekä vähentämään jatko-opintoihin hakeutumiseen ja koulutusalan valintaan liittyvää epävarmuutta ja kuormitusta. Kokeilun tarkoituksena on tuottaa tietoa opintosetelin vaikutuksista nuorten hakeutumiskäyttäytymiseen, opiskelualan valintaan, koettuun kuormitukseen ja korkeakoulutuspolulle kiinnittymiseen. Kokeilu kohdennetaan nuoriin, jotka ovat siirtymässä nuoruudesta aikuisuuteen ja joiden koulutuspolkujen tukeminen erityisesti edistää koulutustason nousua ja nopeuttaa siirtymää korkeakoulutukseen.

Tavoitteena on, että nykyistä suurempi osa vaille korkeakoulun opiskelupaikkaa jääneistä voisi käyttää niin kutsutun välivuoden suorittamalla avoimia korkeakouluopintoja maksuttomasti esimerkiksi osa-aikaisen työnteon ohella. Avointen korkeakouluopintojen suorittaminen välivuonna tukisi nuorta oman koulutusalan löytämisessä ja kehittäisi korkeakoulutuksessa tarvittavia opiskeluvalmiuksia. Opintosetelin tavoitteena on myös parantaa korkeakoulutuksen saavutettavuutta lisäämällä korkeakoulutukseen hakeutuvien nuorten määrää. Opintojen maksuttomuudella tavoitellaan sitä, että nuorten sosioekonominen tausta ei estäisi korkeakouluopintojen suorittamista ja nykyistä suurempi osa nuorista saisi kokemuksia korkeakouluopinnoista.

Tavoitteena on vähentää korkeakoulujen opiskelijavalinnoista aiheutuvia paineita nuorille ja lisätä nuorten omia valinnanmahdollisuuksia ja toimijuutta. Osaltaan tämä vähentää myös nuorten koulutus- ja uravalintojen aiheuttamia paineita. Tavoitteena on, että korkeakoulutukseen hakeutuneet mutta ilman korkeakoulutuspaikkaa jääneet saavat opintoseteliä käyttäessään koulutukseen ja koulutusvalintoihin liittyvää ohjausta ja tukea myös korkeakouluilta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin väliaikaiset säännökset avoimen korkeakoulutuksen opintosetelikokeilusta, joka olisi voimassa 1.8.2026–31.7.2030 välisen ajan. Opintosetelin tarkoituksena on tukea ja nopeuttaa toiselta asteelta valmistuvien nuorten siirtymää korkeakoulutukseen mahdollistamalla maksuton ja joustava eri alojen kokeilu tai eteneminen yhden alan opinnoissa ennen tutkinnonsuoritusoikeutta. Opintosetelikokeilun tarkoituksena on näin vähentää nuorten kokemaa jatko-opintoihin siirtymiseen ja koulutusalan valintaan liittyvää kuormitusta.

Opintoseteli ei ole vaihtoehto tutkinto-opiskelulle, vaan määräaikainen ja rajattu mahdollisuus toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa maksuttomiin avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisissa korkeakouluissa. Esityksellä ei muuteta korkeakoulujen opiskelijavalinnan perusteita eikä opintosetelin käyttäminen itsessään anna etua valinnoissa. Opintosetelikokeilulla ei myöskään muuteta nykytilannetta, jossa korkeakoulut voivat tarjota avoimen korkeakouluopetuksen opintoja maksutta kaikille.

Opintoseteli ei olisi nuorille maksettava rahasuoritus eikä siitä tehtäisi yksilöllistä hallintopäätöstä, vaan ehdotettavan säännöksen mukaisesti seteliin oikeutetuilla olisi oikeus osallistua avoimeen korkeakouluopetukseen rajatusti maksutta. Opintoseteliin olisivat oikeutettuja 1.12.2025–30.6.2028 ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa Suomessa alle 29-vuotiaana suorittaneet, jotka ovat hakeneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa

viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja tämän lain voimaantulon jälkeen, mutta eivät ole saaneet tai ottaneet vastaan korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa. Opiskelupaikkaa tulisi kuitenkin hakea viimeistään kevään 2028 yhteishaussa.

Vuosittain noin 21 500 uutta ylioppilastutkinnon suorittanutta jää korkeakoulutuksen ulkopuolelle, koska ei edes hae, ei saa opiskelupaikkaa tai ei ota saamaansa paikkaa vastaan. Ylioppilastutkinnon suorittaneista tuoreimmat tiedot ovat vuodelta 2025. Opintoseteliuuteus on tarkoitettu koko tälle joukolle sillä edellytyksellä, että hakee korkeakoulutukseen yhteishaussa. Ammatillisen tutkinnon suorittaneita ja korkeakoulutukseen hakeneita, mutta ilman opiskelupaikkaa jääneitä on vuosittain noin 3250. Ammatillisen koulutuksen osalta tuoreimmat tiedot ovat vuodelta 2022. Myös tämä ryhmä olisi oikeutettu opintoseteliuuteeseen. Kokeilun tarkoituksena on kuitenkin lisätä myös ammatillisen tutkinnon suorittaneiden kiinnostusta korkeakouluopintoihin. On vaikea arvioida, missä määrin mahdollisuus opintoseteliin lisää ammatillisen tutkinnon suorittaneiden korkeakoulutukseen hakemista pian valmistumisen jälkeen ja sitten osallistumista avoimeen korkeakouluopetukseen. Ammatillisesta koulutuksesta siirrytään myös suoraan työelämään ja tämän on monen tutkinnon suorittaneen tavoite. Rahoituksen osalta on kuitenkin varauduttu ammatillisen tutkinnon suorittaneiden lisääntyvään osallistumiseen.

Ehdotettu ikäraja perustuu nuorisolain vakiintuneeseen nuoren määritelmään. Kokeilu on perusteltua kohdentaa nuorten ikäluokille, jotka elävät merkittävää siirtymävaihetta nuoruudesta aikuisuuteen ja joiden koulutuspolkujen tukeminen edistää koulutustason nostoa ja nopeuttaa siirtymää korkeakoulutukseen. Ikärajaus mahdollistaa kokeiluun osallistumisen myös sellaisille nuorille, joiden toisen asteen opinnot ovat eri syistä pitkittyneet. Ikäraja kohdentaa rajalliset resurssit ryhmään, jossa kokeilun tavoitteet toteutuvat tehokkaimmin. Nuoret kokevat jo tällä hetkellä koulutusvalintoja ja korkeakoulujen opiskelijavalintoja koskevia paineita. Nuorilla on myös vähemmän kokemuksia eri alojen opiskelusta, ammasteista ja työelämästä. Nuoret tarvitsevat ikävaiheeseen liittyvistä syistä enemmän tukea siirtymävaiheessa mm. koulutusta kokeville valinnoille sekä laajempia mahdollisuuksia tutustua korkeakouluopintoihin.

Opintoseteliä voisi käyttää enintään 30 opintopisteen laajuisiin Opin.fi-verkkopalvelussa tarjolla oleviin avoimena yliopisto-opetuksena tai avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettäviin opintoihin kahden vuoden kuluessa siitä, kun henkilölle on ensimmäisen kerran syntynyt oikeus opintoseteliin. Opin.fi on suomalaisten yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteinen, kansallinen verkkopalvelu, joka kokoaa yhteen korkeakoulujen avoimen korkeakoulutuksen ja jatkuvan oppimisen tarjontaa yhteen paikkaan. Nuori ilmoittautuu avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin korkeakoulun omassa palvelussa ja maksaa nämä opinnot Opin.fi-verkkopalvelussa. Nuori voisi ilmoittautua esimerkiksi useamman korkeakoulun ja alan opintojaksoille tutustuakseen eri korkeakoulutusmahdollisuuksiin laaja-alaisesti. Opintoseteliä voisi käyttää myös yksittäisen korkeakoulun tarjoamaan avoimen korkeakouluopetuksen polku-/väyläkokonaisuuteen, jonka suorituksia tietyin kriteerein korkeakoulu käyttää opiskelijavalinnan perusteena. Tarkoituksena on, että korkeakoulut koostaisivat avoimen korkeakouluopetuksen koulutustarjonnastaan valmiita kokonaisuuksia, jotka olisi suunnattu opintosetelin kohderyhmälle. Opintoseteliä voisi kuitenkin käyttää kaikkeen korkeakoulujen opin.fi-palveluun tuomaan avoimeen korkeakouluopetuksen tarjontaan. Opintoseteli oikeuttaisi myös opintojen suorittamiseen ja korkeakouluopintoihin hakeutumiseen liittyvään ohjaukseen siinä tai niissä korkeakouluissa, joiden opintoja nuori suorittaa. Tarkoituksena on, että korkeakoulut tarjoavat opiskelijoille sekä läsnä- että etäohjausta sekä erilaisia yhteisöllisyyttä vahvistavia toimia.

Opintosetelin enimmäislaajuus olisi asetettu tukemaan kokeilun päätavoitteita: siirtymän nopeuttamista toiselta asteelta korkeakoulutukseen, nivelvaiheen paineiden vähentämistä ja mahdollisuutta tehdä harkitumpia alavalintoja. Kolmenkymmenen opintopisteen kokonaisuus vastaa tavanomaisesti noin yhden lukukauden päätoimisia opintoja, mikä on riittävä määrä korkeakouluopintoihin tutustumiseen, polku- tai väyläopintokokonaisuuksien suorittamiseen tai niiden aloittamiseen sekä opiskelutaitojen vahvistamiseen. Resurssi- ja toimeenpanonäkökulmasta 30 opintopisteen enimmäislaajuus on taloudellisesti ja hallinnollisesti toteuttamiskelpoinen kokeiluun osoitetun määrärahan ja korkeakoulujen tarjontakapasiteetin puitteissa.

Ehdotettavan kahden vuoden käyttöajan tarkoituksena on tukea nuorta toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa. Kahden vuoden käyttöaika antaisi joustavan mahdollisuuden opintojen suorittamiseen myös työssäkäynnin ohella sekä huomioisi myös asevelvollisuuden suorittamisen. Ehdotettua pidempi käyttöaika ei edistäisi kokeilulle asetettua tavoitetta nopeuttaa siirtymää korkeakoulutukseen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa korkeakouluille opintosetelikokeilussa opiskelijoilta saamatta jäävät maksut myöntämällä korkeakouluille yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisen harkinnanvaraisen valtionrahoituksen korkeakoulujen maksatuspyyntöjen perusteella. Rahoitus kohdentuu korkeakouluille kohdejoukkoon kuuluvien nuorten opin.fi -palvelussa tekemien ilmoittautumisten (opintopisteiden määrä) perusteella.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Hallitus päätti kevään 2025 kehysriihessä Suomen talouskasvun ja kilpailukyvyyn varmistamiseksi käynnistettävistä kasvutoimista. Kehysriihessä linjattiin, että koulutus- ja osaamistason nostoon kohdennetaan kertaluonteisesti yhteensä 100 milj. euron lisämääräraha, josta päätettiin vuoden 2026 talousarvion yhteydessä vuosille 2026–2028. Lisärahoituksella toteutetaan sekä korkeakoulujen aloituspaikkalisäykset että tämän esityksen mukainen opintosetelikokeilu. Lisäpanostuksesta kohdistuu 56,1 milj. euroa tämän esityksen mukaiseen opintosetelikokeiluun. Opintoseteliin käytettävät määrärahat on budjetoitu korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteisiin menoihin. Momentille budjetoidut määrärahat ovat kolmevuotisia siirtomäärärahoja ja ovat siten käytettävissä kokeilun loppuun saakka.

Lukiosta valmistui vuoden 2024 keväällä ja syksyllä yhteensä 30 801 opiskelijaa, joista 34,5 % sijoittui välittömästi (=vähintään kaksi lukukautta ylioppilastutkinnon jälkeen) korkeakouluihin opiskelemaan. Lukiosta valmistuneita, ilman korkeakoulupaikkaa jääneitä alle 29-vuotiaita on vuosittain noin 21 500. Alle 29-vuotiaita ammatillisen tutkinnon suorittaneita ja vuoden sisällä korkeakoulutukseen hakeneita on vuosittain 6700. Samassa ryhmässä ei korkeakoulutukseen päässeitä on vuosittain 3250. Nuorten hakukäyttäytymistä ja menestymistä korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa on vaikea arvioida, minkä seurauksena opintosetelin käyttäviä nuorien määrää on vaikeaa tarkkaan ennakoida. Tavoitteena on, että korkeakoulutukseen hakeutuminen kasvaisi ja korkeakoulut saisivat korkeakoulutukseen hakeutumaan myös niitä nuoria, jotka eivät sinne ilman opintoseteliä hakeutuisi. Tavoitteeksi on asetettu, että sekä lukiokoulutuksesta että ammatillisesta koulutuksesta valmistuneiden nuorten hakijamäärät kasvaisivat. Määrärahan mitoitus mahdollistaa ammatillisesta koulutuksesta hakeutuvien määrän merkittävän kasvun. Valmistelussa on varauduttu siihen, että opintosetelietuuden kohdejoukon koko voisi olla enintään 31 000 nuorta, jolloin vuotuinen kustannus olisi myönnetyn lisämäärärahan puitteissa n. 18,7 milj. euroa vuodessa.

Opintosetelikokeilulla voi olla pitkällä aikavälillä valtion verotuloja lisääviä vaikutuksia, jos korkeakoulutukseen siirtyminen nopeutuu ja työurat pitenevät. Mikäli korkeakoulutus saavuttaa nykyistä laajemman osan nuoria, väestön koulutustaso nousee ja sen myötä Suomen kilpailukyky vahvistuu.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa korkeakouluille opintosetelikokeilussa opiskelijoilta saamatta jäävät maksut myöntämällä korkeakouluille yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisen harkinnanvaraisen valtionrahoituksen korkeakoulujen maksatuspyyntöjen perusteella. Rahoitus kohdentuu korkeakouluille kohdejoukkoon kuuluvien nuorten opin.fi -palvelussa tekemien ilmoittautumisten (opintopisteiden määrä) perusteella.

Opintosetelikokeilussa opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämällä rahoituksella katetaan normaalisti oppijan koulutuksesta maksama osuus (15 euroa/ ilmoitauduttu opintopiste), minkä lisäksi rahoituksella korvataan ohjauspalveluiden osuus (5 euroa/ilmoitauduttu opintopiste) eli yhteensä 20 euroa/ilmoitauduttu opintopiste. Loput kustannuksista jäävät katettaviksi korkeakoulujen perusrahoituksella samalla tavoin, kuin avoimen korkeakouluopetuksen tuotantokustannukset nykyisin katetaan. Avoin korkeakouluopetus on vahvasti valtionrahoituksella subventoitua.

Ammattikorkeakoulujen tuotot avoimen ammattikorkeakoulutuksen opintomaksuista olivat vuonna 2022 yhteensä noin 5,3 miljoonaa euroa. Ammattikorkeakoulut käyttivät toimintokohtaisen kustannuslaskennan tietojen perusteella vuonna 2022 yhteensä noin 24,2 miljoonaa euroa tutkinnon osien tuottamiseen. Avoimesta ammattikorkeakouluopetuksesta saadut tuotot kattoivat noin 22 % opetuksen tuotantokustannuksista. Noin 78 % avoimen ammattikorkeakouluopetuksen kustannuksista, noin 18,9 miljoonaa euroa, jäi näin ollen ammattikorkeakoulujen katettavaksi.

Yliopistojen tuotot avoimen yliopisto-opetuksen opintomaksuista olivat vuonna 2022 yhteensä noin 5,7 miljoonaa euroa. Yliopistot käyttivät toimintokohtaisen kustannuslaskennan tietojen perusteella vuonna 2022 yhteensä noin 27,9 miljoonaa euroa tutkinnon osien tuottamiseen. Avoimesta yliopisto-opetuksesta saadut tuotot kattoivat noin 20 % opetuksen tuotantokustannuksista. Noin 80 % avoimen yliopisto-opetuksen kustannuksista, noin 22,2 miljoonaa euroa, jäi näin ollen yliopistojen katettavaksi.

Ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen jaossa käytetty rahoitusmalli kannustaa avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen. Sopimuskaudella 2021–2024 voimassa oleva rahoitusmalli kohdentaa 8 % ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksesta avoimen korkeakouluopetuksen, erillisten opinto-oikeuksien, erikoistumisopintojen sekä maahanmuuttajien valmentavan koulutuksen opintopistesuoritusten perusteella. Rahoitusmallin kautta ohjautuva kannuste em. tarjonnan järjestämiseen oli vuonna 2023 yhteensä n. 73 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa kyseisessä rahoitustekijässä huomioitujen opintopisteiden (mm. avoin ammattikorkeakouluopetus, erikoistumiskoulutus) osalta 129 euron kannustetta/opintopiste. Valtionrahoitus osoitetaan kullekin ammattikorkeakoululle vuosittain yhtenä kokonaisuutena, jonka käytöstä kukin ammattikorkeakoulu päättää itsenäisesti.

Myös yliopistojen valtionrahoituksen jaossa käytetty rahoitusmalli kannustaa avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen. Sopimuskaudella 2021–2024 voimassa oleva rahoitusmalli kohdensi 4 % yliopistojen valtionrahoituksesta avoimen korkeakouluopetuksen, erillisten opinto-oikeuksien sekä erikoistumisopintojen opintopistesuoritusten perusteella. Rahoitusmallin kautta ohjautuva kannuste em. tarjonnan järjestämiseen oli vuonna 2023 yhteensä n. 72,5 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa kyseisessä rahoitustekijässä huomioitujen

opintopisteiden (mm. avoin yliopisto-opetus, erilliset opinto-oikeudet, erikoistumiskoulutus) osalta 151 euron kannustetta/opintopiste.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen tavoitteena on tukea ja nopeuttaa nuorten siirtymää toisen asteen koulutuksesta korkeakoulutukseen tarjoamalla määräaikainen ja rajattu mahdollisuus osallistua maksutta avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin. Ratkaisu vahvistaa nuorten valmiuksia hakeutua korkeakoulujen tutkintokoulutukseen, kun korkeakouluopinnot ja eri koulutusalat tulevat konkreettisesti tutuiksi ennen tutkinto-oikeutta. Lisäksi opintosetelin arvioidaan vähentävän toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa olevien nuorten kokemaa kuormitusta ja vahvistavan näin nuorten hyvinvointia ja tulevaisuuden uskoa. Opintosetelin 30 opintopisteen enimmäislaajuus vastaa noin yhden lukukauden opintoja, mikä on tarkoituksenmukainen määrä eri alojen opintoihin tutustumiseen ja siirtymän nopeuttamiseen ilman, että opintoseteli muodostuu tutkinto-opintoja korvaavaksi ja korkeakouluopintoihin siirtymistä pidentäväksi vaihtoehdoksi. Opintosetelin kahden vuoden käyttöaika kohdistaa vaikutukset nimenomaan nivelvaiheeseen ja mahdollistaa opintojen suorittamisen myös muun toiminnan, kuten työn tai asevelvollisuuden, rinnalla. Näiden ratkaisujen arvioidaan sekä sujuvoittavan siirtymää että tukevan koulutustason nostoa pitkällä aikavälillä.

Hallituksen tavoitteena on nostaa korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuutta 25–34-vuotiaiden ikäluokassa. Tällä hetkellä 46 prosenttia ensimmäistä korkeakoulututkintoaan aloittavista Suomessa toisen asteen tutkinnon suorittaneista opiskelijoista on yli 21-vuotiaita. Jotta tavoite 25–34-vuotiaiden korkea-asteen suorittamisosuuden nostamisesta saavutetaan, on tarpeen sekä lisätä korkeakoulutuksessa aloittavien määrää, mutta myös alentaa korkeakouluissa aloittavien keski-ikää. Tavoitteena on, että mahdollisuus suorittaa matalalla kynnyksellä maksuttomia avoimia korkeakouluopintoja saattaa korkeakoulutuksen piiriin sellaisista taustoista olevia nuoria, jotka eivät tällä hetkellä hakeudu korkeakoulutukseen. Tämä lisää korkeakoulutukseen hakeutuvien määriä. Nopeampi siirtymä korkeakoulutukseen voi aikaistaa työelämään siirtymistä, mikä kasvattaa koko työuran pituutta.

Opintoseteliä voidaan käyttää myös avoimen väylä- ja polkuopintojen suorittamiseen. Maksuttomuus alentaa kynnystä aloittaa väylä-/polkuopinnot ja edistää siten siirtymää tutkinto-opiskelijaksi. Kokeilulla ei muuteta korkeakoulujen tutkintoon johtavan koulutuksen valintaperusteita eikä setelin käyttö luo subjektiivista oikeutta tulla valituksi väylän tai polun kautta. Opintoseteli poistaa kuitenkin taloudellisia esteitä kohderyhmään kuuluvilta, mikä voi lisätä väylä-/polkuopintojen suorittamista. Tällä hetkellä 4,6 prosenttia alle 30-vuotiaista paikan vastaanottaneista on saanut opiskelupaikan avoimen väylän kautta. Opintosetelikokeilu voi lisätä korkeakoulujen kiinnostusta kehittää ja profiloida väylä-/polkutarjontaa erityisesti nuorille sekä kasvattaa väylä-/polkuvalinnan osuutta opiskelijavalinnoissa. Korkeakoulut päättävät itsenäisesti valintaperusteistaan ja avoimen väylän/polkuopintojen mitoituksesta. Tällä hetkellä lähes 40 prosenttia avoimen opintojen perusteella tutkinto-opiskelijoiksi valituista ja paikan vastaanottaneista on yli 29-vuotiaita.

Kokeilulla voi olla kaksisuuntainen vaikutus nuorten hakukäyttäytymiseen. Toisaalta opintosetelin kautta saadut kokemukset voivat lisätä valmiutta ottaa tarjottu opiskelupaikka vastaan, kun päätös perustuu parempaan tietoon omista kiinnostuksen kohteista ja opintojen sisällöistä. Toisaalta joillekin nuorille maksuttoman avoimen opiskelun mahdollisuus voi tarjota perusteita siirtää tutkinto-opintojen aloittamista, jos nuori kokee tarvitsevansa lisää aikaa valinnan varmentamiseksi. Kummassakin tapauksessa kyse on esityksen tavoitteiden kannalta hyväksyttävästä vaikutuksesta, joko siirtymä korkeakoulutukseen nopeutuu tai tutkintokoulutukseen hakeudutaan harkitummin, mikä voi parantaa läpäisyä ja vähentää

myöhempiä keskeyttämisiä ja tarvetta hakeutua toiselle koulutuslalle. Riskiä siitä, että osa nuorista siirtää korkeakouluopintojen aloittamista, hallitaan opintosetelin rajauksilla (enimmäislaajuus ja käyttöaika) sekä ohjauksella ja viestinnällä. Kokeilulla ei kannusteta nuoria hakeutumaan koulutuksiin, joihin he eivät tosiasiallisesti halua tulla valituiksi, eikä ohjata taktiseen hakeutumiseen esim. hakupainealoille opintosetelioikeuden saamiseksi. Esityksen mukainen hakuedellytys (osallistuminen korkeakoulujen yhteishakuun vuoden kuluessa tutkinnon suorittamisesta) kohdistaa opintosetelin aidosti toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa oleviin nuoriin.

Vaikutukset toisen asteen opiskelijoiden hakukäyttäytymiseen riippuvat tarjolla olevista opinnoista, opintosetelikokeilun viestinnästä ja opinto-ohjauksesta. Nykytilanteessa erityisesti ammatillisen toisen asteen opiskelijoiden osalta haasteiksi on koettu mm. kampuspaikkakunnille keskittynyt tarjonta, johon ratkaisuna on kehitetty verkkotarjontaa. Lisäksi on pyritty lisäämään korkeakouluopintoihin perehdyttäviä ja esimerkiksi valmentavan matematiikan opintoja ammatillisesta koulutuksesta valmistuvien tarpeisiin. Korkeakoulujen näkökulmasta suurin haaste lukion ja ammatillisen koulutuksen yhdenvertaisuuden edistämiseksi avoimen korkeakoulutuksen hyödyntämisessä on ammatillisen toisen asteen oppilaitosten ohjaus ja viestintä.

Korkeakoulujen opiskelijavalinnassa tietyn opiskelijan vastaanottamatta jättämä paikka siirtyy opiskelijavalinnan jonossa seuraavalle, joten järjestelmätasolla opiskelupaikan vastaanottamatta jättäminen ei ole ongelma. Setelin ei arvioida luovan kannustetta paikan vastaanottamatta jättämiselle, koska paikan vastaanottamatta jättämisen taustalla on usein epävarmuus alan valinnasta tai muuttuneet elinolosuhteet esimerkiksi opiskelupaikkakuntaa koskien. Seteli kuitenkin mahdollistaa korkeakoulutuksen piiriin pääsemisen samalla, kun paikka kohdentuu sille, joka paikan aidosti haluaa. Mikäli paikan vastaanottamatta jättämisen taustalla on nuoren epävarmuus alavalinnasta, voivat opintosetelin kautta saadut kokemukset korkeakouluopinnoista kannustaa nuorta tekemään harkittuja alavalintoja ja näin nopeuttaa toiselta asteelta korkeakouluun siirtymisen prosessia. Korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa nuori on oikeutettu opintotukeen ja voi saada opiskelija-alennuksia eri palveluntuottajilta. Myös tutkinto-opiskelijoiden saamat etuudet kannustavat ottamaan paikan vastaan tutkintoon johtavan koulutuksen, sillä niihin ei ole oikeutta avoimessa korkeakouluopetuksessa.

Esityksen mukaisen hakuvelvoitteen ei arvioida kuormittavan korkeakoulujen opiskelijavalintajärjestelmää merkittävästi. Valtaosa ylioppilaista hakee nykyisinkin vähintään yhteen hakukohteeseen heti toisen asteen tutkinnon suorittamisen jälkeen, joten velvoite ei lisää hakemusten määrää merkittävästi suhteessa vallitsevaan tilanteeseen. On myös huomioitava, että työttömyysetuuden saadakseen alle 25-vuotiaiden nuorten, joilla ei ole peruskoulun tai lukion jälkeistä ammatillista tutkintoa tai korkeakoulututkintoa, on haettava vähintään kahta tutkintoon johtavaa, ammatillisia valmiuksia antavaa koulutuspaikkaa (esim. ammatillinen koulutus, ammattikorkeakoulu, yliopisto).

Ammatillinen koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle valmiudet siirtyä työelämään. Ammatilliset tutkinnot antavat myös kelpoisuuden hakea korkeakoulutukseen. Koulutustason nostoa koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että korkeakouluopintoihin hakeudutaan myös ammatillisesta koulutuksesta. Lukiokoulutuksen suorittaneiden määrä ei riitä kattamaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen asettamaa tavoitetta, että vähintään 50 % nuorista suorittaisi korkeakoulututkinnon. Suomalaista koulutusjärjestelmää on haluttu kehittää siten, pääsy jatko-opintoihin on mahdollista erilaisilla koulutuspoluilla. Osa ammatillisen koulutuksen suorittaneista hakeutuukin korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen pian valmistumisen jälkeen. Tavoitteena on, että kokeilu lisää korkeakoulutukseen hakeutuvien

määrää. Samanaikaisesti tehdään toimia, joiden tavoitteena on tukea koulutustason nostoa kohdentamalla korkeakoulutusta yhä vahvemmin korkeakoulututkintoa vailla oleville ensikertalaisille. Koulutukseen hakeutuvien määrän arvioidaan kasvavan erityisesti ammatillisen koulutuksen suorittaneiden joukosta. Hakijoiden määrää on kuitenkin vaikea arvioida tarkasti, koska se riippuu nuorten hakukäyttäytymisestä. Korkeakoulujen onnistuneen viestinnän, koulutustarjonnan monipuolisuuden ja työllisyystilanteen voidaan arvioida vaikuttavan hakijamääriin. Ammatillisen koulutuksen suorittaneiden määrän lisääntyminen korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa parantaisi koulutuksellista tasa-arvoa.

Kokonaisuutena opintosetelin arvioidaan parantavan koulutuspolkujen läpinäkyvyyttä, vahvistavan nuorten päätöksentekoa tukevia valmiuksia ja sujuvoittavan siirtymää korkeakoulutukseen, kun opintotarjonta ja ilmoittautuminen toteutetaan keskitetysti ja matalalla kynnyksellä korkeakoulujen yhteisen Opin.fi-verkkopalvelun kautta. Setelin toteutus Opin.fi-palvelun kautta vahvistaa korkeakoulutuksen saavutettavuutta ja nämä vaikutukset kohdentuvat erityisesti niihin ilman opiskeluoikeutta jääviin nuoriin, joille ilman kokeilua taloudelliset tekijät ja puutteellinen tieto muodostavat kynnyksen avoimen korkeakouluopetuksen hyödyntämiselle.

Kokeilu on määräaikainen ja siihen kytketään jatkuva seuranta sekä ulkopuolinen arviointi vaikutuksista nuorten hakukäyttäytymiseen, avoimen väylän käyttöön, tutkinto-opiskelijaksi siirtymiseen, yhdenvertaisuuteen ja korkeakoulujen toimintaan voidaan todentaa ja huomioida kokeilun jatkosta päätettäessä.

4.2.3 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Kokeilun kohdentaminen alle 29-vuotiaisiin, joiden ensimmäinen toisen asteen tutkinto on suoritettu 1.12.2025–30.6.2028 välisenä aikana, suuntaa toimenpiteen myöhäisnuoruuden ja varhaisaikuisuuden nivelvaiheeseen, jossa tuen tarve ja vaikuttavuus on todennäköisesti suurin. Rajaus tukee yhdenvertaisia mahdollisuuksia kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä poistamalla avoimen korkeakouluopetuksen opiskelijamaksut niiltä, jolla ei ole tutkinto-oikeutta vielä ole. Ajallinen kohorttirajaus merkitsee, että vastaavassa elämäntilanteessa olevia toisen asteen tutkinnon aiemmin, ennen kokeilujakson alkua suorittaneita jää kokeilun ulkopuolelle, mutta rajaus on kokeilun tavoitteiden, resurssien ja arvioitavuuden kannalta välttämätön.

Maksuttomuus voi edistää yhdenvertaisuutta kokeilun kohderyhmän sisällä. Lahtomaan ym. (2024) tutkimuksen mukaan avoimen yliopiston opintomaksut aiheuttivat ongelmia osalle opiskelijoista; erityisesti nuoret, työttömät, matalasti koulutetut ja pienitulaiset kokivat opintomaksut haasteellisimpina. Tutkimuksessa toteutetun kyselyn aikaan opintojen enimmäismaksu oli 15 €/opintopiste.

Maksuttomuus voi rohkaista avoimen korkeakouluopetuksen pariin myös niitä nuoria, jotka ovat epävarmoja korkeakouluopintojen soveltuvuudesta itselleen tai pärjäämisestä niissä. Tutkimusten perusteella tiedetään, että sosio-ekonominen tausta on yhteydessä siihen, kuinka aktiivisesti korkeakoulutukseen hakeudutaan (esim. Heiskala 2024). Maksuttomuus voi alentaa kynnystä osallistua avoimeen korkeakouluopetukseen. Myönteiset kokemukset avoimen opinnoissa voivat puolestaan kannustaa hakemaan tutkinto-opiskelijaksi ja voivat jopa avata siihen suoran pääsyn, koska 30 opintopisteen laajuiset avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettavat opinnot voivat joissain tapauksissa riittää tutkinto-opiskelijaksi valintaan. Maksuttomuus ja se, ettei avoimeen korkeakoulutukseen hakeutuminen johda ensikertalaisuusaseman menettämiseen, voi rohkaista ennakkoluulottomampiin koulutusvalintoihin. Tällä voi olla vaikutusta koulutuksen sukupuolen mukaiseen

segregaatioon, jos nuoret hakevat kokemuksia sellaisten koulutusalojen opinnoista, joilla oma sukupuoli on aliedustettuna ja hakevat niille myöhemmin tutkinto-opiskelijaksi.

Avoimeen korkeakouluopetukseen osallistuu nykyisin enemmän naisia kuin miehiä, myös nuorten ikäryhmissä (ks. luku 2.1). Opintoseteli ja siihen liittyvä ohjaus ja viestintä voivat lisätä myös miesten osuutta ja tasoittaa näin osallistumiseroja. Jos opintosetelin käyttöönotto ei tasaa miesten ja naisten osallistumisen eroja, hyödyttää maksuttomuus enemmän naisia. Vaikutukset sukupuolten väliseen tasa-arvoon ja eri koulutusmuodoista valmistuneiden keskinäiseen tasa-arvoon arvioidaan erikseen kokeilun seurannan yhteydessä. Tarkoituksena on varmistaa, että opintosetelin käyttö ja ohjauspalvelut ovat saavutettavia riippumatta nuoren koulutustaustasta.

4.2.4 Vaikutukset nuoriin

Kokeilu kohdistuu nuoriin, joiden koulutuspolku on nivelvaiheessa, ja joiden osalta epävarmuus koulutusalan valinnasta sekä opiskelupaikan puuttuminen voivat lisätä kuormitusta.

Kokeilu tarjoaa nuorille matalan kynnyksen mahdollisuuden hakeutua korkeakouluopintojen pariin ja vähentää korkeakoulutukseen siirtymiseen liittyvää kuormitusta ja vahvistaa näin nuorten hyvinvointia. Nuorille kuormitusta nykyisin aiheuttavat mm. epävarmuus alavalinnasta, opiskelupaikan puuttuminen ja pelko ns. ensikertalaisuusaseman menetyksestä. Opintosetelin tarjoamalla mahdollisuuksilla voidaan vaikuttaa näitä paineita vähentävästi. Nuoret saavat kokeilla eri aloja tai edetä yhden alan opinnoissa ennen tutkinnonsuoritusoikeutta. Mahdollisuus kokeilla antaa varmuutta omaksi koetun alan valintaan ja motivoi myöhemmän vaiheen opinnoissa etenemiseen. Nuorten epävarmuus koulutuspaikan valinnasta näkyy esimerkiksi siinä, että vuonna 2025 opiskelupaikan saaneista alle 30-vuotiaista ensikertaisista hakijoista 20 prosenttia jätti saamansa opiskelupaikan vastaanottamatta.

Osalle nuorista valitsematta jääminen voi näyttäytyä siten, että korkeakoulutusta ei koeta nuorten mahdollisuuksien piirissä olevana vaihtoehtona. Mahdollisuus suorittaa avoimia korkeakouluopintoja pitäisi nuoret korkeakoulutuksen piirissä ja antaisi onnistuessaan myönteisiä kokemuksia korkeakouluopinnoista ja omista opiskelun edellytyksistä. Mahdollisuus suorittaa korkeakouluopintoja tukisi nuorten tulevaisuususkoa. Mahdollisuus suorittaa avoimia korkeakouluopintoja maksuttomasti parantaisi korkeakoulutuksessa tarvittavia opiskeluvälineitä, joita ei yleensä ole mahdollista saavuttaa ammatillisessa koulutuksessa samalla tavalla kuin lukiokoulutuksessa. Tämä tukisi korkeakoulutustason nostamista ja parantaisi koulutuksellista tasa-arvoa.

Opintosetelin käyttämiseen kytketyt ohjauspalvelut tukevat opintojen suunnittelua ja valintojen jäsentämistä ja tarjoavat rakenteisen vaihtoehdon tilanteissa, joissa nuorella ei vielä ole tutkinto-opiskelu-oikeutta. Ohjaus vahvistaa nuorten tietopohjaa eri koulutusaloista ja uramahdollisuuksista, mikä voi vähentää nuorten koulutusvalintoihin liittyvää epävarmuutta ja kuormitusta sekä vahvistaa nuorten toimijuutta ja osallisuutta. Ohjauksen kytkeminen korkeakoulujen tarjoamaan avoimeen opetukseen täydentää nykyisiä nivelvaiheen palveluja ja luo sillan toisen asteen jälkiohjauksen ja korkeakoulujen ohjauskäytäntöjen välille.

Kokeilu saattaa jossain määrin lisätä väli vuosien pitämistä toiselta asteelta valmistumisen jälkeen ennen tutkintoon johtaviin korkeakouluopintoihin siirtymistä, koska se tarjoaa mahdollisuuden suorittaa maksutta avoimen korkeakoulun opintoja niille, jotka eivät saa tai vastaanota opiskelupaikkaa korkeakoulussa. Korkeakoulujen mahdollisimman kattava opintotarjonta ja monipuoliset opetuksen toteutustavat vastaisivat nuorten toiveisiin ja siten kokeiluun osallistumisen houkuttelevuuteen. Toisaalta korkeakoulujen tutkinto-opiskelijoille on tarjolla hyvin monipuoliset ristiinopiskelumahdollisuudet eri korkeakouluissa, mikä

vähentää tarvetta siirtää tutkinto-opintoihin hakeutumista opintosetelin hyödyntämiseksi. Vaikka välivuosien määrä lisääntyisikin, voi avointen korkeakouluopintojen suorittaminen toisaalta myös nopeuttaa tutkinnon suorittamista silloin, kun alavalinta on varmempi ja avoimet korkeakouluopinnot hyväksiluetaan korkeakoulututkintoon. Uudistuksen päätavoitteena on kuitenkin tukea nuorten hyvinvoinnin ja näköalojen vahvistumista, toiveiden selkiytymistä ja nuorten omaehtoista koulutuspolun rakentamista.

Ehdotettava kahden vuoden käyttöaika tukee nuorta toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa. Kahden vuoden käyttöaika antaa nuorille joustavan mahdollisuuden opintojen suorittamiseen myös työssäkäynnin ohella sekä huomioi myös asevelvollisuuden suorittamisen. Esityksen mukaan korkeakoulujen yhteishaussa hakenut olisi oikeutettu opintoseteliin paitsi tilanteessa, jossa hän ei ole saanut opiskelupaikkaa, myös silloin, kun hän on saanut opiskelupaikan, mutta ei ole ottanut sitä vastaan. Tällä varmistettaisiin, että kokeilu tukee kaikkia nivelvaiheessa olevia nuoria, joilla ei ole tutkinnonsuorittamisoikeutta. Jos henkilö on saanut opiskelupaikan mutta ei ole ottanut sitä vastaan, hänen tilanteensa on tosiasiallisesti sama kuin henkilön, joka ei ole saanut paikkaa.

Se, mitä korkeakoulututkintoon kuuluvia opintoja opintosetelillä suoritettaisiin, vaihtelisi nuorten omien lähtökohtien ja korkeakoulujen koulutustarjonnan mukaisesti. Osa nuorista todennäköisesti suorittaisi siihen tutkintoon kuuluvia opintoja, johon he hakivat yhteishaussa. Nuoret voivat kuitenkin muuttaa jatko-opintosuunnitelmiaan välivuoden aikana. Esimerkiksi niin kutsutuilla hakupainealoilla kaikkia alasta kiinnostuneita ei ole mahdollista valita korkeakoulutukseen. Osalla nuorista ei myöskään ole selkeää käsitystä koulutuksesta, johon he haluavat hakea. Osa nuorista voivat tukea sellaiset opintokokonaisuudet, joissa on mahdollisuus saada kokemuksia useamman eri alan koulutuksen suorittamisesta. Laaja, erilaisiin tarpeisiin kohdennettu avoimen korkeakouluopetuksen tarjonta tuottaa nuorille kattavamman käsityksen korkeakoulujen koulutustarjonnasta, mahdollisuuksia suorittaa eri alojen koulutuksia ja tunnistaa omia mielenkiinnon kohteita ja vahvuuksia.

Esityksellä ei muuteta nuorten toimeentulon hankkimisen edellytyksiä. Nuoret hankkivat toimeentulonsa avoimen korkeakouluopetuksen suorittamisen aikana kuten tälläkin hetkellä. Opintoseteli on mitoitettu siten, että nuoret voivat opiskella myös sivutoimisesti ja hankkia toimeentulonsa työskentelemällä opintojen ohessa. Työnhakijana työvoimaviranomaisessa oleva työtön nuori 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 työttömyysturvaoikeutta 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 käytävissä 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. Esityksen vaikutukset työttömyysturvaoikeuteen arvioidaan vähäisiksi.

4.2.5 Vaikutukset korkeakouluille

Korkeakouluille kokeilu luo kannusteen kehittää ja esitellä toiselta asteelta valmistuville nuorille tarkoitettuja, niveltäviä tukevia avoimen korkeakouluopetuksen kokonaisuuksia sekä vahvistaa ohjausresursseja. Opin.fi-palvelun käyttö keskittää avoimen korkeakouluopetuksen näkyvyyden ja madaltaa osallistumiskynnystä koko maan kattavasti, mikä voi tasapainottaa alueellisia eroja koulutustarjonnan tunnettuudessa ja saavutettavuudessa.

Opintosetelikokeilun tekninen toteutus Opin.fi -palvelun kautta kannustaa korkeakouluja tuomaan oman avoimen korkeakouluopetuksen tarjontansa palveluun. Korkeakoulu, joka jättäisi viemättä tarjontaansa yhteiseen verkkopalveluun, jäisi käytännössä kokeilun ulkopuolelle. Kaikki opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan korkeakoulut ovat ottaneet Opin.fi-palvelun käyttöön. Osa korkeakouluista on jo nyt tuonut kaiken avoimen tarjontansa palveluun, osa vain osan. Tarkoituksena kuitenkin on, että tarjonta on kokeilun käynnistyessä syksyllä 2026 nykyistä selvästi kattavampaa.

Opin.fi -palvelun tekninen toteutus edellyttää korkeakouluilta tietojärjestelmäyhteensopivuutta ja laadukasta tarjonnan kuvailua, mutta se voi samalla edistää korkeakoulujen pitkäjänteistä yhteistyötä, opetuksen avoimuutta ja läpinäkyvyyttä sekä tukea laajemminkin jatkuvan oppimisen palveluiden ja tarjonnan kehittämistä. Suurimmaksi toteutuksen tietotekniseksi haasteeksi korkeakoulut ovat todenneet niiden erilaiset tietojärjestelmät. Korkeakoulujen yhteisen Digivisio-hankkeen puitteissa valmistellaan Opin.fi-alustan kautta tapahtuvaa toteutusta. Kokeilu edistää korkeakoulujen yhteistyötä tietoteknisten ratkaisujen osalta ja voi olla merkittävä askel kehitystyössä myös pidemmällä tähtäimellä.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset tarjoavat korkeakoulujen kanssa solmittuihin yhteistyösopimuksiin perustuen avointa korkeakouluopetusta. Vapaan sivistystyön toimijoilla on käytössään kymmenen erilaista tietojärjestelmää. Näiden järjestelmien yhteentoimivuus Opin.fi-palvelun kanssa vaatii useita teknisiä ratkaisuja, joita ei arvion mukaan ole mahdollista toteuttaa ennen opintosetelikokeilun käynnistymistä. Vapaan sivistystyön tuottamaa avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa ei näin ollen ole käytännössä mahdollista tuoda Opin.fi-palveluun. Lisäksi vapaan sivistystyön oppilaitosten mukaantulo korkeakoulujen omistamaan opin.fi-palveluun edellyttäisi teknisiä ja sopimuksellisia toimia. Erikseen on tarkoitus selvittää, voisivatko vapaan sivistystyön oppilaitokset osallistua korkeakoulujen kanssa sopimansa mukaisesti opintosetelikokeiluun niin, että niiden tarjonta tuodaan Opin.fi-palveluun sopimuskorkeakoulun kautta.

Opintosetelikokeiluun on vuosille 2026–2028 varattu 56,17 milj. euron rahoitus. Opintosetelikokeiluun käytettävät määrärahat on budjetoitu korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteisiin menoihin. Opintosetelietuuden rahoitusperuste on 30 opintopisteen laajuinen avoimen korkeakouluopetuksen opiskelu, josta opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoululle myöntämällä rahoituksella katetaan yksilön maksama osuus (laskentalähtökohtana 15 euroa/opintopiste). Korkeakouluilla on myös velvoite tarjota ohjausta opintosetelin piiriin kuuluville opiskelijoille (laskennallisesti 150 €/henkilö). Ohjauspalvelujen rahoitus kohdennetaan korkeakouluille opintopistekertymän mukaisessa suhteessa. Tällöin korkeakoulun saama rahoitus opintopisteeltä on 20 euroa/opintopiste. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää rahoituksen korkeakouluille yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisena harkinnanvaraisena valtionrahoituksena korkeakoulujen maksatuspyyntöjen perusteella.

Rahoitus kohdennetaan korkeakouluille Opin.fi -alustalle kertyvää dataa hyödyntäen. Käytännössä rahoitus perustuu toteutuneisiin, setelikokeilun kohdejoukkoon kuuluvien nuorten Opin.fi -alustalla tekemiin ilmoittautumisiin (opintopisteiden määrä).

Mikäli vapaan sivistystyön oppilaitokset osallistuvat korkeakoulujen kanssa sopimansa mukaisesti opintosetelikokeiluun, ohjautuu vapaan sivistystyön tarjoamien opintojen ilmoittautumisten mukaisesti määrittyvä rahoitus korkeakoululle, jonka kanssa solmittuun yhteistyösopimukseen ko. tarjonta perustuu ja jonka kanssa vapaan sivistystyön oppilaitoksen on sovittava rahoituksen jaosta.

Kokeilu voi edistää myös korkeakoulujen, toisen asteen ja vapaan sivistystyön oppilaitosten yhteistyötä ja uudenlaisten toimintamallien kehittämistä ja tätä kautta kehittää koulutusjärjestelmää kokonaisuutena. Toisen asteen koulutuksenjärjestäjien tarjoama jälkiohjaus ja korkeakoulujen hakijaohjaus muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa. Korkeakoulut voivat parantaa korkeakoulutuksen saavutettavuutta toteuttamalla monipuolisesti eri kohderyhmille suunnattua viestintää opintosetelistä ja avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnasta.

Esityksen mukaisen hakuvelvoitteen vaikutusten korkeakouluille ja niiden haku- ja valintaprosesseihin arvioidaan jäävän maltillisiksi. Valtaosa ylioppilaista hakee nykyisinkin vähintään yhteen hakukohteeseen heti toisen asteen tutkinnon suorittamisen jälkeen, joten velvoite ei lisää merkittävästi ylioppilaiden hakemusten määrää suhteessa vallitsevaan tilanteeseen. Ammatillisen koulutuksen suorittaneiden osalta tavoitteena on lisätä korkeakoulutukseen hakevien nuorten määrää. Hakijamäärien kasvun arviointi on vaikeaa. Niiden ei kuitenkaan arvioida kasvavan nykyisestä niin paljoa, että kasvulla olisi merkittäviä vaikutuksia hakemusten käsittelyyn.

Korkeakoulut voivat hyötyä siitä, että kokeilun kautta tutkinto-opiskelijoiksi hakeutuu motivoituneita, alaan jo perehtyneitä nuoria, mikä voi osaltaan vähentää myöhempiä keskeyttämisistä tai tarvetta vaihtaa alaa. Vähemmän tunnettujen koulutusalojen tuominen avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan voi helpottaa korkeakouluja saamaan aloille motivoituneita hakijoita ja näin lisätä korkeakoulutuksen vetovoimaa.

Korkeakoulut voivat toteuttaa avointa korkeakouluopetusta kuten nykyisin, sekä verkkovälitteisenä koulutuksena että kampuksilla toteuttavana koulutuksena ja näiden yhdistelmänä. Koulutusta järjestettäisiin sekä erillisinä toteutuksina, jotka on suunnattu avoimeen korkeakouluopetukseen osallistuville, että yhteisinä toteutuksina tutkinto-opiskelijoiden kanssa.

Kokeilu voi lisätä avoimen korkeakouluopetuksen kysyntää. Nuoria on aiemminkin osallistunut paljon avoimeen korkeakouluopetukseen (luku 2.1), mutta tavoitteena on lisätä heidän määräänsä ja opintosuorituksiaan. Kokeilu voi kannustaa korkeakouluja kehittämään ja tarjoamaan erityisesti nuorille soveltuvia alkuvaiheen opintoja laajasti eri aloilta. Korkeakoulut päättävät joka tapauksessa itse siitä, kuinka laajasti ja mitä opintoja ne avoimena korkeakouluopetuksena tarjoavat.

4.2.6 Vaikutukset muille koulutuksen järjestäjille

Korkeakoulujen lisäksi myös toisen asteen oppilaitoksissa tulee tiedottaa ja antaa ohjausta opintosetelin tarjoamista mahdollisuuksista ja sen käyttöön saamisesta. Opinto-ohjauksella ja ns. jälkiohjauksella on tässä merkittävä asema, mutta myös eri oppiaineiden opettajat voivat

viestiä avoimessa korkeakouluopetuksen tarjoamista mahdollisuuksista. Korkeakoulujen yhteistyö toisen asteen oppilaitosten kanssa edistää opintosetelin laajaa käyttöönottoa ja kokeilun onnistumista.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset – erityisesti kesäyliopistot ja kansanopistot – toteuttavat avointa korkeakouluopetusta korkeakoulujen kanssa laadittujen sopimusten nojalla. Oppilaitokset päättävät perimistään opintomaksuista. Kansanopistojen opiskelijat voivat asua oppilaitoksen asuntolassa, jolloin maksu sisältää opetuksen lisäksi myös asumisen ja ruokailut. Kaikilla opiskelijoilla maksuun yleensä sisältyy myös muita palveluja, kuten ohjausta, materiaaleja ja kirjastopalveluja.

Kokeilua koskeva lainsäädäntö ei koske vapaan sivistystyön oppilaitoksia eikä korkeakoulumomenteille budjetoitua rahoitusta voida osoittaa niille. Opintosetelietuuden käyttö toteutetaan Opin.fi-palvelun kautta. Vapaan sivistystyön oppilaitoksen yhdessä korkeakoulun kanssa järjestämään avoimeen korkeakouluopetukseen voi osallistua opintosetelikokeiluun puitteissa, jos tarjonta on tuotu Opin.fi -palveluun. Vapaan sivistystyön oppilaitosten digitaalista valmiutta saada tarjontansa opin.fi-alustalle selvitetään. Vapaan sivistystyön oppilaitos ei voi periä niiltä opiskelijalta maksuja, jotka ilmoittautuvat opintojaksoille opintosetelillä. Vapaan sivistystyön tarjoamien opintojen ilmoittautumisten mukaisesti määrittyvä rahoitus myönnetään korkeakoululle, jonka kanssa solmittuun yhteistyösopimukseen kyseinen tarjonta perustuu. Käytännössä opintojen tarjoaminen vapaan sivistystyön oppilaitoksissa edellyttää, että oppilaitokset voivat muulla rahoituksella kattaa ne kustannukset, jotka tavallisesti katetaan opiskelijamaksuilla. Sopiessaan avoimen korkeakouluopetuksen järjestämisestä, vapaan sivistystyön oppilaitokset ja korkeakoulut voivat sopia myös koulutuksen kustannusten kattamisesta. Päävastuu omasta tarjonnastaan viestimisestä on nykyiseen tapaan vapaan sivistystyön oppilaitoksilla itsellään.

Maksuton avoimen korkeakouluopetuksen tarjonta voi vähentää kokeilun kohderyhmässä vapaan sivistystyön oppilaitosten maksullisesti toteuttaman koulutuksen kysyntää. Vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat kuitenkin edelleen markkinoida toteuttamaansa avointa korkeakouluopetusta myös kokeilun kohderyhmälle. Vapaan sivistystyön oppilaitosten toteuttaman avoimen korkeakouluopetuksen maksujen ollessa jo nyt korkeampia kuin korkeakoulujen itsensä toteuttaman, on kokonaan maksuttoman koulutustarjonnan vaikutusta maksullisen koulutuksen kysyntään vaikea arvioida. Vapaan sivistystyön opintomaksuihin sisältyy usein muitakin palveluja kuin vain opetus ja opetus voidaan toteuttaa eri tavalla, kuin korkeakoulujen vastaava tarjonta. Oppilaitokset myös markkinoivat opetustaan näihin liittyvillä vahvuuksilla.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Korkeakouluopintojen aloittamisen nopeuttamiseksi on aiemmin toteutettu toimia sekä uusien ylioppilaiden että ensikertalaisten hakijoiden aseman parantamiseksi. Ensikertalaiskiintiöiden käyttöönoton jälkeen yliopisto-opintojen aloittaminen on nopeutunut. Toisaalta opiskelupaikan hakematta tai vastaanottamatta jättäminen ensikertalaisuusaseman säilyttämisen vuoksi on tunnistettu ilmiö erityisesti kilpaillailla aloilla. Moninkertainen aloittaminen on vähentynyt

hakijoiden säästäessä ensikertalaisuusasemaansa, mikä on tuonut tilaa niille ensikertalaisille, jotka eivät välttämättä ole saman vuoden ylioppilaita.¹¹

Nykytilassa korkeakoulut voivat järjestää avoimen korkeakouluopetuksen opintoja maksullisesti tai maksutta omien päätöstensä mukaisesti, eikä maksuttomuutta voida kohdistaa vain tietylle ryhmälle, esimerkiksi nuorille. Nykytilan säilyttäminen ei lisää nuorten mahdollisuuksia osallistua avoimeen opetukseen välittömästi toisen asteen jälkeen eikä loisi yhtenäistä ohjauksen mallia nivelvaiheeseen. Siirtymien nopeuttaminen ja koetun kuormituksen vähentäminen jäisivät epävarmoiksi ja kokeiluluonteista, arvioitavissa olevaa kokonaisuutta ei syntyisi.

Toiselta asteelta korkeakouluopintoihin siirtymistä voitaisiin nopeuttaa lisäämällä aloituspaikkoja korkeakouluihin. Aloituspaikkoja on lisätty useaan kertaan viimeisten vuosien aikana. Opetus- ja kulttuuriministeriö lisää korkeakouluille rahoitusta kertaluontoisiin aloituspaikkalisäyksiin myös vuonna 2026. Lisäykset toteutetaan kehysriihessä linjatun 100 milj. euron lisämäärärahalla, josta osa suunnataan opintosetelikokeiluun ja osa aloituspaikkalisäyksiin. Lisäykset suunnataan kasvualoille ja ensikertalaisille. Lisäyksellä saadaan yhteensä noin 810 lisäaloituspaikkaa yliopistoihin ja ammattikorkeakouluihin. Aloituspaikkalisäysten ja niihin suunnattavan rahoituksen tulisi olla erittäin mittavia, jotta niillä saavutettaisiin merkittäviä vaikutuksia korkeakoulutukseen siirtymisen nopeutumisessa ja koulutustason nostamisessa. Julkisen talouden nykyinen tilanne ei kuitenkaan mahdollista näin suuren mittaluokan panostuksia lisäaloituspaikkoihin.

Toiselta asteelta valmistuvien siirtymiä voidaan nopeuttaa vähentämällä moninkertaista koulutukseen hakeutumista ja opiskelupaikan saamista ja lisäämällä näin paikkoja vailla aiempaa opiskelupaikkaa tai tutkintoa oleville. Tähän pyritään jo käytössä olevilla ensikertalaisikiintiöillä. Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys (HE 191/2025) niin sanotusta yhden opiskeluoikeuden säännöstä. Kyseisen säännöksen tavoitteena on myös vähentää uusien opiskeluoikeuksien hakemista. Myös lisäämällä siirto-opiskelun mahdollisuuksia ja näin vähentämällä tutkinto-opiskelijoiden hakeutumista uuteen tutkintoon johtavaan koulutukseen vapautuisi paikkoja nuorille, joilla ei ole vielä opinto-oikeutta korkeakoulussa. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa yliopistojen siirtohakujen kehittämishanketta. Sen tulokset ovat hyödynnettävissä opintosetelikokeilun rinnalla, mutta eivät myöskään yhtenä toimenpiteenä ratkaise kokoluokaltaan suurta korkeakouluopintoihin siirtymisen nopeuttamisen kysymystä. Myös toisen samantasoisien tutkinnon maksullisuus nopeuttaisi siirtymistä vapauttamalla paikkoja ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakeville. Kyse olisi tehokkaasta toimenpiteestä. Kysymys tutkintojen maksullisuudesta on kuitenkin iso periaatteellinen ja koulutuspoliittinen kysymys, joka vaatii laajan yhteiskunnallisen keskustelun eikä ole ratkaistavissa nopealla aikataululla hallituskauden loppupuolella.

Korkeakoulujen saama valtionrahoitus voitaisiin kytkeä entistä tiiviimmin tutkinnon suorittamisaikaan. Suoritetut opintopisteet voitaisiin myös ottaa rahoitusperusteeksi. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmalleja on muutettu vuodesta 2025 alkaen siten, että määräajassa suoritetuista tutkinnosta maksetaan aiempaa suuremman kertoimen mukaista rahoitusta. Rahoitusmalleja koskeva uudistaminen on tarkoitus ajoittaa korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision toimenpiteiden toteuttamisaikatauluun. Korkeakoulujen seuraava

¹¹ Opetus- ja kulttuuriministeriö, Ensikertalaisten pääsy korkeakouluun. Opetus- ja kulttuuriministeriön politiikka-analyysijä 2022:2. Tekijät: Hyvönen, Ilmari; Kalenius, Aleksi; Karhunen, Hannu. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/e5f4ffdf-c190-41e6-bcb0-fb2419800a79/content>

sopimuskausi alkaa vuonna 2029, mikä on luonteva ajankohta myös uusien rahoitusperusteiden voimaan tuloon.

Toisen samantasoisien tutkinnon maksullisuus nopeuttaisi siirtymistä vapauttamalla paikkoja ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakeville. Kyse olisi tehokkaasta toimenpiteestä. Kysymys tutkintojen maksullisuudesta on kuitenkin iso periaatteellinen ja koulutuspoliittinen kysymys, joka vaatii laajan yhteiskunnallisen keskustelun eikä ole ratkaistavissa nopealla aikataululla hallituskauden loppupuolella.

Korkeakouluopintoihin siirtymistä voitaisiin nopeuttaa myös hyödyntämällä aiemmin hankitun osaamisen tunnustamista ja tutkinnon tai sen osien suorittamista mahdollistamalla osaamisen osoittaminen näytöin. Korkeakoulututkinnon suorittaminen ainoastaan näyttöihin perustuen vaatisi laajaa koulutuspoliittista keskustelua.

Vaikuttavin tapa nopeuttaa siirtymää toiselta asteelta korkeakoulutukseen olisi mahdollistaa kaikkien kelpoisuusvaatimukset täyttävien hakijoiden sisäänotto korkeakouluihin. Eräiden maiden esimerkit osoittavat, että näin saadaan erittäin suuri osa ikäluokasta korkeakoulutuksen piiriin. Esimerkiksi Ranskassa, jossa noudatetaan ei-valikoivaa valintamenettelyä, 83 prosenttia hakijoista aloitti korkeakouluopinnot vuonna 2024 ja vain viisi prosenttia ei tullut valituksi korkeakoulutukseen. Tällaisissa malleissa korkeakoulut kuitenkin karsivat suuren osan opiskelijoita opintojen alkuvaiheessa, mistä johtuen malli ei suoraan vaikuta koulutustasoa nostavasti. Näin suuri muutos korkeakoulujen valintamenettelyihin vaatisi erittäin laajaa yhteiskunnallista keskustelua ja opiskelijamäärän huomattavan lisäyksen vuoksi huomattavia lisäresursseja.

Edellä esitetyt vaihtoehdot edellyttäisivät laajamittaisia muutoksia korkeakoulutuksen ohjaukseen ja rahoitukseen ja siten laajaa poliittista yksimielisyyttä ja valmisteluprosessia. Nykytilanteessa tarkoituksenmukaisin ja toteuttamiskelpoisin malli on opintosetelikokeilu, jolla voidaan rajata kohderyhmä erityisesti nuoriin ja saada kokeilun kautta tuloksia, joita voidaan hyödyntää myöhemmin laajamittaisemmin.

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu useita opintosetelikokeilun toteuttamisvaihtoehtoja esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta, jotka koskevat toiselta asteelta korkeakoulutukseen siirtymisen tukemista ja nopeuttamista sekä nuorten kokeman kuormituksen vähentämistä. Tarkastellut vaihtoehdot koskevat kokeilun kohderyhmää, setelin enimmäislaajuutta ja käyttöaikaa, ohjauksen roolia sekä toimeenpanoa.

Opintosetelin enimmäislaajuutta on tarkasteltu eri vaihtoehdoilla. Esitettyä 30 opintopistettä pienempi laajuus (esimerkiksi 15 opintopistettä) heikentäisi nuorten mahdollisuuksia saada riittävää kokemusta eri aloista ja suorittaa väylä- tai polkuopintoja siinä laajuudessa, että vaikutuksia siirtymään voitaisiin luotettavasti arvioida. Esitettyä suurempi laajuus (esimerkiksi 45 tai 60 opintopistettä) puolestaan lisäisi kokeilun kustannuksia ja kasvattaisi riskiä, että opintoseteliä hyödynnetään tutkinto-opintojen vaihtoehtona, mikä voisi viivästyttää tutkinto-opintojen aloittamista. Esityksen mukainen 30 opintopisteen laajuus vastaa tavanomaisesti yhden lukukauden opintoja, on ohjattavissa ja arvioitavissa, ja tukee siirtymätavoitetta ilman, että siitä muodostuu tutkintokoulutuksen vaihtoehto.

Myös opintosetelin käyttöajan pituutta sekä sen alkamishetkeä suhteessa valmistumiseen ja oikeuden syntymiseen on arvioitu eri vaihtoehdoilla. Esiteylittyä lyhyempi, esimerkiksi yhden vuoden käyttöaika heikentäisi mahdollisuutta yhdistää opintoja esimerkiksi työn tai asevelvollisuuden kanssa ja asettaisi asevelvollisuutta suorittavat muita heikompaan asemaan. Esitettyä pidempi, esimerkiksi kolmen vuoden, käyttöaika lisäisi puolestaan riskiä siirtymän

pidentymiseen. Käyttöajan sitominen esityksen mukaisesti oikeuden syntymiseen varmistaa, että kaikilla on tosiasiallisesti samanpituisen käyttöaika riippumatta valmistumisajankohdasta ja sen suhteesta kokeilun voimaantuloon ja tukee kokeilun yhdenvertaisuutta ja arvioitavuutta.

Kokeilun kohderyhmää on arvioitu iän, toisen asteen tutkinnon suoritusajankohdan ja hakuvelvoitteen perusteella. Vaihtoehtoina ovat olleet matalampi ikäraja (esim. alle 25 vuotta), kohorttiehdon poistaminen tai lieventäminen sekä oikeuden rajaaminen vain niille, jotka eivät ole saaneet opiskelupaikkaa. Ikärajan madaltaminen pienentäisi kohderyhmää, mutta ohjaisi toimenpiteen pois niistä nuorista aikuisista, joiden siirtymä korkeakoulutukseen ajoittuu tyypillisesti myöhemmäksi, erityisesti ammatillisen koulutuksen puolella. Kohorttirajauksen poistaminen heikentäisi kokeilun arvioitavuutta ja kasvattaisi kustannus- ja kapasiteettiriskejä.

Toisen asteen tutkinnon suorittamisaikaa koskeva rajausta tulee kohdentaa ajallisesti selkeästi rajautuvaan valmistuneiden ikäluokkaan. Ylioppilastutkinnon syksyn varsinaisena valmistuspäivänä (5.12.2025) tutkinnon suorittaneet muodostavat yhtenäisen kohderyhmän. Syksyllä 2025 varsinaista valmistuspäivää aiemmin valmistuneet ovat suorittaneet ylioppilastutkinnon kokeet jo kevään 2025 tai sitä aikaisemmillä tutkintokerroilla. Tutkinnon suorittamisaikaa koskevan aikarajauksen pidentäminen alkamaan jo 1.7.2025 laajentaisi kokeilun kohderyhmän kaikkiin syksyn 2025 ylioppilaisiin, mutta laajentaisi kohderyhmää merkittävästi ammatillisen koulutuksen osalta, jossa valmistumisia tapahtuu ympäri vuoden, mikä vaikeuttaisi kokeilun kustannusten ennakoitavuutta sekä vaikutusten arviointia.

Hakuvelvoitteen osalta valmistelussa on arvioitu hakuvelvoitteen tarpeellisuutta ylipäättään sekä sen rajaamista korkeakoulujen yhteishakuun. Vaihtoehtona on tarkasteltu ensinnäkin mallia, jossa opintosetelikokeiluun ei liitettäisi lainkaan hakuvelvoitetta. Tällöin opintosetelioikeus perustuisi yksin siihen, että henkilö on suorittanut ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa Suomessa alle 29-vuotiaana säädetyllä aikajaksolla, eikä oikeus olisi sidottu tutkintoon johtavaan koulutukseen hakeutumiseen. Tällainen malli olisi teknisesti yksinkertaisesti toteutettavissa, koska oikeuden toteaminen olisi rekisteriperusteisesti verrattain suoraviivaista. Samalla toimeenpano kuitenkin irtoaisi yhteishaun tuottamasta opintosetelioikeuden yhtenäisestä todentamispisteestä, jolloin kokeilun kohderyhmä ja opintosetelin käyttöoikeuden alku hajautuisivat eri ajankohtiin. Tämä vaikeuttaisi myös vaikutusten arviointia (esim. siirtymien nopeutuminen, hakeutumiskäyttäytyminen, korkeakoulujen kuormitus), koska vertailukelpoista, koko maan kattavaa käyttöoikeuden alkupistettä ei olisi. Lisäksi kohderyhmän koko olisi vaikeammin ennakoitavissa, koska opintoseteli kohdistuisi myös nuoriin, joilla ei ole tosiasiallista aikomusta hakea tutkintokoulutukseen. Se lisäisi taloudellista ja ohjauksellista kuormitus- ja kustannusriskiä suhteessa kokeilulle varattuun rahoitukseen ja korkeakoulujen kapasiteettiin. Näistä syistä kokeilun toteuttaminen ilman hakuvelvoitetta ei olisi tarkoituksenmukaista siirtymien nopeuttamista koskevaan kokeilun päätavoitteeseen nähden eikä tukisi kokeilun arvioitavuutta ja hallinnollista selkeyttä.

Hakuvelvoite voisi koskea sekä korkeakoulujen yhteishakua että erillisvalintoja tai se voitaisiin kohdentaa ainoastaan yhteishakuun. Yhteishaku on valtakunnallisesti yhdenvertainen ja selkeä hakumenettely, josta hakutiedot ovat luotettavasti todennettavissa. Siihen kytketty hakuvelvoite voitaisiin toteuttaa hallinnollisesti kevyesti ja yhdenmukaisesti. Kokeilun kohderyhmä muodostuisi myös ajallisesti yhtenäisellä tavalla, mikä tukisi kokeilun vaikutusten arviointia. Korkeakoulujen erillisvalintoihin liittyvät aikataulut vaihtelevat korkeakouluittain, joten niiden käyttäminen hakuvelvoitteen täyttymisen osoituksena ei olisi yhdenvertaista eikä arvioinnin kannalta luotettavaa.

Hakuvelvoite voisi kohdistua korkeakoulujen yhteishakuun ajallisesti eri tavoin. Jos nuoren tulisi hakea korkeakoulujen yhteishaussa tietyn ajan (esimerkiksi yhden vuoden) kuluessa toisen

asteen tutkinnon suorittamisesta, rajausta mahdollistaisi sen, että nuori voi hakea yhteishaussa elämäntilanteensa kannalta tarkoituksenmukaisimpana ajankohtana. Tällainen hakuvaihtoehto edellyttäisi kuitenkin kokeilun voimassaolon jatkamista vuoteen 2031 saakka, jotta myös keväällä 2028 toisen asteen tutkinnon suorittaneet saisivat opintoselityksensä aina kahden vuoden käyttöajan. Toinen vaihtoehto olisi velvoittaa nuori hakemaan korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen siinä korkeakoulujen yhteishaussa, joka järjestetään välittömästi hänen toisen asteen tutkintonsa suorittamisen jälkeen. Tämä tukisi tehokkaimmin kokeilun keskeistä tavoitetta nopeuttaa siirtymistä toiselta asteelta korkeakoulutukseen. Tämä vaihtoehto kohtelisi kuitenkin nuoria eri tavalla toisen asteen tutkinnon valmistumisajankohdan perusteella, kun toisten tulisi hakea syksyn yhteishaussa, jossa koulutustarjonta ei ole valtakunnallisesti yhtä kattava kuin kevään yhteishaussa.

Valmistelussa on tunnistettu myös se, että hakuvaihtoehtoon sisältyy mahdollisia kielteisiä vaikutuksia nuorten näkökulmasta. Velvollisuus hakea määrättyssä aikataulussa voi lisätä nuorten kokemaa painetta tilanteissa, joissa oma koulutus- tai uravalinta ei ole vielä selkiytynyt, tai joissa sopivia hakukohteita ei ole tarjolla siinä yhteishaussa, johon vaihtoehto kohdistuu. Erityisesti valmistumista seuraava syksyn yhteishaku sisältää vähemmän hakukohteita kuin kevään yhteishaku, mikä voi johtaa siihen, että osa nuorista hakee vaihtoehtoon täyttääkseen koulutuksiin, joita he eivät tosiasiallisesti pidä ensisijaisina vaihtoehtoinaan. Valmistelussa on kuitenkin arvioitu, että hakuvaihtoehto on välttämätön kokeilun tavoitteiden toteutumiseksi ja vaikutusten arvioimiseksi ja että vaihtoehtoon aiheuttamia haitallisia vaikutuksia voidaan lieventää ohjauksen avulla sekä sitomalla vaihtoehto viimeistään kevään yhteishakuun, jossa koulutustarjonta on kattavin.

Opintoselityksen ulkopuolelle voitaisiin rajata ne, jotka ovat haussa saaneet opiskelupaikan, mutta eivät ole sitä vastaanottaneet. Tällainen rajausta ei lisäisi todennäköisyyttä siihen, että nuori ottaisi opiskelupaikan vastaan. Jos rajausta toteutettaisiin, nuoret voisivat kuitenkin saada opintoselityksen hakemalla sellaiseen koulutukseen, johon he varmasti eivät voi tulla valituksi. Kokeilulla ei ole tarkoitusta kannustaa nuoria hakeutumaan koulutuksiin, joihin he eivät tosiasiallisesti halua tulla valituiksi. Kokeilussa ei myöskään ole tarkoituksenmukaista luoda kannusteita siihen, että yhteishaussa tehdään taktisia valintoja opintoselitysoikeuden saamiseksi, vaan nuorten tulee voida hakea korkeakoulujen yhteishaussa aitojen koulutustarjontansa mukaisesti. Opintoselityskokeiluun liittyvä hakuvaihtoehto lisäisi nuorten kokemaa painetta ja stressiä sekä kuormittaisi yhteishakujärjestelmää ja vääristäisi sen tarkoitusta. Esityksen mukainen hakuvaihtoehto kohdistaa opintoselityksen aidosti toisen asteen ja korkeakoulutuksen niveliin oleviin nuoriin. Myös ikäraja vaikuttaa osaltaan siihen, opintoselitys kohdentuu niille, joiden tarve liittyy korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen siirtymiseen, eikä esimerkiksi tutkinnon osien suorittamiseen täydennyskoulutustarkoituksessa.

Lisäksi opintoselitykseen liitettävää hakuvaihtoehtoa on arvioitu suhteessa ammatillisiin valmiuksiin antavaa koulutusta vailla olevien nuorten työttömyysetuutta koskevaan hakuvaihtoehtoon, josta on säädetty työttömyysturvalaissa. Ehdotettuun opintoselityskokeiluun ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi liittää työttömyysturvalain mukaista hakuvaihtoehtoa hakea vähintään kahteen syksyllä alkavaan koulutukseen. Työttömyysturvalain velvoitteet koskevat toimeentuloturva- ja perustuvat sosiaaliturvajärjestelmän vastikkeellisuuteen, kun taas opintoselitys on koulutuspoliittinen kokeilu, jonka tarkoituksena on tukea nuorten siirtymää ja tarjota mahdollisuus tutustua korkeakouluopintoihin ilman, että asetetaan tarpeettomia rajoituksia koulutuksen valinnanvapauteen. Työttömyysturvalain mukaisen hakuvaihtoehtoon määrittely myös opintoselityksen edellytykseksi rajoittaisi nuoren oikeutta hakea haluamaansa koulutukseen eikä olisi välttämätöntä kokeilun tavoitteiden kannalta. Mahdollinen sekaantumisen riski työmarkkinatuen hakuvaihtoehtoihin ehkäistään selkeällä viestinnällä.

Esityksen mukaiset kohderyhmän rajaukset kohdentavat opintosetelin niille, joiden osalta se todennäköisimmin edistää siirtymää korkeakoulutukseen ja on myös arvioitavissa.

Esitystä valmisteltaessa on arvioitu lisäksi erilaisia malleja liittyen opintosetelin käyttöä ja korkeakouluun hakeutumista koskevaan ohjaukseen. Jos kokeiluun ei sisältyisi oikeutta avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin hakeutumiseen ja niiden suorittamiseen liittyvään ohjaukseen, nuorten kokemaa epävarmuutta ei voitaisi yhtä tehokkaasti vähentää, mikä on keskeinen tekijä siirtymien nopeuttamisen ja sujuvoittamisen kannalta. Korkeakoulujen tarjoama ohjaus täydentää nykyistä toisen asteen koulutuksen järjestäjien velvollisuutta antaa jatko-opintoihin hakeutumista koskevaa ohjausta myös vuoden ajan tutkinnon suorittamisen jälkeen. Toisen asteen koulutuksenjärjestäjiä koskeva jälkiohjausvelvoite ei useinkaan voi kattaa korkeakoulujen koulutustarjonnan, eri tutkintojen sisältöjen tai avoimen väylän ja polkuopintojen kokonaisuuksien tuntemusta samalla tarkkuudella kuin korkeakoulujen oma ohjaus. Ohjauselementin sisällyttäminen kokeiluun vahvistaa sen vaikuttavuutta ja mahdollistaa mallin, jossa toisen asteen jälkiohjaus ja korkeakoulujen tarjoama ohjaus muodostavat toisiaan täydentävän kokonaisuuden toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa. Korkeakoulujen ohjauksella voidaan tarjota sellaista syventävää tietoa korkeakouluopinnoista, opiskelutavoista, koulutusalojen välisistä eroista ja tutkintoon johtaviin opintoihin siirtymisen reiteistä, jota toisen asteen ohjauksessa ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista käsitellä yhtä laajasti. Tämän vuoksi ohjauksen sisällyttäminen opintosetelikokeiluun on arvioitu välttämättömäksi kokeilun tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kokeilun toteutuksen eri vaihtoehtoina on tarkasteltu keskitettyä tietojärjestelmälustaa (Opin.fi-palvelu) ja hajautettua toimeenpanoa korkeakouluittain. Hajautettu malli lisäisi nuorten kannalta koulutustarjonnan pirstaleisuutta ja vaikeuttaisi tarjonnan löydettävyyttä ja vertailtavuutta, sekä heikentäisi kokeilun seurannan ja arvioinnin tietopohjaa. Keskitetty verkkopalvelu mahdollistaa yhdenvertaisemman saavutettavuuden, läpinäkyvän seurannan ja hallitun rahoituksen kohdentamisen toteutuneiden suoritusten perusteella. Toisaalta korkeakoulujen valmiudet koulutustarjontansa tuomiseen Opin.fi-palveluun vaihtelevat, mikä johtaa siihen, että opintosetelikokeilussa ei ole käytettävissä korkeakoulujen avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa täysimittaisesti, ainakaan heti kokeilun alkuvaiheessa. Keskitetty ratkaisu on kuitenkin nuoren kannalta selkeämpi ratkaisu, kun korkeakoulujen tarjonta löytyy yhdestä paikasta ja opintojaksoille myös ilmoittaudutaan samassa palvelussa.

Esityksen mukaan rahoitus kohdentuu korkeakouluille kohdejoukkoon kuuluvien nuorten opin.fi -palvelussa tekemien ilmoittautumisten (opintopisteiden määrä) perusteella. Vaihtoehtoisesti rahoitus voitaisiin myöntää korkeakouluille opintosetelikokeilussa toteutuneiden opintopisteiden perusteella. Toteutumien seuranta vaatisi kuitenkin erillistä raportointia ja olisi hallinnollisesti raskas toteuttaa.

Esitystä valmisteltaessa on vaihtoehtoina tarkasteltu lisäksi kokeilun rajaamista valituille alueille tai esityksen mukaista koko maan kattavaa kokeilua. Aluekohtainen rajausta heikentäisi yhdenvertaisuutta ja kokeilun arvioitavuuden yleispätevyyttä. Koko maan kattava kokeilu tukee tasapuolista saavutettavuutta ja tuottaa vertailukelpoista seurantatietoa.

Vaihtoehtoisina hallinnollisina toteuttamistapavaihtoehtoina on arvioitu suoraan lakiin perustuvaa oikeutta opintoseteliin ja erillistä hakumenettelyä. Opintoseteliin kytkettävä erillinen hakemus- ja päätösmenettely lisäisi hallinnollista kuormaa ja viivästyttäisi kokeilun toimeenpanoa ilman lisäarvoa kokeilun vaikuttavuuteen. Esityksen mukainen malli perustuu laissa säädettyyn oikeuteen ilmoittautua avoimeen korkeakouluopetukseen maksutta ehtojen täytyessä, mikä on ratkaisuna yksinkertainen, hallinnollisesti mahdollisimman kevyt ja nuorille helposti viestittävä.

Edellä kuvattujen vaihtoehtojen perusteella valittu malli on tarkoituksenmukaisin suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Se on toteutettavissa kustannustehokkaasti, tukee korkeakoulutuksen yhdenvertaista saavutettavuutta ja mahdollistaa kokeilun vaikutusten luotettavan seurannan ja arvioinnin. Samalla se rajoittaa osaoptimoinnin ja siirtymien viivästymisen riskiä opintosetelin enimmäislaajuuden ja käyttöajan kautta sekä vahvistaa nuorten päätöksenteon tietopohjaa ohjauksen avulla.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Valintamenettelyt korkeakoulutukseen vaihtelevat paljon maittain. OECD:n Education at a Glance 2025-julkaisun mukaan puolessa maista, joista tietoja on saatavissa, on ei-valikoiva valinta. Tällainen menettely mahdollistaa sen, että kaikki, jotka täyttävät kelpoisuusvaatimukset, pääsevät laajalti korkeakoulutukseen. Useimmissa maissa on kuitenkin rajallisesti opiskelupaikkoja tietyille aloille (esimerkiksi lääketiede). Siten avoimen pääsyn järjestelmissäkin osa hakijoista voi jäädä valitsematta haluamaansa koulutukseen, mutta tulla valituksi jonkin toisen alan koulutukseen. Suomessa korkeakouluun valittujen ja opinnot aloittaneiden osuus hakijoista oli vuonna 2024 vertailumaista pienin, 29 prosenttia. Lisäksi 12 prosenttia tuli valituksi mutta ei aloittanut opintoja. Kokonaan valitsematta jäi 59 prosenttia. Esimerkiksi Ranskassa 83 prosenttia hakijoista aloitti opinnot ja vain viisi prosenttia ei tullut valituksikaan. Karsivaa opiskelijavalintaa kuitenkin toteutetaan opintojen alkuvaiheen opiskelumenestyksen perusteella, eikä kaikilla ole mahdollisuutta suorittaa tutkintoa aloittamissaan opinnoissa.

(täydentyy)

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksestä on pyydetty lausuntoja lausuntopalvelu.fi -palvelussa x.x.2026–x.x.2026. Lausunnot ja muut hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa xxx tunnuksesta yyy. Lausunnon antoi yhteensä xx tahoa.

(täydennetään lausuntokierroksen jälkeen)

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1. Yliopistolaki

8 b §. *Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteli.* Pykälässä säädettäisiin määräaikaisesta avoimen korkeakouluopetuksen opintosetelikokeilusta, jossa toiselta asteelta valmistuvat ja ilman korkeakoulupaikkaa jäävät nuoret voisivat osallistua maksutta enintään 30 opintopisteen laajuiseen avoimeen korkeakouluopetukseen. Säännös koskisi sekä avoimen yliopisto-opetuksen että avoimen ammattikorkeakouluopetuksen opintoja ja se ehdotetaan lisättäväksi sekä yliopistolakiin että ammattikorkeakoululakiin sisällöltään yhteneväisenä. Ehdotettava väliaikainen pykälä sijoitettaisiin yliopistolakiin tutkinto-opetuksen maksuttomuutta ja muuta toimintaa koskevia maksuja koskevan 8 §:n ja hakemusmaksuja koskevan 8 a §:n jälkeen.

Opintoseteli ei olisi nuorille maksettava rahasuoritus eikä siitä tehtäisi yksilöllistä hallintopäätöstä, vaan ehdotettavan säännöksen mukaisesti seteliin oikeutetuilla olisi oikeus osallistua avoimeen korkeakouluopetukseen rajatusti maksutta. Korkeakouluille aiheutuvien kustannusten korvaaminen perustuisi opetus- ja kulttuuriministeriön harkinnanvaraiseen rahoitukseen yliopistolain ja ammattikorkeakoululain yleisten rahoitussäännösten mukaisesti. Näitä rahoitusjärjestelyitä ja kokeilun toimeenpanoa kuvataan tarkemmin esityksen luvussa 9.

Kokeilu olisi määräaikainen. Säännöksen voimassaolosta ja siten kokeilun soveltamisajasta säädettäisiin erikseen lakiehdotuksen voimaantulosäännöksessä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin opintoseteliin oikeutetusta kohderyhmästä. Opintoseteliin olisivat oikeutettuja henkilöt, jotka ovat alle 29-vuotiaana suorittaneet Suomessa ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa, ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon, 1 päivänä joulukuuta 2025 ja 30 päivänä kesäkuuta 2028 välisenä aikana. Ensimmäisellä toisen asteen tutkinnolla tarkoitetaan henkilön ensimmäistä Suomessa suorittamaa toisen asteen tutkintoa, joko ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) mukaista ylioppilastutkintoa tai ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaista ammatillista tutkintoa. Jos henkilö on aiemmin suorittanut jonkin toisen asteen tutkinnon, hän ei olisi oikeutettu opintoseteliin, vaikka suorittaisi uuden toisen asteen tutkinnon mainitun ajanjakson aikana. Rajausta kohdistaisi kokeilun nimenomaisesti niihin nuoriin, jotka siirtyvät ensimmäistä kertaa toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheeseen. Toisen asteen tutkinnon suorittamisaikaa koskeva rajausta perustuu kohorttiajatteluun ja kokeilun rajallisiin resursseihin ja sillä varmistetaan, että kokeilu kohdistuu ajallisesti rajattuun joukkoon ja että sen vaikutuksia voidaan arvioida luotettavasti.

Opintosetelin saamisen edellytyksenä olisi, että henkilö on suorittanut ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa Suomessa. Rajausta on tarpeen, jotta ulkomailta ei hakeuduttaisi Suomeen ensisijaisesti opintosetelin saamisen tarkoituksessa ja jotta kokeilu kohdentuisi sen tarkoituksen mukaisesti suomalaisessa koulutusjärjestelmässä toisen asteen suorittaneiden nuorten siirtymien parantamiseen. Lisäksi Suomessa suoritettujen tutkintojen todentaminen on viranomaisrekistereistä luotettavasti ja yhdenvertaisesti varmistettavissa, mikä keventää hallinnollista taakkaa ja tukee kokeilun vaikutusten arviointia.

Oikeus opintoseteliin rajattaisiin henkilöihin, jotka ovat suorittaneet Suomessa ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa alle 29-vuotiaana säädetyllä ajanjaksolla. Säännökseen sisältyvä ikäraja (29 vuotta) vastaisi nuorisolaissa (1285/2016) käytettyä ikärajaa ja tukisi kokeilun kohdentamista nimenomaan nuorille. Ikäraja perustuu koulutuspoliittiseen tavoitteeseen nostaa väestössä nuorten aikuisten koulutustasoa ja sujuvoittaa nuorten pääsyä korkeakoulutukseen. Myöhäisnuoruudessa eletään merkittävää siirtymävaihetta, siirtymää nuoruudesta aikuisuuteen. Suomessa korkeakoulutukseen hakeutuminen koskee myös merkittävää määrää alle 29-vuotiaita. Erityisesti ammatillisen koulutuksen suorittaneet hakeutuvat korkeakoulutukseen myös vanhempina, joten korkeakoulutukseen siirtymä koskee myös heitä. Nuoret kokevat jo tällä hetkellä koulutusvalintoja ja korkeakoulujen opiskelijavalintoja koskevia paineita. Nuorilla on myös vähemmän kokemuksia eri alojen opiskelusta, ammateista ja työelämästä. Nuoret tarvitsevat ikävaiheeseen liittyvistä syistä enemmän tukea siirtymävaiheessa mm. koulutusta kokeville valinnoille ja laajempia mahdollisuuksia tutustua korkeakouluopintoihin myös ei tutkintotavoitteisesti. Korkeakoulutukseen valitsematta jäämisen vuoksi pidetty välivuosi voi heikentää nuorten uskoa omiin kykyihinsä ja kouluttautumiseen. Samalla nuori voi jäädä ilman sosiaalisesti merkityksellistä yhteisöä. Tällaiset elämäkokemukset ovat haitallisia erityisesti nuorille.

Ikärajan liittäminen toisen asteen tutkinnon suorittamisajankohtaan on tarkoituksenmukainen ratkaisu myös toimeenpanon kannalta, koska tutkinnon valmistumispäivä on yksiselitteinen ja todennettavissa, eikä se edellytä iän tarkistamista opintoseteliä käytettäessä. Ikärajan kohdistaminen tutkinnon suorittamishetkeen tukee kokeilun kohdentumista nuoriin aikuisiin nivelvaiheessa riippumatta siitä, milloin henkilö myöhemmin käyttää opintoseteliä.

Ylioppilastutkinnolla on useita valmistumispäiviä vuodessa. Ylioppilastutkinnon suorittaminen edellyttää, että tutkinnon edellyttämät kokeet on suoritettu ja lukion oppimäärän opinnot ovat

valmiit. Syksyn 2025 ylioppilastutkintojen varsinainen valmistumispäivä on ollut 5.12.2025. Kevään 2028 ylioppilastutkintojen varsinainen valmistumispäivä on viikon 22 lauantai (3.6.2028) ja viimeinen valmistumispäivä viikon 24 keskiviikko (14.6.2028). Kokeiluun osallistuisivat syksyn 2025 ylioppilaista siten vain syksyn varsinaisena valmistumispäivänä (5.12.) tutkinnon suorittaneet. Tämä tarkoittaa, että syksyn 2025 ylioppilaista ne, jotka ovat suorittaneet ylioppilastutkinnon kokeet keväällä 2025 tai aiemmin, mutta jotka ovat suorittaneet lukion oppimäärän esimerkiksi vasta kesällä tai elokuussa 2025 ja sen vuoksi suorittaneet ylioppilastutkinnon syyskuussa 2025 eli ennen syksyn varsinaista valmistumispäivää, jäisivät kokeilun ulkopuolelle. Ammatillisia tutkintoja voidaan suorittaa ympäri vuoden, mutta niitä koskisi ylioppilastutkintoja vastaava suorittamisaikavaatimus eli tutkinto on tullut suorittaa aikavälillä 1.12.2025–30.6.2028. Myös ns. kaksois- ja kolmostutkintoa suorittavien osalta edellytyksenä on, että ensimmäinen toisen asteen tutkinto on suoritettu mainitulla aikavälillä. Kaksoistutkinnolla tarkoitetaan ammatillisen perustutkinnon sekä ylioppilastutkinnon suorittamista rinnakkain ja samanaikaisesti. Kaksoistutkinnossa opiskellaan ammatillinen tutkinto sekä lukio-opintoja ja osallistutaan ylioppilaskirjoituksiin. Niin sanotussa kolmoistutkinnossa opiskellaan lukion oppimäärä, ylioppilastutkinto ja ammatillinen perustutkinto. Kaksois- tai kolmoistutkintoa suoritettava, joka on suorittanut ensimmäisen kaksois- tai kolmoistutkintoon kuuluvista tutkinnoista mainitulla aikavälillä, on oikeutettu opintoseteliin ja voi käyttää sitä 2 momentissa säädetyn käyttöajan puitteissa myös samaan aikaan kuin suorittaa kaksois- tai kolmoistutkintoon kuuluvaa toista tutkintoa.

Lisäksi edellytyksenä olisi, että henkilö on hakenut korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja tämän lain voimaantulon jälkeen, mutta ei ole saanut tai vastaanottanut tällaista opiskelupaikkaa. Hakuvelvoite on ylipäättään tarpeellinen, jotta opintoseteli kohdentuisi henkilöille, joilla on tosiasiallinen pyrkimys siirtyä korkeakoulutukseen. Kokeilun tavoitteena on nopeuttaa siirtymistä toisen asteen koulutuksesta korkeakoulutukseen ja hakuvelvoite varmistaa, että opintoseteliä käytetään kokeilun tarkoituksen mukaisesti siirtymän tukemiseen eikä esimerkiksi yleisiin sivistyksellisiin tai harrastusluonteisiin taikka täydennyskoulutustarkoituksessa suoritettaviin opintoihin.

Opintosetelin saamisen edellytyksenä olisi, että henkilö on hakenut korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen korkeakoulujen yhteishaussa. Yhteishaku on valtakunnallisesti yhdenvertainen ja selkeä hakumenettely, josta hakutiedot ovat luotettavasti todennettavissa. Näin hakuvelvoite voidaan toteuttaa hallinnollisesti kevyesti ja yhdenmukaisesti. Kokeilun kohderyhmä muodostuu näin myös ajallisesti yhtenäisellä tavalla, mikä tukee kokeilun vaikutusten arviointia. Korkeakoulujen erillisvalintoihin liittyvät aikataulut vaihtelevat korkeakouluittain, joten niiden käyttäminen hakuvelvoitteen täyttymisen osoituksena ei olisi yhdenvertaista eikä arvioinnin kannalta luotettavaa.

Korkeakoulujen yhteishausta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan korkeakoulujen yhteishaku järjestetään joka vuosi keväisin ja syksyisin: 1) syksyllä alkavaan vieraskieliseen koulutukseen, Taideyliopiston koulutukseen ja Tampereen yliopiston teatterityön koulutukseen (kevään ensimmäinen yhteishaku); 2) muuhun kuin 1 kohdassa tarkoitettuun syksyllä alkavaan koulutukseen (kevään toinen yhteishaku); 3) keväällä alkavaan koulutukseen (syksyn yhteishaku). Hakija saa hakea kussakin yhteishaussa enintään kuuteen hakukohteeseen. Opintosetelin saamisen edellytyksenä olisi, että nuori on hakenut korkeakoulujen syksyn yhteishaussa, kevään ensimmäisessä yhteishaussa tai kevään toisessa yhteishaussa vähintään yhteen hakukohteeseen.

Hakuvelvoitteen mukaan nuoren tulisi hakea korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja lain

voimaantulon jälkeen. Hakuvelvoitteen sitominen viimeistään tutkinnon suorittamista ja lain voimaantuloa seuraavaan kevään yhteishakuun varmistaa, että kaikki kohderyhmään kuuluvat nuoret voivat täyttää velvoitteen yhteishaussa, jossa koulutustarjonta on valtakunnallisesti kattavin. Hakuvelvoitteen sitominen vasta lain voimaantulon jälkeiseen kevään yhteishakuun olisi välttämätöntä sen vuoksi, ettei ennen lain voimaantuloa toiselta asteelta valmistuneiden tai valmistuvien hakuvelvoite olisi takautuva. Hakuvelvoitteen täyttämiseksi joulukuussa 2025 tai keväällä 2026 valmistuneiden olisi kuitenkin mahdollista hakea myös kevään 2026 yhteishaussa. Valmistumisen jälkeisessä syksyn yhteishaussa hakeminen olisi myös mahdollista, mutta ei velvoittavaa. Näin kokeiluun osallistuvien nuorten asema ei muodostu epäyhdenvertaiseksi valmistumisajankohdan perusteella.

Opiskelupaikkaa tulisi kuitenkin hakea viimeistään kevään 2028 yhteishaussa. Tämä perustuu kokeilun rajalliseen kestoan. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa myös loppuvuodesta 2027 ja keväällä 2028 valmistuvien nuorten osallistuminen kokeiluun niin, että myös heillä on 2 momentin mukainen mahdollisuus käyttää opintoseteliä kahden vuoden ajan. Toisen asteen koulutusten eri valmistumisajankohdat vaikuttavat siihen, missä yhteishaussa hakuvelvoite tosiasiallisesti voidaan täyttää. Loppuvuodesta 2027 ja keväällä 2028 valmistuville nuorille ensimmäinen käytettävissä oleva hakumahdollisuus on lähtökohtaisesti kevään 2028 yhteishaku (ensimmäinen tai toinen), jolloin velvoite täyttyy ainoastaan kyseisessä haussa. Esitetyn mukainen hakuvelvoite varmistaa, että kaikilla kohderyhmään kuuluvilla on yhdenvertainen mahdollisuus täyttää hakuvelvoite vähintään yhdessä kevään yhteishaussa valmistumisajankohdasta riippumatta sekä käyttää seteliä kahden vuoden ajan.

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaan työttömyysetuuden saamisen yhtenä ehtona alle 25-vuotiaiden vailla ammatillista tutkintoa tai korkeakoulututkintoa olevilla on, että hän on hakenut vähintään kahteen syksyllä alkavaan ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen. Koska opintoseteliä koskeva hakuvelvoite ei vastaa työttömyysetuuden hakuvelvoitteita, opintosetelikokeilua koskevassa viestinnässä on tarpeen korostaa näiden hakuvelvoitteiden eroa. Tällä varmistetaan, ettei nuori erehdyksessä hae vain yhteen hakukohteeseen opintosetelin vuoksi ja menetä sen vuoksi työttömyysetuuden edellytykset täyttävää asemaansa.

Ehdotettavan säännöksen mukaan korkeakoulujen yhteishaussa hakenut olisi oikeutettu opintoseteliin paitsi tilanteessa, jossa hän ei ole saanut opiskelupaikkaa, myös silloin, kun hän on saanut opiskelupaikan, mutta ei ole ottanut sitä vastaan. Tällä varmistettaisiin, että kokeilu tukee kaikkia toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa olevia nuoria, joilla ei ole tutkinnonsuorittamisoikeutta korkeakoulussa. Jos nuori on saanut opiskelupaikan mutta ei ole ottanut sitä vastaan, hänen tilanteensa on tosiasiallisesti sama kuin nuoren, joka ei ole saanut paikkaa. Mahdollisuus käyttää opintoseteliä vähentää painetta ottaa vastaan opiskelupaikka vain väliaikaisena ratkaisuna ja tukee kokeilun tavoitetta edistää tarkoituksenmukaista siirtymää korkeakoulutukseen. Ratkaisu ehkäisee osaoptimointia ja keskeyttämisiä sekä antaa nuorille opintosetelin tarjoamien ohjauspalveluiden kautta mahdollisuuden arvioida eri hakukohteita, tutustua eri koulutusaloihin ja suunnitella realistisen polun kohti tutkintokoulutusta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin opintosetelin käytöstä, enimmäislaajuudesta ja käyttöajasta. Opintoseteliä voisi käyttää korkeakoulujen tarjoamiin yhteensä enintään 30 opintopisteen laajuisiin avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin, joko eri koulutusalojen yksittäisten opintojaksojen tai yhden koulutusalan laajempien opintokokonaisuuksien, esimerkiksi polku- ja väyläopintojen, suorittamiseen.

Opintoseteliä voisi käyttää yhdessä tai useammassa korkeakoulussa. Opintosetelin 30 opintopisteen enimmäislaajuus vastaisi noin yhden lukukauden (puolen vuoden) päätoimisia opintoja ja on mitoitettu tukemaan kokeilun tavoitetta tarjota rajattu, ohjattu ja tavoitteellinen

mahdollisuus tutustua eri koulutusalojen korkeakouluopintoihin sekä osallistumisen polku- ja väyläopintoihin ilman, että opintoseteli muodostaa vaihtoehdon tutkinto-opiskelulle. Näin rajattuna enimmäislaajuus edistäisi siirtymää korkeakoulujen tutkintokoulutukseen eikä viivästyttäisi tutkinto-opintojen aloittamista. Ehdotettu maksuttomien opintojen enimmäislaajuus koskisi vain opintosetelikokeilua ja korkeakoulut voisivat omilla päätöksillään tarjota avoimen korkeakoulutuksen opintoja maksuttomasti kokeilua laajemminkin kaikille, kuten nykyisinkin.

Opintoseteliä käytettäisiin avoimen korkeakouluopetuksen opintojaksojen maksamiseen Opin.fi-verkkopalvelussa. Opin.fi on suomalaisten yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteinen, kansallinen verkkopalvelu, joka kokoaa yhteen korkeakoulujen avoimen korkeakoulutuksen ja jatkuvan oppimisen tarjontaa yhteen paikkaan. Nuori ilmoittautuu avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin korkeakoulun omassa palvelussa ja maksaa nämä opinnot opintosetelillä Opin.fi-verkkopalvelussa. Nuori voisi ilmoittautua esimerkiksi useamman korkeakoulun ja alan opintojaksoille tutustuakseen eri korkeakoulutusmahdollisuuksiin laaja-alaisesti. Tavoitteena on, että korkeakoulut koostaisivat avoimen korkeakouluopetuksen koulutustarjonnastaan valmiita kokonaisuuksia, jotka olisi suunnattu opintosetelin kohderyhmälle. Opintoseteliä voisi kuitenkin käyttää kaikkeen korkeakoulun opin.fi-palveluun tuomaan avoimeen korkeakouluopetuksen tarjontaan. Opintoseteliä voisi käyttää myös yksittäisen korkeakoulun tarjoamaan avoimen korkeakouluopetuksen polku-/väyläkokonaisuuteen, jonka suorituksia tietyin kriteerein korkeakoulu käyttää opiskelijavalinnan perusteena. Opintosetelikokeilun toimenpanosta ja Opin.fi-palvelusta on kerrottu tarkemmin esityksen luvussa 9.

Esitetyn säännöksen mukaan opintoseteli oikeuttaisi myös näihin opintoihin hakeutumiseen ja niiden suorittamiseen sekä tutkintoon johtavaan koulutukseen hakeutumiseen liittyvään ohjaukseen. Korkeakoulujen näkökulmasta tämä tarkoittaa velvoitetta opintoseteliä ka korkeakoulutukseen hakeutumista koskevien ohjauspalveluiden kehittämiseen ja tarjoamiseen. Tarkoituksena on, että korkeakoulut kehittävät yhteiset ohjauksen käytännöt. Ohjaukseen voisi sisältyä sekä ryhmille suunnattua ohjausta että yksilöohjausta. Ohjauksella tuettaisiin avoimina korkeakouluopintoina suoritettavien opintojen suunnittelua ja suorittamista. Koska korkeakoulujen koulutustarjonta ja tutkinnon suorittaneiden työskentelymahdollisuudet ovat hyvin laajat, nuorilla ei useinkaan ole ennalta kattavaa kuvaa korkeakoulutustarjonnasta ja koulutuksen jälkeisistä työskentelymahdollisuuksista. Suosituimmat hakukohteet ovatkin usein koulutusaloilla, joilla on helposti tunnistettavia ammatteja. Ohjauksen tavoitteena olisi tuottaa opiskelijoille kokonaiskuva tarjottavista opintokokonaisuuksista ja tukea opiskelijoita tunnistamaan omia vahvuuksia ja mielenkiinnon kohteita vastaavia opintoja. Toisen asteen oppilaitoksilla ei ole mahdollisuutta esitellä laajaa ja uusiin osaamistarpeiden mukaan jatkuvasti muuttuvaa korkeakoulutuksen tarjontaa yhtä kattavasti kuin korkeakouluilla. Korkeakoulut voisivat tuoda sekä ohjauksessa että avoimen korkeakoulutuksen koulutustarjonnassa esiin tutkimus- ja kehittämistoiminnan myötä syntyneitä uusia koulutusaloja tai muusta syystä nuorten vähemmän tuntemia koulutusmahdollisuuksia. Ohjaus tukisi näin ollen myös korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen hakeutumista, koska opintosetelin avulla opiskelijalla olisi parempi kokonaiskuva korkeakoulujen tutkintoon johtavan koulutuksen tarjonnasta.

Opintosetelin käyttöaika olisi kaksi vuotta siitä ajankohdasta, jolloin henkilölle 1 momentin perusteella ensimmäisen kerran syntyy oikeus opintoseteliin. Oikeus opintosetelin käyttämisen alkaa, kun kaikki 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät ja korkeakoulujen yhteishaun tuloksista ja opiskelupaikan vastaanottamistiedoista käy ilmi, ettei henkilö ole saanut tutkinnonsuorittamisoikeutta. Ehdotettavan kahden vuoden käyttöajan tarkoituksena on tukea nuorta toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa. Kahden vuoden käyttöaika antaisi

joustavan mahdollisuuden opintojen suorittamiseen myös työssäkäynnin ohella sekä huomioisi myös asevelvollisuuden suorittamisen. Käyttöajan sitominen oikeuden syntymiseen kytkee käyttöajan nimenomaisesti siihen ajankohtaan, jolloin henkilö tosiasiallisesti voi käyttää opintoseteliä sekä varmistaa, että kaikilla opintoseteliin oikeutetuilla on yhtäläinen ja täysimääräinen kahden vuoden käyttöaika riippumatta siitä, milloin he ovat suorittaneet toisen asteen tutkinnon suhteessa kokeilun voimassaoloon.

Opintosetelin käyttöoikeudella tarkoitetaan oikeutta käyttää seteliä avoimen korkeakouluopetuksen opintojen maksamiseen Opin.fi-palvelussa. Opinnot, joihin on ilmoittauduttu opintoseteliä hyödyntäen, suoritetaan korkeakoulun myöntämän ajallisesti rajatun opinto-oikeuden mukaisesti eli ne voidaan suorittaa loppuun riippumatta opintosetelin käyttöoikeuden voimassaolosta.

7.2. Ammattikorkeakoululaki

12 b §. *Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteli.*

(vastaava teksti kuin 7.1.)

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulisivat voimaan 1 päivänä elokuuta 2026 ja ne olisivat voimassa 31 päivään heinäkuuta 2030. Voimaantuloajankohta olisi ajoitettu korkeakoulujen yhteishaun tulosten julkistamisen ajankohtaan, jolloin opintoseteliin oikeutetuilla on tosiasiallinen mahdollisuus käyttää opintoseteliä heti lain voimaantulosta lukien.

Lakien voimassaoloaika ulottuisi 31 päivään heinäkuuta 2030, jotta kaikille opintoseteliin oikeutetuille henkilöille voidaan turvata lakiehdotuksen mukainen kahden vuoden käyttöaika. Viimeiset opintosetelioikeuteen johtavat toisen asteen tutkinnot voidaan suorittaa 30 päivään kesäkuuta 2028 saakka, minkä jälkeen oikeus opintoseteliin voi syntyä vuoden tutkinnon suorittamisen jälkeen toteutettavassa yhteishaussa. Kahden vuoden käyttöaika tällaisissa tapauksissa ulottuu kesälle 2030.

Voimassaoloaikaa koskevalla ratkaisulla varmistetaan, että opintosetelikokeilu kohtelee kohderyhmään kuuluvia henkilöitä yhdenvertaisesti riippumatta heidän valmistumisajankohdastaan eikä opintosetelin käyttöaika tosiasiallisesti lyhene lain voimaantulosta tai voimassaoloajan päättymisestä johtuen.

9 Toimeenpano ja seuranta

9.1. Toimeenpano ja viestintä

Toimeenpano

Opintosetelikokeilun toimeenpano edellyttää teknisiä ja hallinnollisia järjestelyjä sekä kokeilun kohderyhmälle suunnattua viestintää. Opintosetelin käyttö toteutetaan keskitetysti Opin.fi-palvelun kautta, joka mahdollistaa korkeakoulujen tarjonnan keskitetyn näkyvyyden ja opintojaksoille ilmoittautumisten hallinnan. Palvelu kerää tietoa opintosetelin käytöstä ja suoritetuista opintopisteistä, mikä tukee rahoituksen kohdentamista ja kokeilun seurantaa.

Esityksen mukaisen kokeilun toimeenpanemiseksi korkeakoulut, korkeakoulujen yhteisen Digivisio 2030-hankkeen hanketoimisto sekä Opetushallitus ovat käynnistäneet opintosetelin

digitaalisen toteutuksen Opin.fi-palveluun tiiviissä yhteistyössä korkeakoulujen järjestelmäkehityksen kumppaneiden (Funidata Oy, Peppi-konsortio, Eduix Oy) kanssa. Tavoitteena on toteuttaa kokeilun edellyttämä digitaalinen ratkaisu hallitusti, yhdenmukaisesti ja nuorelle selkeänä kokonaisuutena.

Opintosetelin tekninen toteutus koostuu kahdesta vaiheesta: sen aktivoinnista Opin.fi-palvelussa sekä sen käyttämisestä korkeakoulujen verkkokaupoissa avoimen korkeakouluopetuksen maksuissa. Aktivointi edellyttää nuoren tunnistamista Suomi.fi-palvelussa sekä oikeuden tarkistamista KOSKI-tietovarannon ja opiskelijavalintarekisterin tietojen perusteella. Tätä varten Opetushallitus toteuttaa tietosisältöihin perustuvan rajapinnan, joka mahdollistaa oppijakohtaisen oikeuden kohdentamisen yksilön suostumuksen perusteella.

Opintosetelin hyödyntämisessä Opin.fi-palvelu toimii uutena maksupalveluna, jonka kautta nuori vahvistaa opintoseteliltä tehtävän maksun silloin, kun hän ilmoittautuu avoimen korkeakoulutuksen opintojaksolle korkeakoulun verkkokaupassa. Opintoseteli, sen saldo ja sillä maksaminen perustuu opintopisteisiin, ei euromääräisiin arvoihin. Ratkaisu ei korvaa korkeakoulujen ilmoittautumisjärjestelmiä, vaan integroituu niihin kevyesti maksumuodon tasolla.

Kokeilu edellyttää järjestelmäkehitystä sekä Opin.fi-palvelun että korkeakoulujen opintotietojärjestelmien kehityskumppaneilta, jotka lisäävät opintosetelimaksutavan verkkokauppoihinsa ja varmistavat tietojen siirtymisen opintotietojärjestelmiin. Osa korkeakouluista käyttää omia järjestelmiään, joiden toteutusmahdollisuudet arvioidaan erikseen. Ensimmäinen vaihe toteutetaan rajatuilla ja priorisoiduilla käyttötapauksilla, joten korkeakoulukohtaiset kustomoinnit siirtyvät myöhempään vaiheeseen. Opetushallitus tuottaa tarvittavat datapaketit ja rajapinnat KOSKI-tietovarantoon ja Opiskelijavalintarekisteriin, eikä Opin.fi-palvelu edellytä uusia arkkitehtuuriratkaisuja.

Kokeilu muuttaa korkeakoulujen käytäntöjä erityisesti ilmoittautumisen, maksamisen, peruutusten käsittelyn ja raportoinnin osalta. Korkeakoulut vastaavat edelleen ilmoittautumisten hyväksymisestä, opinto-oikeuden myöntämisestä ja mahdollisista peruutuksista. Lisäksi niiden tulee kuvata tarjonta riittävän selkeästi, jotta nuori ymmärtää, mihin opintoihin seteliä voi käyttää ja jotta hän voi tehdä tietoisin valinnan ilmoittautuessaan.

Kokeilulainsäädännön toimeenpano etenee vaiheittain vuoden 2026 aikana. Ensimmäisessä vaiheessa tavoitteena on ottaa käyttöön opintosetelin aktivointi, maksutapa ja keskeiset käyttötapaukset elokuussa 2026, minkä jälkeen palvelua kehitetään edelleen palautteen perusteella. Toteutus sisältää kattavan testauksen korkeakoulujen ja järjestelmäkumppaneiden kanssa. Korkeakoulujen muutosvalmistelut kulkevat teknisen toteutuksen rinnalla.

Viestintä

Kokeilun onnistuminen edellyttää selkeää ja kohdennettua viestintää sekä opetus- ja kulttuuriministeriön, korkeakoulujen, korkeakoulujen yhteisen Digivisio -hankkeen että Opetushallituksen toimesta. Ministeriö vastaa kokeilun yleisestä viestinnästä ja kohderyhmän tavoittamisesta. Ministeriön viestinnässä korostetaan kokeilun tarkoitusta ja tavoitteita, kohderyhmää ja ehtoja, käyttöönoton ajankohtaa ja voimassaoloaika sekä opintosetelin käyttöperiaatteita ja ohjauspalveluiden merkitystä. Viestintä toteutetaan yhteisinä tilaisuuksina ja kohdennettuina tapahtumina edellä mainittujen tahojen yhteistyönä. Viestintä ajoittuu kevääseen 2026 lausuntokierroksen ja kevään toisen yhteishaun yhteyteen, kesään 2026 ennen kokeilun voimaantuloa ja elokuuhun 2026 kokeilun käyttöönoton yhteyteen. Lisäksi kokeilun etenemisestä ja vaikutuksista tiedotetaan vuosittain.

Korkeakoulut vastaavat toiselta asteelta valmistuville kohdennetusta viestinnästä, joka keskittyy opintosetelillä tarjottaviin opintoihin, ilmoittautumiskäytäntöihin ja ohjauspalveluihin. Viestintä toteutetaan korkeakoulujen verkkosivuilla ja muilla viestintäkanavilla sekä Opin.fi-alustan kautta. Korkeakoulut tiedottavat tarjonnasta ja ohjauspalveluista ennen kokeilun voimaantuloa kesällä 2026 ja käyttöönoton yhteydessä elokuussa 2026 sekä päivittävät tietoja jatkuvasti erityisesti ennen korkeakoulujen yhteishakuja.

9.2. Kokeilun rahoitukseen liittyvä päätöksenteko

Korkeakoulut hakevat opintosetelin perusteella syntyneistä kustannuksista rahoitusta opetus- ja kulttuuriministeriöltä harkinnanvaraisena rahoituksena yliopistolain ja ammattikorkeakoululain yleisten rahoitussäännösten mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa korkeakouluille opintosetelikokeilussa opiskelijoilta saamatta jäävät maksut myöntämällä korkeakouluille yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisen harkinnanvaraisen valtionrahoituksen korkeakoulujen maksatuspyyntöjen perusteella. Rahoitus kohdentuu korkeakouluille kohdejoukkoon kuuluvien nuorten opin.fi - palvelussa tekemien ilmoittautumisten (opintopisteiden määrä) perusteella.

9.3. Kokeilun seuranta ja arviointi

Kokeilun vaikutuksia seurataan säännöllisesti koko kokeilun ajan. Seuranta kattaa opintoseteliin oikeutettujen määrän ja osuuden kohderyhmästä, opintosetelin käyttäjien määrän ja heidän suorittamansa opintopisteet, opintojen jakautumisen eri koulutusaloille ja korkeakouluille sekä opintosetelin käyttäjien hakeutumisen tutkintokoulutukseen kokeilun aikana ja sen jälkeen. Lisäksi seurannassa tarkastellaan rahoituksen käyttöä suhteessa varattuun määrärahaan ja kustannuksia per opintopiste ja per opiskelija sekä prosessin ja teknisen ratkaisun toimivuutta.

Kokeilusta toteutetaan erillinen vaikutusarviointi, jonka suorittaa myöhemmin valittava ulkopuolinen arvioija. Arvioinnissa tarkastellaan, nopeuttaako opintoseteli siirtymää toisen asteen koulutuksesta korkeakoulutukseen ja miten kokeilu vaikuttaa välivuosien määrään. Arvioinnissa selvitetään myös, vähentääkö kokeilu nuorten kokemaa stressiä ja epävarmuutta koulutusvalinnoista ja tukevatko ohjauspalvelut nuorten realistista koulutuspolun suunnittelua. Lisäksi arvioinnissa tarkastellaan kokeilun vaikutuksia nuorten hakukäyttäytymiseen sekä vaikutuksia avoimen väylän/polun käyttöön ja sitä kautta tutkinto-opiskelijaksi siirtymiseen. Yhdenvertaisuus- ja sukupuolivaikutusten osalta arvioidaan, kohdentuvatko opintosetelit tasapuolisesti eri sukupuolille, eri koulutusmuodoista valmistuneille ja eri alueille sekä onko kokeilulla vaikutusta sosioekonomisiin eroihin korkeakoulutukseen hakeutumisessa.

Arvioinnin tulokset raportoidaan opetus- ja kulttuuriministeriölle ja hyödynnetään päätettäessä kokeilun mahdollisesta jatkamisesta tai vakinaistamisesta. Seurantaraportit laaditaan vuosittain ja loppuarviointi julkaistaan kokeilun päättyttyä.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan määräaikaista sääntelyä, jonka nojalla määritellyllä ajanjaksolla alle 29-vuotiaana ensimmäisen toisen asteen tutkinnon suorittaneet ja ilman korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa jääneet nuoret voisivat osallistua maksutta enintään 30 opintopisteen laajuiseen avoimeen korkeakouluopetukseen. Esityksen suhdetta perustuslakiin tulee arvioida erityisesti perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen ja 16 §:n sivistyksellisiä oikeuksia koskevan säännöksen kannalta sekä perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevan tulkintakäytännön valossa.

Kokeilulainsäädäntö perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden kannalta

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen linjan mukaan kokeiluluonteinen sääntely voi merkitä poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta, kunhan kokeilun tarkoitus on aito, sääntely on täsmällistä ja tarkkarajaista, kokeilu on aidosti määräaikainen ja kokeilualue tai -ryhmä määritellään laissa tai lain valtuutuksen nojalla riittävän täsmällisin kriteerein (vrt. PeVL 19/1997 vp; PeVL 58/2001 vp; PeVL 11/2002 vp; PeVL 70/2002 vp; ks. myös PeVL 4/2006 sähköisen äänestyksen kokeilusta). Valiokunta on siten hyväksynyt sen, että luotettavan vaikutustiedon hankkiminen edellyttää käytännössä erilaista kohtelua, kun se on asiallisesti perusteltua kokeilutarkoituksen kannalta, kirjoitettu laissa täsmällisesti ja ajallisesti rajattu.

Ehdotettu sääntely täyttää edellä mainitut perustusvaliokunnan tulkintakäytännössä asetetut edellytykset: 1) kokeilu on määräaikainen ja voimassa 31.7.2030 saakka, mikä turvaa myös viimeisen kohortin kahden vuoden käyttöajan; 2) kokeilun kohderyhmä ja opintoseteliin oikeutetut ovat laissa täsmällisesti rajattu; 3) kokeilun tarkoitus on aito ja liittyy toiselta asteelta korkeakoulutukseen siirtymisen nopeuttamiseen ja nivelvaiheen tukemiseen; sekä 4) kokeilun vaikutukset kytetään järjestelmälliseen seurantaan ja arviointiin. Nämä lähtökohdat ovat perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevien linjausten mukaisia.

Yhdenvertaisuus (PL 6 §)

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan esimerkiksi iän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Ehdotettava sääntely kohdistuu ensimmäisen toisen asteen tutkinnon alle 29-vuotiaana (nuorisolain mukainen nuoren määritelmä) säädetyllä ajanjaksolla suorittaneisiin henkilöihin, jotka ovat hakeneet tutkintoon johtavaa opiskelupaikkaa korkeakoulujen yhteishaussa mutta eivät ole saaneet tai vastaanottaneet paikkaa. Kokeilun ikäraja ja muut rajaukset perustuvat koulutuspoliittisiin tavoitteisiin – kokeilu kohdistetaan nuoriin, jotka ovat siirtymässä toisen asteen koulutuksesta korkeakoulutukseen ja joiden koulutuspolkujen tukeminen edistää koulutustason nostoa ja nopeuttaa siirtymää korkeakoulutukseen. Rajaus on objektiivinen, läpinäkyvä ja kytkeytyy kokeilun rajallisiin resursseihin ja kokeilun tarkoitukseen, koska se kohdentaa toimen nuorten toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheeseen, jossa ohjauksella ja rajatulla mahdollisuudella avoimiin opintoihin on arvioitu olevan suurin vaikuttavuus siirtymän nopeuttamisessa ja nuorten kokeman kuormituksen vähentämisessä. Näin ollen rajaus täyttää perustuslain 6 §:n edellytyksen hyväksyttävästä perusteesta.

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään korostanut, että kokeiluissa erilainen kohtelu on mahdollista, jos se on asiallisesti perusteltua ja väliaikaista ja jos kokeilukriteerit ja soveltamisala säädetään laissa (PeVL 58/2001 vp; PeVL 11/2002 vp; PeVL 70/2002 vp). Tässä esityksessä ikärajaukselle ja ajalliselle kohorttirajaukselle on esitetty koulutuspoliittiset perusteet ja lisäksi laki on määräaikainen ja sen vaikutukset arvioidaan erikseen. Esityksessä on erikseen huolehdittu siitä, ettei oikeus opintoseteliin muodosta kannustinta viivästyttää tutkinto-opintoja – opintojen enimmäislaajuus on rajattu 30 opintopisteeseen ja käyttöaika kahteen vuoteen eikä avoimien korkeakouluopintojen suorittaminen luo automaattista oikeutta tutkinto-opiskelijaksi. Nämä rajoitukset tukevat perustuslakivaliokunnan yleistä suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusarviointia kokeilusääntelyssä ja esitys täyttää perustuslakivaliokunnan edellyttämän hyväksyttävän perusteen ja suhteellisuusvaatimuksen yhdenvertaisuuden kannalta.

Kokeilun kohderyhmä ehdotetaan rajattavaksi niihin henkilöihin, jotka ovat suorittaneet ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa 1.12.2025–30.6.2028 välisenä aikana. Tämä rajaus

merkitsee, että esimerkiksi keväällä 2025 tutkinnon suorittanut ei ole oikeutettu opintoseteliin, vaikka hänen ikänsä ja elämäntilanteensa olisivat samankaltaiset kuin joulukuussa 2025 valmistuneella. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kokeilulainsäädäntö voi merkitä poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta, kun rajausta on asiallisesti perusteltu kokeilun tarkoituksen kannalta, täsmällisesti säädetty ja aidosti määräaikainen (PeVL 19/1997 vp, PeVL 58/2001 vp, PeVL 11/2002 vp, PeVL 70/2002 vp). Toisen asteen tutkinnon suorittamisaikaa koskeva rajausta on välttämätön, jotta kokeilu voidaan toteuttaa hallittavasti ja sen tuloksista voidaan tehdä vertailukelpoisia johtopäätöksiä. Näin ollen rajausta täyttää PeVL:n edellyttämän hyväksyttävän perusteen ja suhteellisuusvaatimuksen.

Opintosetelin käyttö ei muuta korkeakoulujen opiskelijavalinnan perusteita eikä luo automaattista oikeutta tutkinto-opiskelijaksi. Avoimena korkeakouluopetuksena suoritettujen opintojen hyväksilukeminen tutkintoon sekä väylä- tai polkuopintojen hyödyntäminen opiskelijavalinnassa perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön ja korkeakoulujen omiin määräyksiin. Opintoseteli mahdollistaa näiden opintojen suorittamisen rajoitetusti maksutta, mutta ei muuta niiden oikeusvaikutuksia. Avoimen väylä- ja polkuopinnot ovat olleet käytössä myös ennen kokeilua. Kokeilu ei siis luo subjektiivista oikeutta tutkinto-opiskelijaksi, vaan tarjoaa määräaikaisen ja rajatun mahdollisuuden maksuttomiin avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin toisen asteen ja korkeakouluopetuksen nivelvaiheessa.

Esitys sisältää hakuvelvoitteen, jonka mukaan nuoren tulisi opintosetelin saadakseen hakea korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja lain voimaantulon jälkeen. Velvoitteen tosiasialliset täyttämismahdollisuudet ajoittuvat siten nuoren valmistumisajankohdan mukaan eri kevään yhteishakuihin. Tämä ei kuitenkaan aseta nuoria perustuslain 6 §:ssä tarkoitetulla tavalla epäyhdenvertaiseen asemaan, koska ero johtuu korkeakoulujen yhteishakujen valtakunnallisista aikatauluista, ei henkilöön liittyvästä ominaisuudesta. Kaikilla kohderyhmään kuuluvilla nuorilla on yhdenvertainen mahdollisuus täyttää velvoite vähintään yhdessä kevään yhteishaussa, ja velvoitteen sitominen nimenomaan kevään yhteishakuun varmistaa, että kukin voi täyttää velvoitteen sellaisessa yhteishaussa, jossa koulutustarjonta on kattavin. Valmistumisen jälkeisessä syksyn yhteishaussa hakeminen olisi myös mahdollista, mutta ei velvoittavaa. Hakuvelvoite olisi esityksen mukaan sidottu vasta lain voimaantulon jälkeiseen kevään yhteishakuun, joten ennen lain voimaantuloa toiselta asteelta valmistuneiden tai valmistuvien hakuvelvoite ei olisi takautuva. Hakuvelvoitteen täyttämiseksi joulukuussa 2025 tai keväällä 2026 valmistuneiden olisi kuitenkin mahdollista hakea myös kevään 2026 yhteishaussa.

Esityksen mukaan opiskelupaikkaa tulisi kuitenkin hakea viimeistään kevään 2028 yhteishaussa. Tämä perustuu kokeilun rajalliseen kestoan. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa myös loppuvuodesta 2027 ja keväällä 2028 valmistuvien nuorten osallistuminen kokeiluun niin, että myös heillä on 2 momentin mukainen mahdollisuus käyttää opintoseteliä kahden vuoden ajan. Loppuvuodesta 2027 ja keväällä 2028 valmistuville nuorille ensimmäinen käytettävissä oleva hakumahdollisuus on lähtökohtaisesti kevään 2028 yhteishaku (ensimmäinen tai toinen), jolloin velvoite täyttyy ainoastaan kyseisessä haussa. Toisen asteen koulutusten eri valmistumisajankohdat vaikuttavat näin ollen siihen, missä yhteishaussa hakuvelvoite tosiasiallisesti voidaan täyttää. Esitetyn mukainen hakuvelvoite varmistaa kuitenkin, että kaikilla kohderyhmään kuuluvilla on yhdenvertainen mahdollisuus täyttää hakuvelvoite vähintään yhdessä kevään yhteishaussa valmistumisajankohdasta riippumatta sekä käyttää seteliä kahden vuoden ajan. Eroja valmistumisajankohdan perusteella voidaan pitää perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti hyväksyttävänä, kun ne ovat objektiivisiin rakenteellisiin seikkoihin perustuvia ja liittyvät kokeilun tarkoituksen toteuttamiseen (vrt. PeVL 58/2001 vp; PeVL 11/2002 vp; PeVL 70/2002 vp).

Velvoite hakea korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen määrättyllä ajanjaksolla on suhteellisuusperiaatteen kannalta perusteltu. Velvoite kohdentuu vain niihin nuoriin, jotka ovat juuri valmistuneet toiselta asteelta ja ovat siten siirtymävaiheessa korkeakoulutukseen. Hakuvelvoitteen tarkoituksena on varmistaa, että opintoseteli kohdistuu henkilöihin, joilla on tosiasiallinen pyrkimys hakeutua tutkintokoulutukseen, sekä tukea kokeilun tavoitteena olevaa siirtymien nopeuttamista. Velvoite ei estä nuorta hakeutumasta myöhemmissä yhteishauissa itselleen paremmin soveltuviin hakukohteisiin, eikä se rajoita opiskeluoikeuden saamista tai muuta koulutukseen hakeutumista koskevaa perusoikeutta. Sääntely on rajattu, kohdistuu vain opintosetelin käyttöön ja on ajallisesti sidottu määräaikaiseen kokeiluun. Näin ollen hakuvelvoite on oikeasuhtainen keino kokeilun tavoitteen saavuttamiseen ja hyväksyttävä perusoikeusjärjestelmän kannalta (vrt. PeVL 19/1997 vp; PeVL 70/2002 vp).

Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)

Perustuslain 16 § turvaa jokaiselle oikeuden maksuttomaan perusopetukseen ja edellyttää, että julkisen vallan on turvattava mahdollisuus kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Säännös ei luo subjektiivista oikeutta maksuttomaan korkeakouluopetukseen, mutta julkisella vallalla on edistämiselvelvoite sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseksi. Ehdotettu kokeilu edistää perustuslain 16 §:n mukaista tavoitetta poistamalla taloudellisia esteitä rajatusti niiltä nuorilta, joilla ei ole tutkinto-opiskeluoikeutta korkeakoulussa, ja vahvistaa mahdollisuutta kehittää itseään varattomuuden estämättä.

Ehdotettava sääntely ei rajoita kenenkään oikeutta hakeutua korkeakoulutukseen eikä muuta korkeakoulujen opiskelijavalinnan perusteita. Hakuvelvoite ei rajaa nuorten mahdollisuuksia hakea korkeakoulujen eri hauissa, vaan varmistaa ainoastaan sen, että jokainen kohderyhmään kuuluva voi täyttää velvoitteen sellaisessa yhteishaussa, jossa koulutustarjonta on valtakunnallisesti kattavin. Sääntely ei johda sellaisiin tosiasiallisiin etuuksien eroihin, joita perustuslakivaliokunta on pitänyt ongelmallisina, eikä se estä ketään käyttämästä perustuslain 16 §:n mukaista oikeutta hakeutua koulutukseen myöhemmissä hauissa.

Valmistelussa on tunnistettu, että opintosetelin saamisen edellytyksenä olevaan hakuvelvoitteeseen voi liittyä nuorten kokema painetta tilanteissa, joissa koulutusalan valinta on vielä kesken tai sopivia hakukohteita ei ole tarjolla juuri siinä yhteishaussa, jossa velvoite tulee täyttää. Nämä vaikutukset on arvioitu lieventyvän usealla tavalla. Ensinnäkin velvoite kohdistuu vain opintosetelin saamiseen, eikä estä nuorta hakemasta myöhemmissä hauissa toivottuihin hakukohteisiin. Toiseksi velvoite voidaan täyttää sellaisessa yhteishaussa, jossa koulutustarjonta on valtakunnallisesti kattavin (kevään yhteishaku). Kolmanneksi opintoseteli oikeuttaa ohjaukseen, jonka tavoitteena on tukea nuoren tarkoituksenmukaisia koulutusvalintoja ja vähentää valinnan kuormittavuutta. Näin velvoite ei muodostu kohtuuttomaksi eikä johda perustuslain 6 §:n tai 16 §:n vastaiseen lopputulokseen.

Opintosetelikokeilu täydentää olemassa olevia koulutuspolkuja tarjoamalla määräaikaisen ja rajatun mahdollisuuden maksuttomiin avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin niille toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa oleville nuorille, jotka ovat jääneet ilman tutkinto-opiskelupaikkaa. Ratkaisu edistää sivistyksellisiä oikeuksia ja yhdenvertaisia mahdollisuuksia kehittää itseään erityisesti taloudellisten esteiden poistamisen kautta. Koska kyse on kokeilusta, joka ei sulje pois muita koulutusväyliä, sääntely ei ole ristiriidassa perustuslain 16 §:n kanssa.

Säätämisyjärjestys

Edellä esitetyn perusteella katsotaan, että esitys ei sisällä säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa. Ehdotettu sääntely voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

yliopistolain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään yliopistolakiin (558/2009) väliaikaisesti uusi 8 b § seuraavasti:

8 b §

Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteli

Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteliin ovat oikeutettuja henkilöt, jotka ovat alle 29-vuotiaana suorittaneet Suomessa ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa, ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon, 1 päivänä joulukuuta 2025 ja 30 päivänä kesäkuuta 2028 välisenä aikana ja jotka ovat hakeneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja tämän lain voimaantulon jälkeen, mutta eivät ole saaneet tai vastaanottaneet opiskelupaikkaa. Opiskelupaikkaa tulee kuitenkin hakea viimeistään kevään 2028 yhteishaussa.

Opintoseteliä saa käyttää korkeakoulujen tarjoamiin enintään 30 opintopisteen laajuisiin avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin sekä niihin hakeutumiseen ja niiden suorittamiseen sekä korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hakeutumiseen liittyvään ohjaukseen. Opintoseteliä saa käyttää kahden vuoden kuluessa siitä, kun henkilölle on 1 momentin perusteella ensimmäisen kerran syntynyt oikeus opintoseteliin.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2026 ja on voimassa 31 päivään heinäkuuta 2030.

2.

Laki

ammattikorkeakoululain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään ammattikorkeakoululakiin (932/2014) väliaikaisesti uusi 12 b § seuraavasti:

12 b §

Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteli

Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteliin ovat oikeutettuja henkilöt, jotka ovat alle 29-vuotiaana suorittaneet Suomessa ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa, ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon, 1 päivänä joulukuuta 2025 ja 30 päivänä kesäkuuta 2028 välisenä aikana ja jotka ovat hakeneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja tämän lain voimaantulon jälkeen, mutta eivät ole saaneet tai vastaanottaneet opiskelupaikkaa. Opiskelupaikkaa tulee kuitenkin hakea viimeistään kevään 2028 yhteishaussa.

Opintoseteliä saa käyttää korkeakoulujen tarjoamiin enintään 30 opintopisteen laajuisiin avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin sekä niihin hakeutumiseen ja niiden suorittamiseen sekä korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hakeutumiseen liittyvään ohjaukseen. Opintoseteliä saa käyttää kahden vuoden kuluessa siitä, kun henkilölle on 1 momentin perusteella ensimmäisen kerran syntynyt oikeus opintoseteliin.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2026 ja on voimassa 31 päivään heinäkuuta 2030.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Tiede- ja kulttuuriministeri Mari-Leena Talvitie