

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras temporärt.

Till universitetslagen och yrkeshögskolelagen fogas bestämmelser om ett försök med studiesedlar för öppen högskoleutbildning. Rätt till en studiesedel har enligt förslaget de som mellan den 1 december 2025 och den 30 juni 2028 har avlagt sin första examen på andra stadiet i Finland innan de fyllt 29 år och som har deltagit i den gemensamma ansökan till högskolorna men inte har fått eller inte tagit emot en studieplats i utbildning som leder till högskoleexamen. Studiesedeln kan användas för studier som omfattar högst 30 studiepoäng och ordnas i form av öppen universitetsundervisning eller öppen yrkeshögskoleundervisning. Enligt förslaget ska studiesedeln användas inom två år från det att rätten till den har uppkommit. Studiesedeln berättigar också till handledning som stöder ansökan till och avläggande av studier samt ansökan till examensinriktad utbildning.

Syftet med studiesedeln är att stödja och påskynda övergången till högskoleutbildning genom att göra det möjligt för unga personer att avgiftsfritt bekanta sig med högskolornas olika utbildningsområden och således minska den belastning som unga upplever i samband med övergången till fortsatta studier och valet av utbildningsområde.

Försöket med studiesedlar är en del av den åtgärdshelhet för höjning av utbildningsnivån som baserar sig på regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering. Försöket syftar till att samla information om hur en verksamhetsmodell med studiesedlar inverkar på ansökan till högskoleutbildning, utbildningsvalen och studievägarnas smidighet i övergångsskedet när det är fråga om unga som utexamineras från andra stadiet.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 augusti 2026 och gälla till och med den 31 juli 2030.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
2.1 Lagstiftning och praxis i fråga om öppen högskoleutbildning	4
2.2 Ungdomen som åldersskede.....	6
2.3 Utbildningsval och övergångar samt handledning i anknytning till dem.....	6
3 Målsättning	13
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	14
4.1 De viktigaste förslagen.....	14
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	16
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser	16
4.2.2 Konsekvenser för samhället	17
4.2.3 Konsekvenser för jämlikheten och för jämställdheten mellan könen	20
4.2.4 Konsekvenser för unga.....	21
4.2.5 Konsekvenser för högskolorna.....	23
5 Alternativa handlingsvägar	26
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser.....	26
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	31
6 Remissvar	32
7 Specialmotivering	32
7.1 Universitetslagen.....	32
7.2. Yrkehögskolelagen	37
8 Ikraftträdande	37
9 Verkställighet och uppföljning	37
9.1 Verkställighet och kommunikation	37
9.2 Beslutsfattande med anknytning till finansieringen av försöket	39
9.3 Uppföljning och utvärdering av försöket	39
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	39
LAGFÖRSLAG	44
Lag om temporär ändring av universitetslagen	44
Lag om temporär ändring av yrkehögskolelagen	45

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering förbinder sig regeringen att vidta åtgärder som strävar efter att höja antalet högskoleutbildade unga vuxna så nära 50 procent som möjligt före 2030. För att målet att öka antalet högskoleutbildade unga vuxna ska nås krävs det att en större andel av utbildningen än för närvarande är sådan som höjer utbildningsnivån. I syfte att nå målet beslutade regeringen som en del av de tillväxtåtgärder som fastställdes vid halvtidsöversynen 2025 att öka antalet nybörjarplatser vid högskolorna, att för dem som utexaminerats från utbildning på andra stadiet och blivit utan högskoleplats införa en avgiftsfri studiesedel på 30 studiepoäng som kan användas vid öppna universitetet och öppna yrkeshögskolan, att göra det möjligt att avlägga högskoleexamen vid öppna universitetet och öppna yrkeshögskolan samt att avveckla regleringen av avgifter för öppen högskoleundervisning, så att högskolorna får bättre möjligheter att täcka sina kostnader för den öppna högskoleundervisning.

Ett 100 miljoner euro stort tilläggsanslag av engångsnatur har anvisats för de åtgärder som regeringen enades om vid ramförhandlingarna. Genom anslaget genomförs förutom ökningarna av antalet nybörjarplatser också det temporära försöket med studiesedlar för studier vid öppna universitetet eller öppna yrkeshögskolan.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid undervisnings- och kulturministeriet. I syfte att stödja och styra beredningen av författningar och annat som hänför sig till utvecklingen av den öppna högskoleutbildningen tillsatte undervisnings- och kulturministeriet den 8 oktober 2025 en styrgrupp vars mandatperiod pågår från den 8 oktober 2025 till den 31 oktober 2027. Företrädare i styrgruppen som arbetar under ledning av ministeriet är högskolorna, rektorsrådet för Finlands universitet Unifi och rektorsrådet för yrkeshögskolorna Arene, studerandeorganisationerna vid högskolor och inom utbildningen på andra stadiet, studiehandledarna och läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet. I sitt arbete har styrgruppen hört högskolor och intressentgrupper.

Försöket med studiesedlar har diskuterats vid flera evenemang där ministeriet mött olika intressentgrupper, bl.a. vid ett möte för prorektorerna och direktörerna med ansvar för utbildningen hösten 2025, vid diskussioner som förts med Arene och Unifi samt vid ett seminarium för högskolornas och de vetenskapliga inrättningarnas ledning hösten 2025.

Riktlinjerna för försöket med studiesedlar har behandlats i ministerarbetsgruppen för barn, unga och familjer den 28 januari 2026. Utkastet till regeringens proposition behandlades skriftligen i ministerarbetsgruppen mellan den x och den 24 februari 2026 inför remissförfarandet.

Utlåtanden om propositionsutkastet begärdes via tjänsten utlåtande.fi mellan den 27 februari 2026 och den 10 april 2026. Yttrandena och det övriga beredningsunderlaget till regeringspropositionen finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://okm.fi/sv/projekt?tunnus=OKM001:00/2026> med identifieringskoden OKM001:00/2026. (om remisstiden varit kortare än sex veckor ska motiveringen till detta

läggas till). Remissvaren och de ändringar som gjorts i propositionen med anledning av dem behandlas i avsnitt 6.

Unga personer har hörts vid ett separat digitalt hörande mellan den x och den y 2026. (kompletteras)

Remissvaren om utkastet till propositionen behandlades i ministerarbetsgruppen för barn, unga och familjer den X XX 2026. Beslut om att lämna propositionen till statsrådet för behandling fattades i ministerarbetsgruppen för barn, unga och familjer den 2026.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Lagstiftning och praxis i fråga om öppen högskoleutbildning

Enligt universitetslagen (558/2009) och yrkeshögskolelagen (932/2014) får högskolorna ordna utbildning som innehåller delar av examina i form av öppen högskoleundervisning. Som öppen högskoleundervisning är det möjligt att ordna studier som ingår i examen och för vilka de studerande har beviljats tidsmässigt och innehållsmässigt begränsad studierätt. Någon skyldighet att ordna öppen högskoleundervisning existerar inte, utan högskolorna beslutar självständigt om sitt utbud av öppen högskoleundervisning.

I enlighet med statsrådets förordning om avgifter som tas ut i universitetens verksamhet (1082/2009) och statsrådets förordning om avgifter som tas ut i yrkeshögskolornas verksamhet (1440/2014) får av den studerande för den öppna högskoleundervisningen tas ut högst 45 euro per studiepoäng som ingår i studierätten. Maximavgiften höjdes 2024 från tidigare 15 euro till 45 euro i syfte att bredda utbudet av öppen högskoleundervisning också till utbildningsområden där utbudet tidigare varit litet. Högskolorna beslutar inom ramen för nämnda avgiftstak om de avgifter som tas ut för öppen högskoleundervisning och kan också ordna avgiftsfria studier och studiehelheter. Vissa högskolor har därtill olika praxis för återbetalning av avgiften till dem som har antagits som examensstuderande eller har avlagt studier avsedda för personer som strävar efter att bli antagna som examensstuderande. Studerandeavgifterna täcker bara en del av de totala kostnaderna för den öppna högskoleundervisningen, vilka täcks genom högskolornas basfinansiering.

Inga behörighetskrav har föreskrivits i fråga om den öppna högskoleundervisningen, utan undervisningen är som namnet säger öppen för alla. De som deltar i öppen högskoleundervisning är ofta en mer heterogen skara vad bakgrunden och färdigheterna beträffar än de examensstuderande som har antagits via antagningsförfarandet. Den öppna högskoleundervisningen främjar jämlikhet och likabehandling genom att göra högskoleundervisningen mer tillgänglig för olika inlärare i olika livsskeden. Syftet med studierna kan vara t.ex. ökad kompetens i arbetslivet, självutveckling eller strävan att bli examensstuderande.

För öppen högskoleundervisning kan det tas ut avgifter på högst 45 euro per studiepoäng som ingår i studierätten. Oftast är de avgifter som högskolorna tar ut inte så här höga. I typiska fall tas det ut en avgift på 15 euro per studiepoäng. Avgifterna för öppen högskoleundervisning kan dock te sig höga särskilt för unga som nyss har slutfört sin utbildning på andra stadiet och i regel inte har besparingar och möjligheter att anställas i uppgifter där lönenivån är hög.

Undervisning inom öppna högskolan har av hävd ordnats under tider som avviker från examensstudierna eller i form av enbart distansstudier där teknik utnyttjas. Skillnaderna mellan undervisningsarrangemangen inom examensutbildning respektive öppen högskoleundervisning

har dock minskat på senare år. Öppen högskoleundervisning ordnas också integrerad i grupper för examensstuderande.

Prestationerna inom den öppna högskoleundervisningen har till övervägande del gällt examensstudiernas inledande skede (grund- och ämnesstudier) och vissa utbildningsområden. Vid yrkeshögskolorna avläggs prestationer främst inom hälso- och välfärdsområdet samt inom handel och förvaltning. Inom universitetssektorn genomförs majoriteten av prestationerna inom de samhällsvetenskapliga områdena och det pedagogiska området samt inom handel, förvaltning och juridik. Inom vissa utbildningsområden och vid vissa högskolor är det ändå möjligt att avlägga nästan alla studier som ingår i högskoleexamen i form av öppen yrkeshögskole- eller universitetsundervisning. Också läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet kan erbjuda öppen högskoleundervisning på grundval av ett avtal som de har ingått med ett universitet eller en yrkeshögskola. Av de 75 folkhögskolorna i Finland ordnar 15 öppen högskoleundervisning, av medborgarinstituten endast ett fåtal. Alla de 19 sommaruniversiteten i Finland ordnar öppen högskoleundervisning. Det vidsträckta nätverk som läroanstalterna bildar främjar de öppna högskolestudiernas tillgänglighet. En av styrkorna hos läroanstalterna inom det fria bildningsområdet är deras förmåga att stödja unga som behöver en stor mängd utveckling av studiefärdigheterna och handledning.

Inom den öppna högskoleundervisningen går det inte att avlägga högskoleexamen, men på basis av studier som avlagts i form av öppen högskoleundervisning är det möjligt att ansöka om att bli examensstuderande. Det är fråga om en urvalsgrund som ingår i högskolornas autonomi. Vid universiteten är benämningen öppna universitetsleden vedertagen, och för yrkeshögskolornas del talar man om öppna yrkeshögskoleleden. En gemensam benämning på studierna via dessa leder är ledstudier.

Under vart och ett av åren 2023–2024 deltog omkring 120 000 icke-examensstuderande i den öppna högskoleundervisningen inom yrkeshögskolesektorn, och antalet studiepoäng som de avlade var ca 600 000/år. Inom universitetssektorn var deltagarna ca 100 000 och studiepoängen ca 400 000. I genomsnitt har varje deltagare avlagt omkring fem studiepoäng inom yrkeshögskolesektorn och omkring fyra poäng inom universitetssektorn. Inom den undervisning som läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet genomför avlades 2024 ca 90 000 studiepoäng¹.

En del unga avlägger redan nu högskolestudier i form av öppna universitetsstudier eller öppna yrkeshögskolestudier. Människor i alla åldrar deltar i den öppna högskoleundervisningen, de äldsta är över 80 år. Deltagarnas åldersfördelning skiljer sig i viss mån åt mellan universiteten och yrkeshögskolorna. Av dem som 2024 fick en ny studierätt inom den öppna universitetsundervisningen var 29 % yngre än 25 år, 27 % i åldern 25–34 år, 22 % i åldern 35–44 år och 22 % äldre än 44 år. Inom den öppna yrkeshögskoleundervisningen var 18 % yngre än 25 år, 31 % i åldern 25–34 år, 29 % i åldern 35–44 år och 23 % äldre än 44 år. När man granskar deltagarna per ettårskohort var 21-åringarna den största gruppen som fått studierätt inom den öppna universitetsundervisningen (4,6 % av alla). Inom den öppna yrkeshögskoleundervisningen var 32-åringarna den största gruppen (3,6 %).

¹ Antalet baserar sig på uppgifter som läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet har fått från högskolorna. Uppgifterna i tjänsten Vipunen.fi är bristfälliga fr.o.m. 2021.

Inom vardera högskolesektorn var kvinnornas andel av de nya studierätterna inom den öppna högskoleundervisningen betydligt större än männens, strax över två tredjedelar. Bland dem som var yngre än 29 år var andelen kvinnor lite lägre, ca 60 procent.

2.2 Ungdomen som åldersskede

Sökandet till högskoleutbildning äger i regel rum i den sena ungdomen, Enligt Institutet för hälsa och välfärd (THL) omfattar den sena ungdomen åldersskedet ca 18–22 år. Internationellt definierar Förenta nationerna (FN) 15–24-åringarna som unga i statistiksammanhang. I Finland definieras i ungdomslagen (1285/2016) unga som personer som inte har fyllt 29 år. I socialvårdslagen (1301/2014) avses med ung person den som är 18–24 år. Flera utvecklingspsykologiska och kliniska modeller placerar in den sena ungdomen i intervallet ca 18–24 år. Den unga är då inte längre ett barn men inte heller helt vuxen ännu. I den sena ungdomen ingår bl.a. att bygga upp sin identitet, att bli självständig, att växa in i ansvar och att träffa val som gäller utbildning och yrkesbana.

Ungdomen är också en biologisk process. Hjärnan mognar ännu i vuxen ålder, i typiska fall ända till ca 20–25 års ålder. I synnerhet hjärnområden som deltar i att identifiera känslor, reglera beteendet och planmässigt utföra exekutiva funktioner utvecklas ända in i vuxen ålder. (THL)²

2.3 Utbildningsval och övergångar samt handledning i anknytning till dem

Utbildningsvalen och övergången till arbetslivet är kritiska övergångsskeden under ungdomstiden. Då överväger de unga sina alternativ och möjligheter och letar efter en inriktning på sitt liv. Besluten om val av utbildning och yrkesbana fattas i en situation där den unga i både biologiskt och socialt hänseende är på väg in i vuxenlivet. Åldern gör att de unga inte heller kan ha stor erfarenhet av arbete inom olika yrken och branscher och av utbildningen inom olika utbildningsområden. De ungas resurser i övergångssituationerna påverkas bl.a. av deras sociala och kulturella miljö, ekonomiska förutsättningar och mentala resurser. Man vet att bl.a. föräldrarnas utbildningsbakgrund inverkar på om de unga efter andra stadiet söker till högskoleutbildning och vilken bransch de väljer att utbilda sig inom.

Enligt 36 a § i universitetslagen och 28 a § i yrkeshögskolelagen ordnas antagningen av studerande till utbildning som leder till högskoleexamen med en gemensam ansökan till högskolorna, med undantag för antagningen till utbildning som leder till påbyggnadsexamen vid universitet. Vid gemensam ansökan utnyttjas det antagningsregister som avses i lagen om nationella studie-, utbildnings- och examensregister (884/2017). Närmare bestämmelser om den gemensamma ansökan och om förfarandena i samband med den finns i statsrådets förordning om gemensam ansökan till högskolorna (289/2019). Enligt den ordnas gemensam ansökan till högskolorna årligen, vår och höst, till 1) sådan utbildning på främmande språk, utbildning vid Konstuniversitetet och utbildning i teaterkonst vid Tammerfors universitet som inleds på hösten (vårens första gemensamma ansökan), 2) annan utbildning som inleds på hösten än den som avses i 1 punkten (vårens andra gemensamma ansökan) och 3) utbildning som inleds på våren (höstens gemensamma ansökan).

² Institutet för hälsa och välfärd, <https://thl.fi/sv/teman/psykisk-halsa/psykiska-storningar/psykiska-storningar-hos-unga>, hämtad 28.1.2026

Utbildningsstyrelsen utarbetar varje år tillsammans med högskolorna en tidtabell för de gemensamma ansökningarna och undervisnings- och kulturministeriet fastställer den. Ansökan till utbildning görs i tjänsten Studieinfo.fi, som Utbildningsstyrelsen upprätthåller.

Högskolorna svarar för att de uppgifter som behövs för antagningen av studerande förs in i datasystemet för gemensam ansökan samt för att informera om sina ansökningsobjekt och ge de sökande råd. Den sökande får välja högst sex ansökningsobjekt att söka till i varje gemensam ansökan.

Avgjort störst när man ser till antalet sökande och antalet studieplatser som kan sökas är vårens andra gemensamma ansökan. Vid 2025 års ansökan kunde 55 000 nybörjarplatser inom finsk- och svenskspråkiga utbildningar som inleddes vid yrkeshögskolor och universitet på hösten sökas, och antalet sökande var 148 000.

Högskolorna antar studerande till examensutbildningar också genom olika separata antagningar och tilläggsansökningar. Vid separata antagningar och tilläggsansökningar till utbildning som inleddes 2025 ansökte sammanlagt 37 000 sökande om studieplats inom utbildningar som leder till lägre högskoleexamen (kandidatexamen vid universitet eller yrkeshögskoleexamen), och 14 900 sökande tog emot en plats. Majoriteten av de sökande och av dem som tog emot en plats var internationella sökande. Tidtabellerna för dessa antagningar och ansökningar ska följa tidtabellerna för gemensamma ansökningar så att det är möjligt för de sökande att delta i olika ansökningar.

Enligt 36 a § i universitetslagen och 28 a § i yrkeshögskolelagen kan universiteten och yrkeshögskolorna i stället för den gemensamma ansökan tillämpa separat antagning vid antagningen av 1) studerande till sådan utbildning som riktas till en specifik målgrupp och i fråga om vilken högskolan har bestämt de sökandes behörighet separat, och till vilken ansökning inte kan ordnas inom tidsplanen för den gemensamma ansökan, 2) studerande till utbildning på främmande språk, 3) studerande till finsk- eller svenskspråkig utbildning till vilken ansökning ordnas i samband med motsvarande ansökning till utbildning på främmande språk, 4) överflyttande studerande, 5) studerande på basis av studier inom den öppna högskoleundervisningen, 6) studerande till studieplatser som blivit outnyttjade i den gemensamma ansökan.

Årligen söker ca 150 000–160 000 sökande som har avlagt examen på andra stadiet i Finland till utbildning inom den första cykeln av högskoleutbildning (examen som avläggs efter examen på andra stadiet). Sammanlagt 63 500 av dem antogs och tog emot en studieplats 2025, alltså ca 40 procent av de sökande. År 2025 var den gemensamma ansökan antagningskanalen för ca 90 procent av dem som sökte till högskolor och tog emot en plats. Samma år var antalet sökande som inte hade fyllt 30 år sammanlagt 111 300, och 47 000 tog emot en plats. De som antogs och tog emot en plats utgjorde 42 procent. Andelen var alltså lite större än för alla sökandes vidkommande. När det gällde dem som inte hade fyllt 22 år var motsvarande andel 45 procent. Andelen sökande som tagit emot en plats stiger till 64 procent när de sökande följs i två år från ansökningsåret räknat. När det gäller personer som inte fyllt 30 år är motsvarande andel 72 procent, och för dem som är yngre än 22 år är den 78 procent. Av statistiken kan man alltså se att merparten av de unga sökande (särskilt av dem som är yngre än 22 år) antas och tar emot en högskoleplats inom tre år efter ansökan.

Att söka till högskoleutbildning är avgjort vanligare bland dem som har avlagt studentexamen än bland dem som har avlagt en yrkesinriktad grundexamen. Av studenterna söker ca 80 % till en högskola direkt efter studentexamen, och inom tre år har 94 % ansökt om en studieplats vid finländska högskolor. Av dem som inte har fyllt 30 år och som har avlagt en yrkesinriktad

grundexamen söker ca 25 % till en högskola direkt efter utexamineringen. Inom tre år stiger andelen till ca 35 procent.

Enligt Statistikcentralen var antalet nya studenter som avlagt studentexamen vårterminen 2024 totalt 26 000. Av dem sökte 77 % omedelbart till fortsatta studier, men bara var tredje fortsatte genast sina studier. Av de nya studenterna fortsatte 21 % i universitetsutbildning, 11 % i yrkeshögskoleutbildning och 1 % i yrkesutbildning.

Av dem som inte erbjudits studieplats (49 410 år 2023) söker 80 % på nytt till högskoleutbildning inom två år från den föregående ansökningsgången. Av dem erbjuds 57 % studieplats, och 52 % påbörjar högskoleutbildning (dvs. har tagit emot en plats). Utanför högskoleutbildningen blir därmed av dessa sökande de 20 % som inte söker till högskoleutbildning på nytt och av dem som söker på nytt de 23 % som inte har erbjudits en högskoleplats och de 5 % som har erbjudits en plats men inte har tagit emot den.

Av dem som erbjudits studieplats men inte tagit emot den (9 608 år 2023) söker 87 % på nytt till högskoleutbildning inom två år från den föregående ansökningsgången. Av dem erbjuds 79 % studieplats, och 69 % inleder högskoleutbildning (dvs. har tagit emot en plats). Utanför högskoleutbildningen blir därmed av dessa sökande de 13 % som inte söker till högskoleutbildning på nytt och av dem som söker på nytt de 8 % som inte har erbjudits en högskoleplats och de 10 % som har erbjudits en plats men inte har tagit emot den.

I Finland är åldersgrupperna 19–20-åringar de största som söker till utbildning inom den första cykeln, alltså antingen till yrkeshögskoleutbildning eller till universitetsutbildning som börjar med lägre högskoleexamen. År 2025 sökte ca 22 000 19-åringar och 22 500 20-åringar till högskoleutbildning inom den första cykeln.

I Finland är det vanligt att också personer i äldre åldersgrupper söker till högskoleutbildning. År 2025 sökte ca 17 500 21-åringar, ca 12 000 22-åringar, ca 9 000 23-åringar och ca 7 500 24-åringar till högskoleutbildning inom den första cykeln. År 2025 var antalet sökande i åldern 25–28 år ca 4 700–5 600 i var och en av åldersgrupperna. I sifferuppgifterna ovan ingår inte internationella studerande. Antalet sökande minskar allt mer ju äldre åldersgrupper det är fråga om. I Finland berör sökandet till högskoleutbildning därmed ett stort antal unga vuxna som inte har fyllt 29 år.

I Finland är de nya högskolestuderandena i snitt 24 år, i OECD-länderna i snitt 22 år. I t.ex. Belgien, Nederländerna och Japan inleds högskolestudierna vanligtvis vid 18–20 års ålder. I de nordiska länderna överlag inleds studierna sent. I Sverige är de nya studerandena i snitt 25 år, i Danmark 26 och i Norge 22 år. Att åldern då studierna inleds är hög i Finland och Sverige förklaras till en del av numerus clausus-principen, dvs. att antalet nybörjarplatser är begränsat.³

Högskolorna kan använda studier inom den öppna högskoleundervisningen som antagningsgrund. Den öppna högskoleundervisningen erbjuder på så sätt en ytterligare möjlighet att bevisa högskolefärdigheterna när det gäller dem som av en eller annan orsak inte är framgångsrika vid den betygsbaserade antagningen eller i urvalsproven eller som inte vill delta i dem. I huvudsak har högskolorna sammanfört ledstudierna till färdiga studiehelheter som de studerande ansöker om rätt att avlägga. Avgiften per studiepoäng i samband med sådana helheter är ofta lägre än om den studerande anmäler sig till enskilda kurser. De som bedriver ledstudier avlägger studier som ingår i en examen och för vilka de har beviljats en tidsmässigt

³ Bakgrundspromemorian Education at a Glance 2025

och innehållsmässigt begränsad studierätt. Ledstudier garanterar inte en studieplats i examensinriktad utbildning, utan den studerande ska efter att ha avlagt dem ansöka separat om att bli examensstuderande. Den mängd studier som krävs för att bli antagen som examensstuderande varierar kraftigt mellan olika högskolor och utbildningsområden. Det är vanligt att högskolorna kräver studiehelheter på 30–60 studiepoäng. Det kan också krävas ett minimivitsord för studieprestationerna. Sammanfattningsvis kan det sägas att när studerande antas på basis av öppen högskoleundervisning varierar högskolornas kriterier och praxis samt antalet studerande som antas kraftigt.

Studerande som studerar via en öppen led är inte examensstuderande, de har alltså varken rätt att avlägga en examen eller förmåner som hänför sig till den rätten. Studier inom den öppna högskoleundervisningen berättigar inte till studiestöd. Om en studerande antas till en examensinriktad utbildning, räknas de studier som avlagts i form av öppna högskolestudier in i den examen som avläggs. Av dem som 2025 antogs på basis av studier inom öppen högskoleundervisning och som tog emot en studieplats (första cykeln, finska medborgare) antogs ca 3 160 till yrkeshögskolor och nästan 1 200 till universitet. Inom vardera sektorn var andelen kvinnor omkring två tredjedelar. Vid yrkeshögskolorna hade 789 personer (25 %) som var yngre än 25 år tagit emot en plats, medan 534 studerande var 25–29 år. Vid universiteten var motsvarande antal 535 (45 %) respektive 165.

Enligt statistiken har många som sökt till högskoleutbildning men blivit utan en studieplats klarat sig bra i gymnasiet. Att någon inte blir antagen betyder därför inte att hans eller hennes förutsättningar att avlägga högskoleexamen är svaga. Erfarenheten av att inte ha blivit antagen kan emellertid forma den ungas uppfattning om sig själv som inlärare och som aktör i samhället i en negativ riktning samt minska intresset för att studera och för att planera framtiden.

Den sena ungdomen med sina övergångsskedan kan vara mycket betungande, i synnerhet i situationer där den unga personen inte kommer in på den utbildning som han eller hon har siktat på eller där det av andra orsaker är svårt att bygga upp en egen utbildningsväg. (Väliuotta viettävien nuorten toimijuus viivästyneessä koulutussiirtymässä 2022)⁴ Utdragna perioder då den unga inte deltar i vare sig utbildning eller arbetslivet ökar risken för marginalisering. Om den unga länge står utanför arbete och utbildning försvagas självförtroendet och de sociala relationerna, vilket gör det svårare att få jobb eller komma in på en utbildning. Mycket lyckade övergångar mellan utbildningsstadierna inverkar däremot positivt på de ungas liv i många avseenden.

Inom ungdomsforskningen har det ägnats uppmärksamhet åt att de unga upplever att familjen, den närmaste omgivningen och samhället sätter press på dem att mycket tidigt ställa upp mål som handlar om utbildning och yrkesbana och att ambitiöst anstränga sig för att nå dem.

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

De unga berättar i olika utredningar och undersökningar bl.a. om pressen på att välja utbildningsområde och bli antagen till studier (bl.a. projektet Under Pressure, Ungdomsbarometern 2022, Loppulausuma Digiraadista Nuorten kokemat koulu- ja opiskelupaineet⁵). Enligt Ungdomsbarometern handlade motgångarna som hörde ihop med utbildningen ofta om oro för att inte hitta ett eget utbildningsområde eller inte komma in till en högskola eller oro för den stora arbetsmängd som studierna innebär.

Ungdomsforskarna har därför fört fram att de unga själva anser att man i samhället borde tillåta fler slags sätt att bli vuxen och att de effektivitets- och prestationskrav som ställs på de unga borde luckras upp. De unga behöver stöd och uppmuntran och de vuxna behöver insikt om att de ungas vägar till vuxenlivet kan vara av många slag. De unga borde ha möjlighet att i lugn och ro fundera på vad de önskar av livet och möjlighet att begå misstag. I synnerhet borde övergångsskedena mellan olika utbildningsstadier utvecklas så att de ungas framtid inte hänger på om de lyckas eller misslyckas vid ett specifikt tillfälle. De unga bör ha möjlighet att slå in på lyckade utbildningsvägar av olika slag. Enligt forskarna har det i utbildningspolitiken inte beaktats hur olika strukturella faktorer begränsar eller öppnar möjligheter för de unga. (t.ex. ungdomsforskarnas julhälsning till beslutsfattarna 2025⁶)

Enligt Ungdomsbarometern (2024) har de ungas framtidstro sjunkit oroväckande och allt färre unga har en optimistisk inställning till framtiden. Redan tidigare har de ungas tro på världen och på Finlands framtid sviktat, men nu vacklar också tron på den egna personliga framtiden. Enligt Ungdomsbarometern har de ungas tilltro till utbildning ändå varit stark under barometerns hela 30-åriga historia. Mer än 80 procent av respondenterna anser fortfarande att utbildning avsevärt förbättrar möjligheterna att få jobb. Också enligt Sitras Framtidsbarometer har de ungas framtidstro, och särskilt tron på Finlands framtid, försvagats även om de unga ser framtiden an med större tillförsikt än äldre åldersgrupper och oftare tror att det går att påverka framtiden. Försvagningen och förlusten av framtidstro styr de ungas livsval som anknyter t.ex. till studier, yrkesbana och familjebildning. Dessa val som de unga träffar har stora och långvariga konsekvenser inte bara för de ungas välbefinnande utan också för hela det finländska samhället. Sitra har därför lyft upp frågan om hurdana åtgärder det gäller att vidta i samhället för att vi ska kunna värna och stärka de ungas framtidstro. Också enligt 2024 års Ungdomsbarometer bör beslutsfattarna vidta konkreta åtgärder för att de unga ska återfå framtidstron. (Ungdomsbarometern 2024 förord, Sitra 2025⁷)

Många som blivit utan studieplats tar ett s.k. mellanår innan de söker till högskoleutbildning på nytt. Erfarenheterna av mellanår varierar. Erfarenheterna kan vara negativa särskilt om mellanåret är ofrivilligt på grund av att den unga inte har fått en studieplats. Om den unga trots sina försök inte heller hittar jobb under mellanåret är mellanåret en speciellt utmanande tid. I en undersökning har det förts fram att unga upplever osäkerhet och sorg som är relaterade till det egna livet, om de inte har en studieplats. De kan också uppleva att de har träffat felaktiga val när de sökt till utbildning. Tron på den egna förmågan och uppfattningen om sig själv som

⁵ Forskningsprojektet Under pressure, Under Pressure - Nuorten mielenterveyskriisin yhteiskunnallisten ratkaisujen jäljillä, Tampereen korkeakouluyhteisö, <https://projects.tuni.fi/underpressure/>; Statens ungdomsråd; Ungdomsbarometern (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 (Ungdomsforskarnas julhälsning till beslutsfattarna) 2025, <https://projects.tuni.fi/underpressure/blogit/nuorisotutkijoiden-joulutervehdys-paattajille/>

⁷ Ungdomsbarometern 2024, <https://doi.org/10.57049/nts.1639> hämtad 29.1.2026; Sitra (2025), Nuorten tulevaisuususkko - Sitra, <https://www.sitra.fi/projektit/nuorten-tulevaisuususkko/> hämtad 29.1.2026.

inlärare kan bli lidande. Många unga lämnas ganska ensamma i övergångsskedet, vilket kan göra övergången till en ny fas i studierna mycket utmanande. (VäliVuotta viettävien nuorten toimijuus viivästyneessä koulutussiirtymässä 2022)⁸ De unga saknar också kunskaper om olika utbildningar och uppgifter i arbetslivet, vilket gör det svårare att planera en egen studieväg och att hitta det som intresserar dem. Också det snabbt föränderliga arbetslivet kan bidra till de ungas utmaningar i samband med utbildningsplanerna. De praktiska modeller som de unga får av nya yrken i arbetslivet kan skilja sig t.o.m. kraftigt från de utbildningar som högskolorna erbjuder.

Mellanåret kan också visa sig vara ett positivt livsskede, speciellt om den unga t.ex. genom arbete och deltagande i öppen högskoleundervisning får en klarare uppfattning om sina egna styrkor och om utbildnings- och karriäralternativen och på samma gång kan utveckla studiefärdigheter som behövs i högskolestudierna. Enligt forskningsrön får de som tagit ett mellanår snabbt fatt dem som börjat studera vid högskolor direkt efter gymnasiet; det gäller både studiemotivationen och satsningen på studierna. Ett mellanår betraktas därför inte som negativt för de unga. Om mellanåren är fler än ett kan de unga ha större svårigheter att klara av studierna och bibehålla studiemotivationen. När mellanåren är många var deras betydelse mer negativ och erfarenheterna upplevdes öka osäkerheten kring framtiden och den egna förmågan. (Salmela-Aro 2015⁹) Som ovan konstateras påbörjas högskolestudierna i Finland vid högre ålder än i OECD-länderna i genomsnitt.

När den unga har en tydlig plan beträffande den egna utbildningen och karriären är det vanligt att under mellanåret avlägga studier inom samma utbildningsområde i form av öppna högskolestudier. Avläggandet av studier inom den öppna högskoleundervisningen stöder t.ex. framgång i inträdesprov. Om den unga senare blir antagen till utbildning förkortar de avlagda öppna högskolestudierna också studietiden. Att genomföra öppna högskolestudier under mellanåret kan också göra att de unga upptäcker nya intressen och får möjlighet att inleda studier inom ett utbildningsområde som varit okänt för dem.

Studiehandledningen har den viktiga uppgiften att stödja den unga att söka till fortsatta studier. De ungas beredskap att träffa val och beslut som gäller fortsatta studier efter andra stadiet varierar. De ungas inställning till att söka till utbildning är mycket olika. En del unga har en klar uppfattning om vad de vill studera på högskolenivå, medan andra har en mer flexibel inställning till olika utbildnings- och karriäralternativ eller tror att de med tiden kommer att komma underfund med vad som intresserar dem. (Vad de ungas olika studievägsplaner beträffar, se t.ex. Haveri 2021)¹⁰ Också den ort där högskolan är belägen inverkar på besluten att söka in. Vissa utbildningsområden är välbekanta för många från vardagslivet och syns ofta i media. Många av dem är också utbildningsområden med högt söktryck och hård konkurrens. Studiehandledningen har därför som mål att hjälpa de studerande att bli medvetna om de många alternativ som finns när det gäller fortsatta studier och arbetslivet och att bredda uppfattningen om dessa. Enligt regeringens proposition om läroplikten (RP 173/2020) ska de studerande på

⁸ Waltzer, Katariina; Penttinen, Leena; Holopainen, Leena ja Lappalainen, Kristiina: "VäliVuotta viettävien nuorten toimijuus viivästyneessä koulutussiirtymässä", Vol 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>

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

andra stadiet få karriärhandledning under hela studietiden och effektiviserat i studiernas slutskede.

Nationella centret för utbildningsutvärdering utvärderade 2022–2024 studiehandledningen både inom den grundläggande utbildningen och på andra stadiet. Enligt slutrapporten (2024) varierade erfarenheterna av studiehandledningens innehåll stort hos studerande inom yrkesutbildning, och de studerande hade olika erfarenheter av hur pass mångsidig information de hade fått om sina möjligheter till fortsatta studier, om arbetslivet och om jobsökning. Många studerande ansåg att det just inte hade varit tal om möjligheten att studera efter avslutad yrkesutbildning.

De gymnasiestuderande upplevde att lektionerna i studiehandledning var nyttiga, och särskilt framhölls deras betydelse i en situation där den studerande ännu inte var säker på vart han eller hon skulle söka efter gymnasiet. Under lektionerna presenterades ett brett utbud av olika alternativ och högskolevägar. Främst presenterades ändå olika branscher på ett allmännare plan, och det berättades inte mycket om sysselsättningsvägarna och karriärstigarna inom respektive bransch. De studerande önskade därför få mer information om olika yrken och utbildningsvägar och om vilka arbetsuppgifterna kan vara efter att man har utbildat sig inom en bransch. De studerande ansåg det vara viktigt att det berättas mångsidigt och öppet om olika branscher i stället för att det tas fasta bara på välbekanta yrkesbeteckningar.

I enlighet med 25 § i gymnasielagen (714/2018) har den som har slutfört gymnasieutbildningens lärokurs och som inte fått en plats för fortsatta studier i examensinriktad utbildning rätt att få handledning som anknyter till ansökan till studier och karriärplanering under det år som följer på året då lärokursen slutfördes. För handledningen ansvarar den utbildningsanordnare i vars läroanstalt lärokursen har avlagts. Enligt 61 § i lagen om yrkesutbildning (531/2017) har den som har avlagt yrkesinriktad grundexamen och som har för avsikt att söka till fortsatta studier efter avläggandet av examen motsvarande rätt att få handledning av den utbildningsanordnare i vars läroanstalt examen har avlagts.

Studieinfo.fi är den centrala nättjänsten för dem som söker till utbildning. Studieinfo innehåller information om examina, yrken och studier vid olika läroanstalter. Via tjänsten kan man både hitta utbildningsalternativ och söka till dem. Studieinfo innehåller också kontaktuppgifter för de allmännaste handlednings- och rådgivningstjänsterna i samband med utbildning och yrkesval samt länkar till nättjänster.

Studieinfos ansökningsrådgivning ger inte rådgivning om ansökan till högskoleutbildning. De olika högskolorna har alla sin egen ansökningservice som ger de sökande råd i alla ansöknings- och antagningsfrågor som gäller yrkeshögskolor och universitet. Ofta samarbetar högskolorna i någon mån också med läroanstalter på andra stadiet och erbjuder de studerande vid dem öppna högskolestudier och särskilda prova på-kurser. Flera yrkeshögskolor, men också några universitet, erbjuder särskilda ledstudier, dvs. studier via den öppna yrkeshögskoleleden respektive den öppna universitetsleden, för studerande på andra stadiet.

Studiehandledningen vid högskolorna under studiernas gång stöder studieplaneringen, framstegen i studierna och välbefinnandet. I tjänsten kan ingå också bl.a. att stödja den studerandes tillväxt i olika livsskeden och att ge vägledning som har med karriärplaneringen att göra. Helhetsinriktad handledning inom utbildningsorganisationen beaktar alla de tre delområdena inom handledningen: studiehandledning, yrkes- och karriärvägledning samt stöd för personlig tillväxt och utveckling. Högskolornas handledningsresurser varierar, och det finns skillnader mellan sätten att organisera handledningen (Hautala m.fl. 2020).

Handledningen har granskats grundligt i strategin för livslång handledning (2020) som utarbetats av forumet för livslång handledning (LIV-forumet), vilket tillsatts av arbets- och näringsministeriet samt undervisnings- och kulturministeriet. Som mål angavs i strategin bl.a. att var och en har möjligheter och kunskapsmässiga färdigheter att medvetet göra upp planer och fatta beslut om sin utbildning och karriär i en värld där arbetet kontinuerligt förändras. LIV-forumets mandatperiod fortsätter till utgången av 2028.

Huvudsakligen ordnas den samservice för sektorsövergripande stöd som främjar ungas sysselsättning genom Navigatorn. Navigatorn är en multiprofessionell samservice med låg tröskel för alla som är under 30 år. Den erbjuder ungdomsorienterad avgiftsfri rådgivning, vägledning och tjänster i syfte att ge de unga bättre studiemöjligheter och handlingsfärdigheter, hjälpa dem få arbete och främja deras välbefinnande. Samservicen har som mål att främja de ungas övergång till arbete och utbildning eller annan målinriktad verksamhet och stärka de ungas delaktighet, välbefinnande och funktionsförmåga. Exempel på framsteg inom målen är bl.a. att den ungas förmåga att planera sin egen framtid stärks, att arbetslöshetsperioderna förkortas och att den unga upplever att hans eller hennes välbefinnande och delaktighet har förbättrats. Sådan sysselsättningsfrämjande samservice för unga inom det sektorsövergripande stödet som avses i lagen om sektorsövergripande främjande av sysselsättningen (381/2023) kan ordnas också på annat sätt än i form av Navigatorn-verksamhet. Arbetskraftsmyndigheten bedömer behovet av sektorsövergripande samservice för unga inom sitt område. När bedömningen utarbetas kartlägger arbetskraftsmyndigheten de ungdomstjänster som redan är verksamma i området, beaktar de ungas situation i området som helhet och hör eventuella samarbetsparter inom samservicen.

I projektet Oodi, som samordnas av Jyväskylä yrkeshögskola, stärks och utvidgas samarbetet mellan utbildningsanordnare, läroanstalter och högskolor samt Navigatorer. I projektet utvecklas bl.a. funktionella och strukturella modeller och metoder för att stödja unga vuxna som tillhör särskilt välkomna grupper i deras studier och fortsatta engagemang i utbildning. I projektet stärks också samarbetet för att främja utbildningsövergångar samt deltagande och engagemang i utbildning.

3 Målsättning

Försöket med studiesedlar är en del av den åtgärdshelhet för höjning av utbildningsnivån som baserar sig på regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering. Målet med försöket är att övergången till högskoleutbildning för unga som utexamineras från andra stadiet ska påskyndas och bli smidigare. Det sker genom att de unga erbjuds en avgiftsfri möjlighet att orientera sig om olika utbildningsområden inom högskolorna och avlägga öppna högskolestudier. På så sätt vill man stärka de ungas engagemang i en väg som leder till högskolestudier och minska den osäkerhet och belastning som är förknippad med sökandet till fortsatta studier och valet av utbildningsområde. Försöket syftar till att producera information om studiesedelns inverkan på de ungas ansökningsbeteende, val av utbildningsområde, upplevda belastning och engagemang i en väg som leder till högskolestudier. Försöket riktas till unga som är på väg att gå över från ungdomstiden till vuxenlivet och för vars del stödjande av utbildningsvägarna särskilt främjar en höjning av utbildningsnivån och påskyndar övergången till högskoleutbildning.

Målet är att en större del än nu av dem som blivit utan studieplats vid en högskola ska kunna använda ett s.k. mellanår genom att avgiftsfritt avlägga öppna högskolestudier t.ex. vid sidan av deltidsarbete. Avläggandet av öppna högskolestudier under mellanåret stöder den unga att hitta ett eget utbildningsområde och utvecklar studiefärdigheter som behövs i högskoleutbildning. Ett annat mål för studiesedeln är att förbättra högskoleutbildningens tillgänglighet genom att

öka antalet unga som söker till högskoleutbildning. Tanken bakom studiernas avgiftsfrihet är att de ungas socioekonomiska bakgrund inte ska hindra bedrivandet av högskolestudier och att en större andel av de unga än nu ska få erfarenhet av högskolestudier.

Målet är att minska den press som antagningen av studerande till högskolorna orsakar unga och att öka de ungas valmöjligheter och aktörskap. Försöket bidrar också till att minska den press som unga känner i samband med valet av utbildning och karriär. Målet är att unga som har sökt till högskoleutbildning men blivit utan studieplats vid en högskola och som använder studiesedeln ska få handledning och stöd också av högskolorna vad beträffar utbildningen och utbildningsvalen.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att det till universitetslagen och yrkeshögskolelagen fogas temporära bestämmelser om ett försök med studiesedlar för öppen högskoleutbildning. Försöket avses pågå mellan den 1 augusti 2026 och den 31 juli 2030. Syftet med studiesedeln är att stödja och påskynda övergången till högskoleutbildning för unga som utexamineras från andra stadiet. Det sker genom att studiesedeln avgiftsfritt och smidigt möjliggör att olika utbildningsområden provas eller att den unga avancerar i studierna inom ett enda utbildningsområde innan han eller hon har fått rätt att avlägga examen. Syftet med försöket med studiesedlar är därmed att minska den belastning som unga upplever i samband med övergången till fortsatta studier och valet av utbildningsområde.

Studiesedeln är inte ett alternativ till examensstudier, utan en tidsbegränsad och avgränsad möjlighet att vid högskolor som avses i universitetslagen och yrkeshögskolelagen avlägga avgiftsfria studier inom den öppna högskoleundervisningen i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning. Propositionen förändrar inte grunderna för antagning av studerande till högskolorna, och användning av studiesedeln ger i sig inte förtur vid antagningen. Försöket med studiesedlar förändrar inte heller nuläget, där högskolorna avgiftsfritt kan erbjuda studier inom den öppna högskoleundervisningen till alla.

Studiesedeln är inte lika med en penningssumma som betalas till de unga, och det kommer inte att fattas något individuellt förvaltningsbeslut om den, i stället föreslås det att de som har rätt till en sedel ska ha rätt att avgiftsfritt delta i öppen högskoleundervisning i begränsad utsträckning. Rätt till studiesedel har enligt förslaget de som mellan den 1 december 2025 och den 30 juni 2028 har avlagt sin första examen på andra stadiet i Finland innan de fyllt 29 år och som har ansökt om en studieplats i utbildning som leder till högskoleexamen senast i den gemensamma ansökan på våren efter att examen har avlagts och denna lag har trätt i kraft, men inte har fått eller inte har tagit emot en studieplats. Ansökan om en studieplats ska dock göras senast vid den gemensamma ansökan våren 2028.

Varje år blir ca 21 500 nya studenter utan studieplats vid en högskola eftersom de inte ens söker, inte får en studieplats eller inte tar emot en plats som de har fått. De färskaste uppgifterna om dem som avlagt studentexamen är från 2025. Studiesedelsförmånen är avsedd för hela denna skara under förutsättning att ansökan om en studieplats vid en högskola görs i den gemensamma ansökan. Varje år händer det ca 3 250 personer att de har avlagt yrkesinriktad examen och sökt till högskoleutbildning men blivit utan studieplats. För yrkesutbildningens del är de färskaste uppgifterna från 2022. Också denna grupp föreslås vara berättigad till studiesedelsförmån. Det är dock meningen att försöket ska öka intresset för högskolestudier också bland dem som har avlagt en yrkesinriktad examen. Det är svårt att uppskatta i vilken mån möjligheten att få en

studiesedel kommer att öka intresset bland dem som avlagt en yrkesinriktad examen att söka till högskoleutbildning en kort tid efter att de har utexaminerats och sedan delta i öppen högskoleundervisning. Från yrkesutbildning går man också direkt ut i arbetslivet, och detta är målet för många som har avlagt examen. Vad finansieringen beträffar finns det dock beredskap för ett ökat deltagande bland dem som har avlagt en yrkesinriktad examen.

Den föreslagna åldersgränsen grundar sig på ungdomslagets vedertagna definition av begreppet ung. Det är motiverat att försöket riktas till de åldersklasser bland de unga som befinner sig i ett viktigt övergångsskede, från ungdom till vuxenliv, och för vars del stödjande av utbildningsvägarna främjar en höjning av utbildningsnivån och påskyndar övergången till högskoleutbildning. Åldersavgränsningen gör det möjligt att delta i försöket också när det gäller sådana unga vars studier på andra stadiet har dragit ut på tiden av en eller annan orsak. Genom åldersgränsen styrs de begränsade resurserna till den grupp där målen för försöket nås allra effektivast. De unga upplever redan för närvarande press i samband med utbildningsvalet och antagningen av studerande till högskolorna. De har också mindre erfarenhet av studier och yrken inom olika branscher och av arbetslivet. Av skäl som har med åldersskedet att göra behöver de unga mer stöd i övergångsskedet, bl.a. när det gäller val av utbildning, samt bredare möjligheter att bekanta sig med högskolestudier.

Studiesedeln kan enligt förslaget användas för högst 30 studiepoäng inom studier som ordnas i form av öppen universitetsundervisning eller öppen yrkeshögskoleundervisning och som står till buds i nättjänsten Opin.fi. Studiepoängen ska avläggas inom två år från det att rätten till studiesedel för första gången har uppkommit. Opin.fi är en nationell nättjänst som är gemensam för universiteten och yrkeshögskolorna i Finland. Den sammanför på ett enda ställe högskolornas öppna högskoleundervisning och utbud inom kontinuerligt lärande. Den unga anmäler sig i högskolans egen tjänst till studier inom öppen högskoleundervisning och betalar studierna i nättjänsten Opin.fi. Den unga kan anmäla sig t.ex. till studieavsnitt vid flera högskolor och inom flera utbildningsområden för att på bred bas bekanta sig med olika möjligheter till högskoleutbildning. Studiesedeln kan också användas för en helhet av ledstudier inom öppen högskoleundervisning som en enskild högskola erbjuder och som högskolan enligt vissa prestationskriterier använder som grund för antagning av studerande. Det är meningen att högskolorna ska sammanställa färdiga helheter av sitt utbildningsutbud inom den öppna högskoleundervisningen och rikta dessa helheter till målgruppen för studiesedeln. Studiesedeln kan emellertid användas för hela det utbud av öppen högskoleundervisning som högskolorna erbjuder i tjänsten Opin.fi. Studiesedeln ger också rätt till handledning som anknyter till avläggande av studier och ansökan till högskolestudier vid den högskola eller de högskolor vars studier den unga avlägger. Det är meningen att högskolorna ska erbjuda de studerande både handledning på distans och närhandledning samt olika åtgärder som stärker den sociala gemenskapen.

Studiesedelns maximiomfattning har avvägts så att den stöder försökets huvudmål: att påskynda övergången från andra stadiet till högskoleutbildning, att minska den press som unga känner i övergångsskedet och att ge en möjlighet att träffa mer övervägda val när det gäller utbildningsområdet. En helhet på 30 studiepoäng motsvarar i vanliga fall bedrivande av heltidsstudier under cirka en termin, vilket är en tillräcklig mängd för att de unga ska kunna bekanta sig med högskolestudier, avlägga studiehelheter inom en öppen led samt stärka studiefärdigheterna. Från resurs- och verkställighetssynpunkt är maximiomfattningen 30 studiepoäng ekonomiskt och administrativt sett genomförbar inom ramen för det anslag som anvisats för försöket och högskolornas utbudskapacitet.

Syftet med den föreslagna tvååriga användningstiden är att stödja de unga i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning. I och med att användningstiden är två år ges de

unga en flexibel chans att avlägga studier också vid sidan av arbete, och också fullgörande av skyldigheten att försvara landet beaktas. En användningstid som är längre än den som föreslås skulle inte främja försökets mål att påskynda övergången till högskoleutbildning.

Undervisnings- och kulturministeriet ersätter högskolorna för de avgifter som dessa inom försöket med studiesedlar inte får av de studerande. Det sker genom att högskolorna beviljas prövningsbaserad statlig finansiering enligt universitetslagen och yrkeshögskolelagen utifrån högskolornas begäranden om utbetalning. Finansieringen riktas till högskolorna på basis av de anmälningar (antalet studiepoäng) som unga i målgruppen har gjort i tjänsten Opin.fi.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Vid ramförhandlingarna våren 2025 beslutade regeringen att inleda tillväxtåtgärder för att säkerställa Finlands ekonomiska tillväxt och konkurrenskraft. Vid ramförhandlingarna drog man upp riktlinjen att styra ett tilläggsanslag av engångsnatur om totalt 100 miljoner euro till att höja utbildnings- och kompetensnivån. I samband med budgeten för 2026 fattades beslut om tilläggsanslaget för 2026–2028. Genom tilläggsfinansieringen genomförs både ökning av antalet nybörjarplatser vid högskolorna och det försök med studiesedlar som presenteras i denna proposition. Sammanlagt 56,1 miljoner euro av tilläggsfinansieringen styrs till försöket med studiesedlar. Det anslag som används till studiesedeln har budgeterats för de gemensamma utgifterna inom högskoleväsendet och vetenskapens område. Anslaget under momentet är ett treårigt reservationsanslag och därmed disponibelt till försökets utgång.

Från gymnasiet utexaminerades våren och hösten 2024 sammanlagt 30 801 studerande, av vilka 34,5 % genast (senast två terminer efter studentexamen) fick och tog emot en studieplats vid en högskola. Årligen blir cirka 21 500 personer under 29 år utan högskoleplats efter att ha utexaminerats från gymnasiet. Varje år söker 6 700 personer under 29 år som har avlagt en yrkesinriktad examen till högskoleutbildning inom ett år efter sin examen. Av dem blir 3 250 inte antagna till högskoleutbildning. Det är svårt att förutse de ungas ansökningsbeteende och framgång i antagningen av studerande till högskolorna, och som följd därav är det svårt att förutse exakt hur många unga som kommer att använda studiesedeln. Målet är att sökandet till högskoleutbildning ska öka och att högskolorna ska få också sådana unga att söka till högskoleutbildning som inte skulle söka utan en studiesedel. Som mål har ställts att både antalet unga som söker efter att ha utexaminerats från gymnasiet och antalet unga som söker efter att ha utexaminerats från yrkesutbildning ska stiga. Anslaget dimensionering möjliggör en betydande ökning av antalet unga som söker efter att ha utexaminerats från yrkesutbildning. Vid beredningen har man förberett sig på att målgruppen för studiesedelsförmånen kan vara högst 31 000 unga, varvid den årliga kostnaden inom ramen för det beviljade tilläggsanslaget är ca 18,7 miljoner euro per år.

På lång sikt kan försöket med studiesedlar öka statens skatteintäkter, om övergången till högskoleutbildning påskyndas och tiden i arbetslivet blir längre. Om en större andel av de unga än nu genomgår högskoleutbildning stiger befolkningens utbildningsnivå. Den vägen stärks Finlands konkurrenskraft.

Undervisnings- och kulturministeriet ersätter högskolorna för de avgifter som dessa inom försöket med studiesedlar inte får av de studerande. Det sker genom att högskolorna beviljas prövningsbaserad statlig finansiering enligt universitetslagen och yrkeshögskolelagen utifrån högskolornas begäranden om utbetalning. Finansieringen riktas till högskolorna på basis av de anmälningar (antalet studiepoäng) som unga i målgruppen har gjort i tjänsten Opin.fi.

I försöket med studiesedlar täcker den finansiering som undervisnings- och kulturministeriet beviljar den andel som inläraren normalt betalar för utbildningen (15 euro/studiepoäng som anmälan omfattar), och genom finansieringen täcks dessutom handledningstjänsternas andel (5 euro/studiepoäng som anmälan omfattar), totalt alltså 20 euro/studiepoäng som anmälan omfattar. Resten av kostnaderna täcks genom högskolornas basfinansiering på samma sätt som produktionskostnaderna för öppen högskoleundervisning täcks i nuläget. Den öppna högskoleundervisningen subventioneras kraftigt genom statlig finansiering.

Yrkeshögskolornas intäkter från studieavgifter för öppen yrkeshögskoleundervisning var totalt ca 5,3 miljoner euro 2022. Det året använde yrkeshögskolorna sammanlagt ca 24,2 miljoner euro till produktion av examensdelar, enligt en aktivitetsbaserad kostnadskalkyl. Intäkterna från den öppna yrkeshögskoleundervisningen täckte ca 22 % av produktionskostnaderna för undervisningen. Cirka 78 % av kostnaderna för den öppna yrkeshögskoleundervisningen, ca 18,9 miljoner euro, återstod därmed för yrkeshögskolorna att täcka.

Universitetens intäkter från studieavgifter för öppen universitetsundervisning var totalt ca 5,7 miljoner euro 2022. Det året använde universiteten sammanlagt ca 27,9 miljoner euro till produktion av examensdelar, enligt en aktivitetsbaserad kostnadskalkyl. Intäkterna från den öppna universitetsundervisningen täckte ca 20 % av produktionskostnaderna för undervisningen. Cirka 80 % av kostnaderna för den öppna universitetsundervisningen, ca 22,2 miljoner euro, återstod därmed för universiteten att täcka.

Den finansieringsmodell som används vid fördelning av den statliga finansieringen av yrkeshögskolorna sporrar till att ordna öppen högskoleundervisning. Finansieringsmodellen under avtalsperioden 2021–2024 riktade 8 % av yrkeshögskolornas statliga finansiering utifrån studiepoäng som avlagts inom öppen högskoleundervisning, fristående studier och specialiseringsutbildningar samt förberedande utbildning för invandrare. Det incitament för ordnande av ovannämnda utbildning som finansieringsmodellen medför uppgick 2023 till totalt ca 73 miljoner euro. Det innebär i fråga om de studiepoäng som beaktats i den berörda finansieringsfaktorn (bl.a. öppen yrkeshögskoleundervisning, specialiseringsutbildning) ett 129 euro stort incitament/studiepoäng. Den statliga finansieringen anvisas varje yrkeshögskola som en helhet årligen, och respektive yrkeshögskola beslutar självständigt hur den ska användas.

Också den finansieringsmodell som används vid fördelning av den statliga finansieringen av universiteten sporrar till att ordna öppen högskoleundervisning. Finansieringsmodellen under avtalsperioden 2021–2024 riktade 4 % av universitetens statliga finansiering utifrån studiepoäng som avlagts inom öppen högskoleundervisning, fristående studier och specialiseringsutbildningar. Det incitament för ordnande av ovannämnda utbildning som finansieringsmodellen medför uppgick 2023 till totalt ca 72,5 miljoner euro. Det innebär i fråga om de studiepoäng som beaktats i den berörda finansieringsfaktorn (bl.a. öppen universitetsundervisning, fristående studier, specialiseringsutbildning) ett 151 euro stort incitament/studiepoäng.

4.2.2 Konsekvenser för samhället

Syftet med propositionen är att stödja och påskynda de ungas övergång från utbildning på andra stadiet till högskoleutbildning genom att erbjuda en temporär och begränsad möjlighet att avgiftsfritt delta i studier inom den öppna högskoleundervisningen. Lösningen stärker de ungas beredskap att söka till examensutbildning vid högskolor, i och med att de bekantar sig rent konkret med högskolestudier och olika utbildningsområden innan de har fått examensrätt. Dessutom väntas studiesedeln minska den belastning som unga som befinner sig i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning upplever. På så sätt stärks de

ungas välbefinnande och framtidstro. Studiedelns maximiomfattning 30 studiepoäng motsvarar i stort sett en termins studier, vilket är en ändamålsenlig mängd med tanke på att den unga bekantar sig med studier inom olika utbildningsområden och övergången påskyndas utan att studiesedeln blir ett alternativ som ersätter examensstudier och förlänger övergången till högskolestudier. I och med att studiesedelns användningstid är två år riktas verkningarna uttryckligen till övergångsskedet, och det blir möjligt att avlägga studier också vid sidan av annan verksamhet, t.ex. arbete eller skyldighet att försvara landet. Dessa lösningar bedöms både göra övergången smidigare och stödja en höjning av utbildningsnivån på lång sikt.

Regeringen har ambitionen att höja andelen personer i åldersklassen 25–34 år som har avlagt examen på högre nivå. För närvarande är 46 procent av de studerande som inleder sin första högskoleexamen och som har avlagt examen på andra stadiet i Finland 21 år eller äldre. För att målet att höja andelen 25–34-åringar som har avlagt examen på högre nivå ska nås är det nödvändigt att både öka antalet unga som inleder högskoleutbildning och sänka den genomsnittliga ålder vid vilken högskolestudierna påbörjas. Målet är att möjligheten att med låg tröskel avlägga avgiftsfria öppna högskolestudier leder till att unga från bakgrunder där man för närvarande inte söker till högskolor blir intresserade av att söka till högskoleutbildning. Detta ökar antalet personer som söker till högskoleutbildning. En snabbare övergång till högskoleutbildning kan göra att inträdet i arbetslivet tidigareläggs, vilket förlänger tiden i arbetslivet.

Studiedelns användning kan också för att avlägga studier inom den öppna universitets- eller högskoleleden, dvs. ledstudier. Avgiftsfriheten sänker tröskeln att påbörja ledstudier och främjar på så sätt övergången till examensstudier. Genom försöket ändras inte grunderna för antagning till högskoleutbildning som leder till examen, och användning av sedeln skapar inte en subjektiv rätt att bli antagen via den öppna leden. Studiedelns undanröjer emellertid ekonomiska hinder för dem som hör till målgruppen. Detta kan öka avläggandet av ledstudier. För tillfället har 4,6 procent av dem som är yngre än 30 år och har tagit emot en studieplats fått platsen via den öppna leden. Försöket med studiesedlar kan öka högskolornas intresse för att utveckla och profilera utbudet av öppna leder särskilt för unga och öka andelen studieplatser för unga som genomgått den öppna leden. Högskolorna beslutar självständigt om sina antagningsgrunder och om dimensioneringen av studierna inom den öppna universitets- eller högskoleleden. För närvarande är nästan 40 procent av dem som har antagits som examensstuderande på basis av öppna högskolestudier och tagit emot en plats över 29 år.

Försöket kan ha en tudelad inverkan på de ungas ansökningsbeteende. Å ena sidan kan de erfarenheter som fås tack vare studiesedelns öka beredskapen att ta emot en erbjuden studieplats, eftersom den ungas beslut grundar sig på större kännedom om vad han eller hon är intresserad av och vad studierna innehåller. Å andra sidan kan möjligheten att avgiftsfritt delta i öppna studier ge vissa unga argument för att senarelägga påbörjandet av examensstudier, om den unga upplever att han eller hon behöver mer tid för att bli säker på sitt val. I båda fallen är det fråga om en följd som är acceptabel med tanke på målet för propositionen: antingen påskyndas övergången till högskoleutbildning eller så söker de unga till examensutbildning efter grundligare övervägande, vilket kan förbättra genomströmningen och innebära att färre avbryter i ett senare skede och har behov av att söka till ett annat utbildningsområde. Risken för att en del unga senarelägger påbörjandet av högskolestudier bemästras genom de avgränsningar som gäller studiesedelns (maximiomfattning och användningstid) samt genom handledning och information. Försöket uppmuntrar inte de unga att söka till utbildningar som de i själva verket inte vill bli antagna till, och inte heller anvisas de unga att söka taktiskt t.ex. till utbildningsområden där söktrycket är stort för att de ska få rätt till en studiesedel. Den ansökningsförsättning som anges i propositionen (deltagande i den gemensamma ansökan till

högskolorna inom ett år från att examen har avlagts) riktar studiesedeln verkligen till unga som befinner sig i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning.

Hur ansökningsbeteendet hos studerande på andra stadiet påverkas beror på de studier som står till buds, informationen om försöket med studiesedlar och studiehandledningen. I nuläget upplever särskilt de studerande inom yrkesutbildning på andra stadiet som utmaningar bl.a. att utbudet är koncentrerat till campusorter. Som lösning på det har utbudet på nätet utvecklats. Dessutom har det gjorts ansträngningar att utöka sådana studier som utgör en introduktion till högskolestudier och t.ex. förberedande studier i matematik för dem som utexamineras från yrkesutbildning. Från högskolornas synpunkt är handledningen vid de yrkesinriktade läroanstalterna på andra stadiet och deras informationsinsatser den största utmaningen för främjande av likställtheten mellan gymnasieutbildning och yrkesutbildning när det gäller att utnyttja den öppna högskoleundervisningen.

En plats som inte har tagits emot av en viss studerande vid antagningen till högskolorna går vidare till nästa person i antagningskön, så på systemnivå är det inte ett problem att studieplatser inte tas emot. Sedeln bedöms inte skapa ett incitament att låta bli att ta emot en plats, eftersom det i bakgrunden till beslutet att inte ta emot en plats ofta finns osäkerhet kring valet av utbildningsområde eller förändrade livsomständigheter som gäller t.ex. studieorten. Sedeln möjliggör ändå tillträde till högskoleundervisning samtidigt som platsen går till någon som verkligen vill ha den. Om beslutet att inte ta emot en studieplats bottnar i den ungas osäkerhet angående valet av utbildningsområde, kan de erfarenheter av högskolestudier som fås tack vare studiesedeln uppmuntra den unga att träffa övervägda val beträffande utbildningsområdet och på så sätt påskynda processen för övergång till högskola från andra stadiet. Unga som deltar i utbildning som leder till högskoleexamen har rätt till studiestöd och kan få studeranderabatt av olika tjänsteproducenter. Också de förmåner som beviljas examensstuderande sporrar till att ta emot en plats i examensinriktad utbildning, eftersom rätt till dem inte existerar inom den öppna högskoleundervisningen.

Den ansökningsskyldighet som föreslås i propositionen bedöms inte utgöra en stor belastning på systemet för antagning av studerande till högskolorna. Merparten av studenterna söker också nu till åtminstone ett ansökningsobjekt genast efter att ha avlagt examen på andra stadiet, så skyldigheten ökar inte antalet ansökningar betydligt i förhållande till det rådande läget. Man bör också beakta att unga som inte har fyllt 25 år och som inte har en yrkesinriktad examen eller högskoleexamen efter grundskolan eller gymnasiet för att få arbetslöshetsförmån ska ansöka om åtminstone två studieplatser som leder till examen och ger yrkesfärdigheter (exempel: yrkesutbildning, yrkeshögskola, universitet).

Målet för yrkesutbildningen är att ge den studerande färdigheter att komma in i arbetslivet. De yrkesinriktade examina ger också behörighet att söka till högskoleutbildning. För att målet att höja utbildningsnivån ska nås förutsätts det att också personer som har genomgått yrkesutbildning söker till högskolestudier. De som har genomgått gymnasieutbildning är inte tillräckligt många för att målet för statsminister Petteri Orpos regering, att åtminstone 50 % av de unga ska avlägga högskoleexamen, ska kunna nås. Man har velat utveckla det finländska utbildningssystemet så att tillträde till fortsatta studier är möjligt via olika utbildningsvägar. En del av dem som har genomgått yrkesutbildning söker en kort tid efter utexamineringen till utbildning som leder till högskoleexamen. Målet för försöket är att fler ska söka till högskoleutbildning. Samtidigt vidtas åtgärder med syftet att stödja en höjning av utbildningsnivån genom att högskoleutbildningen allt kraftigare inriktas på förstagångssökande som inte har en högskoleexamen. Antalet personer som söker till utbildning väntas stiga, särskilt bland dem som har genomgått yrkesutbildning. Det är ändå svårt att uppskatta det exakta antalet sökande, eftersom det är beroende av de ungas ansökningsbeteende. Man kan anta att

lyckade informationsinsatser från högskolornas sida, ett mångsidigt utbildningsutbud och sysselsättningsläget inverkar på antalet sökande. Om antalet unga som genomgått yrkesutbildning och deltar i utbildning som leder till högskoleexamen blir större, förbättras jämlikheten i utbildningshänseende.

Som helhet bedöms studiesedeln förbättra insynen i utbildningsvägarna, stärka de ungas beredskap att fatta beslut och medföra en smidigare övergång till högskoleutbildning, när utbudet av studier och anmälningen genomförs centraliserat och med låg tröskel via högskolornas gemensamma nättjänst Opin.fi. Genomförandet av sedeln via Opin.fi stärker högskoleutbildningens tillgänglighet och dessa verkningar riktas särskilt till unga som blir utan studierätt och för vilka ekonomiska faktorer och bristfällig information skulle utgöra en tröskel för att utnyttja den öppna högskoleundervisningen, om försöket inte fanns.

Försöket är tidsbegränsat och till det kopplas kontinuerlig uppföljning samt extern utvärdering av hur försöket inverkar på de ungas ansökningsbeteende, användningen av den öppna leden, övergången till examensstudier och likabehandlingen samt på högskolornas verksamhet. Resultaten av utvärderingen kommer att beaktas när det fattas beslut om huruvida försöket ska förlängas.

4.2.3 Konsekvenser för jämlikheten och för jämställdheten mellan könen

Den omständigheten att försöket riktas till dem som inte har fyllt 29 år och vars första examen på andra stadiet har avlagts mellan den 1 december 2025 och den 30 juni 2028 innebär att åtgärden är inriktad på övergångsskedet mellan sen ungdom och tidigt vuxenliv, då behovet av stöd och stödets effekt sannolikt är störst. Avgränsningen stöder jämlika möjligheter att utveckla sig själv oavsett medellöshet, genom att studerandeavgifter för den öppna högskoleundervisningen inte behöver betalas av dem som ännu inte har examensrätt. Den tidsmässiga kohortavgränsningen innebär att unga i motsvarande livssituation som har avlagt examen på andra stadiet tidigare, före försöksperiodens början, inte omfattas av försöket, men avgränsningen är nödvändig med tanke på försökets mål och resurser och möjligheterna att utvärdera försöket.

Avgiftsfriheten kan främja jämlikheten inom målgruppen för försöket. Enligt Lahtomaas m.fl.:s (2024) undersökning medförde studieavgifterna vid öppna universitetet problem för en del studerande: i synnerhet unga, arbetslösa, lågutbildade och låginkomsttagare upplevde att studieavgifterna gav upphov till utmaningar. På den tiden då den enkät som ingick i studien utfördes var maximiavgiften för studierna 15 €/studiepoäng.

Avgiftsfriheten kan sporra också unga som är osäkra på om högskolestudier lämpar sig för dem eller om de skulle klara av högskolestudier att prova på öppen högskoleundervisning. Forskningen har visat att den socioekonomiska bakgrunden har ett samband med hur pass aktivt man söker sig till högskoleutbildning (t.ex. Heiskala 2024). Avgiftsfriheten kan sänka tröskeln för att delta i den öppna högskoleundervisningen. Positiva erfarenheter av öppna högskolestudier kan i sin tur sporra de unga att söka till examensstudier, och kan rentav ge direkt tillträde till sådana eftersom 30 studiepoängs studier som avlagts inom den öppna högskoleundervisningen kan räcka i en del fall för att bli antagen som examensstuderande. Avgiftsfriheten och den omständigheten att deltagande i öppen högskoleundervisning inte medför att man förlorar sin status som förstagångssökande kan uppmuntra till fördomsfriare utbildningsval. Detta kan inverka på könssegregeringen inom utbildningen, om de unga skaffar sig erfarenheter av studier inom sådana utbildningsområden där det egna könet är underrepresenterat och de längre fram ansöker om att bli antagna som examensstuderande inom dem.

I den öppna högskoleundervisningen deltar nu för tiden fler kvinnor än män, också i unga åldersgrupper (se avsnitt 2.1), Studiesedeln med anknytande handledning och informationsinsatser kan öka männens andel och på så sätt jämna ut skillnader i deltagandet. Om införandet av studiesedeln inte jämnar ut skillnaderna mellan kvinnors och mäns deltagande, gagnar avgiftsfriheten kvinnorna mer. Konsekvenserna för jämställdheten mellan könen och för jämlikheten mellan dem som utexaminerats från olika utbildningsformer kommer att utvärderas separat i samband med uppföljningen av försöket. Avsikten är att säkerställa att användningen av studiesedeln och handledningstjänsterna är tillgängliga oberoende av de ungas utbildningsbakgrund.

4.2.4 Konsekvenser för unga

Försöket riktar sig till unga personer vars utbildningsväg befinner sig i ett övergångsskede och för vars del osäkerhet kring valet av utbildningsområde och avsaknaden av en studieplats kan öka belastningen.

Försöket erbjuder de unga en chans att med låg tröskel bekanta sig med högskolestudier och minskar den belastning som hänför sig till övergången till högskolestudier och stärker på så sätt de ungas välbefinnande. De unga belastas nu för tiden bl.a. av osäkerhet kring valet av utbildningsområde, avsaknaden av studieplats och rädsla för att förlora statusen som förstagångssökande. Genom de möjligheter som studiesedeln erbjuder kan den här pressen minskas. De unga får prova på olika utbildningsområden eller avancera i studierna inom ett enda utbildningsområde innan de har rätt att avlägga examen. Möjligheten att prova på ger säkerhet att välja ett utbildningsområde som upplevs som ens eget och motiverar till att göra framsteg i studierna i ett senare skede. De ungas osäkerhet kring valet av utbildningsplats kommer till synes t.ex. i att 20 procent av de under 30 år gamla förstagångssökande som 2025 fick en studieplats lät bli att ta emot platsen.

Hos en del av de unga kan en följd av att inte ha blivit antagen visa sig som så att högskoleutbildning inte upplevs som ett uppnåeligt alternativ. Möjligheten att avlägga öppna högskolestudier gör att de unga får kontakt med högskoleutbildning och ger, om den är framgångsrik, positiva erfarenheter av högskolestudier och av de egna förutsättningarna att studera. Chansen att avlägga högskolestudier stöder de ungas framtidstro. Tillfället att avgiftsfritt avlägga öppna högskolestudier förbättrar studiefärdigheter som behövs i högskoleutbildning och som det vanligtvis inte är möjligt att inhämta i yrkesutbildning på samma sätt som i gymnasieutbildning. Detta stöder en höjning av andelen högskoleutbildade och förbättrar jämlikheten i utbildningshänseende.

De handledningstjänster som kopplas till användningen av studiesedeln stöder studieplaneringen och analyseringen av studievalen och erbjuder ett strukturerat alternativ i situationer där den unga ännu inte har rätt att avlägga examensstudier. Handledningen stärker de ungas kunskapsbas i fråga om olika utbildningsområden och karriärmöjligheter, vilket kan minska den osäkerhet och belastning som hänför sig till utbildningsvalen och stärka de ungas aktörskap och delaktighet. Att handledningen kopplas till den öppna undervisning som högskolorna erbjuder kompletterar de nuvarande tjänsterna i övergångsskedet och bygger en bro mellan efterhandledningen på andra stadiet och högskolornas handledningspraxis.

Försöket kan i någon mån bidra till att mellanår tas efter utexamineringen från andra stadiet före övergången till examensinriktade högskolestudier, eftersom det ger unga som inte får eller inte tar emot en studieplats vid en högskola möjlighet att avgiftsfritt avlägga studier inom öppna högskolan. Ett så heltäckande studieutbud som möjligt vid högskolorna och mångsidiga sätt att genomföra undervisningen motsvarar de ungas önskemål och gör det därmed lockande att delta

i försöket. Å andra sidan har de examensstuderande vid högskolorna mycket mångsidiga möjligheter att genomföra korsstudier vid olika högskolor. Detta minskar behovet av att senarelägga ansökan till examensstudier för att utnyttja studiesedeln. Även om mellanåren skulle bli fler kan det å andra sidan hända att avläggandet av öppna högskolestudier försnabbar avläggandet av examen när valet av utbildningsområde är säkrare och de öppna högskolestudierna räknas till godo i högskoleexamen. Reformen syftar ändå framför allt till att stödja de ungas välbefinnande och stärka deras perspektiv samt bidra till att deras önskemål blir tydligare och de skapar sig en egen utbildningsväg.

Syftet med den föreslagna två år långa användningstiden är att stödja de unga i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning. I och med att användningstiden är två år har de unga en flexibel chans att avlägga studier också vid sidan av arbete, och också fullgörande av skyldigheten att försvara landet beaktas. Enligt propositionen har en ung person som deltagit i den gemensamma ansökan till högskolorna rätt till en studiesedel inte bara i en situation där han eller hon inte har fått en studieplats utan också i det fallet att en studieplats har beviljats men inte tagits emot. På så sätt tryggas det att försöket stöder alla unga som befinner sig i övergångsskedet och som inte har rätt att avlägga examen. Om en person har fått en studieplats men inte tagit emot den, är hans eller hennes situation de facto likadan som situationen för en person som inte har fått en plats.

Vilka i en högskoleexamen ingående studier som kommer att avläggas genom studiesedeln varierar utifrån de ungas egna utgångspunkter och högskolornas utbildningsutbud. En del av de unga kommer sannolikt att avlägga studier som ingår i den examen som de sökte till i den gemensamma ansökan. Under mellanåret kan de unga ändå ändra sina planer angående de fortsatta studierna. Till exempel inom utbildningsområden där söktrycket är stort är det inte möjligt att anta alla intresserade till högskoleutbildning. En del unga har inte heller en klar uppfattning om vilken utbildning de vill söka till. Vissa unga kan få stöd av studiehelheter där det är möjligt att få erfarenhet av flera olika utbildningsområden. Ett brett utbud av öppen högskoleundervisning som inriktas på olika behov ger de unga en mångsidigare uppfattning om högskolornas utbildningsutbud samt möjligheter att genomgå utbildningar inom olika utbildningsområden och att bli medvetna om de egna styrkorna och intressena.

Propositionen förändrar inte de ungas förutsättningar att skaffa försörjning. Under deltagandet i den öppna högskoleundervisningen kommer de unga att skaffa försörjning på samma sätt som nu. Studiesedeln är dimensionerad så att de unga kan studera också på deltid och skaffa försörjning genom att arbeta vid sidan av studierna. Arbetslösa unga som är arbetssökande vid Arbetskraftsmyndigheten kan utan att förlora arbetslöshetsförmånen bedriva sådana öppna högskolestudier vid universitet och yrkeshögskolor som enligt studieplanen pågår högst tre månader utan avbrott eller i perioder. Nya studier som uppfyller förutsättningarna får bedrivas obegränsat utan att arbetslöshetsförmånen går förlorad. Studiehelheter som pågår längre än tre månader utan avbrott eller i perioder är enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) heltidsstudier, och den arbetssökande har inte rätt till arbetslöshetsförmån, om studiernas omfattning i genomsnitt är minst fem studiepoäng per studiemånad. Enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa kan en arbetssökande som fyllt 25 år dessutom bedriva studier vid en öppen högskola utan att förlora rätten till utkomstskydd för arbetslösa, om den helhet som studierna bildar eller de återstående studierna pågår högst sex månader utan avbrott eller i perioder. Dessa studier ska ge yrkesfärdigheter eller stödja företagsverksamhet. Denna möjlighet att studera i sex månader och under tiden få arbetslöshetsförmån kan användas en gång under maximitiden för utbetalning av arbetslöshetsdagpenning. Öppna högskolestudier kan enligt Arbetskraftsmyndighetens prövning också stödjas genom arbetslöshetsförmån på det sätt som avses i lagen om ordnande av Arbetskraftsservice (380/2023) eller lagen om främjande av integration (681/2023). Stödjande av studier i enlighet med den förstnämnda lagen förutsätter

att den arbetssökande har fyllt 25 år. Propositionens inverkan på rätten till utkomstskydd för arbetslösa bedöms vara ringa.

4.2.5 Konsekvenser för högskolorna

För högskolorna skapar försöket ett incitament att utveckla och presentera för unga som utexamineras från andra stadiet avsedda helheter inom den öppna högskoleundervisningen som stöder övergångsskedet samt att stärka handledningsresurserna. Användningen av tjänsten Opin.fi centraliserar den öppna högskoleundervisningens synlighet och sänker tröskeln för deltagande i hela landet, vilket kan balansera upp regionala skillnader som gäller hur pass känt och tillgängligt utbildningsutbudet är.

Det tekniska genomförandet av försöket med studiesedlar via tjänsten Opin.fi sporrar högskolorna att föra in sitt eget utbud av öppen högskoleundervisning i tjänsten. En högskola som låter bli att föra in sitt utbud i den gemensamma nättjänsten står i praktiken utanför försöket. Alla högskolor inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde har tagit i bruk tjänsten Opin.fi. Vissa högskolor har redan nu fört in hela sitt öppna utbud i tjänsten, medan andra har fört in bara en del. Det är ändå meningen att utbudet ska vara avgjort mer täckande än nu när försöket inleds hösten 2026.

Det tekniska genomförandet av Opin.fi förutsätter att högskolorna både har kompatibla informationssystem och beskriver utbudet på ett högklassigt sätt, men det kan samtidigt främja ett långsiktigt samarbete mellan högskolorna, öppenhet och insyn i undervisningen samt även i bredare bemärkelse stödja utvecklingen av tjänsterna och utbudet i fråga om kontinuerligt lärande. Högskolorna har konstaterat att den största informationstekniska utmaningen vad gäller genomförandet beträffar är att deras informationssystem skiljer sig åt. Genomförandet, som kommer att ske via plattformen Opin.fi, förbereds inom ramen för högskolornas gemensamma projekt Digivisio. Försöket främjar högskolornas samarbete kring informationstekniska lösningar och kan vara ett viktigt steg i utvecklingsarbetet också på längre sikt.

Läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet erbjuder öppen högskoleundervisning på basis av samarbetsavtal som de har ingått med högskolor. Aktörerna inom det fria bildningsarbetet använder sig av tio olika informationssystem. För att dessa system ska bli kompatibla med Opin.fi krävs flera tekniska lösningar som det inte väntas vara möjligt att genomföra medan försöket med studiesedlar förbereds. I praktiken är det således inte möjligt att i Opin.fi föra in utbudet av öppen högskoleundervisning som läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet producerar. Dessutom krävs tekniska och avtalsrelaterade åtgärder för att läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet ska kunna gå med i Opin.fi, som högskolorna äger. Avsikten är att det separat ska utredas om läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet kan delta i försöket med studiesedlar i enlighet med deras överenskommelser med högskolorna, så att läroanstalternas utbud förs in i Opin.fi via avtalshögskolan.

För försöket med studiesedlar har för åren 2026–2028 reserverats 56,17 miljoner euro i finansiering. Det anslag som används till försöket med studiesedlar har budgeterats för de gemensamma utgifterna inom högskoleväsendet och vetenskapens område. Finansieringsgrunden för studiesedelsförmånen är studier som omfattar 30 studiepoäng inom öppen högskoleundervisning. Den andel av studierna som individerna betalar (utgångspunkt för kalkylen är 15 euro/studiepoäng) täcks med finansiering som undervisnings- och kulturministeriet beviljar högskolan. Högskolorna har också en skyldighet att erbjuda handledning för studerande som omfattas av studiesedeln (kalkylerat belopp: 150 €/person). Finansieringen för handledningstjänster riktas till högskolorna i förhållande till antalet studiepoäng som avlagts. Det betyder att högskolorna får 20 euro/studiepoäng. Undervisnings-

och kulturministeriet beviljar högskolorna finansieringen i form av prövningsbaserad statlig finansiering enligt universitetslagen och yrkeshögskolelagen utifrån högskolornas begäranden om utbetalning.

Finansieringen riktas till högskolorna med utnyttjande av data som plattformen Opin.fi ackumulerar. I praktiken grundar sig finansieringen på anmälningar som unga som hör till målgruppen för försöket med studiesedlar gör på plattformen Opin.fi (antalet studiepoäng).

Om läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet deltar i försöket med studiesedlar i överensstämmelse med vad de har kommit överens om med högskolorna, styrs den finansiering som fastställs utgående från anmälningarna till studier som det fria bildningsarbetet erbjuder till den högskola med vilken det samarbetsavtal som utbudet baserar sig på har ingåtts och med vilken läroanstalten inom det fria bildningsarbetet ska enas om hur finansieringen ska delas.

Försöket kan främja också samarbetet mellan högskolor, läroanstalter på andra stadiet och läroanstalter inom det fria bildningsarbetet och utvecklingen av nya slag av verksamhetsmodeller, och därigenom utveckla utbildningssystemet som helhet. Den efterhandledning som utbildningsanordnarna på andra stadiet tillhandahåller och högskolornas handledning av sökande kompletterar varandra och bildar en helhet i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning. Högskolorna kan förbättra högskoleutbildningens tillgänglighet genom att mångsidigt genomföra informationsinsatser som är riktade till olika målgrupper och gäller studiesedeln och utbudet inom den öppna högskoleundervisningen.

Den i propositionen föreslagna ansökningskyldighetens inverkan på högskolorna och på deras ansöknings- och antagningsprocesser bedöms vara måttlig. Merparten av studenterna söker också nu till åtminstone ett ansökningsobjekt genast efter att ha avlagt examen på andra stadiet, så skyldigheten ökar inte antalet ansökningar som studenter gör betydligt i förhållande till det rådande läget. Vad beträffar dem som har genomgått yrkesutbildning är målet att de unga som söker till högskoleutbildning ska bli fler. Det är svårt att uppskatta hur mycket större antalet sökande kommer att bli. Antalet väntas ändå inte bli så pass mycket större än i nuläget att ökningen skulle ha en stor inverkan på behandlingen av ansökningarna.

Högskolorna kan dra nytta av att motiverade unga som i och med försöket redan är förtrogna med utbildningsområdet ansöker om att antas som examensstuderande. Detta kan bidra till att färre senare avbryter sina studier eller har behov av att byta utbildningsområde. När mindre kända utbildningsområden lyfts in i utbudet av öppen högskoleundervisning kan det bli lättare för högskolorna att få motiverade sökande till dem, vilket ökar högskoleutbildningens dragningskraft.

Högskolorna kan genomföra den öppna högskoleundervisningen liksom nu, både i form av utbildning via nätet och i form av utbildning på campus och som en kombination av dem. Utbildning kommer att ordnas både separat för dem som deltar i den öppna högskoleundervisningen och gemensamt för dem och för examensstuderande.

Försöket kan öka efterfrågan på öppen högskoleundervisning. Också tidigare har ett stort antal unga deltagit i den öppna högskoleundervisningen (avsnitt 2.1), men målet är att deltagarna och studieprestationerna ska bli fler. Försöket kan sporra högskolorna att utveckla och erbjuda ett stort urval av studier som lämpar sig särskilt för unga och ingår i det inledande skedet inom olika utbildningsområden. I vilket fall som helst beslutar högskolorna själva i hur stor utsträckning de erbjuder öppen högskoleundervisning och vilka studier som ingår i den.

4.2.6 Konsekvenser för övriga utbildningsanordnare

Förutom högskolorna ska också läroanstalterna på andra stadiet informera och ge handledning om de möjligheter som studiesedeln erbjuder och hur man får tillgång till den. Studiehandledning och s.k. efterhandledning spelar här en viktig roll, men också lärarna i olika ämnen kan informera om de möjligheter som den öppna högskoleundervisningen erbjuder. Samarbete mellan högskolor och läroanstalter på andra stadiet främjar en omfattande användning av studiesedeln och ett framgångsrikt försök.

Läroanstalterna inom det fria bildningsområdet – i synnerhet sommaruniversitetet och folkhögskolorna – genomför öppen högskoleundervisning med stöd av avtal som de har ingått med högskolor. Läroanstalterna beslutar om studieavgifterna som de tar ut. De som studerar vid folkhögskolor kan bo på läroanstaltens internat, då inbegriper avgiften förutom undervisningen också boende och måltider. För alla studerande innefattar avgiften i allmänhet också andra tjänster, t.ex. handledning, material och bibliotekstjänster.

Lagstiftningen om försöket gäller inte läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet, och finansiering som budgeterats under högskolemomentet kan inte anvisas dem. Användningen av studiesedelsförmånen genomförs via Opin.fi. Det är möjligt att inom ramen för försöket med studiesedlar delta i öppen högskoleundervisning som en läroanstalt inom det fria bildningsarbetet ordnar tillsammans med en högskola, om utbudet ingår i Opin.fi. Den digitala beredskapen för läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet att föra in sitt utbud på plattformen Opin.fi utreds. En läroanstalt inom det fria bildningsarbetet kan inte ta ut avgifter av studerande som använder en studiesedel när de anmäler sig till studieavsnitt. Den finansiering som bestäms utifrån anmälningar till studier vid läroanstalter inom det fria bildningsarbetet beviljas den högskola med vilken det samarbetsavtal som utbudet i fråga baserar sig på har ingåtts. I praktiken förutsätter erbjudandet av studier vid läroanstalter inom det fria bildningsarbetet att läroanstalterna genom annan finansiering kan täcka de kostnader som i vanliga fall täcks med studerandeavgifter. När läroanstalter inom det fria bildningsarbetet och högskolor avtalar om ordnande av öppen högskoleundervisning kan de också komma överens om hur kostnaderna för utbildningen ska täckas. Huvudansvaret för att informera om det egna utbudet vilar i likhet med nu på läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet själva.

Hos försökets målgrupp kan det avgiftsfria utbudet av öppen högskoleundervisning minska efterfrågan på avgiftsbelagd utbildning som läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet genomför. Läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet kan emellertid fortfarande marknadsföra sin öppna högskoleundervisning också till målgruppen för försöket. Eftersom avgifterna för den öppna högskoleundervisning som läroanstalterna inom det fria bildningsarbetet genomför är högre redan nu än avgifterna för den öppna högskoleundervisning som högskolorna själva genomför är det svårt att bedöma hur det helt avgiftsfria utbildningsutbudet kommer att inverka på efterfrågan på avgiftsbelagd utbildning. I studieavgifterna inom det fria bildningsarbetet ingår ofta också andra tjänster än bara undervisning, och undervisningen kan genomföras på andra sätt än högskolornas motsvarande utbud. Läroanstalterna marknadsför också sin undervisning genom att poängtera de styrkor som anknyter till den.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

För att påskynda påbörjandet av högskolestudier har det tidigare vidtagits åtgärder i syfte att förbättra ställningen för både nya studenter och förstagångssökande. Efter att kvoter för förstagångssökande införts har påbörjandet av universitetsstudier försnabbats. Å andra sidan är det ett erkänt fenomen, särskilt i fråga om utbildningsområden där konkurrensen är hård, att unga inte ansöker om eller inte tar emot en studieplats därför att de vill bevara sin status som förstagångssökande. Fenomenet att studier inleds många gånger har avtagit eftersom de sökande vill bevara sin status som förstagångssökande. Detta har berett utrymme för sådana förstagångssökande som inte nödvändigtvis är samma års studenter.¹¹

I nuläget kan högskolorna själva besluta att ordna avgiftsbelagda eller avgiftsfria studier inom öppen högskoleundervisning, och avgiftsfrihet kan inte riktas endast till en viss grupp, t.ex. unga. Ett bibehållet nuläge skulle varken öka de ungas möjligheter att delta i öppen undervisning genast efter andra stadiet eller skapa en enhetlig modell för handledningen i övergångsskedet. Det är ovisst om övergångarna skulle påskyndas och den upplevda belastningen skulle minska, och ingen helhet av försöksnatur som går att utvärdera skulle uppkomma.

Övergången från andra stadiet till högskolestudier skulle kunna påskyndas genom en ökning av antalet nybörjarplatser vid högskolorna. Nybörjarplatserna har ökat flera gånger under de senaste åren. Undervisnings- och kulturministeriet ökar också 2026 den finansiering som riktas till högskolorna för en engångsökning av antalet nybörjarplatser. Ökningarna genomförs genom det tilläggsanslag om 100 miljoner euro som det beslutades om vid ramförhandlingarna. En del av tilläggsanslaget riktas till försöket med studiesedlar och en del till ökningarna av antalet nybörjarplatser. Ökningarna riktas till tillväxtsektorer och förstagångssökande. Ökningen ger sammanlagt ca 810 ytterligare nybörjarplatser vid universiteten och yrkeshögskolorna. Ökningarna av antalet nybörjarplatser och finansieringen av dem skulle behöva vara synnerligen omfattande för att resultera i en betydande effekt vad gäller att påskynda övergången till högskoleutbildning och höja utbildningsnivån. Den offentliga ekonomins nuvarande situation möjliggör ändå inte så storskaliga satsningar på fler nybörjarplatser.

Övergången för dem som utexamineras från andra stadiet kan påskyndas genom att upprepat sökande till utbildning och erhållande av studieplats reduceras och genom att antalet platser på så sätt ökas för unga som inte har någon tidigare studieplats eller examen. Detta eftersträvas genom kvoterna för förstagångssökande, som redan är i bruk. Riksdagen håller på att behandla en regeringsproposition (RP 191/2025) som gäller den s.k. regeln om endast en studierätt. Målet för den är också att minska antalet ansökningar om nya studierätter. Också genom att utöka de studerandes möjligheter till överflyttning och på så sätt minska de examensstuderandes ansökningar om att antas till utbildning som leder till en ny examen frigörs platser för unga som ännu inte har studierätt vid en högskola. Undervisnings- och kulturministeriet finansierar ett projekt för utveckling av ansökningarna om överflyttningar vid universitet. Resultatet av

¹¹ Undervisnings- och kulturministeriet, Antagning av förstagångssökande till högskolor. Undervisnings- och kulturministeriets policyanalyser 2022:2. Författare: Hyvönen, Ilmari; Kalenius, Aleks; Karhunen, Hannu.
<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/e5f4ffdf-c190-41e6-bcb0-fb2419800a79/content>

projektet kan utnyttjas vid sidan av försöket med studiesedlar, men avgör inte ensamt den stora frågan om hur övergången till högskolestudier kan påskyndas. Övergången skulle påskyndas också i det fallet att avläggandet av en andra examen på samma nivå blev avgiftsbelagt, då skulle platser frigöras för dem som ansöker om en första högskoleplats. Åtgärden skulle vara effektiv. Avgiftsbeläggande av examina är ändå en stor principiell och utbildningspolitisk fråga, som kräver omfattande samhällelig diskussion och inte går att lösa med snabb tidtabell under slutet av regeringsperioden.

Den statliga finansiering som högskolorna får skulle kunna kopplas närmare samman än förr med tiden för avläggande av examen. De avlagda studiepoängen skulle också kunna börja användas som finansieringsgrund. Universitetens och yrkeshögskolornas finansieringsmodeller ändrades vid ingången av 2025 så att finansieringskoefficienten för examina som har avlagts inom utsatt tid är större än förr. Det är meningen att reformen av finansieringsmodellerna ska samordnas med tidsplanen för genomförande av åtgärder som ingår i visionen för högskoleutbildning och forskning. Högskolornas följande avtalsperiod börjar 2029, vilket är en naturlig tidpunkt också för de nya finansieringsgrundernas ikraftträdande.

Övergången till högskolestudier skulle kunna påskyndas också genom att tidigare förvärvad kompetens godkänns och det görs möjligt att avlägga examen eller delar av den på så sätt att den studerande visar sin kompetens. Att avlägga högskoleexamen enbart genom visande av kompetensen skulle kräva en omfattande utbildningspolitisk diskussion.

Det effektivaste sättet att påskynda övergången från andra stadiet till högskoleutbildning skulle vara att möjliggöra att alla sökande som uppfyller behörighetskraven tas in till högskolorna. Exempelen från vissa länder visar att en mycket stor del av åldersklassen på så sätt påbörjar högskoleutbildning. I t.ex. Frankrike, där ett icke-selektivt antagningsförfarande tillämpas, påbörjade 83 procent av de sökande högskolestudier 2024, och bara fem procent antogs inte till högskoleutbildning. I modeller av detta slag gallrar högskolorna emellertid bort en stor del av de studerande i studiernas begynnelsekedje. Det är orsaken till att modellen inte har en direkt höjande inverkan på utbildningsnivån. En så stor förändring i högskolornas antagningsförfaranden skulle kräva ytterst omfattande samhällelig diskussion, och på grund av den avsevärda ökningen av antalet studerande skulle ansevärliga tilläggsresurser behövas.

De alternativ som presenteras ovan förutsätter omfattande förändringar i högskolornas styrning och finansiering och därmed bred politisk enighet och en brett upplagd politisk beredningsprocess. I nuläget är den ändamålsenligaste och mest genomförbara modellen ett försök med studiesedlar där man kan avgränsa målgruppen särskilt till unga och genom försöket få resultat som senare kan utnyttjas i större skala.

Vid beredningen av propositionen har flera alternativa sätt att genomföra försöket med studiesedlar övervägts med avseende på målen för propositionen, dvs. att stödja och påskynda övergången från andra stadiet till högskoleutbildning och att minska den belastning som unga upplever. De alternativ som övervägts handlar om försökets målgrupp, sedelns maximiomfattning och användningstid, handledningens roll samt genomförandet.

Olika alternativ beträffande studiesedelns maximiomfattning har granskats. En mindre omfattning än den föreslagna 30 studiepoäng (t.ex. 15 studiepoäng) skulle försvaga de ungas möjligheter att få tillräcklig erfarenhet av olika utbildningsområden och att avlägga ledstudier i en sådan omfattning att inverkan på övergången kan utvärderas tillförlitligt. En större omfattning än den föreslagna (t.ex. 45 eller 60 studiepoäng) skulle å sin sida öka kostnaderna för försöket och risken för att studiesedeln används som alternativ till examensstudier, något som kan fördröja inledandet av examensstudier. Den i propositionen föreslagna omfattningen

30 studiepoäng motsvarar i vanliga fall en termins studier, den går att handleda och utvärdera, och den stöder övergångsmålet utan att vara ett alternativ till examensutbildning.

Likaså har olika alternativ i fråga om användningstidens längd och dess begynnelsepunkt i förhållande till utexamineringen och rättens uppkomst övervägts. En användningstid som är kortare än den föreslagna, t.ex. ett år, skulle försvaga möjligheten att kombinera studier med t.ex. arbete eller fullgörande av skyldigheten att försvara landet och försätta dem som fullgör skyldigheten att försvara landet i en sämre ställning än andra. En användningstid som är längre än den föreslagna, t.ex. tre år, skulle å sin sida öka risken för att övergången förlängs. Om användningstiden på det sätt som föreslås kopplas samman med rättens uppkomst säkerställs det att alla de facto har en lika lång användningstid oberoende av utexamineringstidpunkten och dess förhållande till försökets ikraftträdande. Detta stöder likabehandlingen och möjligheten att utvärdera försöket.

Försökets målgrupp har bedömts med avseende på åldern, tidpunkten för avläggande av examen på andra stadiet och ansökningsskyldigheten. Alternativen har varit en lägre åldersgräns (t.ex. yngre än 25 år), slopande eller uppluckring av kohortvillkoret samt avgränsning av rätten så att den gäller bara dem som inte har fått en studieplats. En lägre åldersgräns skulle minska målgruppen men styra bort åtgärden från de unga vuxna vars övergång till högskoleutbildning i typiska fall sker senare, särskilt på yrkesutbildningssidan. Om kohortavgränsningen slopades skulle försöket bli svårare att utvärdera och kostnads- och kapacitetsriskerna stiga.

Den avgränsning som gäller tidpunkten för avläggande av examen på andra stadiet bör inriktas på den tidsmässigt tydligt avgränsade åldersklassen av unga som utexaminerats. De som avlagt studentexamen på höstens egentliga examensdatum (den 5 december 2025) utgör en enhetlig målgrupp. De som hösten 2025 utexaminerats före det egentliga examensdatumet har avlagt studentexamensproven redan våren 2025 eller under tidigare examensgångar. En förlängning av tidsgränsen för avläggande av examen så att den skulle börja redan den 1 juli 2025 skulle utvidga försökets målgrupp till alla som blev studenter hösten 2025, men för yrkesutbildningens vidkommande skulle den utöka målgruppen betydligt eftersom examina i samband med yrkesutbildning avläggs året om. Detta skulle göra det svårare att förutse kostnaderna för försöket och utvärdera effekterna.

För ansökningsskyldighetens del har det vid beredningen bedömts om en sådan behövs över huvud taget och om det är lämpligt att avgränsa den till den gemensamma ansökan till högskolorna. Som alternativ har man för det första undersökt en modell där ingen ansökningsskyldighet alls kopplas till försöket med studiesedlar. Då skulle rätten till en studiesedel basera sig endast på att personen har avlagt sin första examen på andra stadiet i Finland under den föreskrivna tidsperioden vid en ålder som understiger 29 år, och rätten skulle inte vara kopplad till ansökan om studieplats i en examensinriktad utbildning. En sådan modell skulle ur tekniskt perspektiv vara enkel att genomföra, eftersom det skulle vara relativt okomplicerat att konstatera rätten med hjälp av register. På samma gång skulle verkställigheten ändå inte ske utifrån den enhetliga tidpunkt för verifiering av rätten till en studiesedel som uppkommer i och med den gemensamma ansökan, vilket betyder att försökets målgrupp och begynnelsen för rätten att använda en studiesedel splittras upp på olika tidpunkter. Detta skulle också försvåra utvärderingen av effekterna (t.ex. påskyndandet av övergångar, ansökningsbeteendet, belastningen på högskolorna) eftersom det inte skulle existera en jämförbar, för hela landet gemensam tidpunkt för rätten att börja använda studiesedeln. Dessutom skulle det vara svårare att förutse målgruppens storlek, eftersom studiesedeln också skulle rikta sig till unga som inte har en faktisk avsikt att söka till examensutbildning. Det skulle öka risken för belastning och kostnader ur ekonomiskt perspektiv och handledningsperspektiv i proportion till den finansiering som reserverats för försöket och högskolornas kapacitet.

Av dessa skäl är det med avseende på försökets främsta mål, att påskynda övergångarna, inte ändamålsenligt att genomföra försöket utan en ansökningsskyldighet, och inte heller skulle ett sådant tillvägagångssätt stödja möjligheterna att utvärdera försöket och försökets administrativa överskådlighet.

Ansökningsskyldigheten skulle kunna gälla både den gemensamma ansökan till högskolorna och separata antagningar, eller så skulle den kunna riktas endast till den gemensamma ansökan. Den gemensamma ansökan är ett ur nationellt perspektiv jämlikt och överskådligt ansökningsförfarande, och ansökningsuppgifterna i den går att verifiera på ett tillförlitligt sätt. En ansökningsskyldighet som kopplas till den gemensamma ansökan kan genomföras både enkelt och enhetligt ur ett administrativt perspektiv. Försökets målgrupp bildas också på ett enhetligt sätt vad tidsperspektivet beträffar, vilket stöder utvärderingen av försökets effekter. Tidtabellerna för högskolornas separata antagningar varierar från en högskola till en annan, så det skulle inte vara jämlikt att använda dem för att visa att ansökningsskyldigheten har fullgjorts, och inte heller skulle det vara tillförlitligt med avseende på utvärderingen.

Ansökningsskyldigheten skulle kunna riktas till den gemensamma ansökan till högskolorna på olika sätt tidsmässigt. Om en ung person bör delta i den gemensamma ansökan till högskolorna inom en viss tid (t.ex. ett år) efter att ha avlagt examen på andra stadiet, möjliggör avgränsningen att den unga kan delta i den gemensamma ansökan vid den tidpunkt som är ändamålsenligast för hans eller hennes livssituation. En sådan ansökningsskyldighet skulle ändå förutsätta att försöket fortsätter till 2031, för att också de som avlagt examen på andra stadiet våren 2028 ska få en studiesedel vars användningstid alltid är två år. Ett annat alternativ är att ålägga den unga att genast efter att examen på andra stadiet har avlagts söka till en utbildning som leder till högskoleexamen i den gemensamma ansökan till högskolorna. Detta skulle effektivast stödja försökets huvudmål att påskynda övergången från andra stadiet till högskoleutbildning. Detta alternativ skulle ändå behandla de unga ojämnt beroende på tidpunkten för utexaminering från andra stadiet, i och med att en del skulle behöva söka vid höstens gemensamma ansökan där utbildningsutbudet inte är lika heltäckande nationellt sett som vid vårens gemensamma ansökan.

Vid beredningen har det också konstaterats att ansökningsskyldigheten är förknippad med eventuella negativa följder från de ungas synpunkt. En ansökningsskyldighet som ska fullgöras enligt en viss tidtabell kan öka den press som unga upplever i situationer där det egna utbildnings- eller karriärvalet ännu inte står klart, eller där det inte finns lämpliga ansökningsobjekt vid den gemensamma ansökan som skyldigheten riktar sig till. I synnerhet den gemensamma ansökan på hösten efter utexamineringen innehåller färre ansökningsobjekt än vårens gemensamma ansökan, vilket kan leda till att en del unga för att fullgöra skyldigheten söker till utbildningar som de i själva verket inte betraktar som sina främsta alternativ. Vid beredningen har det ändå bedömts att en ansökningsskyldighet är nödvändig för att målen för försöket ska kunna nås och effekterna ska kunna utvärderas samt att den negativa inverkan som skyldigheten har kan lindras med hjälp av handledning och genom att skyldigheten kopplas samman senast med vårens gemensamma ansökan, där utbildningsutbudet är störst.

Det skulle vara möjligt att avgränsa studiesedelsförmånen så att den inte omfattar dem som vid ansökan har fått en studieplats men inte har tagit emot den. En sådan avgränsning skulle inte öka sannolikheten för att den unga tar emot studieplatsen. Om avgränsningen gjordes skulle de unga ändå kunna få en studiesedel genom att söka till utbildning som de säkert inte kan bli antagna till. Syftet med försöket är inte att uppmuntra de unga att söka till utbildningar som de i själva verket inte vill bli antagna till. Inte heller är det ändamålsenligt att i försöket skapa incitament för att i den gemensamma ansökan träffa taktiska val för att få rätt till en studiesedel, utan de unga bör kunna söka i den gemensamma ansökan till högskolorna i enlighet med sina verkliga utbildningsönskemål. Ansökningsoptimering i anslutning till försöket med

studiesedlar skulle öka den press och stress som unga upplever samt belasta systemet för den gemensamma ansökan och snedvrیدا dess syfte. Den ansökningsförutsättning som föreslås i propositionen (deltagande i den gemensamma ansökan till högskolorna inom ett år från avläggandet av examen på andra stadiet) riktar studiesedeln uttryckligen till unga som befinner sig i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning. Också åldersgränsen inverkar på så sätt att studiesedeln riktar sig till dem vars behov anknyter till övergången till utbildning som leder till högskoleexamen, inte t.ex. till avläggande av examensdelar i fortbildningssyfte.

Dessutom har den ansökningsskyldighet som föreslås bli kopplad till studiesedeln bedömts i förhållande till skyldigheten att söka till utbildning för att få rätt till arbetslöshetsförmån när det gäller unga som saknar utbildning som ger yrkesfärdigheter. Bestämmelser om den sistnämnda skyldigheten finns i lagen om utkomstskydd för arbetslösa. Det har inte ansetts vara ändamålsenligt att till det föreslagna försöket med studiesedlar koppla den med lagen om utkomstskydd för arbetslösa förenliga skyldigheten att söka till minst två utbildningar som börjar på hösten. De skyldigheter som följer av lagen om utkomstskydd för arbetslösa gäller utkomstskyddet och grundar sig på kravet på motprestation i systemet för social trygghet, medan studiesedeln är ett utbildningspolitiskt försök som syftar till att stödja de ungas övergång och erbjuda ett tillfälle att bekanta sig med högskolestudier utan att friheten att välja utbildning begränsas i onödan. Om den i lagen om utkomstskydd för arbetslösa föreskrivna skyldigheten att söka till utbildningar fastställdes vara en förutsättning också för rätten till en studiesedel skulle den ungas rätt att söka till önskad utbildning begränsas, och det är inte nödvändigt med tanke på målen för försöket. En eventuell risk för förväxling med de ansökningsskyldigheter som det föreskrivs om i samband med arbetsmarknadsstödet förhindras genom tydlig information.

De avgränsningar av målgruppen som föreslås i propositionen inriktar studiesedeln på dem vars övergång till högskoleutbildning den mest sannolikt främjar och också kan utvärderas.

Vid beredningen av propositionen har man dessutom bedömt olika modeller för handledning kring användning av studiesedeln och sökande till högskolor. Om det i försöket inte ingick rätt till handledning som anknyter till ansökan om och avläggande av studier inom den öppna högskoleundervisningen, skulle den osäkerhet som unga upplever inte kunna minskas lika effektivt, vilket är en central faktor när det gäller att påskynda övergångarna och göra dem smidigare. Den handledning som högskolorna erbjuder kompletterar den nuvarande skyldigheten för utbildningsanordnare på andra stadiet att också i ett år efter att examen har avlagts ge handledning i ansökan till fortsatta studier. Den skyldighet att erbjuda efterhandledning som gäller utbildningsanordnare på andra stadiet kan ofta inte inbegripa lika ingående kännedom om högskolornas utbildningsutbud, innehållet i olika examina eller studiehelheter inom den öppna universitetsleden och den öppna yrkeshögskoleleden som den handledning som högskolorna själva erbjuder. I och med att handledningselementet inkluderas i försöket får försöket större effekt och åstadkoms en modell där efterhandledningen på andra stadiet och den handledning som högskolorna erbjuder bildar en helhet vars delar kompletterar varandra i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning. Högskolornas handledning kan erbjuda sådan fördjupande information om högskolestudier, studiemetoder och skillnaderna mellan utbildningsområden samt vägarna till examensinriktade studier som det inte är ändamålsenligt eller möjligt att behandla lika ingående i handledningen på andra stadiet. Därför har det bedömts att det för att målen för försöket ska nås är nödvändigt att handledning inkluderas i försöket med studiesedlar.

Som olika alternativ för genomförande av försöket har det undersökts en centraliserad informationssystemplattform (tjänsten Opin.fi) och decentraliserat genomförande, där varje

högskola genomför försöket separat. Från de ungas synpunkt skulle den decentraliserade modellen splittra utbildningsutbudet och göra det svårare att hitta och jämföra utbudet. Den skulle också försvaga kunskapsbasen för uppföljning och utvärdering av försöket. En centraliserad nättjänst möjliggör jämlikare tillgänglighet, uppföljning som är öppen för insyn och en kontrollerad styrning av finansieringen på basis av genomförda prestationer. Å andra sidan varierar högskolornas beredskap att föra in sitt utbildningsutbud i Opin.fi, vilket leder till att det i försöket med studiesedlar inte kommer att finnas tillgång till högskolornas hela utbud av öppen högskoleundervisning, åtminstone inte genast när försöket börjar. Den centraliserade lösningen är ändå överskådligare för de unga, i och med att högskolornas utbud är samlat på ett enda ställe och man också anmäler sig till studieavsnitten i samma tjänst.

Enligt propositionen riktas finansieringen till högskolorna på basis av anmälningar (antalet studiepoäng) som unga i målgruppen har gjort i Opin.fi. Alternativt skulle finansieringen kunna beviljas högskolorna utgående från antalet studiepoäng som genomförts inom ramen för försöket med studiesedlar, men uppföljningen av dem skulle ändå kräva separat rapportering och vara ett tungrovt förfarande administrativt sett.

När propositionen beretts har man dessutom undersökt lösningen att försöket avgränsas till utvalda geografiska områden och det i propositionen föreslagna alternativet att försöket omspannar hela landet. En geografisk avgränsning skulle försvaga likabehandlingen, och utvärderingen av försöket skulle bli mindre allmängiltig. Ett försök som omfattar hela landet stöder jämlik tillgänglighet och resulterar i jämförbara uppföljningsdata.

Som alternativa administrativa genomförandesätt har en direkt på lag baserad rätt till studiesedel jämförts med ett separat ansökningsförfarande. Ett separat ansöknings- och beslutsförfarande som kopplas till studiesedeln skulle öka den administrativa bördan och fördröja försöksgenomförandet utan att tillföra ett mervärde i fråga om försökets effekter. Den modell som föreslås i propositionen baserar sig på en lagstadgad rätt att avgiftsfritt anmäla sig till öppen högskoleundervisning om villkoren är uppfyllda. Denna lösning är enkel och så smidig som möjligt i administrativt hänseende, och det är lätt att informera de unga om den.

Utgående från de alternativ som beskrivs ovan är den valda modellen den ändamålsenligaste i förhållande till de mål som ställts upp. Den kan genomföras kostnadseffektivt, stöder högskoleutbildningens jämlika tillgänglighet och möjliggör tillförlitlig uppföljning och utvärdering av försökets effekter. På samma gång begränsar den i och med studiesedelns maximiomfattning och användningstid risken för suboptimering och fördröjning av övergångarna, och den stärker med hjälp av handledning de ungas kunskapsbas för beslutsfattande.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Antagningsförfarandena till högskoleutbildning varierar kraftigt från land till land. Enligt OECD:s publikation Education at a Glance 2025 tillämpas icke-selektiv antagning i hälften av de länder vars utbildningssystem det finns data om. Ett sådant förfarande möjliggör att alla som uppfyller behörighetskraven har tillträde till en stor del av högskoleutbildningen. I de flesta länder är dock antalet studieplatser inom vissa utbildningsområden (t.ex. medicin) begränsat. Det betyder att en del av de sökande också i system med successivt tillträde kanske inte blir antagna till den utbildning de önskar, men blir antagna till något annat utbildningsområde. År 2024 var i Finland andelen sökande som antogs till högskola och påbörjade sina högskolestudier lägst bland jämförelseländerna, 29 procent. Dessutom blev 12 procent antagna men påbörjade inte studierna. Sammanlagt 59 procent blev inte alls antagna. I t.ex. Frankrike påbörjade 83 procent av de sökande studier, och bara fem procent antogs inte ens. I ett antagningssystem där

tillträdet är successivt gallras dock studerande bort på basis av studieframgången i begynnelsekedet, och det är inte alla som har möjlighet att avlägga examen inom det utbildningsområde där de har påbörjat sina studier.

(kompletteras)

6 Remissvar

Yttranden om propositionen begärdes via tjänsten utlåtande.fi mellan den x x 2026 och den x x 2026. Remissyttrandena och det övriga beredningsunderlaget till regeringspropositionen finns i den offentliga tjänsten på adressen xxx med identifieringskoden yyy. Remissvar lämnades in av sammanlagt XX aktörer.

(kompletteras efter remissbehandlingen)

7 Specialmotivering

7.1 Universitetslagen

8 b §. Studiesedel för öppen högskoleundervisning. I paragrafen föreskrivs om ett tidsbegränsat försök med studiesedlar för öppen högskoleundervisning där unga som utexamineras från andra stadiet och blir utan högskoleplats avgiftsfritt kan delta i öppen högskoleundervisning som omfattar högst 30 studiepoäng. Bestämmelsen gäller studier både inom öppen universitetsundervisning och inom öppen yrkeshögskoleundervisning och föreslås bli fogad med identiskt innehåll till både universitetslagen och yrkeshögskolelagen. Den föreslagna temporära paragrafen placeras i universitetslagen efter 8 §, som gäller examensundervisningens avgiftsfrihet samt avgifter för annan verksamhet, och efter 8 a §, som gäller ansökningsavgifter.

Studiesedeln är inte lika med en summa pengar som betalas till de unga, och det kommer inte att fattas något individuellt förvaltningsbeslut om den, utan det föreslås att de som har rätt till en sedel ska kunna delta avgiftsfritt i öppen högskoleundervisning i begränsad utsträckning. Ersättningen till högskolorna för de kostnader som uppstår baserar sig på undervisnings- och kulturministeriets prövningsbaserade finansiering i enlighet med de allmänna bestämmelser om finansiering som finns i universitetslagen och yrkeshögskolelagen. Dessa finansieringsarrangemang och verkställigheten av försöket beskrivs mer ingående i avsnitt 9 i propositionen.

Försöket är tidsbegränsat. I ikraftträdandebestämmelsen i lagförslaget föreskrivs separat om bestämmelsens giltighetstid och därmed om försökets tillämpningstid.

I 1 mom. föreskrivs om den målgrupp som ska ha rätt att få studiesedeln. Rätt till studiesedel har enligt förslaget de som mellan den 1 december 2025 och den 30 juni 2028 har avlagt sin första examen på andra stadiet, studentexamen eller yrkesinriktad examen, i Finland innan de fyllt 29 år. Med första examen på andra stadiet avses personens första i Finland avlagda examen på andra stadiet, antingen studentexamen enligt lagen om studentexamen (502/2019) eller yrkesinriktad examen enligt lagen om yrkesutbildning (531/2017). Om en person tidigare har avlagt någon examen på andra stadiet är personen inte berättigad till en studiesedel, även om personen avlägger en ny examen på andra stadiet under nämnda period. Avgränsningen riktar försöket uttryckligen till de unga som för första gången inträder i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning. Avgränsningen av tiden för avläggande av examen på andra stadiet grundar sig på kohorttänkande och på de begränsade resurserna för försöket, och genom

den säkerställs det att försöket inriktas på en tidsmässigt avgränsad skara och att dess effekter kan utvärderas tillförlitligt.

En förutsättning för att få en studiesedel är att personen har avlagt sin första examen på andra stadiet i Finland. Avgränsningen behövs både för att människor inte ska komma från utlandet till Finland i akt och mening att få en studiesedel och för att försöket ska inriktas på att i enlighet med dess syfte förbättra övergångarna för unga som har genomgått andra stadiet i det finländska utbildningssystemet. Dessutom är det möjligt att med hjälp av myndighetsregister tillförlitligt och jämlikt säkerställa verifieringen av examina som har avlagts i Finland, något som minskar den administrativa bördan och stöder utvärderingen av försökets effekter.

Rätten att få en studiesedel begränsas till personer som under den angivna perioden har avlagt sin första examen på andra stadiet i Finland innan de fyllt 29 år. Åldersgränsen i bestämmelsen (29 år) motsvarar åldersgränsen i ungdomslagen (1285/2016) och bidrar till att uttryckligen inrikta försöket på unga personer. Åldersavgränsningen grundar sig på det utbildningspolitiska målet att höja utbildningsnivån bland unga vuxna i befolkningen och göra tillträdet till högre utbildning smidigare för de unga. I den sena ungdomen genomgås ett viktigt övergångsskede, övergången från ungdom till vuxenliv. I Finland söker ett stort antal personer under 29 år till högskoleutbildning. Särskilt de som har genomgått yrkesutbildning söker till högskoleutbildning också när de är äldre, så övergången till högskoleutbildning gäller även dem. De unga upplever redan för närvarande press på grund av utbildningsvalen och antagningen av studerande till högskolorna. De har också mindre erfarenhet av studier och yrken inom olika branscher och av arbetslivet. Av skäl som har med åldersskedet att göra behöver de unga mer stöd i övergångsskedet, bl.a. när det gäller val av utbildning, och bredare möjligheter att bekanta sig med högskolestudier också utan att vara inriktad på att avlägga en examen. Ett mellanår som beror på att sökandet till högre utbildning inte har resulterat i en studieplats kan försvaga den ungas tro på sin egen förmåga och på att utbilda sig. På samma gång kan den unga bli utan en gemenskap som är socialt viktig. Sådana livserfarenheter är ogymsamma, särskilt för dem som är unga.

Kopplingen av åldersavgränsningen till tidpunkten för avläggande av examen på andra stadiet är en ändamålsenlig lösning också med tanke på verkställigheten, eftersom examensdatumet är entydigt och verifierbart och inte förutsätter att åldern kontrolleras när studiesedeln används. Valet att koppla samman åldersgränsen med tidpunkten för avläggande av examen stöder inriktandet av försöket på unga vuxna som befinner sig i övergångsskedet, oavsett när personen använder studiesedeln längre fram.

Examensdatumen för studentexamen är flera varje år. Avläggandet av studentexamen förutsätter att de prov som krävs för examen har avlagts och de studier som ingår i gymnasiet lärokurs är slutförda. Det egentliga examensdatumet för studentamina hösten 2025 var den 5 december 2025. Våren 2028 är det egentliga examensdatumet för studentamina lördag vecka 22 (den 3 juni 2028) och det sista examensdatumet onsdag vecka 24 (den 14 juni 2028). I försöket deltar därmed av dem som hösten 2025 blivit studenter bara de som avlagt examen på det egentliga examensdatumet (den 5 december). Det betyder att de av dem som blivit studenter hösten 2025 och som har avlagt de prov som ingår i studentexamen våren 2025 eller tidigare men som har slutfört gymnasiet lärokurs t.ex. först på sommaren eller i augusti 2025 och därför har avlagt studentexamen i september 2025, dvs. före det egentliga examensdatumet för hösten, står utanför försöket. Yrkesinriktade examina kan avläggas året om, men det föreslås att de ska omfattas av motsvarande tidsgräns för avläggandet som studentamina, de ska alltså ha avlagts mellan den 1 december 2025 och den 30 juni 2028. Också i fråga om dem som avlägger en s.k. dubbel- eller tripplexamen förutsätts det att den första examen på andra stadiet har avlagts under den perioden. Med dubbelexamen avses att en yrkesinriktad grundexamen avläggs

parallellt med och samtidigt som studentexamen. Med tanke på en dubbelexamen avlägger den unga en yrkesinriktad examen och gymnasiestudier och deltar i studentskrivningarna. En s.k. trippelexamen innebär att den unga genomför gymnasiets lärokurs och avlägger både studentexamen och en yrkesinriktad examen. En person som avlägger dubbel- eller trippelexamen och som under nämnda period har avlagt den första av de i dubbel- eller trippelexamen ingående examina har rätt till en studiesedel och kan använda den inom den användningstid som föreskrivs i 2 mom. också samtidigt som personen avlägger den andra examen som ingår i dubbel- eller trippelexamen.

Dessutom är det en förutsättning att personen har ansökt om en studieplats i utbildning som leder till högskoleexamen senast i den gemensamma ansökan på våren efter att examen har avlagts och denna lag har trätt i kraft men inte har fått eller inte har tagit emot en sådan studieplats. Ansökningsskyldigheten behövs över huvud taget för att studiesedeln ska riktas till personer som verkligen strävar efter att påbörja högskoleutbildning. Försöket syftar till att påskynda övergången från utbildning på andra stadiet till högskoleutbildning, och ansökningsskyldigheten säkerställer att studiesedeln i enlighet med försökets syfte används för att stödja övergången, inte t.ex. för studier som genomförs i allmänt bildningssyfte, som hobby eller i fortbildningssyfte.

En förutsättning för att få en studiesedel föreslås vara att personen i den gemensamma ansökan till högskolorna har sökt till en utbildning som leder till högskoleexamen. Den gemensamma ansökan är ett ur nationellt perspektiv jämlikt och överskådligt ansökningsförfarande, och ansökningssuppgifterna i den går att verifiera på ett tillförlitligt sätt. På så sätt kan ansökningsskyldigheten fullgöras både enkelt och enhetligt ur ett förvaltningsperspektiv. Försökets målgrupp bildas därmed också på ett tidsmässigt enhetligt sätt, vilket stöder utvärderingen av försökets effekter. Tidtabellerna för högskolornas separata antagningar varierar från en högskola till en annan, så det skulle inte vara jämlikt att använda dem för att visa att ansökningsskyldigheten har fullgjorts, och inte heller skulle det vara tillförlitligt med avseende på utvärderingen.

Enligt statsrådets förordning om gemensam ansökan till högskolorna ordnas gemensam ansökan till högskolorna årligen, vår och höst, till 1) sådan utbildning på främmande språk, utbildning vid Konstuniversitetet och utbildning i teaterkonst vid Tammerfors universitet som inleds på hösten (vårens första gemensamma ansökan), 2) annan utbildning som inleds på hösten än den som avses i 1 punkten (vårens andra gemensamma ansökan) och 3) utbildning som inleds på våren (höstens gemensamma ansökan). Den sökande får välja högst sex ansökningsobjekt att söka till i varje gemensam ansökan. En förutsättning för att få en studiesedel föreslås vara att den unga har sökt till åtminstone ett ansökningsobjekt vid höstens gemensamma ansökan, vårens första gemensamma ansökan eller vårens andra gemensamma ansökan till högskolorna.

Enligt ansökningsskyldigheten ska den unga ansöka om en studieplats i utbildning som leder till högskoleexamen senast i den gemensamma ansökan på våren efter att examen har avlagts och lagen har trätt i kraft. Genom att ansökningsskyldigheten kopplas till senast den gemensamma ansökan på våren efter att examen har avlagts och lagen har trätt i kraft säkerställs det att alla unga i målgruppen kan fullgöra skyldigheten vid den gemensamma ansökan där utbildningsutbudet är störst på rikspanet. Kopplingen mellan ansökningsskyldigheten och den gemensamma ansökan på våren efter att lagen har trätt i kraft är nödvändig för att ansökningsskyldigheten för dem som har avlagt eller avlägger sin examen på andra stadiet före lagens ikraftträdande inte ska vara retroaktiv. För fullgörande av ansökningsskyldigheten är det dock möjligt för dem som utexaminerats i december 2025 eller våren 2026 att söka också i den gemensamma ansökan våren 2026. Likaså är det möjligt men inte ett tvång att söka i höstens

gemensamma ansökan efter utexamineringen. På så sätt blir ställningen för de unga som deltar i försöket inte ojämlig på grund av utexamineringstidpunkten.

Ansökan om studieplats ska dock göras senast vid den gemensamma ansökan våren 2028. Orsaken till detta är att försöket är tidsbegränsat. Syftet med bestämmelsen är att göra det möjligt också för unga som utexamineras mot slutet av 2027 och våren 2028 att delta i försöket så att även de har möjlighet att i enlighet med 2 mom. använda studiesedeln i två år. De olika examensdatumen för utbildningar på andra stadiet inverkar på vid vilken gemensam ansökan ansökningsskyldigheten de facto kan fullgöras. För unga som utexamineras mot slutet av 2027 och våren 2028 infaller den första tillgängliga ansökningsskyldigheten i princip vid den (första eller andra) gemensamma ansökan våren 2028, varvid skyldigheten fullgörs endast vid den ansökan. Den ansökningsskyldighet som föreslås säkerställer att alla som hör till målgruppen har en jämlig möjlighet att fullgöra ansökningsskyldigheten vid åtminstone en gemensam ansökan på våren, oberoende av utexamineringstidpunkten, och att använda sedeln i två år.

Enligt lagen om utkomstskydd för arbetslösa (1290/2002) är ett villkor för att en person som inte har fyllt 25 år och som inte har någon yrkesinriktad examen eller högskoleexamen ska kunna få arbetslöshetsförmån att han eller hon har sökt till minst två utbildningar som ger yrkesfärdigheter och börjar på hösten. Eftersom den ansökningsskyldighet som gäller studiesedeln inte motsvarar den skyldighet att söka till utbildning som hör ihop med arbetslöshetsförmånen behöver skillnaden mellan dem betonas i informationen om försöket med studiesedlar. På så sätt tryggas det att unga inte av misstag söker till bara ett ansökningsobjekt för studiesedeln skull och därför går miste om sin status som uppfyller förutsättningarna för arbetslöshetsförmån.

Enligt den föreslagna bestämmelsen har en ung person som deltagit i den gemensamma ansökan till högskolorna rätt till en studiesedel inte bara i en situation där han eller hon inte har fått en studieplats utan också i det fallet att en studieplats har beviljats men inte tagits emot. På så sätt tryggas det att försöket stöder alla unga som befinner sig i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning och som inte har rätt att avlägga examen vid en högskola. Om en ung har fått en studieplats men inte har tagit emot den, är hans eller hennes situation de facto likadan som situationen för en ung som inte har fått en plats. Möjligheten att använda studiesedeln minskar pressen på att ta emot en studieplats bara som en tillfällig lösning och stöder försökets mål att främja en ändamålsenlig övergång till högskoleutbildning. Lösningen förebygger suboptimering och avbrytande av utbildningen samt ger de unga via handledningstjänsterna som studiesedeln erbjuder möjlighet att bedöma olika ansökningsobjekt, bekanta sig med olika utbildningsområden och planera en realistisk väg till examensutbildning.

I 2 mom. föreskrivs om användning av studiesedeln samt om studiesedelns maximiomfattning och användningstid. Studiesedeln ska enligt förslaget kunna användas för studier inom öppen högskoleundervisning som erbjuds av högskolorna och omfattar högst 30 studiepoäng, antingen för avläggande av enskilda studieavsnitt inom olika utbildningsområden eller för avläggande av större studiehelheter inom ett enda utbildningsområde, t.ex. studier via öppna universitetsleden eller öppna yrkeshögskoleleden.

Studiesedeln kan användas vid en eller flera högskolor. Studiesedelns maximiomfattning 30 studiepoäng motsvarar ungefär en termins (ett halvt års) heltidsstudier och är dimensionerad så att den stöder försökets mål att erbjuda en begränsad, handledd och målinriktad möjlighet att bekanta sig med högskolestudier inom olika utbildningsområden samt att delta i studier via öppna universitetsleden eller öppna yrkeshögskoleleden utan att studiesedeln utgör ett alternativ till examensstudier. Denna avgränsning gör att maximiomfattningen främjar en övergång till examensutbildning vid högskolor utan att påbörjandet av examensstudier fördröjs. Den

föreslagna maximiomfattningen för avgiftsfria studier gäller endast försöket med studiesedlar, och högskolorna kan genom sina egna beslut erbjuda studier inom den öppna högskoleundervisningen avgiftsfritt även i större utsträckning än i försöket till alla, precis som nu.

Det är meningen att studiesedeln ska användas för betalning av studieavsnitt inom den öppna högskoleundervisningen i nättjänsten Opin.fi. Opin.fi är en nationell nättjänst som är gemensam för universiteten och yrkeshögskolorna i Finland. Den sammanför på ett enda ställe högskolornas öppna högskoleundervisning och utbud inom kontinuerligt lärande. Den unga anmäler sig i högskolans egen tjänst till studier inom den öppna högskoleundervisningen och betalar för studierna med studiesedeln i Opin.fi. Den unga kan anmäla sig t.ex. till studieavsnitt vid flera högskolor och inom flera utbildningsområden för att bekanta sig på bred bas med möjligheterna till högskoleutbildning. Målet är att högskolorna ska sammanställa färdiga helheter av sitt utbildningsutbud inom den öppna högskoleundervisningen och rikta dessa helheter till målgruppen för studiesedeln. Studiesedeln kan emellertid användas för hela det utbud av öppen högskoleundervisning som en högskola erbjuder i Opin.fi. Studiesedeln kan också användas för en helhet av ledstudier inom den öppna högskoleundervisning som en enskild högskola erbjuder och vars prestationer den enligt vissa kriterier använder som grund för antagning av studerande. I avsnitt 9 i propositionen berättas det mer ingående om hur försöket med studiesedlar ska verkställas och om tjänsten Opin.fi.

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska studiesedeln också ge rätt till handledning som anknyter till ansökan till och avläggande av dessa studier samt till handledning som anknyter till ansökan till utbildning som leder till examen. Från högskolornas synpunkt innebär detta en skyldighet att utveckla och erbjuda handledningstjänster som gäller studiesedeln och ansökan till högskoleutbildning. Det är meningen att högskolorna ska utveckla en gemensam handledningspraxis. I handledningen kan ingå både handledning för grupper och individuell handledning. Genom handledningen stöds planeringen och avläggandet av studier som genomförs i form av öppen högskoleundervisning. Eftersom högskolornas utbildningsutbud är mycket brett, alldeles som arbetsmöjligheterna för dem som har avlagt examen, har de unga ofta inte i förväg en heltäckande bild av utbudet av högskoleutbildning och av arbetsmöjligheterna efter avslutad utbildning. De populäraste ansökningsobjekten finns ofta inom utbildningsområden med yrken som är lätta att känna igen. Målet för handledningen är att ge de studerande en helhetsbild av de studiehelheter som erbjuds och stödja de studerande att identifiera studier som svarar mot deras egna styrkor och intressen. Läroanstalterna på andra stadiet har inte möjlighet att presentera utbudet av högskoleutbildning, som är digert och ständigt förnyas utgående från nya kompetensbehov, lika ingående som högskolorna. Högskolorna kan både vid handledningen och i utbudet av öppen högskoleutbildning föra fram nya utbildningsområden som uppstått i och med forsknings- och utvecklingsverksamhet eller sådana utbildningsområden som de unga av andra skäl inte känner till så bra. Handledningen stöder därmed också sökandet till utbildning som leder till högskoleexamen, eftersom den studerande med hjälp av studiesedeln får en bättre helhetsbild av utbudet av utbildning som leder till högskoleexamen.

Studiesedelns användningstid föreslås vara två år från det att rätten till studiesedel har uppkommit enligt 1 mom. Rätten att använda studiesedeln börjar när alla förutsättningar i 1 mom. är uppfyllda och det av resultaten av den gemensamma ansökan till högskolorna och uppgifterna om mottagande av studieplats framgår att personen inte har fått rätt att avlägga examen. Syftet med den föreslagna två år långa användningstiden är att stödja de unga i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning. I och med att användningstiden är två år har de unga en flexibel chans att avlägga studier också vid sidan av arbete, och också fullgörandet av skyldigheten att försvara landet beaktas. Kopplingen av användningstiden till

rättens uppkomst knyter uttryckligen samman användningstiden med den tidpunkt då personen de facto kan använda studiesedeln och säkerställer att alla som har rätt till en studiesedel har samma användningstid, två hela år, oberoende av när i förhållande till försökets giltighetstid de har avlagt examen på andra stadiet.

Med rätt att använda studiesedeln avses rätten att använda sedeln för att betala studier inom öppen högskoleundervisning i tjänsten Opin.fi. Studier till vilka anmälan har gjorts med utnyttjande av studiesedeln ska genomföras i enlighet med den tidsmässigt avgränsade studierätt som högskolan har beviljat, de kan alltså slutföras oberoende av giltighetstiden för rätten att använda studiesedeln.

7.2. Yrkeshögskolelagen

12 b §. *Studiesedel för öppen högskoleundervisning.*

(motsvarande text som i 7.1.)

8 Ikraftträdande

Det föreslås att lagarna träder i kraft den 1 augusti 2026 och gäller till och med den 31 juli 2030. Tidpunkten för ikraftträdande har valts så att den infaller när resultaten av den gemensamma ansökan till högskolorna offentliggörs, så att de som har rätt till en studiesedel har en faktisk möjlighet att använda studiesedeln genast efter att lagen har trätt i kraft.

Lagarnas giltighetstid sträcker sig till den 31 juli 2030 för att alla som har rätt till en studiesedel ska kunna tryggas den tvååriga användningstid som anges i lagförslaget. De sista examina på andra stadiet som leder till rätt till en studiesedel kan avläggas till och med den 30 juni 2028, varefter rätten till studiesedel kan uppkomma vid den gemensamma ansökan våren 2028. I sådana fall sträcker sig den tvååriga användningstiden till sommaren 2030.

Genom lösningen beträffande användningstid tryggas det att försöket med studiesedlar bemöter personerna i målgruppen jämlikt oberoende av den tidpunkt då de utexaminerats och att studiesedelns användningstid de facto inte kortas av på grund av lagens ikraftträdande eller giltighetstidens upphörande.

9 Verkställighet och uppföljning

9.1 Verkställighet och kommunikation

Verkställighet

Verkställigheten av försöket med studiesedlar förutsätter tekniska och administrativa arrangemang samt riktande av information till försökets målgrupp. Användningen av studiesedeln genomförs centraliserat via tjänsten Opin.fi, som möjliggör centraliserad synlighet för högskolornas utbud och hantering av anmälningarna till studieavsnitt. Tjänsten samlar in data om studiesedelns användning och om de avlagda studiepoängen, vilket stöder riktandet av finansieringen och uppföljningen av försöket.

För genomförande av det i propositionen angivna försöket har högskolorna, projektbyrån för högskolornas gemensamma projekt Digivisio 2030 och Utbildningsstyrelsen inlett det digitala genomförandet av studiesedeln i Opin.fi i nära samarbete med högskolornas systemutvecklingspartner (Funidata Oy, konsortiet Peppi, Eduix Oy). Målet är att genomföra

den digitala lösning som försöket kräver kontrollerat, enhetligt och som en helhet som är överskådlig för de unga.

Studiesedelns tekniska genomförande består av två etapper: aktivering av studiesedeln i Opin.fi och användning av den i högskolornas webbutiker som betalning för öppen högskoleundervisning. Aktiveringen förutsätter att den unga identifierar sig i tjänsten Suomi.fi och att rätten till en studiesedel kontrolleras utgående från uppgifter i informationsresursen Koski och i registret över antagning av studerande. I detta syfte genomför Utbildningsstyrelsen ett gränssnitt som baserar sig på informationsinnehållen och som möjliggör att rätten riktas till respektive inlärare utifrån individens samtycke.

När studiesedeln utnyttjas fungerar Opin.fi som en ny betaltjänst via vilken den unga bekräftar betalning med studiesedeln när han eller hon anmäler sig till ett studieavsnitt inom öppen högskoleutbildning i högskolans webbutik. Studiesedeln, dess saldo och betalningen med den grundar sig på studiepoäng, inte på penningbelopp. Lösningen ersätter inte högskolornas anmälningssystem utan integreras i dem på betalformsnivå.

Försöket förutsätter systemutveckling som både Opin.fi-tjänstens och högskolornas partner i fråga om utveckling av systemen för studieinformation utför. Dessa lägger till studiesedeln som betalsätt i sina webbutiker och säkerställer att informationen överförs till systemen för studieinformation. En del högskolor använder egna system, och möjligheterna till genomförande för deras del bedöms separat. Första etappen genomförs med avgränsade och prioriterade användningsfall, så genomförandet av skräddarsydda lösningar för respektive högskola kommer att försiggå i ett senare skede. Utbildningsstyrelsen producerar de datapaket och gränssnitt som behövs för informationsresursen Koski och för registret över antagning av studerande, och Opin.fi förutsätter inte nya arkitekturlösningar.

Försöket förändrar högskolornas rutiner särskilt i fråga om anmälningar, betalningar, behandling av annulleringar och rapportering. Högskolorna ansvarar alltjämt för att godkänna anmälningar och bevilja studierätt samt för eventuella annulleringar. De ska dessutom beskriva utbudet tillräckligt tydligt för att de unga ska förstå vilka studier sedeln kan användas för och kunna träffa ett medvetet val när de anmäler sig.

Verkställigheten av lagstiftningen om försöket framskrider etappvis under 2026. I första etappen är målet att aktiveringen av studiesedeln, betalsättet och de viktigaste användningsfallen tas i bruk i augusti 2026, varefter tjänsten vidareutvecklas utgående från responsen. Genomförandet inkluderar omfattande testning tillsammans med högskolorna och systempartner. Högskolorna förbereder ändringarna jämsides med det tekniska genomförandet.

Kommunikation

För att försöket ska bli framgångsrikt behövs tydlig och riktad information från undervisnings- och kulturministeriet, högskolorna, högskolornas gemensamma projekt Digivisio och Utbildningsstyrelsen. Ministeriet svarar för den allmänna informationen om försöket och för att målgruppen nås. I den information som ministeriet sänder ut betonas försökets syfte och mål, målgruppen och villkoren, tidpunkten då studiesedeln tas i bruk och giltighetstiden samt principerna för att använda studiesedeln och handledningstjänsternas betydelse. Informationen ges vid gemensamma tillställningar och riktade evenemang i samarbete mellan ovannämnda aktörer. Informeringen äger rum i anslutning till remissbehandlingen våren 2026 och vårens andra gemensamma ansökan, sommaren 2026 före försöksstarten och i anknytning till att studiesedeln börjar användas i augusti 2026. Dessutom informeras det årligen om hur försöket har framskridit och vilka effekter det har haft.

Högskolorna ansvarar för informationen till dem som utexamineras från andra stadiet. Den tar fasta på vilka studier som erbjuds genom studiesedeln, hur anmälningen går till och handledningstjänsterna. Information läggs ut på högskolornas webbplatser och i andra informationskanaler samt på plattformen Opin.fi. Högskolorna informerar om utbudet och handledningstjänsterna sommaren 2026 före försöksstarten och i samband med att studiesedlarna börjar användas i augusti 2026 samt uppdaterar oavbrutet informationen i synnerhet före de gemensamma ansökningarna till högskolorna.

9.2 Beslutsfattande med anknytning till finansieringen av försöket

Högskolorna ansöker hos undervisnings- och kulturministeriet om finansiering för kostnaderna för studiesedeln i form av prövningsbaserad finansiering i enlighet med de allmänna bestämmelser om finansiering som finns i universitetslagen och yrkeshögskolelagen.

Undervisnings- och kulturministeriet ersätter högskolorna för de avgifter som de i samband med försöket med studiesedlar inte får av de studerande. Det sker genom att högskolorna beviljas prövningsbaserad statlig finansiering enligt universitetslagen och yrkeshögskolelagen utifrån högskolornas begäranden om utbetalning. Finansieringen riktas till högskolorna på basis av anmälningar (antalet studiepoäng) som unga i målgruppen har gjort i Opin.fi.

9.3 Uppföljning och utvärdering av försöket

Försökets effekter följs regelbundet under hela försöket. Uppföljningen omfattar antalet unga som har rätt till en studiesedel och deras andel av målgruppen, antalet personer som använder studiesedeln och antalet studiepoäng som de har avlagt, studiernas fördelning mellan olika utbildningsområden och högskolor samt i vilken utsträckning användarna har sökt till examensutbildning under och efter försöket. Vid uppföljningen granskas dessutom hur finansieringen har använts i förhållande till det reserverade anslaget och kostnaderna per studiepoäng och per studerande samt processens och den tekniska lösningens funktion.

En separat utvärdering av försökets effekter kommer att göras av en extern aktör som väljs längre fram. Vid utvärderingen undersöks det om studiesedeln påskyndar övergången från utbildning på andra stadiet till högskoleutbildning och hur försöket inverkar på antalet mellanår. Vid utvärderingen klarläggs det också om försöket minskar den stress och osäkerhet som unga upplever i samband med utbildningsvalen och om handledningstjänsterna stöder de unga att realistiskt planera sin utbildningsväg. Dessutom granskas vid utvärderingen försökets inverkan på de ungas ansökningsbeteende samt inverkan på användningen av studier via den öppna universitets- eller högskoleleden och på övergången till examensstuderande den vägen. I fråga om likabehandlings- och könsekvenser utvärderas det om studiesedlarna riktas jämlikt till de olika könen och dem som har utexaminerats från olika utbildningsformer och olika geografiska områden samt om försöket inverkar på socioekonomiska skillnader i ansökan till högskoleutbildning.

Utvärderingens resultat kommer att rapporteras till undervisnings- och kulturministeriet och utnyttjas i samband med ett eventuellt beslut om att förlänga eller permanenta försöket. Uppföljningsrapporter kommer att utarbetas årligen, och slututvärderingen publiceras efter att försöket har avslutats.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

I propositionen föreslås temporära bestämmelser med stöd av vilka unga personer som under den fastställda perioden har avlagt sin första examen på andra stadiet innan de fyllt 29 år och

blivit utan studieplats i utbildning som leder till högskoleexamen kan delta avgiftsfritt i öppen högskoleundervisning som omfattar högst 30 studiepoäng. Propositionens förhållande till grundlagen bör bedömas särskilt med avseende på grundlagens 6 § om jämlikhet och 16 § om kulturella rättigheter samt i ljuset av grundlagsutskottets tolkningspraxis som gäller försökslagstiftning.

Försökslagstiftning med avseende på grundläggande fri- och rättigheter samt jämlikhet

Enligt grundlagsutskottets vedertagna riktlinjer kan lagstiftning om försök innebära att det prutas på den formella jämlikheten om försökets syfte är godtagbart, regleringen är noga avgränsad och exakt definierad, försöket verkligen är tidsbegränsat och försöksområdet eller försöksgruppen fastställs i lag eller med stöd av bemyndigande i lag genom tillräckligt exakta kriterier (jfr GrUU 19/1997 rd; GrUU 58/2001 rd; GrUU 11/2002 rd; GrUU 70/2002 rd; se även GrUB 4/2006 om ett försök med elektronisk röstning). Utskottet har därmed godkänt att inhämtandet av tillförlitlig information om effekterna i praktiken förutsätter särbehandling när denna är befogad i sak med tanke på försökets syfte, exakt formulerad i lag och tidsmässigt begränsad.

Den föreslagna regleringen uppfyller ovannämnda förutsättningar som fastställts i grundlagsutskottets tolkningspraxis: 1) försöket är tidsbegränsat och gäller till och med den 31 juli 2030, vilket tryggar en tvåårig användningstid också för den sista kohorten, 2) försökets målgrupp och de som har rätt till en studiesedel avgränsas exakt i lag, 3) försökets syfte är godtagbart och hänför sig till ambitionen att påskynda övergången från andra stadiet till högskoleutbildning och att stödja övergångsskedet, samt 4) försökets effekter kopplas till systematisk uppföljning och utvärdering. Dessa utgångspunkter är förenliga med grundlagsutskottets riktlinjer om försökslagstiftning.

Jämlikhet (6 § i grundlagen)

Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av t.ex. ålder eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person. Den föreslagna regleringen riktar sig till personer som under en föreskriven period har avlagt sin första examen på andra stadiet innan de fyllt 29 år (ungdomslagens definitionen av ung) och som i den gemensamma ansökan till högskolorna har ansökt om en studieplats i utbildning som leder till examen men inte har fått eller inte har tagit emot en plats. Åldersgränsen i försöket och de övriga avgränsningarna grundar sig på högskolepolitiska mål – försöket riktas till unga som befinner sig i övergångsskedet mellan utbildning på andra stadiet och högskoleutbildning och för vars del stödjande av utbildningsvägarna främjar en höjning av utbildningsnivån och påskyndar övergången till högskoleutbildning. Avgränsningen är objektiv och genomskinlig och kopplad till de begränsade resurserna för försöket och till försökets syfte, eftersom den riktar åtgärden till övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning där handledning som de unga ges och en begränsad möjlighet till öppna studier har bedömts ha den största effekten när det gäller att påskynda övergången och minska den belastning som unga upplever. Avgränsningen uppfyller därmed den i 6 § i grundlagen angivna förutsättningen att skälet ska vara godtagbart.

Grundlagsutskottet har i sin tolkningspraxis betonat att särbehandling i samband med försök är möjlig, om den är motiverad i sak och tidsbegränsad och om kriterierna för försöket och försökets tillämpningsområde föreskrivs genom lag (GrUU 58/2001 rd; GrUU 11/2002 rd; GrUU 70/2002 rd). I denna proposition har utbildningspolitiska grunder för åldersavgränsningen och för den tidsmässiga kohortavgränsningen framförts, och dessutom har lagen temporär och dess konsekvenser utvärderas separat. I propositionen har det särskilt setts

till att rätten till en studiesedel inte utgör ett incitament för att fördröja examensstudierna – studiernas maximiomfattning är begränsad till 30 studiepoäng och användningstiden är begränsad till två år, och avläggandet av öppna högskolestudier ger inte en automatisk rätt att bli examensstuderande. Dessa avgränsningar stöder grundlagsutskottets allmänna bedömning av proportionaliteten och ändamålsbundenheten i försökslagstiftning, och propositionen uppfyller grundlagsutskottets krav på ett godtagbart skäl och proportionalitet från jämlikhetssynpunkt.

Försökets målgrupp föreslås bli avgränsad till dem som har avlagt sin första examen på andra stadiet mellan den 1 december 2025 och den 30 juni 2028. Denna avgränsning innebär att t.ex. de som avlagt examen våren 2025 inte har rätt till en studiesedel, även om deras ålder och livssituation skulle vara likadana som för dem som utexaminerats i december 2025. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis kan försökslagstiftning innebära att det prutas på den formella jämlikheten, när avgränsningen är motiverad i sak med avseende på försökets syfte, exakt avgränsad genom lag och verkligen tidsbegränsad (GrUU 19/1997 rd, GrUU 58/2001 rd, GrUU 11/2002 rd, GrUU 70/2002 rd). Avgränsningen av tiden för avläggande av examen på andra stadiet är nödvändig för att försöket ska kunna genomföras på ett kontrollerat sätt och jämförbara slutsatser om resultaten ska kunna dras. Därmed uppfyller avgränsningen grundlagsutskottets krav på ett godtagbart skäl och proportionalitet.

Användning av studiesedeln förändrar inte grunderna för högskolornas antagning av studerande och skapar inte en automatisk rätt att bli examensstuderande. Tillgodoräkandet i examen av studier som avlagts i form av öppen högskoleundervisning och utnyttjandet av studier via den öppna leden vid antagningen av studerande grundar sig på gällande lagstiftning och på högskolornas egna regler. Studiesedeln gör det möjligt att avgiftsfritt avlägga sådana studier i begränsad utsträckning, men förändrar inte deras rättsverkningar. Studier via den öppna universitets- eller yrkeshögskoleleden har varit i bruk också före försöket. Försöket skapar alltså inte en subjektiv rätt att bli examensstuderande, utan erbjuder en avgränsad och tidsbegränsad möjlighet att bedriva avgiftsfria studier inom den öppna högskoleundervisningen i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning.

Propositionen innehåller en ansökningsskyldighet, enligt viken den unga för att få en studiesedel ska ansöka om en studieplats i utbildning som leder till högskoleexamen senast i den gemensamma ansökan på våren efter att examen på andra stadiet har avlagts och lagen har trätt i kraft. De faktiska möjligheterna att fullgöra skyldigheten infaller därmed vid vårens gemensamma ansökningar under olika år beroende på när den unga personen utexaminerats. Detta innebär dock inte särbehandling på det sätt som avses i 6 § i grundlagen, eftersom skillnaden beror på de nationella tidtabellerna för de gemensamma ansökningarna till högskolorna, inte på en egenskap som gäller personen. Alla unga i målgruppen har jämlik möjlighet att fullgöra skyldigheten åtminstone en gång vid vårens gemensamma ansökan, och kopplingen av skyldigheten till just vårens gemensamma ansökan tryggar att var och en kan fullgöra skyldigheten vid en sådan gemensam ansökan där utbildningsutbudet är mest heltäckande. Att söka vid höstens gemensamma ansökan efter utexamineringen är också möjligt, men inte ett tvång. Enligt propositionen är ansökningsskyldigheten kopplad till den gemensamma ansökan på våren först efter att lagen har trätt i kraft, så ansökningsskyldigheten är inte retroaktiv för dem som utexaminerats eller utexamineras från andra stadiet före lagens ikraftträdande. För fullgörande av ansökningsskyldigheten är det dock möjligt för dem som utexaminerats i december 2025 eller våren 2026 att söka också i vårens gemensamma ansökan 2026.

Enligt propositionen ska ansökan om en studieplats dock göras senast vid den gemensamma ansökan våren 2028. Orsaken till detta är att försöket är tidsbegränsat. Syftet med bestämmelsen

är att göra det möjligt också för de unga som utexamineras mot slutet av 2027 och våren 2028 att delta i försöket så att även de har möjlighet att i enlighet med 2 mom. använda studiesedeln i två år. För de unga som utexamineras mot slutet av 2027 och våren 2028 infaller den första tillgängliga ansökningsmöjligheten i princip vid den (första eller andra) gemensamma ansökan våren 2028, varvid skyldigheten fullgörs endast vid den ansökan. De olika examensdatumen för utbildningarna på andra stadiet inverkar därmed på i vilken gemensam ansökan ansökningsskyldigheten de facto kan fullgöras. Den ansökningsskyldighet som föreslås säkerställer ändå att alla i målgruppen har en jämlik möjlighet att fullgöra ansökningsskyldigheten vid åtminstone en gemensam ansökan på våren, oberoende av utexamineringstidpunkten, och att använda sedeln i två år. De skillnader som beror på utexamineringstidpunkten kan i enlighet med grundlagsutskottets vedertagna praxis betraktas som acceptabla, när de bygger på objektiva strukturella omständigheter och hänför sig till uppnående av försökets syfte (jfr GrUU 58/2001 rd, GrUU 11/2002 rd, GrUU 70/2002 rd).

Skyldigheten att under en föreskriven period söka till utbildning som leder till högskoleexamen är motiverad med tanke på proportionalitetsprincipen. Skyldigheten riktar sig endast till unga som nyligen har utexaminerats från andra stadiet och därmed befinner sig i ett övergångsskede som föregår högskoleutbildning. Avsikten med ansökningsskyldigheten är att säkerställa att studiesedeln riktar sig till dem som faktiskt strävar efter att söka till examensutbildning samt att stödja försökets mål att påskynda övergångarna. Skyldigheten hindrar inte unga från att vid senare gemensamma ansökningar söka till ansökningsobjekt som lämpar sig bättre för dem, och den begränsar inte erhållandet av studierätt och förändrar inte den grundläggande rättigheten att söka till utbildning. Regleringen är begränsad, riktar sig bara till användningen av studiesedlar och är tidsmässigt kopplad till ett tidsbegränsat försök. Ansökningsskyldigheten är därmed ett proportionerligt instrument för att nå försökets mål och godtagbar med avseende på systemet för grundläggande fri- och rättigheter (jfr GrUU 19/1997 rd, GrUU 70/2002 rd).

Kulturella rättigheter (16 § i grundlagen)

Grundlagens 16 § tryggar allas rätt till avgiftsfri grundläggande utbildning och förutsätter att det allmänna ska säkerställa möjligheten att oavsett medellöshet utveckla sig själv. Bestämmelsen skapar inte en subjektiv rätt till avgiftsfri högskoleundervisning, men det allmänna har en skyldighet att främja tillgodoseendet av de kulturella rättigheterna. Det föreslagna försöket främjar det i 16 § i grundlagen angivna målet genom att undanröja ekonomiska hinder i begränsad utsträckning i fråga om unga personer som inte har rätt att bedriva examensstudier vid en högskola, och det stärker möjligheten att oavsett medellöshet utveckla sig själv.

Den föreslagna regleringen begränsar ingens rätt att söka till högskoleutbildning och förändrar inte grunderna för antagningen av studerande till högskolorna. Ansökningsskyldigheten begränsar inte de ungas möjligheter att söka till högskolor vid olika ansökningar, utan säkerställer bara att var och en som hör till målgruppen kan fullgöra skyldigheten vid en sådan gemensam ansökan där utbildningsutbudet är störst på riksplanet. Regleringen leder inte till sådana faktiska förmånsskillnader som grundlagsutskottet har ansett vara problematiska, och den hindrar ingen från att utöva sin rätt enligt 16 § i grundlagen att söka till utbildning vid senare ansökningar.

Vid beredningen har det konstaterats att den ansökningsskyldighet som är en förutsättning för att få en studiesedel kan vara förknippad med press som unga upplever i situationer där valet av utbildningsområde ännu inte står klart eller det inte finns lämpliga ansökningsobjekt vid just den gemensamma ansökan där skyldigheten ska fullgöras. Det bedöms att dessa konsekvenser lindras på flera sätt. För det första riktar sig skyldigheten bara till erhållande av studiesedeln,

den hindrar inte den unga från att söka till önskade ansökningsobjekt vid senare ansökningar. För det andra kan skyldigheten fullgöras vid en sådan gemensam ansökan där utbildningsutbudet är störst på riksplanet (vårens gemensamma ansökan). För det tredje ger studiesedeln rätt till handledning som syftar till att stödja de unga att träffa ändamålsenliga utbildningsval och minska den belastning som valet innebär. På så sätt blir skyldigheten inte oskälig och dess utfall går inte stick i stäv med 6 § eller 16 § i grundlagen.

Försöket med studiesedlar kompletterar de befintliga utbildningsvägarna genom att erbjuda en tidsbegränsad och avgränsad möjlighet till avgiftsfria studier inom den öppna högskoleundervisningen för unga som befinner sig i övergångsskedet mellan andra stadiet och högskoleutbildning och som har blivit utan studieplats i examensinriktad utbildning. Lösningen främjar de kulturella rättigheterna och de jämlika möjligheterna att utveckla sig själv, särskilt i och med att den undanröjer ekonomiska hinder. Eftersom det är fråga om ett försök som inte utesluter andra utbildningsvägar står regleringen inte i strid med 16 § i grundlagen.

Lagstiftningsordning

Med stöd av vad som anförts ovan anses det att propositionen inte innehåller bestämmelser som står i strid med grundlagen. Lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

1.

Lag

om temporär ändring av universitetslagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till universitetslagen (558/2009) en ny 8 b § som följer:

8 b §

Studiesedel för öppen högskoleundervisning

Rätt till studiesedel för öppen högskoleundervisning har de som mellan den 1 december 2025 och den 30 juni 2028 har avlagt sin första examen på andra stadiet, studentexamen eller yrkesinriktad examen, i Finland innan de fyllt 29 år och som har ansökt om en studieplats i utbildning som leder till högskoleexamen senast i den gemensamma ansökan på våren efter att examen har avlagts och denna lag har trätt i kraft, men inte har fått eller inte har tagit emot en studieplats. Ansökan om en studieplats ska dock göras senast vid den gemensamma ansökan våren 2028.

Studiesedeln får användas för studier inom öppen högskoleundervisning som erbjuds av högskolorna och omfattar högst 30 studiepoäng samt för handledning som anknyter till ansökan till och avläggande av studierna och för handledning som anknyter till ansökan till utbildning som leder till högskoleexamen. Studiesedeln får användas inom två år från det att rätten till studiesedel för första gången har uppkommit enligt 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2026 och gäller till och med den 31 juli 2030.

2.

Lag

om temporär ändring av yrkeshögskolelagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till yrkeshögskolelagen (932/2014) en ny 12 b § som följer:

12 b §

Studiesedel för öppen högskoleundervisning

Rätt till studiesedel för öppen högskoleundervisning har de som mellan den 1 december 2025 och den 30 juni 2028 har avlagt sin första examen på andra stadiet, studentexamen eller yrkesinriktad examen, i Finland innan de fyllt 29 år och som har ansökt om en studieplats i utbildning som leder till högskoleexamen senast i den gemensamma ansökan på våren efter att examen har avlagts och denna lag har trätt i kraft, men inte har fått eller inte har tagit emot en studieplats. Ansökan om en studieplats ska dock göras senast vid den gemensamma ansökan våren 2028.

Studiesedeln får användas för studier inom öppen högskoleundervisning som erbjuds av högskolorna och omfattar högst 30 studiepoäng samt för handledning som anknyter till ansökan till och avläggande av studierna och för handledning som anknyter till ansökan till utbildning som leder till högskoleexamen. Studiesedeln får användas inom två år från det att rätten till studiesedel för första gången har uppkommit enligt 1 mom.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2026 och gäller till och med den 31 juli 2030.

Helsingfors den x.x.20xx

Statsminister

Petteri Orpo

Undervisnings- och kulturminister Mari-Leena Talvitie