

LUONNOS

6.6.2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 43 §:n ja ammattikorkeakoululain 32 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia. Lakeihin ehdotetaan lisättäväksi säännökset aiempien opiskeluoikeuksien menettämisestä, kun opiskelija ottaa vastaan uuden tutkintoon johtavan opiskeluoikeuden. Jos opiskelija ottaa vastaan uuden opiskeluoikeuden, hän menettäisi voimassa olevat saman ja alemman tasoiset opiskeluoikeudet. Säännökset korvaisivat voimassa olevat siirto-opiskelijoita koskevat säännökset siirron perusteena olevan opiskeluoikeuden menettämisestä ja niitä sovellettaisiin siirto-opiskelijoiden lisäksi opiskelijoihin, jotka saavat uuden tutkintoon johtavan opiskeluoikeuden korkeakoulujen yhteishaussa tai erillisvalintojen kautta. Säännökset koskisivat yliopistojen alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä ammattikorkeakoulututkintoja ja ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja. Yliopistojen jatkotutkinnot jäisivät ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle.

Esityksellä toimenpannaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitetta nostaa korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuus mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Esityksen keskeisenä tavoitteena on tarjota mahdollisuus korkeakoulututkinnon suorittamiseen mahdollisimman monelle sellaiselle henkilölle, jolla tutkintoa tai opiskeluoikeutta ei vielä ole. Tavoitteena on lisäksi vapauttaa nyt vailla aktiivista käyttöä olevien opiskeluoikeuksien vaatimia resursseja koulutustarjontaan ja koulutukseen laadun kehittämiseen sekä kannustaa opiskelijoita suunnitelmallisempaan opiskeluun ja suorittamaan korkeakoulututkinto laissa säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2026. Lakeja sovellettaisiin ensimmäisen kerran otettaessa opiskelijoita 1.1.2027 alkavan koulutukseen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	12
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	14
6 Lausuntopalaute.....	16
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	16
8 Voimaantulo	18
9 Toimeenpano ja seuranta	18
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	19
LAKIEHDOTUKSET	22
Laki yliopistolain 43 §:n muuttamisesta	22
Laki ammattikorkeakoululain 32 §:n muuttamisesta	23
LIITE	25
RINNAKKAISTEKSTIT	25
Laki yliopistolain 43 §:n muuttamisesta	25
Laki ammattikorkeakoululain 32 §:n muuttamisesta	26

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa tavoitteeksi on asetettu, että korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuus nostetaan mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että nykyistä suurempi osuus koulutuksesta on koulutustasoa nostavaa. Hallitus on käynnistänyt toimenpidekokonaisuuden korkeakoulutuksen tarpeettoman kasautumisen ehkäisemiseksi ja suuntaamiseksi entistä enemmän niille, joilla ei vielä ole korkeakoulussa opiskelupaikkaa tai korkeakoulututkintoa.

Kevään 2024 kehysriihessä hallitus päätti käynnistää toimenpideohjelman koulutustason nostamiseksi ja korkeakoulutuksen kasautumisen vähentämiseksi. Joka vuosi merkittävä osuus, yli 25 prosenttia (16 300), korkeakoulujen opiskelupaikoista myönnetään opiskelijoille, joilla on jo olemassa oleva opiskelupaikka korkeakoulussa tai toinen tai useampi samantasoinen korkeakoulututkinto. Suomessa tarvitaan koulutuksen kasautumista vähentäviä toimia ja säädösmuutoksia, joilla korkeakoulutuksen resursseja ja aloituspaikkoja vapautetaan ensikertalaisten opiskelijoiden käyttöön. Osana toimenpidekokonaisuutta hallitus päätti käynnistää lainsäädäntöhankkeen yhden paikan säännön valmistelemiseksi korkeakoulutukseen. Kehysriihilinjauksen mukaan lakimuutoksen myötä opiskelupaikan vastaanottaminen edellyttää muista saman tai alemman tasoista korkeakoulututkintoon johtavista opiskeluoikeuksista luopumista vähentäen tutkinto-oikeuksien kertymistä samoille henkilöille. Yhden paikan sääntö on jo käytössä siirtovalinnoissa. Jatkossa se koskisi myös korkeakoulujen yhteishakua ja erillisvalintoja.

Koulutustason nostaminen edellyttää sekä nykyisten resurssien tehokkaampaa käyttöä että lisäresursointia. Korkeakoulutuksen kasautumisen vähentämisen toimilla tavoitellaan sitä, että ensikertalaisten osuus nousee asteittain tasolle 85 %. Kaikkien kasautumista vähentävien toimenpiteiden tulisi vapauttaa vuosittain noin 7 500 opiskelijapaikkaa ensikertalaisille. Tämä hallituksen esitys on osa kasautumisen vähentämisen toimenpideohjelman toimeenpanoa. Koulutustasotavoitetta kohti edettäessä tarve on lisäksi suomen ja ruotsinkielisen koulutustarjonnan kasvattamiselle arviolta 8 300 aloituspaikalla vuosittain vuosina 2025–2028.

Kevään 2025 kehysriihessä hallitus päätti osana kasvutoimia myös koulutus- ja osaamistasoa vahvistavista toimenpiteistä. Koulutustason nostamiseksi helpotetaan siirtymistä toiselta asteelta korkeakouluopintoihin. Päällekkäistä koulutusta vähennetään suuntaamalla resursseja ensimmäisen korkeakoulututkinnon tai ammatillisen tutkinnon suorittamiseen. Koulutuksen tarpeetonta kasautumista ja päällekkäisiä tutkintoja vähennetään. Vauhditetaan erityisesti ylioppilaiden siirtymistä jatko-opintoihin. Lisäksi lisätään korkeakoulujen aloituspaikkoja ja kohdennetaan uudet aloituspaikat talouskasvua tukeviin tutkintoihin.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Esityksen valmistelun käynnistyttyä lakiehdotusten suuntaviivoja on käsitelty opetus- ja kulttuuriministeriön ja yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opetuksesta vastaavien vararehtoreiden yhteisessä keskustelutilaisuudessa joulukuussa 2024. Lisäksi valmistelun aikana esityksestä on keskusteltu Opetushallituksen ja CSC:n kanssa sekä eräissä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijavalinnasta ja opintohallinnosta vastaavien verkostoissa.

Hallituksen esityksen luonnos on ollut käsiteltävänä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opetuksesta vastaaville vararehtoreille ja opetushallinnolle suunnatussa keskustelutilaisuudessa 21.5.2025 sekä lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä lausuntokierrokselle lähettämistä varten 27.5.2025.

Hallituksen esityksestä on pyydetty lausuntoja lausuntopalvelu.fi -palvelussa 6.6.2025 – 31.8.2025. Lausunnot ja muut hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palveluksessa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM086:00/2024> tunnuksella OKM086:00/2024. Lausuntopalautetta ja sen johdosta tehtyjä muutoksia esitykseen on käsitelty luvussa 6.

Hallituksen esityksestä saatua palautetta ja sen johdosta tehtyjä muutoksia esitykseen on käsitelty lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä x.x.2025. Hallituksen esityksen lähettämisestä valtioneuvoston käsittelyyn on päätetty lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä x.x.2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

Yliopistolain (558/2009) 36 §:n ja ammattikorkeakoululain (932/2014) 28 §:n mukaan opiskelijat ottaa yliopisto ja ammattikorkeakoulu. Opiskelijat otetaan yliopistossa suorittamaan sekä alemmasta ylemmää korkeakoulututkintoa, jompaakumpaa näistä tutkinnoista, jatkotutkintoa tai erikoistumiskoulutusta. Ammattikorkeakoulussa opiskelijat otetaan suorittamaan ammattikorkeakoulututkintoa, ylemmää ammattikorkeakoulututkintoa tai erikoistumiskoulutusta.

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ottavat myös siirto-opiskelijoita. Siirto-opiskelijalla tarkoitetaan korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin otettua opiskelijaa, jonka opiskeluoikeus siirtyy korkeakoulusta toiseen tai korkeakoulun sisällä tutkinnosta toiseen tai koulutuksesta toiseen siten, että tavoitetutkintoon liitettävä tutkintonimike vaihtuu. Siirto-opiskelijat korkeakoulun sisällä voidaan valita erikseen muista siirto-opiskelijoista.

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut päättävät opiskelijavalinnan perusteista. Hakijat voidaan erillisen koulutustaustan perusteella jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin. Samaan ryhmään kuului viin hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Korkeakoulut päättävät itsenäisesti aloituspaikoista eli valittavien opiskelijoiden määrästä. Valittavien opiskelijoiden määrä riippuu pitkälti niistä määrällisistä tavoitteista, joista korkeakoulut ja opetus- ja kulttuuriministeriö sopivat yliopistolain 48 §:n ja ammattikorkeakoululain 42 §:n mukaisissa tavoitesopimuksissa.

Tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijavalinta järjestetään yliopistolain 36 a §:n ja ammattikorkeakoululain 28 a §:n mukaan korkeakoulujen yhteishakuna lukuun ottamatta valintaa yliopistojen jatkotutkintoon johtavaan koulutukseen. Yhteishaussa käytetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) tarkoitettua opiskelijavalintarekisteriä. Yhteishaun toimittamisesta ja siihen liittyvistä menettelyistä säädetään tarkemmin korkeakoulujen yhteishausta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (289/2019). Yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat käyttää yhteishaun asemesta erillisvalintaa 36 a §:n 2 momentissa ja ammattikorkeakoululain 28 a §:n 2 momentissa säädetyissä tilanteissa.

Yliopistolain 36 b §:n ja ammattikorkeakoululain 28 b §:n nojalla korkeakoulujen on varattava osa yhteishaun opiskelupaikoista ns. ensikertalaisille eli niille, joilla jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet

korkeakoulututkintoa. Velvollisuus opiskelupaikkojen varaamiseen koskee valintaa ammattikorkeakoulututkintoon, yliopistojen alempaan korkeakoulututkintoon ja sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen sekä valintaa sellaiseen yliopiston ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen, jonka yliopisto järjestää ilman siihen kuuluvaa alempaa korkeakoulututkintoa (ns. yksiportaiset tutkinnot). Opiskelupaikkoja ei kuitenkaan tarvitse varata valittaessa opiskelijoita vieraskieliseen koulutukseen taikka koulutukseen, johon yliopisto valitsee niin pienen määrän opiskelijoita, että paikkojen varaaminen asettaisi hakijat kohtuuttomasti eriarvoiseen asemaan. Korkeakoulut voivat varata osan opiskelupaikoista ensikertalaisille myös erillisvalinnoissa.

Ensikertalaishiinnoitteen tavoitteena on parantaa niiden asemaa, jotka hakevat ensimmäistä opiskelupaikkaansa. Myös ei-ensikertalaiset voivat silti hakea yhteishaussa. Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaan korkeakoulujen tulee turvata asianmukainen mahdollisuus päästä koulutukseen myös korkeakoulututkinnon suorittaneille ja opiskelupaikan vastaanottaneille. Korkeakoulujen tulee huolehtia siitä, että eri hakijaryhmiin kuuluvien mahdollisuudet opiskelupaikan saamiseen eivät muodostu hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta kohtuuttoman erilaisiksi. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon eri hakijaryhmiin kuuluvien osuus hakijoista, mahdollisuus siirtyä opintoihin muutoin kuin yhteishaun kautta sekä muut näihin rinnastettavat seikat.

Yliopistolain 38 §:n ja ammattikorkeakoululain 28 c §:n mukaan hakija saa ottaa vastaan vain yhden korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan samana lukukautena alkavasta koulutuksesta (ns. yhden opiskelupaikan säännös). Rajoituksen tarkoituksena on osaltaan turvata tutkintoon johtava opiskelupaikka mahdollisimman monelle hakijalle. Lukukaudella tarkoitetaan yliopistolain 39 §:n ja ammattikorkeakoululain 29 §:n mukaisesti syyslukukautta (1.8.–31.12.) ja kevätlukukautta (1.1.–31.7.).

Yhden opiskelupaikan säännös ei koske siirto-opiskelupaikan vastaanottamista. Siirto-opiskelijoiden opiskeluoikeudesta on säädetty yliopistolain 43 §:n momentissa ja ammattikorkeakoululain 32 §:n 2 momentissa, joiden mukaan siirto-opiskelija menettää siirron perusteena olevan opiskeluoikeutensa, kun hän ottaa vastaan uuden opiskeluoikeuden.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan opiskelija voi siten yhteishaun tai erillisvalintojen kautta kerryttää itselleen useampia samaan aikaan voimassa olevia opiskeluoikeuksia. Tultuaan valituksi uuteen opiskelupaikkaan opiskelija voi halutessaan luopua aiemmasta opiskeluoikeudestaan joko ilmoittamalla tästä korkeakoululle taikka jättämällä ilmoittautumatta lukukauden alussa määräaikaan mennessä, jolloin hän menettää yliopistolain 43 §:n ja ammattikorkeakoululain 32 §:n nojalla opiskeluoikeutensa. Ilmoittautumisen laiminlyönnin perustella opiskeluoikeutta voi kuitenkin hakea uudelleen osallistumatta opiskelijavalintaan maksamalla ns. uudelleenkirjautumismaksun. Vapaaehtoista opiskeluoikeudesta luopumista ei voi peruuttaa eikä sitä voi hakea uudelleen muutoin kuin hakeutumalla koulutukseen yhteishaun tai erillisvalinnan kautta. Myöskään siirto-opiskelijan menettämää siirron perusteena olevaa opiskeluoikeutta ei voi hakea uudelleen muutoin kuin opiskelijavalinnan kautta.

Vuosittain huomattava määrä jo aiemmin opiskelupaikan saaneita hakee uuteen tutkintoon johtavaan koulutukseen. Vuonna 2024 opiskelupaikan vastaanottaneista noin 6 500:lla oli aiempi opiskeluoikeus. Monet myös pitivät yhden tai useamman aiemman opiskelupaikkansa. Vuonna 2024 kaksi tai useamman opiskeluoikeuden omaavista henkilöistä 2 977 oli saanut uuden opiskeluoikeuden vuonna 2023. Kaikkiaan vuonna 2024 kaksi opiskeluoikeutta oli 8 300 opiskelijalla ja kolme tai useampia hieman yli viidellä sadalla.

Useamman opiskeluoikeuden hakemisen taustalla on erilaisia syitä. Suomen ylioppilaskuntien liiton ja Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otuksen tekemässä tutkimuksessa vuonna 2019 ([Tuukka Salminen ja Virve Murto, Monta opiskeluoikeutta, Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus 6/2019](#)) niitä selvitettiin kyselyllä ja haastatteluilla. Tulosten mukaan useamman opinto-oikeuden hankkiminen on yleisimmin kytköksissä 1) omien kiinnostuksenkohteiden selkiytymättömyyteen ensimmäisiin opintoihin haettaessa tai niiden muotoutumiseen ensimmäisten opintojen aikana, 2) valmistumisen lähestyessä tärkeiksi nouseviin työllistymiseen liittyviin pohdintoihin sekä 3) opintoihin liittyviin tekijöihin, kuten opiskeluvaikeuksiin. Lisäksi myös 4) elämäntilanteeseen, itsenäistymiseen, perheeseen ja sosiaalisiin suhteisiin sekä terveyteen liittyvät tekijät vaikuttavat oleellisesti siihen, millaiseksi kunkin opiskelijan opintopolku muotoutuu.

Tutkimuksen (em.) mukaan päätöksessä toisen tai useamman opinto-oikeuden hankkimisesta painottuu eri ryhmillä ja eri elämänvaiheissa olevilla usein hyvin erilaiset syyt. Nuoremmilla päätökseen vaikuttaa enemmän suoraan opintoihin ja opiskeluun liittyvät tekijät, vanhemmilla ja pidempään opiskelleilla sen sijaan esimerkiksi työllistymiseen liittyvät tekijät.

Kyselyn mukaan kolmella neljästä toisen opiskeluoikeuden saaneista ei ensimmäisiin opintoihin haettaessa ollut selkeää suuntaa tai tavoitteita opiskelulle. Ensimmäisten opintojen aikana kiinnostuksen kohteiden vaihtuminen oli vaikuttavana tekijänä lähes kahdella kolmesta ja vaihto toissijaisesta hakukohteesta ensisijaiseen noin kolmanneksella. Viimeksi mainitussa ryhmässä oli myös niitä, jotka eivät olleet aiemmin edes hakeneet ensisijaiselle toivealalleen esimerkiksi koska usko omiin mahdollisuuksiin ja kykyihin on ollut heikko. Tutkimuksen johtopäätöksissä painotetaan nuorten tukemista opintoja koskevassa päätöksenteossa. Tutkijoiden mukaan potentiaalisille hakijoille tulisi tarjota opinnoista, opiskelusta ja tulevasta työllistymisestä ja työtehtävistä mahdollisimman realistinen kuva, jotta jokin näiden seikkojen ominaisuuksista ei tulisi opiskelijoille yllätyksenä.

Edellä kuvatun tutkimuksen perusteella valtaosalle useamman opiskeluoikeuden saaneista kyse on selkeästi alan vaihtamisesta, ei niinkään aikomuksesta opiskella useampaa tutkintoa samanaikaisesti. Opiskelijoiden opintopistekertymän perusteella voidaan arvioida sitä, opiskelevatko he aktiivisesti useammalla opiskeluoikeudella ja jos, niin uudella vai aiemmin hankitulla (taulukko 1.).

Opintopistekertymät	Opiskelijoita %	
Yli 10 op ensimmäisestä opiskeluoikeudesta, yli 10 op muista	443	14,9
Yli 10 op ensimmäisestä opiskeluoikeudesta, enint. 10 op muista	900	30,2
Enintään 10 op ensimmäisestä opiskeluoikeudesta, yli 10 op muista	1 048	35,2
Enintään 10 op ensimmäisestä opiskeluoikeudesta, enint. 10 op muista	586	19,7
Yhteensä	2 977	100

Taulukko 1. Vuonna 2023 aiemman tai aiempien lisäksi uuden opiskeluoikeuden saaneiden opintopistekertymä seuraavana lukuvuotena.

Opintopistekertymien perusteella voidaan arvioida, että noin kaksi kolmesta opiskeli aktiivisesti vain joko uudella tai aiemmalla opiskeluoikeudellaan. Noin 15 % (443 opiskelijaa) opiskeli ainakin jossain määrin aktiivisesti useammalla opiskeluoikeudella. Noin viidenneksellä opinnot

jäivät kaikkiaan vähäisiksi. Vuonna 2019 toteutetussa kyselytutkimuksessa (Salminen & Murto 2019) kaksi kolmasosaa niistä, joilla oli kaksi tai useampia opintoja kesken, ilmoitti, ettei heillä ollut aikomusta suorittaa ensimmäisten opintojen tutkintoa. Noin neljäsosa uskoi suorittavansa tutkinnon jossain vaiheessa. Loput ryhmästä, noin yhdeksäsosa, ei osannut sanoa, suorittavatko tutkinnon jossain vaiheessa vai eivät. Edellä todetun perusteella voidaan arvioida, että selvä valtaosa opiskelijoista, joilla on useampia opiskeluoikeuksia, ei suorita useampia tutkintoja. Vaikka opiskelija suorittaisikin useamman tutkinnon, se ei selvityksen (Hanna Virtanen ja Pekka Vanhala 2023, Selvitys toisen tai useamman korkeakoulututkinnon suorittaneista, ETLA raportit 133, <https://www.etla.fi/julkaisut/raportit/selvitys-toisen-tai-useamman-korkeakoulututkinnon-suorittaneista/>) mukaan näytä johtavan parempaan työmarkkinakehitykseen pitkällä aikavälillä. Ansiotulot ja työllisyys laskevat opintojen alettua selvästi, mutta palaavat muutamana vuoden jälkeen opintoja edeltävälle tasolle. Työtulemat jatkavat tämän jälkeen suunnitteen samalla kehityspolulla kuin ne olivat ennen uusien opintojen aloittamista

Opiskelija voi säilyttää useammat opiskeluoikeudet, vaikka aikeita tai voimavaroja useamman tutkinnon suorittamiseksi ei olisikaan. Opiskelijalla ei yleensä ole erityistä painavaa syytä luopua useammista opiskeluoikeuksista, lukuun ottamatta tarvetta välttää useamman yliopiston ylioppilaskunnan jäsenmaksun maksaminen. Sen sijaan uuden opiskeluoikeuden hankkimisesta saattaa olla etua. Edellä mainitussa tutkimuksessa (Salminen & Murto 2019) todettiin, että joissain tapauksissa myös opiskelupaikan mukanaan tuomat edut, opiskelija-alennukset ja opiskelijastatus, olivat vaikuttaneet päätökseen hankkia toinen opiskeluoikeus. Maininnat tällaisista syistä olivat em. tutkimuksessa kuitenkin harvassa, ja niiden todettiin olevan lähinnä toissijainen syy.

Arvion mukaan selvä valtaosa opiskelijoista, joilla on useampi opiskeluoikeus, ei aktiivisesti opiskele useampaa tutkintoa tai tavoittele useamman tutkinnon suorittamista. Kahden tai useamman tutkinnon yhtäaikaista opiskelua on työlästä ja vaikka lopulta useamman tutkinnon saisi suoritettua, ei se välttämättä johda parempaan menestykseen työmarkkinoilla (Virtanen & Vanhala 2023). Uuden opiskeluoikeuden vastaanottaneet vievät paikkoja niiltä hakijoilta, joilla ensimmäistäkin opiskelupaikkaa ei vielä ole. Myös opiskelijaksi ilmoittautuneet, jotka eivät tosiasiassa opiskele lainkaan tai hyvin vähän jollakin opiskeluoikeudellaan, rasittavat korkeakoulun hallintoa ja opintosuunnittelua, mm. tilojen ja opetusvälineiden käytön suunnittelun osalta.

3 Tavoitteet

Esityksen keskeisenä tavoitteena on nostaa väestön koulutustasoa, erityisesti korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuutta, koulutuksen ja oppimistulosten korkeaa laatua laskematta. Tämän saavuttamiseksi esityksen tavoitteena on tarjota mahdollisuus korkeakoulututkinnon suorittamiseen mahdollisimman monelle sellaiselle henkilölle, jolla tutkintoa tai opiskeluoikeutta ei vielä ole. Esityksen tavoitteena on myös vapauttaa nykyisin vailla aktiivista käyttöä olevien opiskeluoikeuksien vaatimia resursseja erityisesti ensikertalaisille suunnatun koulutustarjonnan lisäämiseen ja koulutuksen laadun kehittämiseen. Esityksen tavoitteena on lisäksi kannustaa opiskelijoita suunnitelmalliseen opiskeluun ja parantaa näin opintojen läpäisyä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia. Lakeihin ehdotetaan lisättäväksi säännökset aiempien opiskeluoikeuksien menettämisestä, kun opiskelija ottaa vastaan uuden tutkintoon johtavan opiskeluoikeuden. Jos opiskelija ottaa vastaan uuden tutkintoon johtavan opiskeluoikeuden, hän menettäisi voimassa olevat saman ja alemman

tasoiset opiskeluoikeudet. Säännökset korvaisivat voimassa olevat siirto-opiskelijoita koskevat säännökset siirron perusteena olevan opiskeluoikeuden menettämisestä ja niitä sovellettaisiin siirto-opiskelijoiden lisäksi opiskelijoihin, jotka saavat uuden tutkintoon johtavan opiskeluoikeuden korkeakoulujen yhteishaussa tai erillisvalintojen kautta. Säännökset koskisivat yliopistojen alempia ja ylempiä korkeakoulututkintoja sekä ammattikorkeakoulututkintoja ja ylempiä ammattikorkeakoulututkintoja. Yliopistojen jatkotutkinnot jäisivät ehdotetun sääntelyn ulkopuolelle.

Esityksellä toimenpannaan pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitetta nostaa korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuus mahdollisimman lähelle 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä. Esityksen keskeisenä tavoitteena on tarjota mahdollisuus korkeakoulututkinnon suorittamiseen mahdollisimman monelle sellaiselle henkilölle, jolla tutkintoa tai opiskeluoikeutta ei vielä ole. Tässä tarkoituksessa ehdotettavat säännökset täydentäisivät voimassa olevaa ns. ensikertalaiskiintiä koskevaa sääntelyä.

Ehdotettavilla säännöksillä ei rajoitettaisi suoritettavien korkeakoulututkintojen määrää vaan jatkossakin olisi mahdollisuus suorittaa useampia korkeakoulututkintoja. Saman tai alemman tason tutkintoja ei olisi kuitenkaan mahdollista suorittaa yhtäaikaaisesti, millä kannustettaisiin keskittymään yhden tutkinnon suorittamiseen ja valmistumaan laissa säädetyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa.

Ehdotettavilla säännöksillä ei myöskään estettäisi tai vaikeutettaisi alanvaihtoa. Korkeakoulun tutkinto-opiskelijalla olisi jatkossakin mahdollisuus hakeutua toiselle alalle, mutta uuden opiskelupaikan vastaanottaessaan hän menettäisi aiemman saman tai alemman tason opiskeluoikeutensa. Ehdotettavat säännökset eivät myöskään estäisi tutkinnon pääaineen tai koulutusohjelman vaihtamista.

Ehdotettavat säännökset eivät vaikuttaisi takautuvasti. Jos yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa tutkintoa opiskelevalla on lain voimaan tullessa useampi opiskeluoikeus, niistä ei velvoiteta luopumaan. Aiemman saman tai alemman tason opiskeluoikeuden menettää vasta silloin, jos lain voimaantulon jälkeen ottaa vastaan uuden opiskeluoikeuden.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esitetyllä muutoksella ei ole valtiontalouteen kustannuksia lisäävää vaikutusta. Esityksen tavoitteena on nostaa koulutustasoa ja sitä kautta vaikuttaa kansantalouden tuottavuutta nostavasti.

Korkeasti koulutettu työvoima nostaa kansantalouden tuottavuutta ja on yksi keskeisistä talouskasvun edellytyksistä (esim. [Mika Maliranta 2023, Koulutus, inhimillinen pääoma ja talouskasvu, Akava Works raportti 1/2023](#) ; [Kasvuriihi-hankkeen loppuraportti, Valtioneuvoston julkaisuja 2025:25](#)). Tämänhetkisen kehityksen myötä inhimillisen pääoman kasvu Suomen taloudessa pysähtyy 2040-luvulla ja supistuu tämän jälkeen. Kun inhimillisen pääoman heikkene mistä tuskin voidaan estää lisäämällä syntyvyyttä, tarvitaan huomattavia panostuksia koulutuksen, opiskelijoiden ja osaajien maahanmuuton sekä työvoiman osallistumis- ja työllisyysasteen vahvistamiseksi ([Arto Kokkinen ym. 2025, Työikäisen väestön supistuminen ja heikko tuottavuus painavat Suomen pitkän ajan kasvunäkymää, Suomen Pankki](#)).

Useamman korkeakoulututkinnon suorittaminen ei nosta väestön koulutustasoa, eikä yksilötasolla useamman korkeakoulututkinnon suorittaminen näytä johtavan parempaan

työmarkkinakehitykseen pitkälläkään aikavälillä (Virtanen & Vanhala 2023). Esitetyllä muutoksella pyritään koulutusresurssien tehokkaaseen käyttöön suuntaamalla korkeakoulujen opiskelupaikat entistä enemmän niille, joilla opiskeluoikeutta ei vielä ole.

Muutoksesta aiheutuu alkuvaiheessa maltillisia kustannuksia Opetushallitukselle opiskelijavalintajärjestelmien ja tietovarantojen muutoksista sekä muutosten ylläpidosta. Tarkoituksena on kattaa Opintopolun kehittämisestä aiheutuvia kustannuksia hakemusmaksutuotoilla. Myös korkeakouluille aiheutuu aluksi kustannuksia niiden omien järjestelmien ja käytäntöjen uusimisesta, mutta pidemmällä aikavälillä resurssien käyttö tehostuu, kun opiskelijoilla ei voi olla useampia opiskeluoikeuksia yhtä aikaa. Opetus- ja kulttuuriministeriö on rahoittanut korkeakoulujen yhteisen tietopalustan rakentamista Digivision toimeenpanemiseksi ja tiedonsiirtotarpeet voidaan huomioida tässä kehitystyössä.

4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitettävät säännökset edistäisivät hallitusohjelman mukaisen koulutustason nostoa koskevan tavoitteen saavuttamista yhdessä muiden koulutustason nostamisen ja korkeakoulutuksen kasautumisen vähentämisen toimenpideohjelman toimien kanssa koulutuksen ja oppimistulosten korkeaa laatua laskematta. Esitettyjen säännösten odotetaan vähentävän sitä, että jo aiemmin opiskeluoikeuden saaneet hakisivat ja vastaanottaisivat uuden paikan. Jotta tämä vaikuttaisi koulutustasoa nostavasti, tulisi näin vapautuvien paikkojen suuntautua erityisesti niille, joilla ei ole aiempaa korkeakoulututkintoa. Vuonna 2023 korkeakouluissa tutkintoon johtavan opiskelupaikan vastaanottaneita oli yhteensä noin 66 000. Näistä 6 234:lla oli aiempi opiskeluoikeus (lähteet: Opintopolku ja Virta opintotietovaranto). Tästä joukosta vajaa puolet luopui useammista oikeuksistaan ja siten vuonna 2023 paikan vastaan ottaneista n. 3 000:lla oli vuonna 2024 useampia opiskeluoikeuksia (lähde: Virta opintotietovaranto). Voidaan olettaa, että aiemmista opinto-oikeuksista luopuneiden motiivina hakea uutta opiskelupaikkaa on ollut alan vaihto.

Edellä todetusta noin 3 000:sta uuden opiskeluoikeuden vuonna 2023 saaneesta ja aiemman opiskeluoikeuden pitäneestä 35 % (1 048) oli opiskellut aktiivisesti (yli 10 opintopistettä/lukuvuosi) vain uudella opiskeluoikeudellaan. Tämänkin ryhmän pääasiallisena uuden opiskelupaikan hakemisen tarkoituksena on todennäköisimmin ollut alan vaihto, vaikka he eivät luopuneetkaan aiemmista opiskeluoikeuksistaan. Voidaan arvioida, että vähintään valtaosa niistä hieman alle kahdesta tuhannesta, jotka joko olivat jatkaneet opintojaan vain ensimmäisellä opiskeluoikeudellaan, olivat opiskelleet useammilla tai eivät aktiivisesti kummallakaan olisivat tarkoin harkinneet uuden opiskeluoikeuden vastaanottamista, jos esitetty säännös aiempien menettämisestä olisi ollut voimassa. Näiden noin kahden tuhannen paikan suuntautumista ensikertaisille hakijoille voidaan arvioida sen perusteella, miten opiskelupaikat tällä hetkellä kohdentuvat. Viime vuosina noin kolme neljästä opiskelupaikan vastaanottaneesta on ollut ensikertainen hakija. Tämä tarkoittaisi 2 000 opiskelupaikasta noin 1 500 paikkaa lisää ensikertaisille hakijoille. Kokonaisuutena kasautumisen vähentämisen toimilla tavoitellaan sitä, että ensikertalaisten osuus nousee asteittain tasolle 85 %. Kaikkien kasautumista estävien toimenpiteiden vuotuinen tavoiteltu vaikutus olisi näin n. 7 500 opiskelijapaikan vapauttaminen ensikertalaisille. Hallitusohjelman mukainen 50 prosentin tavoitteen saavuttaminen edellyttäisi kuitenkin lisäksi koulutustarjonnan kasvattamista noin 8 300 aloituspaikalla vuosittain vuosina 2025–2028.

Työelämässä ja yhteiskunnassa laajemmin on tarvetta myös monialaiselle osaamiselle. Edellä mainitun tutkimuksen (Virtanen & Vanhala 2023) mukaan useamman tutkinnon suorittaminen ei kuitenkaan näytä johtavan parempaan työmarkkinakehitykseen. Osaamisen laajentamiselle ja syventämiselle on myös muita mahdollisuuksia kuin useamman tutkinnon opiskelu, sekä tutkinto-opintojen aikana että niiden jälkeen. Tällaisia ovat erilaiset jatkuvan oppimisen mahdollisuudet kuten avoin korkeakouluopetus, korkeakoulujen erikoistumiskoulutukset ja

täydennyskoulutus. Avoin korkeakouluopetus on nimensä mukaisesti kaikille avointa, korkeakoulujen tutkintojen osia vastaavaa opetusta. Korkeakoulut voivat periä opinnoista enintään 45 euroa/opintopiste. Erikoistumiskoulutukset on tarkoitettu työelämässä toimiville, korkeakoulututkinnon jo suorittaneille tai muuten vastaavan osaamisen hankkineille asiantuntijuuden syventämiseksi tai laajentamiseksi. Näissä enimmäismaksu on 120 euroa/opintopiste. Korkeakoulut tarjoavat myös täydennyskoulutusta, joka toteutetaan liiketaloudellisena toimintana.

Väestön koulutustason nostamista ei edistä se, että yhdellä henkilöllä on useampia tutkintoja. Useampiakin tutkintoja voisi silti edelleen suorittaa, mutta ei yhtä aikaa.

Voimakkaimmin yhteiskunnan voimavaroja nykytilanteessa hukkaantuu, kun uusi, aiemman lisäksi haettu opiskeluoikeus jää vaille aktiivista käyttöä. Tällöin opiskelupaikka jää käytännössä hyödyttömäksi, sen sijaan että siinä opiskelisi vaille paikkaa jäänyt hakija. Esitetty muutos vähentäisi tällaisten tilanteiden syntymistä ja korkeakoulujen resursseja voitaisiin kohdentaa lisäaloituspaikkoihin koulutuksen ja oppimistulosten korkeaa laatua laskematta.

Uutta opiskeluoikeutta ei kannattaisi ottaa vastaan harkitsemattomasti, koska aiemmasta, lopulta ehkä paremmaksi vaihtoehdoksi osoittautuvasta, opiskeluoikeudesta joutuisi samalla luopumaan. Opiskelijoilla on opintojen ajanakin mahdollisuuksia eri tavoin kokeilla toista opintoalaa, esimerkiksi avoimessa korkeakouluopetuksessa. Korkeakoulut myös tarjoavat tutkinto-opiskelijoilleen erilaisia ns. ristiinopiskelumahdollisuuksia eli mahdollisuuksia suorittaa opintoja toisessa korkeakoulussa. Korkeakoulut päättävät sekä avoimen korkeakouluopetuksen että ristiinopiskelun tarjonnasta. Korkeakoulujen rahoitusmallit kannustavat avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen. Avoimen korkeakouluopetuksen enimmäismaksu korotettiin 45 euroon/opintopiste vuonna 2024. Korotuksen tarkoituksena on mahdollistaa korkeakouluille avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnan lisääminen myös sellaisilla aloilla, joilla tarjonta on tällä hetkellä vähäistä tai sitä ei ole lainkaan. Kevään 2025 kehysriihessä hallitus on linjannut avointa korkeakouluopetusta koskevan maksusääntelyn vapauttamisesta siten, että korkeakoulut voivat paremmin kattaa avoimesta koulutuksesta niille aiheutuvia kustannuksia. Mahdollisuuteen osallistua avoimeen korkeakouluopetukseen vaikuttaa olennaisesti opetuksesta korkeakoulujen perimien maksujen suuruus.

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan hallitus vahvistaa koulutuksen läpäisyä. Ehdotettavat säännökset estäisivät opiskelijan voimavarojen jakaantumisen useampiin yhtäaikaisiin opintoihin, minkä on osaltaan tarkoitus vaikuttaa opiskeluaikojä lyhentävästi ja läpäisyä parantavasti ja näin myös koulutustason nousua edistävästi. Ottaen huomioon, että esitys kohdistuu vain useamman opiskeluoikeuden omaaviin opiskelijoihin, eikä esitetyllä muutoksella kuitenkaan ole merkittävää vaikutusta läpäisyosuuteen koko korkeakoulujärjestelmän tasolla. On kuitenkin mahdollista, että osa heikosti opintoihinsa sitoutuneista opiskelijoista ei rohkene hakea opintoalan vaihtoa koska aiemman opiskeluoikeuden menettäisi. Tällaisilla opiskelijoilla opinnot voisivat edetä heikosti ja läpäisy olla heikkoa. Korkeakoulujen opinto-ohjauksella on merkittävä rooli sekä opintojen loppuun saattamisessa että alan vaihtoon rohkaisemisessa tilanteessa, jossa valittu opintoala on osoittanut vääräksi. Esitys ei vaikuta ensimmäiseen opiskelupaikkaan hakeutumiseen, koska opiskelualan vaihtaminen olisi jatkossakin mahdollista.

4.2.3 Vaikutukset korkeakouluopiskelijoille sekä korkeakoulujen tutkintoon johtaviin koulutuksiin hakeville

Vaikutuksia korkeakouluihin hakeville tulee tarkastella erikseen niiden osalta, joilla jo on opiskeluoikeus ja niiden, joilla sitä vielä ei ole.

Ne, joilla jo on opiskeluoikeus, voisivat edelleen hakea uutta opiskelupaikkaa, mutta uuden opiskelupaikan vastaanottamisen yhteydessä menettäisi aiemmat saman- tai alemman tasoiset opiskeluoikeudet eli opiskelijalla ei olisi mahdollisuutta pitää kahta tai useampaa opiskeluoikeutta yhtä aikaa. Tämä koskee myös vanhoja ennen vuotta 2005 myönnettyjä opiskeluoikeuksia, joilla ei ole ollut rajattua tutkinnonsuorittamisaikaa. Keskittyminen yhteen tutkintoon edistäisi opintojen etenemistä ja tutkinnon valmistumista. Edellä esitetyn tilannekuvan perusteella aktiivisesti useampaa tutkintoa opiskelevien osuus kaikista useampien opiskeluoikeuksien haltijoista on pieni. Avoin korkeakouluopetus ja ristiinopiskelu antavat opiskelijoille mahdollisuuden laajentaa osaamista ilman uuden tutkintoon johtavan opiskeluoikeuden hakemista. Mahdollisuuteen osallistua avoimeen korkeakouluopetukseen vaikuttaa olennaisesti opetuksesta korkeakoulujen perimien maksujen suuruus.

Useampia tutkintojakin voisi edelleen opiskella peräkkäin, mutta ei yhtä aikaa. Opiskelijoille, joiden tavoitteena on suorittaa yhtäaikaaisesti useampi samantasoinen korkeakoulututkinto, esitetyt säännökset voivat johtaa tutkintojen yhteenlasketun suorittamisajan pidentymiseen. Toisaalta ensimmäisen tutkinnon suorittamisen aikana opiskelija voi suorittaa toisen tutkinnon opintoja ristiinopiskeluna tai avoimena korkeakouluopetuksena, jolloin toisen tutkinnon suorittamisaika lyhenee opintojen hyväksi lukemisen myötä.

Opiskelijalle uuden opiskeluoikeuden vastaanottamispäätöksen merkittävyttä lisää se, että hän menettäisi samalla aiemmat saman tai alemman tasoiset opiskeluoikeudet. Opintoalan vaihtamista harkitseville mutta toiveistaan epävarmoille opiskelijoille esitetty säännös voi aiheuttaa huolta, kun aiemman opiskeluoikeuden menettäisi uuden alkaessa, eikä useampia opintoja siis voisi kokeilla yhtäaikaisesti. Epävarmuutta voidaan vähentää opinto-ohjauksella sekä tutustumalla toisen alan opintoihin ristiinopiskelua ja avointa korkeakouluopetusta hyödyntämällä. Mahdollisuuteen osallistua avoimeen korkeakouluopetukseen vaikuttaa olennaisesti opetuksesta korkeakoulujen perimien maksujen suuruus.

Yhden opiskeluoikeuden säännöksen voimaantullessa uutta opiskeluoikeutta hakevilla tulisi olla yksiselitteisesti tiedossa uuden opiskeluoikeuden vastaanottamisen seuraukset. Tämä varmistetaan paitsi yleisellä viestinnällä myös hakujärjestelmässä. Opiskelijan saatua tiedon uudesta opiskelupaikasta hän saisi samalla tiedon paikan vastaanottamisen oikeusvaikutuksista eli niistä opiskeluoikeuksista, jotka hän paikan vastaanottamisen myötä menettää.

Vailla aiempaa opiskeluoikeutta olevien hakijoiden mahdollisuudet saada opiskelupaikka parantuvat, kun muutoksen myötä opiskeluoikeuden jo aiemmin saaneet nykyistä vähemmän hakevat ja ottavat vastaan uuden paikan. Lisäksi useampien opiskeluoikeuksien vaatimat resurssit vapautuisivat korkeakoulujen käyttöön ensikertaisille suunnattujen opiskelupaikkojen lisäämiseksi. Edellä on arvioitu, että muutos voisi lisätä noin 1 500 paikkaa ensikertaisille hakijoille. Vailla opiskelupaikkaa olevien mahdollisuuksiin saada opiskelupaikka vaikuttaa merkittävästi ensikertalaisuuskiintiöiden koko. Jos kiintiöt ovat nykyisellä tasolla tai pienempiä, olisi ehdotettujen säännösten vaikutus todennäköisesti suurempi, ja päinvastoin.

4.2.4 Vaikutukset korkeakouluille

Kun opiskelijoilla ei voisi olla useampia saman- tai alemmantasoisia opiskeluoikeuksia, vapautuisi korkeakouluissa resursseja aloituspaikkojen lisäämiseen. Aloituspaikeista päättää korkeakoulut. Useamman opiskeluoikeuden omaavat kuluttavat korkeakoulujen resursseja siitä riippumatta opiskelevatko he aktiivisesti useampaa tutkintoa. Korkeakoulut joutuvat nykytilanteessa mm. varautumaan opintojärjestelyissään useamman opiskeluoikeuden omaaviin, vaikka nämä eivät käytä kaikkia opiskeluoikeuksiaan (esim. opettajaresurssit, laboratoriotilat ym.). Vuonna 2024 kaksi opiskeluoikeutta oli 8 500 opiskelijalla ja kolme tai useampia hieman yli

viidellä sadalla. Näistä opiskelijoista noin neljä viidestä on yliopistosektorilla. Ajan myötä näiden opiskelijoiden vaatimia resursseja vapautuisi korkeakoulujen käyttöön. Opiskelijoiden keskittyminen aina yhteen tutkintoon kerrallaan edistäisi myös tutkinnon loppuun saattamista ja siten korkeakoulujen tutkintotavoitteiden saavuttamista.

Kuten muissakin opiskeluoikeuden menettämistapauksissa korkeakoulun tulee tehdä päätös esitetyn mukaisesta opiskeluoikeuden menettämisestä. Esitettyjen säännösten voimaantulon jälkeen päätösten määrä kasvaisi merkittävästi. Tällä hetkellä siirto-opiskelijoiden aiempien opiskeluoikeuksien päättämiseksi ei ole korkeakouluissa luotu automaatiota korkeakoulujen opinto-ohjainta koskevien järjestelmien välille. Nykyisenä käytäntönä korkeakouluissa on, että siirto-opiskelijan vastaanottava korkeakoulu lähettää aiempaan korkeakouluun siirtohakua hakeneen tiedot ja pyynnön päättää aiempi opiskeluoikeus. Aiempi korkeakoulu päättää opiskeluoikeuden omien prosessiansa mukaisesti. Korkeakoulujen sisäiset siirrot tehdään korkeakoulujen omien käytäntöjen mukaisesti. Siirtohaun kautta vastaanottaneiden määrä oli hieman alle 1 500 vuonna 2024. Määrä vaihtelee korkeakouluittain paljon, alle kymmenestä enimmillään noin 110:een siirto-opiskelijaan. Vuonna 2024 aiempi opiskeluoikeus oli 6 500 opiskelupaikan vastaanottaneella. Esitettyjen säännösten tavoitteena on, että uusien opiskeluoikeuksien hakeminen vähenisi. Edellä yhteiskunnallisten vaikutusten yhteydessä arvioidaan, että jo aiemmin opiskeluoikeuden saaneiden paikan vastaanottavien määrä voisi vähetä noin 1 500 henkilöllä. Määrällisen vaikutuksen arviointi on kuitenkin epävarmaa. Lisääntyvä opiskeluoikeuksien päättäminen edellä kuvatun kaltaisilla manuaalisilla käytännöillä vaatisi korkeakouluilta lisää työtä. Muutos vaikuttaisi korkeakoulujen omiin järjestelmiin ja käytäntöihin. Korkeakoulujen tulisi kehittää sujuvat ja yhtenäiset prosessit ja menettelyt opiskeluoikeuksien päättämiseen, mukaan lukien siirto-opiskelijat.

4.2.5 Vaikutukset Opetushallitukselle

Opetushallitus ylläpitää Opintopolku.fi-verkkosivustoa. Palvelussa voi etsiä tietoa koulutuksesta ja tutustua valintaperusteisiin. Palvelussa myös haetaan koulutuksiin ja sen avulla ylläpidetään opiskelijavalintarekisteriä. Hakijan kannalta on tärkeää, että hän saa ennen paikan vastaanottamista tiedon niistä opiskeluoikeuksista, jotka hän samalla menettää. Opintopolun kautta kulkisi myös tieto korkeakouluille päätettävistä opiskeluoikeuksista. Esitettyjen säännösten myötä Opintopolkuun on toteutettava muutoksia. Hakijalle on toteutettava näkymä niistä opiskeluoikeuksista, jotka hän opiskelupaikkaa vastaanottaessaan menettää. Korkeakouluja varten on toteutettava toiminnallisuus, jonka avulla korkeakoulu saa tiedon päätettävistä opiskeluoikeuksista. Uusien kehitettävien toiminnallisuuksien ylläpito tulee osaksi Opintopolun ylläpitoa. Esitetyt säännökset edellyttävät todennäköisesti muutoksia myös muihin järjestelmiin, kuten Oili-ilmoittautumispalveluun ja Virta-opintotietopalveluun.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Kun tarkastellaan vaihtoehtoja koulutustason nostotavoitteen toteuttamiseksi, on esitetty muutos vain yksi keino jo toteutettavien ja valmisteltavana olevien muiden toimien joukossa. Korkeakoulutuksen aloituspaikkojen määrän lisääminen on keinoista suoraviivaisiin, edellyttäen, että paikat kohdistuvat merkittävässä määrin ensikertaisille hakijoille. Pääministeri Orpon hallituksen ohjelmassa hallitus sitoutuu lisäämään korkeakoulujen aloituspaikkoja. Suomen koulutustason nostaminen edellyttää aloituspaikkojen lisäämistä merkittävästi, koska vuosien saatossa korkeakouluihin on muodostunut perusteetonta hakijasumaa. Kuluvalla hallituskaudella korkeakoulujen aloituspaikkojen lisäämistä on rahoitettu opetus- ja kulttuuriministeriön yksittäisillä rahoituspäätöksillä tietyillä aloilla. Määrällisesti suurimmat lisäykset tehtiin keväällä

2024 ammattikorkeakoulujen sote-aloille ja yliopistojen varhaiskasvatukseen, jolloin paikkoja lisättiin yhteensä 1 886 vuosille 2024–2026. Lisäksi lääkärikoulutuksen ja eläinlääkärikoulutuksen aloituspaikkamääriä on lisätty erillisrahoituksella. Vuonna 2024 käydyissä korkeakoulujen sopimusneuvotteluissa opetus- ja kulttuuriministeriö sopi korkeakoulujen kanssa tutkintotavoitteet 50 % tavoitteen tavoiteuralle. Jotta tutkintotavoitteet on mahdollista saavuttaa, on korkeakoulujen lisättävä aloituspaikkatarjontaa huomattavasti enemmän kuin mihin opetus- ja kulttuuriministeriö on antanut erillistä lisärahoitusta. Kevään 2025 kehysriihessä hallitus päätti lisätä korkeakoulujen aloituspaikkoja ja kohdentaa uudet aloituspaikat talouskasvua tukeviin tutkintoihin, kuten ydin- ja energiatekniikan aloille.

Hallitus on myös käynnistänyt toimenpideohjelman korkeakoulutuksen kasautumisen vähentämiseksi. Tämän esityksen mukainen yhden opiskeluoikeuden säännös on osa tätä ohjelmaa. Lisäksi ohjelmaan sisältyy sosiaali- ja terveysalojen nk. kaksoistutkintojen kehittäminen, kelpoissuukien ja koulutuspolkujen kehittäminen, jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien lisääminen sekä opiskelijoiden joustavien siirtymien ja korkeakoulujen opetusyhteistyön lisääminen. Viimeksi mainittuun liittyen opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa parhaillaan yliopistojen siirtohakumenettelyjen kehittämiseen tähtäävää hanketta 800 000 eurolla. Hankkeessa ovat mukana kaikki yliopistot. Tälläkin hetkellä siirto-opiskelija menettää siirron perusteena olevan opiskeluoikeutensa, kun hän ottaa vastaan uuden opiskeluoikeuden ja siirto-opiskelijoiden hyväksymistä laajentamalla voitaisiin vähentää moninkertaisia opiskeluoikeuksia ilman esitettyä muutosta. Siirtohaussa voi kuitenkin hakea vain saman tai läheisen alan opintoihin, eikä kaikkiin koulutuksiin oteta siirtohakijoita. Siirtohakujen kehittämisellä ei myöskään voida estää moninkertaisia opiskeluoikeuksia.

Jo käytössä olevista keinoista merkittävin tapa ehkäistä useampien opiskeluoikeuksien kertymistä samoille opiskelijoille ovat ensikertalaiskiintiöt. Mitä suurempia ensikertalaiskiintiöt ovat, sitä vähemmän opiskelupaikkoja jää niille, joilla jo on tutkinto tai tutkintoon johtava opiskeluoikeus. Ensikertaisia opiskelijoita koskeva rahoitustekijä on sisällytetty yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmalleihin 1.1.2025 lukien. Ensikertaisten opiskelijoiden määrän kasvattamisesta opetus- ja kulttuuriministeriö käy korkeakoulujen kanssa edelleen vuoropuhelua. Kiintiöiden suurentamista rajoittaa kuitenkin yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännökset siitä, että korkeakoulujen tulee turvata asianmukainen mahdollisuus päästä koulutukseen myös korkeakoulututkinnon suorittaneille ja opiskelupaikan vastaanottaneille. Korkeakoulujen tulee huolehtia siitä, että eri hakijaryhmiin kuuluvien mahdollisuudet opiskelupaikan saamiseen eivät muodostu hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta kohtuuttoman erilaisiksi.

Korkeakoulutuksen kasautumisen vähentämisen toimilla tavoitellaan sitä, että ensikertalaisten osuus nousee asteittain 85 %:n tasolle. Kaikkien kasautumista vähentävien toimenpiteiden vuotuinen tavoiteltu vaikutus olisi näin noin 7 500 opiskelijapaikan vapauttaminen ensikertalaisille. Jotta saavutettaisiin tavoite, että nuorista aikuisista 50 prosentilla olisi korkeakoulututkinto, tarvitaan lisäksi suomen ja ruotsinkielisen koulutustarjonnan kasvattamista arviolta 8 300 aloituspaikalla vuosittain vuosina 2025–2028. Tarjonnan lisääminen vaatii valtiolta lisärahoitusta, jotta koulutuksen ja oppimistulosten korkea laatu ei laskisi.

Yksi vaihtoehto ehdotetulle säännökselle voisi olla, että opiskelija menettäisi aiemman opiskeluoikeutensa vain, jos opinnot eivät etene. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan vaikuttaisi opiskeluoikeuksien kasautumiseen ja useampien opiskeluoikeuksien hakemiseen vähentävästi ja resursseja vapautuisi korkeakoulujen käyttöön rajallisemmin. Lisäksi opiskelijoiden etenemisen seuraaminen vaatisi korkeakoululta todennäköisesti seurantaa vähintään lukukauden ajan, joten ainakin jonkin aikaa opiskelijalla voisi olla useampia saman tai alemman tasoisia opiskeluoikeuksia. Tällainen säännös edellyttäisi myös poikkeuksiin oikeuttavien syiden (esim. sairaus)

huomioimista, mikä vaatisi hallinnollista työtä ja lisäresursseja. Opiskelu oikeuden menettäminen uhka lisäisi myös opiskelijoiden henkistä kuormitusta.

Lisäksi olisi mahdollista säätää, että uuden opiskelu oikeuden saaneella opiskelijalla olisi tietyn pituinen harkinta-aika, joka mahdollistaisi useammalla opiskelu oikeudella opiskelun yhtä aikaa esimerkiksi alanvaihtoa harkitessa. Tällöin ei kuitenkaan mainittavasti parannettaisi ensikertalaisten asemaa, koska uuden opiskelu oikeuden hakeminen ei edellyttäisi samalla tavalla harkintaa kuin jos ehdotettujen säännösten perusteella menettäisi aiemman opiskelu oikeuden heti uuden opiskelu oikeuden alkaessa. Alan vaihtoa harkitsevilla on mahdollisuus tutustua uusiin aloihin mm. ristiinopiskelua ja avointa korkeakouluopetusta hyödyntämällä.

Kun tavoitellaan koulutustason nostoa opiskelupaikkojen kasautumista ehkäisemällä, yksi keino olisi koulutuksen maksullisuus, mikä vähentäisi useamman opiskelu oikeuden hakemisen houkuttelevuutta. Tutkintokoulutuksesta olisi mahdollista periä maksuja joko kaikilta opiskelijoilta tai niin, että ensimmäinen opiskelu oikeus olisi maksuton, mutta seuraavat maksullisia. EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukuvuosimaksuja koskevassa hallituksen esityksessä (HE 51/2024 vp) on karkeana arviona esitetty, että täyskattoisuus tarkoittaisi keskimäärin noin 8 000 euron lukuvuosimaksua. Suomen koulutusjärjestelmän perustavanlaatuisena periaatteena on pitkään ollut yhtäläinen mahdollisuus korkeakouluopetuksen saamiseen maksukyvyystä riippumatta ja voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti tutkintoon johtava koulutus on maksutonta. Lukuvuosimaksujen käyttöönotto muillekin kuin EU/ETA-valtioiden kansalaisille olisi niin oikeudellisesti kuin Suomen koulutusjärjestelmän kantavien periaatteiden näkökulmasta merkittävä muutos riippumatta maksujen suuruudesta.

Jos voimassa olevan lainsäädäntöön ei tehtäisi mitään muutoksia, jatkuu tilanne, jossa useampia opiskelu oikeuksia voi pitää ja jossa suurin osa näistä kuormittaa korkeakouluja ilman, että opiskelija aktiivisesti suorittaa opintoja vieden samalla koulutuspaikkoja niiltä, joilla ei opiskelu oikeutta vielä ole ja jotka myös tosiasiaassa suorittaisivat opintoja.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Keskustelua useamman tutkinnon yhtäaikaisen suorittamisen ongelmallisuudesta ei juurikaan muissa maissa käydy. Tähän on todennäköisesti erilaisia syitä, sillä eri maiden korkeakoulujärjestelmät, tutkintorakenteet, korkeakoulujen autonomia sekä rahoitusjärjestelmät ja korkeakoulutukseen suunnatut voimavarat vaihtelevat. Useissa maissa korkeakoulutuksessa peritään lukukausimaksuja, mikä rajoittaa monien taloudellisia mahdollisuuksia opiskella ja suorittaa useampia tutkintoja, yhtä aikaa tai peräkkäin. Euroopan komission ja EU-jäsenmaiden ylläpitämän Eurydice-verkoston raportin ([National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2020/21](#)) mukaan lukuvuonna 2020/21 seitsemässä Euroopan maassa kotimaisilta opiskelijoilta ei peritty lukukausimaksua ja 12 maassa kaikilta perittiin niitä. Lopuissa 24 maassa osa maksaa lukukausimaksuja. Joissain näistä maista periaatteessa kaikki maksavat, mutta maksuista voidaan vapauttaa, yleensä sosio-ekonomisista syistä. Osassa maista taas maksuvelvollisia ovat esimerkiksi ne, joiden opinnot eivät etene odotetusti, jotka opiskelevat tietyn tyyppisissä korkeakouluissa tai jotka opiskelevat toista saman tasoista tutkintoa. Suomessa tutkintoon johtava koulutus on maksutonta suomalaisille ja muille EU/ETA-kansalaisille, mutta tutkintoon johtavan opiskelu oikeuden pituus on rajattu ja taloudellisia mahdollisuuksia rajoittavat opintotuen enimmäisajat. Myös opintolainahyvitys kannustaa suorittamaan tutkinto tavoiteajassa.

Koulutustason nostaminen on kuitenkin ollut ja on tavoitteena useissa maissa. Suomalaiset 25–34-vuotiaat nuoret aikuiset olivat 1991 Suomessa suorittaneet korkea-asteen koulutuksen useammin kuin missään muussa OECD-maassa. Koulutuspanostusten kasvu päättyi 1990-luvun

lamaan, josta alkoi koulutusmenojen hidas trendinomainen lasku. Korkeakoulutustarjonnan pitkään jatkunut kasvu pysähtyi 1990-luvulla ja kääntyi laskuun 2000-luvun alussa, minkä seurauksena nuorten ikäluokkien koulutustason nousu kääntyi laskuksi. ([Aleksi Kalenius 2023, Siivistyskatsaus 2023, OKM julkaisuja 2023:3](#)) Nyt useat maat ovat ohittaneet koulutustasossa Suomen. Vuonna 25-34-vuotiaista korkeakoulututkinnon oli suorittanut 39 %, mikä on alle OECD-maiden keskiarvon (lähde: [OECD](#)). Korkeakoulutettujen osuudella mitattavaan koulutustasoon ja sen nostamiseen vaikuttavia tekijöitä on monia, kuten korkeakoulujen resurssit, opintojen ja oppimisen tuet sekä tutkintorakenteet. Maita vertailtaessa korkea koulutus ei kuitenkaan aina tarkoita yhtä lailla korkeaa osaamista. Suomessa toisen asteen tutkinnon suorittaneilla on keskimäärin parempi lukutaito kuin useiden maiden korkeakoulutetuilla ([OECD 2024](#)).

Opetus- ja kulttuuriministeriö on kartoittanut eräiden Euroopan muiden maiden käytäntöjä liittyen useamman tutkinnon yhtäaikaiseen suorittamiseen ja saatujen tietojen mukaan esityksen kaltaisia säännöksiä useamman samantasoisen opiskeluoikeuden rajoittamisesta ei muissa maissa ole.

Ruotsissa pääsääntö on, että opiskelija voidaan hyväksyä enintään 45 opintopisteen opintoihin lukukautta kohden. Korkeakoulut voivat kuitenkin sopia opiskelijan kanssa poikkeamisesta tästä säännöstä.

Norjassa voi tulla hyväksytyksi vain yhteen tutkintoon johtavaan koulutusohjelmaan vuosittain, mutta seuraavana vuonna voi taas hakeutua uuteen. Norjan korkeakoulujen opiskelijavalintojen uudistamista koskevat säädökset ovat olleet lausuntokierroksella keväällä 2025, mutta uudistuksessa Suomeen esitetyn kaltaisia rajoitusehdotuksia ei ole noussut esiin.

Latviassa rajoituksia ei myöskään ole, mutta valtion rahoittamilla opintopaikoilla voi opiskella vain yhtä tutkintoa kerrallaan. Vajaa puolet opiskelijoista on tällaisilla paikoilla ja he voivat opiskella maksuttomasti vain yhtä tutkintoa kerrallaan.

*Liettua*ssa oikeudesta opiskella useampia tutkintoja yhtä aikaa on erikseen laissa säädetty, mutta toisaalta valtion rahoituksella voi opiskella vain yhden tietyn tasoisen tutkinnon. Seuraavat tutkinnot olisivat maksullisia, opiskellaan niitä sitten yhtä aikaa tai peräkkäin.

Saksassa ei estetä useampien tutkintojen opiskelua, mutta opintojen pitkittymistä pyritään ehkäisemään neljässä osavaltiossa opiskelijoilta perittävien maksuin. Maksu peritään niiltä lukukausilta, jotka ylittävät sääntömääräisen opintoajan. Rheinland-Pfalzin osavaltiossa peritään maksu myös niiltä, jotka opiskelevat toista tutkintoaan.

Viron korkeakoulutusta koskevaan lakiin tuli 1.8.2024 voimaan opiskelijamaksuja koskevia muutoksia. Muutosten myötä korkeakoululla on oikeus (ei pakkoa) periä maksuja opiskelijalta, joka uudet opinnot aloittaessaan on jo kirjautunut korkeakouluun. Kahden tutkinnon yhtäaikaisten opiskelu olisi siis korkeakoulun päätöksellä maksullista. Opintoalan vaihtaminen olisi edelleen mahdollista, mutta siihenkin tehtiin uusia rajoituksia. Aiemmin opiskelijalla oli oikeus rajatta vaihtaa opintoalaa ja opiskella maksutta, jos sen teki ennen kuin 50 prosenttia koulutusohjelmasta oli suoritettu. Lakimuutosten jälkeen opiskelijan on tehtävä vaihto ensimmäisen lukuvuoden aikana, jotta uudet opinnot olisivat maksuttomia. Jos opiskelija on jo hyväksytty kahdesti korkeakoulutukseen, ovat kolmannella kerralla aloitettavat opinnot maksullisia. Opinnoissa etenemiseen kannustetaan sillä, että korkeakoulu voi periä maksuja siltä osin kun opiskelija ei ole saavuttanut määriteltäviä opintotavoitteita lukuvuoden loppuun mennessä. Vapautuksen maksuista voi kuitenkin saada esim. sairauden perusteella. Aiemmin suoritettujen opintojen jälkeisen tutkinto-opiskelun maksuttomuutta on myös rajattu. Maksu opinnoista voidaan

periä, jos opiskelija on opiskellut korkeakoulutuksessa maksutta vähintään 365 kalenteripäivää ja alle kymmenen vuotta on kulunut siitä, kun opiskelija poistettiin yliopiston kirjoilta. Syynä poistamiseen voi olla opintojen keskeytyminen tai tutkinnon valmistuminen.

6 Lausuntopalaute

(lisätään lausuntokierroksen jälkeen)

7 Säännöskohtaiset perustelut

1. Laki yliopistolain 43 §:n muuttamisesta

43 §. Opiskeluoikeuden menettäminen. Voimassa olevan pykälän 2 momentissa säädetään siirron perusteena olevan opiskeluoikeuden menettämisestä tilanteessa, jossa siirto-opiskelija ottaa vastaan uuden opiskeluoikeuden. Säännös ehdotetaan korvattavaksi kaikkia yliopiston tutkinto-opiskelijoita koskevalla säännöksellä, jossa säädettäisiin aiempien opiskeluoikeuksien menettämisestä tilanteessa, jossa tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden alemman korkeakoulututkintoon tai ammattikorkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden. Tällaisessa tilanteessa opiskelija menettäisi momentin 1 ja 2 kohdan mukaisesti muut saman tasoiset opiskeluoikeutensa eli opiskeluoikeudet, jotka johtavat alempaan korkeakoulututkintoon tai ammattikorkeakoulututkintoon. Säännöksen 3 kohdan mukaan opiskelija menettäisi myös opiskeluoikeutensa, jotka johtavat sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon, koska opiskeluoikeudet on myönnetty yhdessä, eikä ylempää korkeakoulututkintoa voi suorittaa ilman alemman korkeakoulututkinnon suorittamista. Opiskelija ei sen sijaan menettäisi opiskeluoikeuksia, jotka johtavat pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon. Lisäksi, jos opiskelijalle on aiemmin myönnetty opiskeluoikeus sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon ja opiskelija on suorittanut jo alemman korkeakoulututkinnon, hän ei menettäisi ylempään korkeakoulututkintoon johtavaa opiskeluoikeuttaan.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, joka koskisi aiempien opiskeluoikeuksien menettämistä tilanteessa, jossa tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden. Tällaisessa tilanteessa opiskelija menettäisi muut saman ja alemman tasoiset opiskeluoikeudet eli opiskeluoikeudet, jotka johtavat alempaan korkeakoulututkintoon, ammattikorkeakoulututkintoon, ylempään korkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon.

Jos yliopiston tutkinto-opiskelija ottaisi vastaan uuden sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden, hän menettäisi ehdotettavien säännösten mukaisesti kaikki aiemmat alempaan korkeakoulututkintoon, ammattikorkeakoulututkintoon, ylempään korkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavat opiskeluoikeutensa.

Opiskelijan saadessa tiedon uudesta opiskelupaikasta Opintopolussa hän saisi samalla tiedon paikan vastaanottamisen oikeusvaikutuksista eli niistä opiskeluoikeuksista, jotka hän paikan vastaanottamisen myötä menettää. Ehdotettavien säännösten mukaan menetettävät opiskeluoikeudet lakkaisivat uuden opiskeluoikeuden alkamisesta lukien. Merkitystä ei ole sillä, ovatko aiemmat opiskeluoikeudet ns. aktiivisia vai passiivisia tai onko opiskeluoikeus saatu aikana, jolloin opiskeluoikeuden kesto ei ole rajoitettu. Kuten lain 43 §:n 1 momentin mukaisissakin opiskeluoikeuden menettämistilanteissa, yliopiston tulee tehdä päätös opiskeluoikeuden menettämisestä myös ehdotettavien säännösten perusteella. Yliopistolain 82 §:n 2 momentin mukaan opiskelija saa hakea yliopiston määräämältä toimielimeltä oikaisua opiskeluoikeuden menettämisestä koskevan päätöksen ja 83 a §:n 1 momentin mukaisesti oikaisupäätöksestä saa edelleen

valittaa hallinto-oikeuteen. Intressi oikaisuvaatimuksen tekemiseen voisi liittyä lähinnä niihin epätodennäköisiin tilanteisiin, joissa opiskelijan opiskeluoikeudet ovat merkitty ammattikorkeakoulun opiskelijarekisteriin virheellisesti.

Opiskeluoikeuden menettäminen merkitsee opiskeluoikeuteen kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien lakkaamista. kuin 43 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa, joissa opiskelija on menettänyt opiskeluoikeutensa sillä perusteella, että hän on joko laiminlyönyt ilmoittautumisvelvollisuutensa taikka ei ole suorittanut tutkintoa laissa säädettyssä määräajassa tai saanut tutkinnon suorittamiseen lisäaikaa, ehdotettavien 43 §:n 2 ja 3 momentin säännösten mukaisesti menetettyä opiskeluoikeutta ei voisi hakemuksesta saada takaisin ilman osallistumista yliopistolain 36 §:ssä tarkoitettuun opiskelijavalintaan.

2. Laki ammattikorkeakoululain 32 §:n muuttamisesta

32 §. Opiskeluoikeuden menettäminen. Voimassa olevan pykälän 2 momentissa säädetään siirron perusteena olevan opiskeluoikeuden menettämisestä tilanteessa, jossa siirto-opiskelija ottaa vastaan uuden opiskeluoikeuden. Säännös ehdotetaan korvattavaksi kaikkia ammattikorkeakoulun tutkinto-opiskelijoita koskevalla säännöksellä, jossa säädettäisiin aiempien opiskeluoikeuksien menettämisestä tilanteessa, jossa tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden ammattikorkeakoulututkintoon tai yliopiston alempaan korkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden. Tällaisessa tilanteessa opiskelija menettäisi momentin 1 ja 2 kohdan mukaisesti muut saman tasoiset opiskeluoikeutensa eli opiskeluoikeudet, jotka johtavat ammattikorkeakoulututkintoon tai yliopiston alempaan korkeakoulututkintoon. Säännöksen 3 kohdan mukaan opiskelija menettäisi myös opiskeluoikeutensa, jotka johtavat yliopiston sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon, koska opiskeluoikeudet on myönnetty yhdessä, eikä ylempää korkeakoulututkintoa voi suorittaa ilman alemman korkeakoulututkinnon suorittamista. Opiskelija ei sen sijaan menettäisi opiskeluoikeuksia, jotka johtavat pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon yliopistossa tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon. Lisäksi, jos opiskelijalle on aiemmin myönnetty yliopistossa opiskeluoikeus sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon ja opiskelija on suorittanut jo alemman korkeakoulututkinnon, hän ei menettäisi yliopiston ylempään korkeakoulututkintoon johtavaa opiskeluoikeuttaan.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, joka koskisi aiempien opiskeluoikeuksien menettämistä tilanteessa, jossa tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden. Tällaisessa tilanteessa opiskelija menettäisi muut saman ja alemman tasoiset opiskeluoikeudet eli opiskeluoikeudet, jotka johtavat alempaan korkeakoulututkintoon, ammattikorkeakoulututkintoon, yliopiston ylempään korkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon.

Jos ammattikorkeakoulun tutkinto-opiskelija ottaisi vastaan uuden sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden yliopistossa, hän menettäisi ehdotettavien säännösten mukaisesti kaikki aiemmat alempaan korkeakoulututkintoon, ammattikorkeakoulututkintoon, ylempään korkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavat opiskeluoikeutensa.

Opiskelijan saatua tiedon uudesta opiskelupaikasta Opintopolussa hän saisi samalla tiedon paikan vastaanottamisen oikeusvaikutuksista eli niistä opiskeluoikeuksista, jotka hän paikan vastaanottamisen myötä menettää. Ehdotettavien säännösten mukaan menetettävät opiskeluoikeudet lakkaisivat uuden opiskeluoikeuden alkamisesta lukien. Merkitystä ei ole sillä, ovatko aiemmat opiskeluoikeudet ns. aktiivisia vai passiivisia tai onko opiskeluoikeus saatu aikana, jolloin opiskeluoikeuden kesto ei ole rajoitettu. Kuten lain 32 §:n 1 momentin mukaisissakin

opiskeluvoikeuden menettämistilanteissa, ammattikorkeakoulun tulee tehdä päätös myös opiskeluvoikeuden menettämisestä ehdotettavien säännösten perusteella. Ammattikorkeakoululain 57 §:n 2 momentin mukaan opiskelija saa hakea ammattikorkeakoulun määräämältä toimielimeltä oikaisua opiskeluvoikeuden menettämistä koskevan päätöksen ja 58 §:n 2 momentin mukaisesti oikaisupäätöksestä saa edelleen valittaa hallinto-oikeuteen. Intressi oikaisuvaatimuksen tekemiseen voisi liittyä lähinnä niihin epätodennäköisiin tilanteisiin, joissa opiskelijan opiskeluvoikeudet ovat merkitty ammattikorkeakoulun opiskelijarekisteriin virheellisesti.

Opiskeluvoikeuden menettäminen merkitsee opiskeluvoikeuteen kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien lakkaamista. Toisin kuin 32 §:n 1 momentin mukaisissa tilanteissa, joissa opiskelija on menettänyt opiskeluvoikeutensa sillä perusteella, että hän on joko laiminlyönyt ilmoittautumisvelvollisuutensa taikka ei ole suorittanut tutkintoa laissa säädettyssä määrääjässä tai saanut tutkinnon suorittamiseen lisäaikaa, ehdotettavien 32 §:n 2 ja 3 momentin säännösten mukaisesti menetettyä opiskeluvoikeutta ei voisi hakemuksesta saada takaisin ilman osallistumista ammattikorkeakoululain 28 §:ssä tarkoitettuun opiskelijavalintaan.

8 Voimaantulo

Ehdotettavien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.8.2026 ja niitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran syksyllä 2026 toteutettavassa yhteishaussa ja erillisvalinnoissa, joissa valitaan opiskelijoita 1.1.2027 alkavaan koulutukseen. Ehdotettavat säännökset edellyttävät muutoksia sekä korkeakoulujen valtakunnallisen tietovarannon VIRTa-opintotietopalveluun että Opetushallituksen ylläpitämään Opintopolku-portaaliin, minkä vuoksi ehdotettua aiempi voimaantulo edellyttäisi väliaikaisia ja työläitä järjestelyjä korkeakouluissa. Syksyn yhteishaussa on kevään yhteishakuun verrattuna huomattavasti vähemmän hakukohteita, minkä vuoksi uusien säännösten soveltamista ensimmäisen kerran syksyn yhteishaussa voidaan pitää myös toimeenpanon kannalta riskittömämpänä vaihtoehtona.

Ehdotettavat säännökset eivät vaikuttaisi takautuvasti. Jos yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa tutkintoa opiskelevalla on lain voimaan tullessa useampi opiskeluvoikeus, niistä ei velvoitettaisi luopumaan. Aiemman saman tai alemman tasoisen opiskeluvoikeuden menettäisi vasta silloin, jos lain voimaantulon jälkeen ottaa vastaan uuden opiskeluvoikeuden.

9 Toimeenpano ja seuranta

Lainsäädännön toimeenpano edellyttää Opetushallitukselta palvelun kehittämisprojektia, jossa toteutetaan Opintopolkuun tarvittavat toiminnallisuudet sekä hakijoiden että korkeakoulujen näkökulmasta. Projektin edellyttää tiivistä yhteistyötä korkeakoulujen kanssa, jotta palvelu saadaan tukemaan mahdollisimman hyvin korkeakoulujen omaa prosessia.

Hakijoiden näkökulmasta muutoksia tarvitaan hakijatiedottamiseen Opintopolku.fi -sivustolle sekä myös korkeakoulujen omiin tiedotuskanaviin. Hakijan on tärkeä saada tieto uudistuksesta jo hakuvaiheessa, jotta hän voi harkita jo hakeutumisvaiheessa eri koulutusvaihtoehtoja ja sitä, onko hänen kannattavaa hakeutua suorittamaan uutta tutkintoa.

Hakija ottaa opiskelupaikan vastaan Oma Opintopolku -palvelun kautta. Oma Opintopolku -palveluun tulee toteuttaa toiminnallisuus, joka hakee tiedot hakijalla jo olemassa olevista opiskeluvoikeuksista nähtäville ennen opiskelupaikan vastaanottoa. Paikan vastaanottonäkymään lisätään hakijalle tieto siitä, että hakija menettää jo olemassa olevat opiskeluvoikeudet hänen ottaessa vastaan uuden opiskeluvoikeuden.

Korkeakoulun tulee saada Opintopolusta tieto niistä opiskeluoikeuksista, jotka heidän tulee päättää. Opintopolun virkailija-palveluun toteutetaan korkeakouluille mahdollisuus saada ajantasaiset tiedot päätettävistä opiskeluoikeuksista. Tämän jälkeen korkeakoulu päättää opiskeluoikeuden tekemällä muutokset opiskelijarekisteriin. Myöhemmin on mahdollista automatisoida opiskeluoikeuden päättämisprosessia, mutta tämä vaatii huomattavia muutoksia Opintopolun lisäksi myös opiskelijahallintajärjestelmiin.

Uuden lainsäädännön toimeenpano Opintopolku -palveluun ja sen integraatioihin edellyttää kehittämistyötä, joka sisältää palvelumuotoilua, prosessien ja palvelujen yhteensovittamista, testausta ja käyttöönottoa (esim. viestintä, tiedotus, koulutus). Usean palvelun ja prosessin kehittäminen samaan aikaan on tehtävä hallitusti ja riskit on minimoitava.

Uuden lainsäädännön toimeenpano edellyttää myös korkeakoulujen informoimista sekä lainsäädännön sisällöstä että vaikutuksista korkeakoulujen omiin prosesseihin.

Uuden lainsäädännön toimeenpanoa tukee tiivis yhteistyö opetus- ja kulttuuriministeriön, Opetushallituksen sekä korkeakoulujen välillä.

Hakijoiden ja ohjaustahojen viestinnälle on jätettävä tarpeeksi aikaa hakijoiden oikeusturvan varmistamiseksi.

Lainsäädännön toimivuutta ja vaikutuksia on tarkoitus seurata osana opintopolkujen sujuvoittamisen toimenpideohjelman vaikutusten seurantaa.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Esitystä tulee arvioida erityisesti perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien kannalta. Perustuslain 16 §:n 1 momentissa on turvattu jokaiselle subjektiivinen oikeus maksuttomaan perusopetukseen (PeVL 59/2010 vp, s. 5). Sen sijaan oikeutta korkeakouluopetukseen tai korkeakouluopetuksen maksuttomuutta ei ole perustuslaissa määritelty perusoikeudeksi. Perustuslain 16 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan velvollisuuden turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Velvollisuus kattaa opetuksen esiopetuksesta aikuiskoulutukseen asti (HE 309/1993 vp, s. 64). Kysymys ei ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 26/2013 vp, s. 2–3, PeVL 20/2007 vp, s. 3, PeVL 14/2003 vp, s. 2). Vaikka yhtäläisiä mahdollisuuksia määrittelevässä perustuslain 16 §:n 2 momentissa ei nimenomaisesti mainita korkeakouluopetusta, on selvää, että ”muu kuin perusopetus” sisältää myös ylimmän opetuksen saatavuuden. Toisaalta yhtäläisten mahdollisuuksien toteuttamista turvaa omalta osaltaan myös perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattu ylimmän opetuksen vapaus, jolla ei olisi käytännön merkitystä eikä sisältöä ilman ylimmän opetuksen tarjoamista ja mahdollisuutta saada sitä (Mäenpää, Yliopistolaki, 2009, s.223).

Velvoite turvata yhtäläiset mahdollisuudet muun kuin perusopetuksen saamiseen kohdistuu julkiseen valtaan. Se, millä tavoin säännöksen edellyttämät yhtäläiset mahdollisuudet turvataan, on jätetty muodollisesti väljällä säännöksellä lainsäätäjän harkintavaltaan (PeVM 10/1998 vp, s.12). Tämän harkintavallan käyttämistä ei kuitenkaan voida pitää täysin rajoittamattomana. Turvaamisvelvoitteen toteuttaminen edellyttää sekä täsmentävää lainsäädäntöä että sen toteuttamisen turvaamista (Mäenpää, Yliopistolaki, 2009, s. 223).

Yhtäläiset mahdollisuudet ylimmän opetuksen saamiseen edellyttävät erityisesti korkeakouluopiskelijaksi pääsyn yhdenvertaisuutta. Koska kaikille opiskelemaan pyrkiville ei voida taata

opiskelu-oikeutta korkeakoulussa, jo opiskelijavalinnassa on turvattava hakijoiden tasavertaiset mahdollisuudet. Valintaperusteiden yhtäläisyydellä pyritään turvaamaan myös tasavertaisia opiskelumahdollisuuksia (Mäenpää, Yliopistolaki, 2009, s. 224).

Mahdollisuuksien tosiasiallista yhtäläisyyttä toteuttavat omalta osaltaan yliopistolain 8 §:n ja ammattikorkeakoululain 12 §:n säännökset valintakokeiden ja korkeakoulututkintoon johtavan opetuksen maksuttomuudesta sekä opintotukilain (65/1994) mukainen opintotukijärjestelmä. Samaan tavoitteeseen liittyvät myös yliopistolain 38 §:n ja ammattikorkeakoululain 28 c §:n säännökset, joiden mukaan opiskelija voi ottaa vastaan vain yhden tutkintoon johtavan opiskelupaikan samana lukukautena alkavasta koulutuksesta, sekä ns. ensikertalaiskiintiöitä koskevat yliopistolain 36 b §:n ja ammattikorkeakoululain 28 b §:n säännökset, joilla pyritään sujuvoittamaan korkeakoulutukseen pääsyä ja turvata mahdollisimman monelle tutkintoon johtava opiskelupaikka.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien erityiskohtelua perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 50/2014 vp, s. 3/I, PeVL 13/2013 vp, s. 2, PeVL 23/2012 vp, s. 2–3). Perustuslakivaliokunta piti edellytyksenä ensikertalaiskiintiön säätämisestä tavallisella lailla sitä, että sääntelyä täsmennettiin niin, ettei hakijoiden eri asemaan asettaminen muodostu käytännössä kohtuuttomaksi. Valiokunta viittasi kannanottonsa tueksi perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltoon sekä 16 §:n 2 momentin säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Viimeksi mainittu merkitsi valiokunnan mukaan myös elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Valiokunnan mukaan korkeakoulututkinnon suorittaneiden ja korkeakoulupaikan vastaanottaneiden asema ei saanut muodostua kohtuuttomasti heikommaksi kuin ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien. Lisäksi toisen korkeakoulututkinnon suorittamisen ja opiskelualan vaihtamisen tuli olla jatkossakin mahdollista (PeVL 23/2012 vp, s. s. 2–3).

Tässä esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi mahdollisuutta opiskella yhtä aikaa useampaa samantasoista korkeakoulututkintoa, mitä voidaan yksittäisen opiskelijan näkökulmasta pitää sivistyksellisten oikeuksien heikentämisenä. Perustuslain 16 §:n 2 momentti ei turvaa kaikille opiskelupaikkaa perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen (esim. Tuori, Sivistykselliset perusoikeudet, 2011, s. 611). Perustuslain 16 §:n 2 momentin ei voida myöskään katsoa edellyttävän mahdollisuutta opiskella useampia korkeakoulututkintoja samanaikaisesti, etenkin tilanteessa, jossa tutkintoon johtava opetus on maksutonta ja opiskelupaikkojen määrä on rajattu.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on nostaa väestön koulutustasoa, erityisesti korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuutta. Tämän saavuttamiseksi esityksellä tavoitellaan korkeakoulujen aloituspaikkojen kohdentumista entistä enemmän ensikertaisille hakijoille sekä korkeakoulujen resurssien vapauttamista ensikertalaisille suunnatun koulutustarjonnan lisäämiseen ja koulutuksen laadun kehittämiseen. Esityksen tavoitteena on lisäksi kannustaa opiskelijoita suunnitelmalliseen opiskeluun ja parantaa näin opintojen läpäisyä. Esityksen tavoitteet kytkeytyvät merkittävällä tavalla sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen. Rajoittamalla useamman saman tason tutkinnon samanaikaista opiskelua turvataan samalla mahdollisimman monelle korkeakoulututkintoon johtava opiskelupaikka ja siten jokaisen yhtäläisiä mahdollisuuksia saada korkeakoulutusta.

Ehdotettavilla säännöksillä ei rajoiteta suoritettavien korkeakoulututkintojen määrää vaan jatkossakin jokaisella olisi mahdollisuus suorittaa useampia korkeakoulututkintoja. Saman tai alemman tasoisia tutkintoja olisi mahdollista suorittaa kuitenkin vain peräkkäin, millä kannustetaan keskittymään yhden tutkinnon suorittamiseen ja valmistumaan laissa säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa ja siten turvataan korkeakoulututkinnon suorittamista.

Ehdotettavat säännökset eivät myöskään estä tai vaikeuta alanvaihtoa. Korkeakoulun tutkinto-opiskelijalla olisi jatkossakin vapaa mahdollisuus hakeutua toiselle alalle, mutta uuden opiskelupaikan vastaanottaessaan hän menettäisi aiemman saman tai alemman tasoisen opiskeluoikeutensa. Muutos ei myöskään estä tutkinnon pääaineen tai koulutusohjelman vaihtamista.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

yliopistolain 43 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yliopistolain (558/2009) 43 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 256/2015,
lisätään 43 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 256/2015, uusi 3 momentti seuraavasti:

43 §

Opiskelu oikeuden menettäminen

Kun tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden alemman korkeakoulututkintoon tai ammattikorkeakoulututkintoon johtavan opiskelu oikeuden, hän menettää samalla muut opiskelu oikeutensa, jotka johtavat

- 1) alempaan korkeakoulututkintoon;
- 2) ammattikorkeakoulututkintoon;
- 3) sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon.

Kun tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden ylempään korkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavan opiskelu oikeuden, hän menettää samalla muut opiskelu oikeutensa, jotka johtavat

- 1) alempaan korkeakoulututkintoon;
- 2) ammattikorkeakoulututkintoon;
- 3) ylempään korkeakoulututkintoon;
- 4) ylempään ammattikorkeakoulututkintoon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran otettaessa opiskelijoita 1.1.2027 alkavaan koulutukseen.

2.

Laki

ammattikorkeakoululain 32 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ammattikorkeakoululain (932/2014) 32 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 325/2015, ja
lisätään 32 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 325/2015, uusi 3 momentti seuraavasti:

32 §

Opiskeluoikeuden menettäminen

Kun tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden ammattikorkeakoulututkintoon tai yliopiston alempaan korkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden, hän menettää samalla muut opiskeluoikeutensa, jotka johtavat

- 1) ammattikorkeakoulututkintoon;
- 2) yliopiston alempaan korkeakoulututkintoon;
- 3) yliopiston sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon.

Kun tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden ylempään ammattikorkeakoulututkintoon tai yliopiston ylempään korkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden, hän menettää samalla muut opiskeluoikeutensa, jotka johtavat

- 1) ammattikorkeakoulututkintoon;
- 2) yliopiston alempaan korkeakoulututkintoon;
- 3) ylempään ammattikorkeakoulututkintoon;
- 4) yliopiston ylempään korkeakoulututkintoon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran otettaessa opiskelijoita 1.1.2027 alkavaan koulutukseen.

Helsingissä x.x.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Tiede- ja kulttuuriministeri Mari-Leena Talvitie

LUONNOS

1.

Laki

yliopistolain 43 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yliopistolain (558/2009) 43 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 256/2015,
lisätään 43 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 256/2015, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

43 §

43 §

Opiskeluoikeuden menettäminen

Opiskeluoikeuden menettäminen

Kun siirto-opiskelija ottaa vastaan uuden opiskeluoikeuden, hän menettää samalla siirron perusteena olevan opiskeluoikeutensa.

Kun tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden alempaan korkeakoulututkintoon tai ammattikorkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden, hän menettää samalla muut opiskeluoikeutensa, jotka johtavat

1) alempaan korkeakoulututkintoon;
2) ammattikorkeakoulututkintoon;
3) sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon.

Kun tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden ylempään korkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden, hän menettää samalla muut opiskeluoikeutensa, jotka johtavat

1) alempaan korkeakoulututkintoon;
2) ammattikorkeakoulututkintoon;
3) ylempään korkeakoulututkintoon;
4) ylempään ammattikorkeakoulututkintoon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran otettaessa opiskelijoita 1.1.2027 alkavaan koulutukseen.

2.

Laki

ammattikorkeakoululain 32 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ammattikorkeakoululain (932/2014) 32 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 325/2015, ja
lisätään 32 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 325/2015, uusi 3 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

32 §

32 §

Opiskelu oikeuden menettäminen

Opiskelu oikeuden menettäminen

Kun siirto-opiskelija ottaa vastaan uuden opiskelu oikeuden, hän menettää samalla siirron perusteena olevan opiskelu oikeutensa.

Kun tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden ammattikorkeakoulututkintoon tai yliopiston alempaan korkeakoulututkintoon johtavan opiskelu oikeuden, hän menettää samalla muut opiskelu oikeutensa, jotka johtavat

- 1) ammattikorkeakoulututkintoon;
- 2) yliopiston alempaan korkeakoulututkintoon;
- 3) yliopiston sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon.

Kun tutkinto-opiskelija ottaa vastaan uuden ylempään ammattikorkeakoulututkintoon tai yliopiston ylempään korkeakoulututkintoon johtavan opiskelu oikeuden, hän menettää samalla muut opiskelu oikeutensa, jotka johtavat

- 1) ammattikorkeakoulututkintoon;
- 2) yliopiston alempaan korkeakoulututkintoon;
- 3) ylempään ammattikorkeakoulututkintoon;
- 4) yliopiston ylempään korkeakoulututkintoon.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran otettaessa opiskelijoita 1.1.2027 alkavaan koulutukseen.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

LUONNOS