



Yhden opiskeluoikeuden säännöksen valmistelu

Taustaa

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 käynnistää toimenpidekokonaisuuden korkeakoulutuksen tarpeettoman kasautumisen ehkäisemiseksi ja suuntaamiseksi entistä enemmän niille, joilla ei vielä ole korkeakoulussa opiskelupaikkaa tai korkeakoulututkintoa. Kevään 2024 kehysriihessä hallitus päätti käynnistää lainsäädäntöhankkeen yhden paikan säännön valmisteleminen 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.

Tässä muistiossa tarkasteltava yhden opiskeluoikeuden säännös on yksi toimenpide hallitusohjelman mukaisessa korkeakoulutuksen kasautumisen vähentämisen toimenpideohjelmassa. Muita valmistelussa olevia toimia ovat sosiaali- ja terveystalojen kaksoistutkintojen uudistaminen, kelpoisuuksien tarkastelu eri hallinnonaloilla, siirtymien helpottaminen, jatkuvan oppimisen mahdollisuuksien lisääminen sekä korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen hankkiminen tarveharkintaisena työvoimakoulutuksena. Tämän lisäksi korkeakoulujen seuraavan sopimuskauden rahoitusmalleihin on lisätty kannuste uusia ensikertaisia opiskelijoita koskien.

Asetetun koulutustasotavoitteen saavuttamiseksi kasautumisen vähentämisen kautta ensikertaisille aloittajille siirtyvät aloituspaikat eivät pelkästään riitä vaan korkeakoulujen on myös lisättävä uusia aloituspaikkoja. Ministeriön arvion mukaan ensikertaisten aloittajien määrää pitäisi lisätä 14 500 aloittajalla vuoden 2019 tasosta, jotta päästään 50 % tavoitteeseen korkeakoulutettujen osuudesta. Tilastokeskuksen uuden väestöennusteen mukaisesti ensikertaisten aloittajien määrää pitäisi nostaa vielä tätä enemmän.

Vuonna 2024 ei-ensikertaisia aloittajia oli yhteensä 16 000 (Suomessa toisen asteen koulutuksen suorittaneita) ja ensikertaisia aloittajia oli 42 000. Vuodesta 2019 ensikertaisten aloittajien määrä on noussut 5 500, eli vuoden 2024 tilanteessa ollaan 9000 ensikertaisten aloittajan päässä minimitasosta vaadittavista vuositason lisäyksistä. Mikäli kasautumisen vähentämisen kautta pystyttäisiin siirtämään nykyisestä koulutustarjonnasta esim. 5000 aloituspaikkaa ensikertaisille aloittajille, tarkoittaisi tämä, että korkeakoulujen olisi lisäksi laajennettava vuositason aloituspaikkojaan siten että 4000 ensikertaista saisi opiskelupaikan.

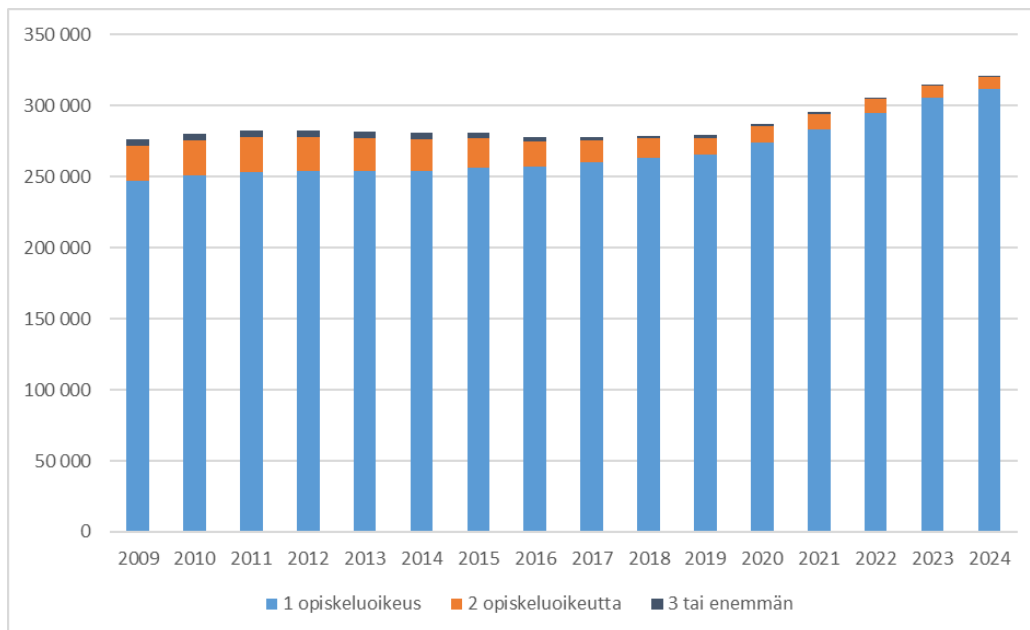
Pääministeri Orpon Hallituksen hallitusohjelmassa hallitus sitoutuu lisäämään korkeakoulujen aloituspaikkoja. Suomen koulutustason nostaminen edellyttää aloituspaikkojen lisäämistä edelleen merkittävästi, koska vuosien saatossa meille on muodostunut perusteetonta hakijasumaa.

Tällä hallituskaudella aloituspaikkoja on lisätty yksittäisillä päätöksillä tietyille aloille. Määrällisesti suurimmat lisäykset tehtiin keväällä 2024 ammattikorkeakoulujen sote-aloille ja yliopistojen varhaiskasvatukseen, jolloin paikkoja lisättiin yhteensä 1886 vuosille 2024-2026. Lisäksi lääkärikoulutuksen ja eläinlääkärikoulutuksen aloituspaikkamääriä on lisätty erillisrahoituksella. Vuonna 2024 käydyissä korkeakoulujen sopimusneuvotteluissa OKM sopi korkeakoulujen kanssa tutkintotavoitteet 50 % tavoitteen tavoiteuralle. Jotta tutkintotavoitteet on mahdollista saavuttaa, on korkeakoulujen lisättävä aloituspaikkatarjontaa huomattavasti enemmän kuin mihin OKM on antanut erillistä lisärahoitusta.

Nykytila

Voimassa olevan yliopistolain (558/2009) 38 §:n ja ammattikorkeakoululain (932/2014) 28 c §:n mukaan hakija saa ottaa vastaan vain yhden korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan samana lukukautena alkavasta koulutuksesta. Opiskelijalla voi kuitenkin olla voimassa useampia, eri lukukausina saatuja opiskeluoikeuksia. Poikkeuksena on yliopistolain 36 §:n 2 momentin ja ammattikorkeakoululain 28 §:n 2 momentin mukainen siirtohaku. Kun siirto-opiskelija ottaa vastaan uuden opiskeluoikeuden, hän menettää samalla siirron perusteena olevan opiskeluoikeutensa (yliopistolaki 43 §:n 2 mom. ja ammattikorkeakoululaki 32 § 2 mom.). Vuonna 2024 siirtohaulla paikan vastaanotti 1 455 hakijaa.

Useampien opiskeluoikeuksien määrä on laskenut vuodesta 2010 (kuvio). Useampien opiskeluoikeuksien osuus suhteessa yksiiin opiskeluoikeuksiin on myös laskenut huomattavasti.



Kuvio. Opiskelijoiden opiskeluoikeuksien määrä vuosina 2009-2024.

Vuonna 2024 kaksi opiskeluoikeutta oli 8 300 opiskelijalla ja kolme tai useampia hieman yli viidellä sadalla. Kaksi tai useampia opiskeluoikeuksia hankkineista viidenneksellä ensimmäinen opiskeluoikeus oli ammattikorkeakouluissa ja 80 %:lla yliopistoissa. Niistä, joilla ensimmäinen opiskeluoikeus oli ammattikorkeakoulussa 65 %:lla myös viimeinen opiskeluoikeus oli samalla sektorilla ja vastaavasti 35 %:lla yliopistoissa. Niistä, joilla ensimmäinen opiskeluoikeus oli yliopistoissa 84 %:lla myös viimeinen oli samalla sektorilla. Ammattikorkeakouluopiskelijat siis hakevat uuden opiskeluoikeuden yliopistosektorilta useammin kuin toisin päin. Vuoden 2024 kaksi tai useamman opiskeluoikeuden omaavista henkilöistä 2 977 oli saanut uuden opinto-oikeuden vuonna 2023.

Alla olevassa taulukossa on opintopistekertymätietoja niistä useamman opinto-oikeuden omaavista opiskelijoista, jotka ovat saaneet uuden opinto-oikeuden vuonna 2023. Opintopistekertymät on jaoteltu neljään ryhmään:

1. Opiskelijat, jotka ovat edenneet kaikissa opinto-oikeuksissaan (suorittaneet yli 10 op)
2. Opiskelijat, jotka ovat edenneet ensimmäisenä hankitussa opinto-oikeudessa, mutta eivät uudessa opinto-oikeudessa
3. Opiskelijat, jotka ovat edenneet uudessa opinto-oikeudessa, mutta eivät ensimmäisenä hankitussa opinto-oikeudessa
4. Opiskelijat, jotka eivät ole suorittaneet 10 opintopistettä missään opinto-oikeudessa

Eniten opiskelijoita on ryhmässä, jossa opiskelijat ovat suorittaneet yli 10 opintopistettä uudessa opinto-oikeudessa, mutta alle 10 opintopistettä ”vanhassa” opinto-oikeudessa. Lähes yhtä suuri osuus

on kuitenkin suorittanut ”vanhassa” opinto-oikeudessa yli 10 opintopistettä eikä ole suorittanut yli 10 opintopistettä uudessa opinto-oikeudessa. Vain 15 prosenttia opiskelijoista oli hyödyntänyt molempia opiskeluoikeuksia siten, että oli suorittanut molemmissa opinto-oikeuksissa yli 10 opintopistettä.

Vuonna 2023 uuden opinto-oikeuden saaneiden opintopistekertymät seuraavana lukuvuotena (useamman opinto-oikeuden omaavat)		
Opintopistekertymät	Kpl	%
Yli 10 op ensimmäisestä opiskeluoikeudesta, yli 10 op muista opiskeluoikeuksista	443	14,9 %
Yli 10 op ensimmäisestä opiskeluoikeudesta, enintään 10 op muista opiskeluoikeuksista	900	30,2 %
Enintään 10 op ensimmäisestä opiskeluoikeudesta, yli 10 op muista opiskeluoikeuksista	1 048	35,2 %
Enintään 10 op ensimmäisestä opiskeluoikeudesta, enintään 10 op muista opiskeluoikeuksista	586	19,7 %
Yhteensä	2 977	100,0 %

Taulukko. Vuonna 2023 uuden opinto-oikeuden saaneiden opintopistekertymät

Opiskelijajavalinnan tilastoissa vuonna 2018 aiempi opiskeluoikeus oli 4 800 opiskelupaikan vastaanottaneella, vuonna 2024 vastaava luku on 6 500, joka on 11 % kaikista paikan vastaanottaneista. Opiskelijajavalinnan tilastoissa ei ole tietoa ei ole siitä, kuinka moni näistä luopuu aiemmasta uuden opiskeluoikeuden saadessaan. Näistä koepisteiden perusteella ja todistusvalinnalla valittujen määrä oli lähes sama, noin 2 840 kumpaisellakin valintatavalla. Todistusvalinnalla valittujen määrä on yli kolminkertaistunut vuodesta 2018, koepisteillä valittujen määrä lisääntynyt vajaat 30 % ja yhteispisteillä valittujen määrä pudonnut alle kymmenesosaan.

Useamman opiskeluoikeuden hakemiseen liittyvät tekijät

Suomen ylioppilaskuntien liiton ja Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otuksen tekemässä tutkimuksessa vuonna 2019 (Salminen & Murto 2019) selvitettiin niitä syitä, joita on useamman kuin yhden opinto-oikeuden hankkimisen ja pitämisen taustalla. 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.

Tutkimuksessa (em.) toteutettiin haastatteluja ja kysely. Kyselyyn vastanneista selvällä valtaosalla sekä ensimmäisen että toisen opinto-oikeuden sektori oli yliopisto. 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 hakenneet 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.

Tavoitteet

Keskeisenä tavoitteena on nostaa väestön koulutustasoa tarjoamalla mahdollisuus korkeakoulututkinnon suorittamiseen mahdollisimman monelle sellaiselle henkilölle, jolla tutkintoa tai opiskeluoikeutta ei vielä ole. Suomessa vuosittain yli 25 % aloituspaikoista menee henkilöille, joilla on jo opiskeluoikeus tai valmis tutkinto. Muutoksella pyritään osaltaan kohdentamaan aloituspaikkoja vailla aiempaa tutkintoa tai opiskeluoikeutta oleville, erityisesti nuorille. Korkeakouluille vapautuu resursseja, joita ne voivat käyttää ensikertaisille opiskelijoille suunnatun koulutustarjonnan lisäämiseen ja koulutuksen laadun varmistamiseen. Tavoitteena on lisäksi kannustaa opiskelijoita suunnitelmallisempaan opiskeluun ja suorittamaan korkeakoulututkinto laissa säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa.

Ehdotukset

Yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että korkeakouluopiskelijalla voisi olla kerrallaan vain yksi saman tasoiseen tutkintoon johtava opiskeluoikeus. Jos opiskelija ottaa vastaan uuden opiskeluoikeuden, hän menettäisi voimassa olevat saman tasoiset opiskeluoikeudet (ns. yhden opiskeluoikeuden säännös).

Lainmuutos ei vaikuttaisi takautuvasti. Jos henkilöllä on tällä hetkellä useampia saman tasoisia opiskeluoikeuksia, ei näistä velvoitettaisi luopumaan lainmuutoksen jälkeen, jos opiskeluoikeudet on myönnetty ennen lainmuutoksen voimaantuloa. Aiemman opiskeluoikeuden menettää vasta silloin, jos lainmuutoksen voimaantulon jälkeen ottaa vastaan uuden saman tasoiseen korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan.

Lainmuutoksella ei rajoiteta suoritettavien korkeakoulututkintojen määrää vaan henkilö voi jatkossakin suorittaa niin monta korkeakoulututkintoa kuin haluaa. Jatkossa saman tasoisia tutkintoja olisi mahdollista suorittaa kuitenkin vain peräkkäin. Tämä kannustaa keskittymään yhden tutkinnon suorittamiseen ja valmistumaan laissa säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa.

Tutkintokoulutuksen maksuttomuuteen ei esitetä muutoksia.

Lainmuutos ei estä alanvaihtoa. Korkeakoulun tutkinto-opiskelijalla on jatkossakin mahdollisuus hakeutua toiselle alalle, mutta uuden opiskelupaikan vastaanottaessaan hän menettää aiemman saman

tasaisen opiskeluoikeutensa. Muutos ei myöskään estä tutkinnon pääaineen tai koulutusohjelman vaihtamista.

Lainvalmistelussa kartoitetaan erikseen tarpeet yhden opiskelupaikan säännökseen tarvittaville poikkeuksille. Poikkeuksiksi tulee säätää ainakin kansainväliset yhteis- ja kaksoistutkinnot sekä ammattikorkeakoulujen nykymuotoiset ns. kaksoistutkinnot (kättilön, terveydenhoitajan ja ensihoitajan tutkinnot), joita tulisi olla mahdollista suorittaa siihen asti, kun ne kuuluvat tutkintojärjestelmään. Kaksoistutkintojen uudistamisesta on vireillä erillinen säädösvalmisteluhanke.

Valmistelu ja aikataulu

Yhden opiskeluoikeuden säännöstä koskeva hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2025. Ehdotettavien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2026 ja niitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran keväällä 2026 toteutettavissa yhteishauissa ja erillisvalinnoissa, joissa valitaan opiskelijoita 1.8.2026 alkavaan koulutukseen. Valmistelun aikana kuullaan korkeakouluja ja sidosryhmiä. Valmistelua varten ei perusteta erikseen työryhmää, mutta asiaa käsitellään soveltuvissa toimivissa kokoonpanoissa ja erikseen koolle kutsuttavissa tilaisuuksissa. Lisäksi hallituksen esityksestä on tarkoitus pyytää lausunnot kesäkuun 2024 alussa. Lausuntoajassa huomioidaan kesälomakausi.

Vaikutusarviointia

Opiskelijoiden käyttäytymiseen yhden opiskeluoikeuden säännön voidaan olettaa vaikuttavan niin, että opiskelijat arvioisivat tarkemmin tarvettaan toisen korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen opinto-oikeuden hakemiselle. Tämä vapauttaisi paikkoja vailla korkeakoulututkintoa oleville ensikertalaisille. Opiskeluajat myös lyhenisivät, kun opiskelu ei hajautuisi useampaan koulutukseen.

Muutos ei vaikuttaisi mahdollisuuteen hakea uutta opiskeluoikeutta, mutta uusi vastaanotettaessa pitäisi siis luopua aiemmasta. Muutoksella ei myöskään vaikutettaisi mahdollisuuteen hakea useita perättäisiä opiskeluoikeuksia ja näin suorittaa useita tutkintoja. Opiskelijat voisivat myös edelleen halutessaan suorittaa useammankin alan opintoja yhtä aikaa hyödyntämällä esimerkiksi korkeakoulujen ristiinopiskelumahdollisuuksia ja avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaa.

Kun opiskelijan olisi luovuttava aiemmasta opinto-oikeudesta, vapautuisi tältä osin korkeakouluissa resursseja aloittajamäärien lisäämiseen koulutuksen laatu varmistaen. Korkeakouluille vapautuisi resursseja, koska useamman opiskeluoikeuden omaavat kuluttavat niitä siitä riippumatta opiskelevatko he tosiasiassa 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 edellä todetulla tavalla.

Vuonna 2024 paikanvastaanottaneista aiempi olemassa oleva opiskeluoikeus oli 6 500:llä, joka on 11 % kaikista paikan vastaanottaneista. Opiskeluoikeuksia koskevista tilastoista tiedetään, että vuosittain uuden opinto-oikeuden saa noin 3000 sellaista opiskelijaa, jotka eivät luovu aiemmasta opinto-

oikeudesta. Voidaan arvioida, että yhden opiskeluoikeuden säännön myötä näistä vähintään puolet jättäisi hakematta uutta opiskeluoikeutta. Arvio perustuu tietoihin siitä, kuinka moni opiskelijoista nykyisin suorittaa alle 10 op uudessa opiskeluoikeudessaan.

Sitä, kuinka paljon yhden opiskeluoikeuden säännös vähentäisi uuden opiskelupaikan hakemista ja näin vapauttaisi paikkoja ensikertalaisille, on vaikea arvioida. Ensikertalaisuuskiintiöiden koko myös vaikuttaa jo opiskeluoikeuden saaneisiin. Jos korkeakoulut eivät nosta kiintiöitä, olisi yhden paikan säännön vaikutus todennäköisesti suurempi, ja päinvastoin.

Keskusteltavaksi

Miten ammattikorkeakoulut ja yliopistot näkevät muutoksen vaikutukset, mitä myönteistä ja mitä mahdollisesti epätoivottavaa seuraisi?

Miten yhden opiskeluoikeuden säännös voisi vaikuttaa ensikertalaisten aseman paranemiseen?

Tarvittaisiinko opiskelijalle jonkinlaista ”harkinta-aikaa”? Entä muita poikkeuksia, joustoa tms.?