

## HE 93/2026 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain väliaikaisesta muuttamisesta

#### ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan väliaikaisesti muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia.

Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin säännökset avoimen korkeakoulutuksen opintosetelikokeilusta. Opintoseteliin olisivat oikeutettuja 1.12.2025–31.7.2028 ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa Suomessa alle 29-vuotiaana suorittaneet, jotka ovat osallistuneet korkeakoulujen yhteishakuun, mutta eivät ole saaneet tai ottaneet vastaan korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa. Opintoseteliä voisi käyttää yhteensä 30 opintopisteen laajuisiin avoimena yliopisto-opetuksena tai avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettäviin suomen- tai ruotsinkielisiin opintoihin kahden vuoden kuluessa siitä, kun henkilölle on syntynyt oikeus opintoseteliin. Opintosetelillä suoritettavat opinnot olisivat maksuttomia. Korkeakoulut järjestäisivät ohjausta, joka tukee opintoihin hakeutumista ja niiden suorittamista sekä tutkintoon johtavaan koulutukseen hakeutumista.

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

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

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

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ .....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	3
2 Nykytila ja sen arviointi .....	4
2.1 Avointa korkeakouluopetusta koskeva lainsäädäntö ja käytäntö .....	4
2.2 Nuoruus ikävaiheena .....	5
2.3 Koulutusvalinnat ja siirtymät ja niihin liittyvä ohjaus .....	6
3 Tavoitteet .....	13
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	13
4.1 Keskeiset ehdotukset .....	13
4.2 Pääasialliset vaikutukset .....	15
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	15
4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset .....	17
4.2.3 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon .....	19
4.2.4 Vaikutukset nuoriin .....	21
4.2.5 Vaikutukset korkeakouluille .....	23
4.2.6 Vaikutukset muille koulutuksen järjestäjille .....	25
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	26
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset .....	26
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	31
5.2.1 Johdanto .....	31
5.2.2 Norja .....	32
5.2.3 Ruotsi .....	33
6 Lausuntopalaute .....	35
7 Säännöskohtaiset perustelut .....	38
7.1 Yliopistolaki .....	38
7.2 Ammattikorkeakoululaki .....	43
8 Voimaantulo .....	49
9 Toimeenpano ja seuranta .....	49
9.1 Toimeenpano ja viestintä .....	49
9.1.1 Toimeenpano .....	49
9.1.2 Viestintä .....	51
9.1.3 Kokeilun rahoitukseen liittyvä päätöksenteko .....	52
9.2 Kokeilun seuranta ja arviointi .....	52
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	52
10.1 Johdanto .....	52
10.2 Kokeilulainsäädäntö perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden kannalta .....	53
10.3 Yhdenvertaisuus (PL 6 §) .....	53
10.4 Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §) .....	55
10.5 Säätämisyjärjestys .....	56
LAKIEHDOTUKSET .....	57
1. Laki yliopistolain väliaikaisesta muuttamisesta .....	57
2. Laki ammattikorkeakoululain väliaikaisesta muuttamisesta .....	58

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

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

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

#### **1.2 Valmistelu**

Esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä. Avoimen korkeakoulutuksen kehittämiseen liittyvää säädös- ja muuta valmistelua tukemaan ja ohjaamaan opetus- ja kulttuuriministeriö on 8.10.2025 asettanut ohjausryhmän, jonka toimikausi on 8.10.2025-31.10.2027. Ministeriön johdolla toimivassa ohjausryhmässä ovat olleet edustettuina korkeakoulut, korkeakoulujen rehtorineuvostot, korkeakoulujen ja toisen asteen opiskelijajärjestöt, opinto-ohjaajat sekä vapaan sivistystyön oppilaitokset.

Opintosetelikokeilusta on keskusteltu useissa eri ministeriön ja eri sidosryhmien tilaisuuksissa, kuten koulutuksesta vastaavien vararehtorien ja johtajien kokouksessa syksyllä 2025 ja keväällä 2026, Arenen ja Unifin kanssa käydyissä keskusteluissa sekä korkeakoulujen ja tiedelaitosten johdon seminaarissa syksyllä 2025.

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

Hallituksen esityksen luonnoksesta on pyydetty lausuntoja lausuntopalvelu.fi -palvelussa 26.2.2026–10.4.2026. Lausunnot ja muut hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM001:00/2026> tunnuksella OKM001:00/2026. Nuoria on kuultu erillisessä verkkokuulemisessa 15.4.2026–24.4.2026.

Lausuntopalautetta ja sen johdosta tehtyjä muutoksia esitykseen sekä nuorten verkkokuulemisen tuloksia on käsitelty luvussa 6. Hallituksen esityksen luonnoksesta saatua lausuntopalautetta on käsitelty lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä 15.4.2026.

Hallituksen esityksen lähettämisestä valtioneuvoston käsittelyyn on päätetty lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmässä 8.5.2026.

## **2 Nykytila ja sen arviointi**

### **2.1 Avointa korkeakouluopetusta koskeva lainsäädäntö ja käytäntö**

Yliopistolain (558/2009) ja ammattikorkeakoululain (932/2014) mukaan korkeakoulut voivat järjestää tutkintojen osia sisältävää koulutusta avoimena korkeakouluopetuksena. Avoimena korkeakouluopetuksena voidaan järjestää tutkintoihin kuuluvia opintoja, joiden suorittamiseen opiskelija on saanut ajallisesti ja sisällöllisesti rajatun opinto-oikeuden. Velvoitetta avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen ei ole, vaan korkeakoulut päättävät itsenäisesti avoimen korkeakouluopetuksen tarjonnastaan.

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

Avoimeen korkeakouluopetukseen ei ole säädettyjä kelpoisuusvaatimuksia, vaan opetus on nimensä mukaisesti avointa kaikille. Avoimeen korkeakouluopetukseen osallistujat ovat usein taustoiltaan ja valmiuksiltaan opiskelijavalintamenettelyin valittuja tutkinto-opiskelijoita moninaisempi joukko. Avoin korkeakouluopetus edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta tuomalla korkeakouluopetuksen saavutettavammaksi erilaisille oppijoille elämän eri vaiheissa. Opiskelun tarkoituksena voi olla esimerkiksi työelämässä tarvittavan osaamisen lisääminen, yleisemmin itsensä kehittäminen tai pyrkimys tutkinto-opiskelijaksi.

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

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

Avoimen korkeakouluopetuksen suoritukset ovat painottuneet tutkintojen alkuvaiheen opintoihin (perus- ja aineopinnot) ja tietyille koulutusaloille. Ammattikorkeakouluissa suoritusten painopiste on terveys- ja hyvinvointialoilla sekä kaupan ja hallinnon alalla. Yliopistosektorilla suorituksissa painottuvat yhteiskunnalliset alat ja kasvatustieteet sekä kauppa-

hallinto- ja oikeustieteet. Joillain aloilla ja korkeakouluissa lähes kaikki korkeakoulututkintoon sisältyvät opinnot on kuitenkin mahdollista suorittaa avoimena ammattikorkeakoulu- tai yliopisto-opetuksena. Myös vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat tarjota avointa korkeakouluopetusta yliopiston tai ammattikorkeakoulun kanssa tekemänsä sopimuksen nojalla. Opinnot ovat vapaan sivistystyön oppilaitoksissa toteutettuina sen korkeakoulun opintosuunnitelman mukaisia, jonka kanssa sopimus on tehty. Todistukset suoritetuista opinnoista myöntää korkeakoulu. Suomessa toimivista 75 kansanopistosta 15 järjestää avointa korkeakouluopetusta, kansalaisopistoista vain muutama. Kaikki Suomen 19 kesäyliopistoa järjestävät avointa korkeakouluopetusta. Oppilaitosten muodostama laaja verkosto edistää avoimien korkeakouluopintojen saavutettavuutta. Vapaan sivistystyön oppilaitosten vahvuutena on mm. paljon ohjausta ja opiskeluvälmiöiden kehittämistä tarvitsevien nuorten tukeminen.

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

Avoimeen korkeakouluopetukseen osallistuneita ei-tutkinto-opiskelijoita on vuosina 2023–2024 ollut ammattikorkeakoulusektorilla noin 120 000 vuosittain ja heidän suorittamansa opintopisteiden määrä noin 600 000/vuosi. Yliopistosektorilla vastaavat luvut ovat noin 100 000 osallistujaa ja noin 400 000 opintopistettä. Keskimäärin yksi osallistuja on suorittanut noin viisi opintopistettä ammattikorkeakoulusektorilla ja noin neljä opintopistettä yliopistosektorilla. Vapaan sivistystyön oppilaitosten toteuttamassa opetuksessa avoimen korkeakouluopetuksen opintopisteitä suoritettiin vuonna 2024 noin 90 000<sup>1</sup>.

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

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

## **2.2 Nuoruus ikävaiheena**

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

---

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

kehityspsykologiset ja kliiniset mallit sijoittavat myöhäisnuoruuden noin 18–24 vuoden välille, jolloin nuori ei ole enää lapsi, mutta ei vielä täysin aikuinen. Myöhäisnuoruuteen kuuluu mm. identiteetin rakentuminen, itsenäistyminen, vastuun kasvaminen ja uravalinnat.

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

### **2.3 Koulutusvalinnat ja siirtymät ja niihin liittyvä ohjaus**

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

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

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

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

Hakijamäärän ja haettavien paikkojen suhteen selvästi suurin on kevään toinen yhteishaku, vuoden 2025 haussa ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen syksyllä alkaviin suomen- ja ruotsinkielisiin koulutuksiin oli haettavana 55 000 aloituspaikkaa ja hakijoita oli 148 000. Hakijoista ensikertaisia oli 106 000. Vuonna 2025 ensikertaisista hakijoista (ensimmäinen sykli, ilman kv-hakijoita) 55 %, oli 17–21-vuotiaita, 30 % 22–29-vuotiaita ja 21 % yli 30-vuotiaita.

---

<sup>2</sup> Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Saatavilla:

<https://thl.fi/aiheet/mielenterveys/mielenterveyshairiot/nuorten-mielenterveyshairiot> (viitattu 28.1.2026)

Korkeakoulut valitsevat opiskelijoita tutkintokoulutuksiin myös erilaisilla erillis- ja lisävalinnoilla. Vuonna 2025 alkaviin alempaan korkeakoulututkintoon (yliopiston kandidaatin tutkintoon tai ammattikorkeakoulututkintoon) johtaviin koulutuksiin haki näissä hauissa yhteensä 37 000 hakijaa ja paikan vastaanotti 14 900 hakijaa. Enemmistö hakijoista ja paikan vastaanottaneista oli kansainvälisiä hakijoita. Näiden hakujen aikataulujen tulee noudattaa yhteishakujen aikatauluja siten, että hakijoiden on mahdollista osallistua eri hakuihin.

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

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

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

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

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

Niistä, joille on tarjottu opiskelupaikkaa, mutta jotka eivät ole ottaneet sitä vastaan (9 608 vuonna 2023), 87 % hakee uudelleen korkeakoulutukseen kahden vuoden sisällä edellisestä hakukerrasta. Näistä 79 %:lle tarjotaan opiskelupaikkaa ja 69 % aloittaa korkeakoulutuksen (eli on ottanut paikan vastaan). Näin ollen korkeakoulutuksen ulkopuolelle jäävät näistä hakijoista ne 13 %, jotka eivät hae uudelleen korkeakoulutukseen sekä uudelleen hakijoista ne 8 %, joille ei ole tarjottu paikkaa korkeakoulutuksessa ja ne 10 %, joille on tarjottu paikkaa, mutta jotka eivät ole ottaneet sitä vastaan.

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

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

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

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

Avoimen väylällä tai polkuopintoja opiskelevat opiskelijat eivät ole tutkinto-opiskelijoita eli heillä ei ole koko tutkinnon suoritusoikeutta tai siihen liittyviä etuisuuksia. Opiskelu avoimessa korkeakouluopetuksessa ei oikeuta opintotukeen. Jos opiskelija valitaan tutkintoon johtavaan koulutukseen, avoimena korkeakouluopintoina suoritettavat opinnot sisällytetään osaksi suoritettavaa tutkintoa. Vuonna 2025 avoimen korkeakouluopetuksen opintojen perusteella

---

<sup>3</sup> Education at a Glance 2025 - taustamuistio

valittuja ja opiskelupaikan (ensimmäinen sykli, Suomen kansalaiset) vastaanottaneita oli ammattikorkeakouluissa n. 3 160 ja yliopistoissa lähes 1200. Naisten osuus oli molemmilla sektoreilla noin kaksi kolmasosaa. Alle 25-vuotiaita paikan vastaanottaneita oli ammattikorkeakouluissa 789 (25 %) ja 25–29-vuotiaita 534. Yliopistoistoissa vastaavat luvut olivat 535 (45 %) ja 165.

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

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

Nuorisotutkimuksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että nuoret kokevat perheen, lähipiirin ja yhteiskunnan asettavan heille paineita asettaa hyvin varhain koulutusta ja työuraa koskevia tavoitteita ja päästä niihin määrätietoisesti. Nuoret kertovat eri selvityksissä ja tutkimuksissa mm. alan valinnan ja opintoihin pääsemisen paineista (mm. Under Pressure -hanke, Nuorisobarometri 2022, Loppulausuma Digiraadista Nuorten kokemat koulu- ja opiskelupaineet<sup>5</sup>). Nuorisobarometrin mukaan koulutukseen liittyvät vastoinkäymiset olivat usein huolia oman alan löytymisestä, korkeakouluun pääsemisestä tai opiskelun mukanaan tuomasta runsaasta työmäärästä. Nuorisobarometri 2025 mukaan työllistymisen ohella merkittävimpiä nuorten paineiden aiheuttajia oli opiskelu ja yli puolet nuorista koki paineita koulutuksen saamisesta. Nuorten usko koulutukseen on säilynyt koetuista paineista huolimatta vahvana. Hyvän yhteiskunnallisen aseman tavoittelu koulutuksen kautta vaikuttaa olevan nuorten laajasti sisäistämä toimintamalli: peräti 81 prosenttia nuorista asettaa tavoitteekseen korkeakoulututkinnon suorittamisen. (Nuorisobarometri 2025<sup>6</sup>)

Nuorisotutkijat ovatkin tuoneet esille, että nuorten itsensä mielestä yhteiskunnassa pitäisi sallia moninaisempia tapoja aikuistua ja väljentää nuoriin kohdistuvia tehokkuus- ja suoriutumisaatimuksia. Nuoret tarvitsevat tukea ja kannustusta ja aikuiset ymmärrystä siitä, että nuorten polut aikuisuuteen voivat olla moninaisia. Nuorilla tulisi olla mahdollisuus pohtia rauhassa, mitä he haluavat elämältä ja mahdollisuus tehdä virheitä. Erityisesti siirtymävaiheita

---

<sup>4</sup> Waltzer, Katariina, Penttinen, Leena, Holopainen, Leena ja Lappalainen, Kristiina: *Välivuotta viettävien nuorten toimijuus viivästyneessä koulutussiiirtymässä*. Nuorisotutkimus 40(3), 2022.

Saatavilla: <https://doi.org/10.57049/nuorisotutkimus.9122541>

<sup>5</sup> Tampereen korkeakoulu-yhteisö: *Under Pressure – Nuorten mielenterveyskriisin yhteiskunnallisten ratkaisujen jäljillä*. Saatavilla: <https://projects.tuni.fi/underpressure/>;

Valtion nuorisoneuvosto: *Nuorisobarometri 2022*. Saatavilla:

<https://tietoanuorista.fi/julkaisut/nuorisobarometri-2022/>;

Digiraati: *Nuorten kokemat koulu- ja opiskelupaineet. Digiraadin loppulausuma*. Saatavilla:

<https://digiraati.fi/statement/preview/60>

<sup>6</sup> Valtion nuorisoneuvosto: *Nuorisobarometri 2025*. Saatavilla: <https://doi.org/10.57049/nts.1883>

koulutusasteiden välillä tulisi kehittää niin, että nuoren tulevaisuus ei ole kiinni yhdestä onnistumisesta tai epäonnistumisesta. Nuorilla tulisi olla mahdollisuus erilaisiin onnistuneisiin koulutuspolkuihin. Tutkijoiden mukaan koulutuspolitiikassa ei ole huomioitu sitä, miten erilaiset rakenteelliset tekijät rajoittavat tai avaavat mahdollisuuksia nuorille. (esimerkiksi Nuorisotutkijoiden joulutervehdys päättäjille 2025 <sup>7</sup>)

Nuorisobarometrin (2024) mukaan nuorten tulevaisuusko on laskenut huolestuttavalla tavalla ja yhä harvempi nuori suhtautuu tulevaisuuteen optimistisesti. Jo aiemmin nuorten usko maailman ja Suomen tulevaisuuteen on häilynyt, mutta nyt myös usko omaan henkilökohtaiseen tulevaisuuteen horjuu. Nuorisobarometrin mukaan nuorten usko koulutukseen on kuitenkin ollut koko 30-vuotisen historian ajan ollut vahva. Yli 80 prosenttia vastaajista on edelleen sitä mieltä, että koulutus parantaa olennaisesti työnsaantimahdollisuuksia. Myös Sitran Tulevaisuusbarometrin mukaan nuorten tulevaisuusko etenkin Suomen tulevaisuuteen on heikentynyt, vaikka nuoret katsovatkin tulevaisuuteen vanhempia ikäryhmiä toiveikkaammin ja uskovat useammin, että tulevaisuuteen voi vaikuttaa. Nuorten tulevaisuususkon heikkeneminen ja sen menettäminen ohjaavat nuorten elämänvalintoja, jotka liittyvät esimerkiksi opintoihin, työhönsä ja perheen perustamiseen. Näillä nuorten tekemillä valinnoilla on puolestaan huomattavia ja pitkäkestoisia vaikutuksia paitsi nuorten hyvinvointiin, myös koko suomalaiseen yhteiskuntaan. Sitra onkin nostanut esiin kysymyksen siitä, millaisiin toimenpiteisiin yhteiskunnassa olisi ryhdyttävä, jotta voimme vaalia ja vahvistaa nuorten uskoa tulevaisuuteen. Myös vuoden 2024 Nuorisobarometrin mukaan päätöksentekijöiden tulee ryhtyä konkreettisiin toimiin nuorten tulevaisuususkon palauttamiseksi. (Nuorisobarometri 2024 esipuhe, Sitra 2025 <sup>8</sup>)

Monet opiskelupaikkaa vaille jääneet viettävät niin kutsutun väli vuoden ennen hakeutumista uudelleen korkeakoulutukseen. Kokemukset väli vuosista vaihtelevat. Kokemukset voivat olla negatiivisia erityisesti, jos väli vuosi toteutuu vasten omaa suunnitelmaa opiskelupaikan saamatta jäämisen vuoksi. Mikäli nuori ei myöskään löydä väli vuoden aikana yrityksistä huolimatta työtä, on väli vuosi erityisen haastavaa aikaa. Tutkimuksessa on tuotu esiin, että opiskelupaikan puuttuminen luo nuorille omaan elämään liittyvää epävarmuutta ja surua. Nuoret voivat myös kokea tehneensä väärin valintoja koulutukseen hakeutumisessa. Nuoren usko omiin kykyihinsä ja käsitys itsestään oppijana voi kärsiä. Monet nuoret jäävät siirtymävaiheessa aika yksin, mikä saattaa tehdä siirtymästä uuteen opiskeluvaiheeseen hyvin haastavan. (Väli vuotta viettävien nuorten toimijuus viivästyneessä koulutussiirtymässä 2022)<sup>9</sup> Nuorilta puuttuu myös tietoa erilaisista koulutuksista ja tehtävistä työelämässä, mikä vaikeuttaa oma koulutuspolun suunnittelua ja omien kiinnostusten kohteiden löytämistä. Myös nopeasti muuttuva työelämä voi lisätä nuorten koulutus suunnitelmiin liittyviä haasteita. Nuorten saamat käytännön mallit työelämän uusista ammateista voivat poiketa hyvinkin paljon korkeakoulujen tarjoamista koulutuksista.

---

<sup>7</sup> Nuorisotutkijoiden joulutervehdys päättäjille 2025. Saatavilla:

<https://projects.tuni.fi/underpressure/blogit/nuorisotutkijoiden-joulutervehdys-paattajille/>

<sup>8</sup> Valtion nuorisoneuvosto: Nuorisobarometri 2024. Saatavilla: <https://doi.org/10.57049/nts.1639>;

Sitra: Nuorten tulevaisuusko. Saatavilla: <https://www.sitra.fi/aiheet/nuorten-tulevaisuusko/> (viitattu 29.1.2026)

<sup>9</sup>Waltzer, Katariina ym.: *Väli vuotta viettävien nuorten toimijuus viivästyneessä koulutussiirtymässä.*

Nuorisotutkimus 40(3), 2022. Saatavilla: <https://doi.org/10.57049/nuorisotutkimus.9122541>

Väli vuosi voi osoittautua myös positiiviseksi elämänvaiheeksi, erityisesti jos nuori saa esimerkiksi työskentelyn ja avoimen korkeakoulutuksen suorittamisen perusteella selkeämmän käsityksen omista vahvuuksistaan ja koulutus- ja uravaihtoehdoista ja voi samalla kehittää korkeakoulutuksessa tarvittavia opiskelutaitoja. Tutkimuksen mukaan väli vuoden pitäneet saavat suoraan lukiosta siirtyneet nopeasti kiinni opintoinnostuksessa ja panostamisessa opintoihin. Yhtä väli vuotta ei pidetäkään nuorille haitallisena. Jos väli vuosia on useampi kuin yksi, nuorilla saattaa olla enemmän hankaluuksia opinnoissa suoriutumisessa ja opiskelumotivaatiossa. Kun väli vuosia kertyy useita, niiden saama merkitys oli negatiivisempi ja kokemusten koettiin lisäävän epävarmuutta tulevaisuudesta ja omista kyvyistä. (Salmela-Aro 2015<sup>10</sup>) Niin kuin edellä todettiin, Suomessa korkeakouluopinnot aloitetaan vanhempana kuin OECD-maissa keskimäärin.

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

Opinto-ohjauksen tärkeä tehtävä on tukea nuorta jatko-opintoihin hakeutumisessa. Nuorten valmiudet tehdä toisen asteen jälkeen jatko-opintoja koskevia valintoja ja päätöksiä vaihtelevat. Nuoret suhtautuvat hyvin eri tavoin koulutukseen hakeutumiseen. Osalla nuoria on selkeä käsitys siitä, mitä he haluavat opiskella korkeakoulussa, osa taas suhtautuu joustavammin erilaisiin koulutus- ja uravaihtoehtoihin tai uskoo omien kiinnostusten kohteiden selkeytyvän ajan kuluessa. (Nuorten erilaisista opintopolkusuunnitelmista esim. Haveri 2021)<sup>11</sup> Myös korkeakoulun sijaintipaikkakunta vaikuttaa hakeutumispäätöksiin. Jotkin alat ovat monille arkielämästä tuttuja ja usein esillä mediassa. Monet näistä tutuimmista ovat myös niin sanottuja hakupainealoja, joihin kilpailu on kovaa. Opinto-ohjauksen tavoitteena onkin auttaa opiskelijaa hahmottamaan jatko-opintojen ja työelämän monia vaihtoehtoja ja laajentaa käsitystä näistä. Oppivelvollisuutta koskevan hallituksen esityksen (HE 173/2020) mukaan toisen asteen opiskelijan tulee saada uraohjausta koko opintojen ajan ja tehostetusti opintojen päättövaiheessa.

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

Lukio-opiskelijat kokivat opinto-ohjauksen oppitunnit hyödyllisiksi ja erityisesti niiden merkitystä korostettiin tilanteessa, jos opiskelija ei ollut vielä varma, mihin aikoo hakeutua

---

<sup>10</sup> Parker, Philip D., Thoemmes, Felix, Duineveld, Jasper J. ja Salmela-Aro, Katariina: *I wish I had (not) taken a gap-year? The psychological and attainment outcomes of different post-school pathways*. *Developmental Psychology* 51(3), 2015, s. 323–333. Saatavilla: <https://doi.org/10.1037/a0038667>

<sup>11</sup> Haveri, Heini 2021: *Vuoden 2020 opiskelijavalintauudistuksen merkitykset lukiolaisten opintopolkujen näkökulmasta*. Pro gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2021. Saatavilla: <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202104052825>

lukion jälkeen. Oppitunneilla esiteltiin laajasti erilaisia vaihtoehtoja ja korkeakoulupolkuja. Pääasiassa kuitenkin esiteltiin eri aloja yleisemmällä tasolla eikä juuri kerrottu alan työllistymis- ja urapoluista. Opiskelijat toivoivatkin saavansa enemmän tietoa eri ammateista ja poluista ja siitä, mihin kaikkeen eri aloilta voi työllistyä. Opiskelijat pitivät tärkeänä, että eri aloista kerrotaan laajasti ja avoimesti, eikä keskitytä vain tuttuihin ammattinimikkeisiin.

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

Opintoihin hakevan keskeinen verkkopalvelu on opintopolku.fi. Opintopolku sisältää tietoa tutkinnoista, ammateista sekä opiskelusta eri oppilaitoksissa. Sen kautta voi sekä löytää koulutusvaihtoehtoja että hakea niihin. Opintopolussa on myös koulutuksen ja ammatinvalintaan liittyvien yleisempien ohjauksen ja neuvontapalveluiden yhteystietoja sekä linkkejä nettipalveluihin.

Opintopolun hakuneuvonnasta ei anneta korkeakouluhakuihin liittyvää neuvontaa. Korkeakouluissa ohjauksen järjestäminen kuuluu korkeakoulujen autonomian piiriin, mutta käytännössä opintojen ohjaus on välttämätön ja kiinteä osa korkeakoulujen opetustehtävän toteuttamista. Ohjauksen perusta on usein korkeakoulun johtosäännössä tai tutkintosäännössä. Korkeakoulujen omat hakijapalvelut neuvovat hakijoita kaikissa ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa koskevilla haku- ja valinta-asioissa. Useat korkeakoulut myös tekevät jossain määrin yhteistyötä toisen asteen oppilaitosten kanssa ja tarjoavat niiden opiskelijoille avoimen korkeakoulutuksen opintoja ja erityisiä tutustumiskursseja. Usea ammattikorkeakoulu, mutta myös muutama yliopisto tarjoaa erityisiä toisen asteen opiskelijoille suunnattuja väyläopintoja.

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

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

Pääasiassa nuorten työllistymistä edistävää monialaisen tuen yhteispalvelua järjestetään Ohjaamo-nimellä. Ohjaamo on kaikille alle 30-vuotiaille tarkoitettu matalan kynnyksen monialainen yhteispalvelu. Se tarjoaa nuorilähtöisesti maksutonta neuvontaa, ohjausta ja palveluita, joiden tarkoituksena on edistää nuorten opiskelumahdollisuuksia, työllistymistä, toimintavalmiuksia ja hyvinvointia. Palvelun tavoitteena on edistää nuorten siirtymiä työhön ja koulutukseen tai muuhun tavoitteelliseen toimintaan sekä vahvistaa nuorten osallisuutta, hyvinvointia ja toimintakykyä. Toiminnalla voidaan vahvistaa koulutuksen järjestäjien,

oppilaitosten ja korkeakoulujen yhteistyötä ohjauksessa ja tukea siten koulutussiirtymiä, koulutukseen osallistumisen tukemista ja opintoihin kiinnittymistä. Tavoitteissa etenemisestä kertoo mm. se, että nuoren kyky suunnitella omaa tulevaisuuttaan vahvistuu, työttömyysjaksot lyhenevät ja nuori kokee oman hyvinvointinsa ja osallisuutensa parantuneen. Työllistymisen monialaisesta edistämisestä annetun lain (381/2023) mukaista nuorten työllistymistä edistävää monialaisen tuen yhteispalvelua voi järjestää myös muutoin kuin Ohjaamo-toimintana. Työvoimaviranomainen arvioi alueensa nuorten monialaisen yhteispalvelun tarpeen. Arviota laadittaessa työvoimaviranomainen kartoittaa alueella jo toimivia nuorten palveluja, huomioi alueen nuorten tilanne kokonaisuutena ja kuulee yhteispalvelun mahdollisia yhteistyötahoja.

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

### **3 Tavoitteet**

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

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

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

## 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

### 4.1 Keskeiset ehdotukset

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

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

Opintoseteli ei olisi nuorille maksettava rahasuoritus eikä siitä tehtäisi yksilöllistä hallintopäätöstä, vaan ehdotettavan säännöksen mukaisesti seteliin oikeutetuilla olisi oikeus osallistua avoimeen korkeakouluopetukseen rajatusti maksutta. Opintoseteliin olisivat oikeutettuja 1.12.2025–31.7.2028 ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa Suomessa alle 29-vuotiaana suorittaneet, jotka ovat hakeneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja ehdotettavan lain voimaantulon jälkeen, mutta eivät ole saaneet tai ottaneet vastaan korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa. Opiskelupaikkaa tulisi kuitenkin hakea viimeistään kevään 2028 yhteishaussa.

Vuosittain noin 21 500 uutta ylioppilastutkinnon suorittanutta jää korkeakoulutuksen ulkopuolelle, koska ei edes hae, ei saa opiskelupaikkaa tai ei ota saamaansa paikkaa vastaan. Ylioppilastutkinnon suorittaneista tuoreimmat tiedot ovat vuodelta 2025. Opintoseteli on tarkoitettu koko tälle joukolle sillä edellytyksellä, että hakee korkeakoulutukseen yhteishaussa. Ammatillisen tutkinnon suorittaneita ja korkeakoulutukseen hakeneita, mutta ilman opiskelupaikkaa jääneitä on vuosittain noin 3250 (vuonna 2022). Myös tämä ryhmä olisi oikeutettu opintoseteliin. Kokeilun tarkoituksena on kuitenkin lisätä myös ammatillisen tutkinnon suorittaneiden kiinnostusta korkeakouluopintoihin. On vaikea arvioida, missä määrin mahdollisuus opintoseteliin lisää ammatillisen tutkinnon suorittaneiden korkeakoulutukseen hakemista pian valmistumisen jälkeen ja sitten osallistumista avoimeen korkeakouluopetukseen. Ammatillisesta koulutuksesta siirrytään myös suoraan työelämään ja tämän on monen tutkinnon suorittaneen tavoite. Rahoituksen osalta on kuitenkin varauduttu ammatillisen tutkinnon suorittaneiden lisääntyvään osallistumiseen. Lisäksi vuosittain suomalaisissa lukioissa suoritetaan noin 600 ylioppilastutkinnosta annetun lain 25 §:n mukaista ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavaa tutkintoa.

Ehdotettu ikäraja perustuu nuorisolain vakiintuneeseen nuoren määritelmään. Kokeilu on perusteltua kohdentaa nuorten ikäluokille, jotka elävät merkittävää siirtymävaihetta nuoruudesta aikuisuuteen ja joiden koulutuspolkujen tukeminen edistää koulutustason nosta ja nopeuttaa siirtymää korkeakoulutukseen. Ikärajaus mahdollistaa kokeiluun osallistumisen myös sellaisille nuorille, joiden toisen asteen opinnot ovat eri syistä pitkittyneet. Ikäraja kohdentaa rajalliset resurssit ryhmään, jossa kokeilun tavoitteet toteutuvat tehokkaimmin. Nuoret kokevat

jo tällä hetkellä koulutusvalintoja ja korkeakoulujen opiskelijavalintoja koskevia paineita. Nuorilla on myös vähemmän kokemuksia eri alojen opiskelusta, ammateista ja työelämästä. Nuoret tarvitsevat ikävaiheeseen liittyvistä syistä enemmän tukea siirtymävaiheessa mm. koulutusta kokeville valinnoille sekä laajempia mahdollisuuksia tutustua korkeakouluopintoihin.

Opintoseteliä voisi käyttää yhteensä 30 opintopisteen laajuisiin Opin.fi-verkkopalvelussa tarjolla oleviin avoimena yliopisto-opetuksena tai avoimena ammattikorkeakouluopetuksena järjestettäviin suomen- tai ruotsinkielisiin opintoihin kahden vuoden kuluessa siitä, kun henkilölle on syntynyt oikeus opintoseteliin. Opin.fi on suomalaisten yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteinen, kansallinen verkkopalvelu, joka kokoaa yhteen korkeakoulujen avoimen korkeakoulutuksen ja jatkuvan oppimisen tarjontaa yhteen paikkaan. Nuori ilmoittautuisi avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin korkeakoulun omassa palvelussa ja maksaisi nämä opinnot Opin.fi-verkkopalvelussa. Nuori voisi ilmoittautua esimerkiksi useamman korkeakoulun ja alan opintojaksoille tutustuakseen eri korkeakoulutusmahdollisuuksiin laaja-alaisesti. Opintoseteliä voisi käyttää myös yksittäisen korkeakoulun tarjoamaan avoimen korkeakouluopetuksen polku-/väyläkokonaisuuteen, jonka suorituksia korkeakoulu käyttää opiskelijavalinnan perusteena. Tarkoituksena on, että korkeakoulut koostaisivat mahdollisuuksien mukaan avoimen korkeakouluopetuksen koulutustarjonnastaan valmiita kokonaisuuksia, jotka olisi suunnattu opintosetelin kohderyhmälle. Opintoseteliä voisi kuitenkin käyttää kaikkeen korkeakoulujen Opin.fi-palveluun tuomaan avoimeen korkeakouluopetuksen tarjontaan.

Esityksen mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut järjestäisivät opintoihin hakeutumiseen ja niiden suorittamiseen liittyvää ohjausta. Ohjausta annettaisiin siinä tai niissä korkeakouluissa, joiden opintoja nuori suorittaa. Tarkoituksena on, että korkeakoulut tarjoavat opiskelijoille sekä läsnä- että etäohjausta sekä erilaisia yhteisöllisyyttä vahvistavia toimia. Opintosetelikokeilun onnistumiseen vaikuttaa keskeisesti se, miten hyvin kohderyhmä löytää heille tarjotun mahdollisuuden opintoseteliin. Tämän vuoksi tarvitaan toimivaa ja tiivistä yhteistyötä ohjausta antavien toisen asteen oppilaitosten, ohjaamojen ja korkeakoulujen välillä.

On tärkeää, että ohjauksen ratkaisut eivät merkittävästi eriytyisi eri korkeakoulujen ja paikkakuntien välillä, jotta nuoret olisivat ohjauksen osalta samanarvoisessa asemassa. Tämä edellyttää korkeakoulujen keskinäistä yhteistyötä.

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

Ehdotettavan kahden vuoden käyttöajan tarkoituksena on tukea nuorta toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa. Kahden vuoden käyttöaika antaisi joustavan mahdollisuuden opintojen suorittamiseen myös työssäkäynnin ohella sekä huomioisi myös asevelvollisuuden suorittamisen.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa korkeakouluille opintosetelikokeilussa opiskelijoilta saamatta jääviä maksuja myöntämällä korkeakouluille yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaista harkinnanvaraista valtionrahoitusta korkeakoulujen maksatuspyyntöjen perusteella. Rahoitus myönnetään korkeakouluille kohdejoukkoon kuuluvien nuorten Opin.fi -palvelussa

tekemien lain mukaisten ilmoittautumisten (ilmoittauduttujen opintopisteiden määrä) perusteella.

## 4.2 Pääasialliset vaikutukset

### 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Hallitus päätti kevään 2025 kehysriihessä Suomen talouskasvun ja kilpailukyvyn varmistamiseksi käynnistettävistä kasvutoimista. Kehysriihessä linjattiin, että koulutus- ja osaamistason nostoon kohdennetaan kertaluonteisesti yhteensä 100 milj. euron lisämääräraha, josta päätettiin vuoden 2026 talousarvion yhteydessä vuosille 2026–2028. Lisärahoituksella toteutetaan sekä korkeakoulujen aloituspaikkalisäykset että tämän esityksen mukainen opintosetelikokeilu. Lisäpanostuksesta kohdistuu 55,8 milj. euroa tämän esityksen mukaiseen opintosetelikokeiluun. Opintoseteliin käytettävät määrärahat on budjetoitu korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteisiin menoihin. Momentille budjetoidut määrärahat ovat kolmevuotisia siirtomäärärahoja ja ovat siten käytettävissä kokeilun loppuun saakka.

Lukiosta valmistui vuoden 2024 keväällä ja syksyllä yhteensä 30 801 opiskelijaa, joista 34,5 % sijoittui välittömästi (=vähintään kaksi lukukautta ylioppilastutkinnon jälkeen) korkeakouluihin opiskelemaan. Lukiosta valmistuneita, ilman korkeakoulupaikkaa jääneitä alle 29-vuotiaita on vuosittain noin 21 500. Alle 29-vuotiaita ammatillisen tutkinnon suorittaneita ja vuoden sisällä korkeakoulutukseen hakeneita on vuosittain 6700. Samassa ryhmässä ei korkeakoulutukseen päässeitä on vuosittain 3250. Nuorten hakukäyttäytymistä ja menestymistä korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa on vaikea arvioida, minkä seurauksena opintosetelin käyttäviä nuorien määrää on vaikeaa tarkkaan ennakoida. Tavoitteena on, että korkeakoulutukseen hakeutuminen kasvaisi ja korkeakoulut saisivat korkeakoulutukseen hakeutumaan myös niitä nuoria, jotka eivät sinne ilman opintoseteliä hakeutuisi. Tavoitteeksi on asetettu, että sekä lukiokoulutuksesta että ammatillisesta koulutuksesta valmistuneiden nuorten hakijamäärät kasvaisivat. Määrärahan mitoitus mahdollistaa ammatillisesta koulutuksesta hakeutuvien määrän merkittävän kasvun. Valmistelussa on varauduttu siihen, että opintosetelietuuden kohdejoukon koko voisi olla enintään 31 000 nuorta, jolloin vuotuinen kustannus olisi myönnetyn lisämäärärahan puitteissa n. 18,6 milj. euroa vuodessa.

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa korkeakouluille opintosetelikokeilussa opiskelijoilta saamatta jääviä maksuja myöntämällä korkeakouluille yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaista harkinnanvaraista valtionrahoitusta korkeakoulujen maksatuspyyntöjen perusteella. Rahoitus myönnetään korkeakouluille kohdejoukkoon kuuluvien nuorten Opin.fi -palvelussa tekemien lain mukaisten ilmoittautumisten (ilmoittauduttujen opintopisteiden määrä) perusteella. Opintosetelikokeilussa opetus- ja kulttuuriministeriön myöntämällä rahoituksella katetaan normaalisti oppijan koulutuksesta maksama osuus (15 euroa/ ilmoittauduttu opintopiste), minkä lisäksi rahoituksella korvataan ohjauspalveluiden osuus (5 euroa/ilmoittauduttu opintopiste) eli yhteensä 20 euroa/ilmoittauduttu opintopiste. Loput kustannuksista jäävät katettaviksi korkeakoulujen perusrahoituksella samalla tavoin, kuin avoimen korkeakouluopetuksen tuotantokustannukset nykyisin katetaan.

Ammattikorkeakoulujen tuotot avoimen ammattikorkeakoulutuksen opintomaksuista olivat vuonna 2022 yhteensä noin 5,3 miljoonaa euroa. Ammattikorkeakoulut käyttivät

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

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

Ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksen jaossa käytetty rahoitusmalli kannustaa avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen. Sopimuskaudella 2025–2028 voimassa oleva rahoitusmalli kohdentaa 5 % ammattikorkeakoulujen valtionrahoituksesta avoimen korkeakouluopetuksen, erillisten opinto-oikeuksien, erikoistumisopintojen sekä maahanmuuttajien valmentavan koulutuksen opintopistesuoritusten perusteella. Rahoitusmallin kautta ohjautuva kannuste em. tarjonnan järjestämiseen oli vuonna 2025 yhteensä n. 47 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa kyseisessä rahoitustekijässä huomioitujen opintopisteiden (mm. avoin ammattikorkeakouluopetus, erikoistumiskoulutus) osalta 76 euron kannustetta/opintopiste. Valtionrahoitus osoitetaan kullekin ammattikorkeakoululle vuosittain yhtenä kokonaisuutena, jonka käytöstä kukin ammattikorkeakoulu päättää itsenäisesti.

Myös yliopistojen valtionrahoituksen jaossa käytetty rahoitusmalli kannustaa avoimen korkeakouluopetuksen järjestämiseen. Sopimuskaudella 2025–2028 voimassa oleva rahoitusmalli kohdentaa 3 % yliopistojen valtionrahoituksesta avoimen korkeakouluopetuksen, erillisten opinto-oikeuksien sekä erikoistumisopintojen opintopistesuoritusten perusteella. Rahoitusmallin kautta ohjautuva kannuste em. tarjonnan järjestämiseen oli vuonna 2025 yhteensä n. 59 miljoonaa euroa. Tämä tarkoittaa kyseisessä rahoitustekijässä huomioitujen opintopisteiden (mm. avoin yliopisto-opetus, erilliset opinto-oikeudet, erikoistumiskoulutus) osalta 107 euron kannustetta/opintopiste.

#### 4.2.2 Yhteiskunnalliset vaikutukset

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

Hallituksen tavoitteena on nostaa korkea-asteen tutkinnon suorittaneiden osuutta 25–34-vuotiaiden ikäluokassa. Tällä hetkellä 46 prosenttia ensimmäistä korkeakoulututkintoaan

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

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

Kokeilulla voi olla kaksisuuntainen vaikutus nuorten hakukäyttäytymiseen. Toisaalta opintosetelin kautta saadut kokemukset voivat lisätä valmiutta ottaa tarjottu opiskelupaikka vastaan, kun päätös perustuu parempaan tietoon omista kiinnostuksen kohteista ja opintojen sisällöistä. Toisaalta joillekin nuorille maksuttoman avoimen opiskelun mahdollisuus voi tarjota perusteita siirtää tutkinto-opintojen aloittamista, jos nuori kokee tarvitsevansa lisää aikaa valinnan varmentamiseksi. Kummassakin tapauksessa kyse on esityksen tavoitteiden kannalta hyväksyttävästä vaikutuksesta, joko siirtymä korkeakoulutukseen nopeutuu tai tutkintokoulutukseen hakeudutaan harkitummin, mikä voi parantaa läpäisyä ja vähentää myöhempiä keskeyttämisistä ja tarvetta hakeutua toiselle koulutuslalle. Riskiä siitä, että osa nuorista siirtää korkeakouluopintojen aloittamista, hallitaan opintosetelin rajauksilla (enimmäislaajuus ja käyttöaika) sekä ohjauksella ja viestinnällä. Kokeilulla ei kannusteta nuoria hakeutumaan koulutuksiin, joihin he eivät tosiasiallisesti halua tulla valituiksi, eikä ohjata taktiseen hakeutumiseen esim. hakupainealoille opintosetelioikeuden saamiseksi. Esityksen mukainen hakuedellytys (osallistuminen korkeakoulujen yhteishakuun vuoden kuluessa tutkinnon suorittamisesta) kohdistaa opintosetelin aidosti toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa oleviin nuoriin.

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

Korkeakoulujen opiskelijavalinnassa tietyn opiskelijan vastaanottamatta jättämä paikka siirtyy opiskelijavalinnan jonossa seuraavalle, joten järjestelmätasolla opiskelupaikan vastaanottamatta jättäminen ei ole ongelma. Setelin ei arvioida luovan kannustetta paikan

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

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

Ammatillinen koulutuksen tavoitteena on antaa opiskelijalle valmiudet siirtyä työelämään. Ammatilliset tutkinnot antavat myös kelpoisuuden hakea korkeakoulutukseen. Koulutustason nostoa koskevan tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että korkeakouluopintoihin hakeudutaan myös ammatillisesta koulutuksesta. Lukiokoulutuksen suorittaneiden määrä ei riitä kattamaan pääministeri Petteri Orpon hallituksen asettamaa tavoitetta, että vähintään 50 % nuorista suorittaisi korkeakoulututkinnon. Suomalaista koulutusjärjestelmää on haluttu kehittää siten, pääsy jatko-opintoihin on mahdollista erilaisilla koulutuspoluilla. Osa ammatillisen koulutuksen suorittaneista hakeutuukin korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen pian valmistumisen jälkeen. Tavoitteena on, että kokeilu lisää korkeakoulukseen hakeutuvien määrää. Samanaikaisesti tehdään toimia, joiden tavoitteena on tukea koulutustason nostoa kohdentamalla korkeakoulutusta yhä vahvemmin korkeakoulututkintoa vailla oleville ensikertalaisille. Koulutukseen hakeutuvien määrän arvioidaan kasvavan erityisesti ammatillisen koulutuksen suorittaneiden joukosta. Hakijoiden määrää on kuitenkin vaikea arvioida tarkasti, koska se riippuu nuorten hakukäyttäytymisestä. Korkeakoulujen onnistuneen viestinnän, koulutustarjonnan monipuolisuuden ja työllisyystilanteen voidaan arvioida vaikuttavan hakijamääriin. Ammatillisen koulutuksen suorittaneiden määrän lisääntyminen korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa parantaisi koulutuksellista tasa-arvoa.

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

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

#### 4.2.3 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten väliseen tasa-arvoon

Kokeilun kohdentaminen alle 29-vuotiaisiin, joiden ensimmäinen toisen asteen tutkinto on suoritettu 1.12.2025–31.7.2028 välisenä aikana, suuntaa toimenpiteen myöhäisnuoruuden ja varhaisaikuisuuden nivelvaiheeseen, jossa tuen tarve ja vaikuttavuus on todennäköisesti suurin. Rajaus tukee yhdenvertaisia mahdollisuuksia kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä poistamalla avoimen korkeakouluopetuksen opiskelijamaksut niiltä, jolla ei ole tutkinto-oikeutta vielä ole. Ajallinen kohorttirajaus merkitsee, että vastaavassa elämäntilanteessa olevia toisen asteen tutkinnon aiemmin, ennen kokeilujakson alkua suorittaneita jää kokeilun ulkopuolelle, mutta rajaus on kokeilun tavoitteiden, resurssien ja arvioitavuuden kannalta välttämätön.

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

Maksuttomuus voi rohkaista avoimen korkeakouluopetuksen pariin myös niitä nuoria, jotka ovat epävarmoja korkeakouluopintojen soveltuvuudesta itselleen tai pärjäämisestä niissä. Tutkimusten perusteella tiedetään, että sosio-ekonominen tausta on yhteydessä siihen, kuinka aktiivisesti korkeakoulutukseen hakeudutaan (esim. Heiskala 2024). Maksuttomuus voi alentaa kynnystä osallistua avoimeen korkeakouluopetukseen. Myönteiset kokemukset avoimen opinnoissa voivat puolestaan kannustaa hakemaan tutkinto-opiskelijaksi ja voivat jopa avata siihen suoran pääsyn, koska 30 opintopisteen laajuiset avoimessa korkeakouluopetuksessa suoritettavat opinnit voivat joissain tapauksissa riittää tutkinto-opiskelijaksi valintaan. Maksuttomuus ja se, ettei avoimeen korkeakoulutukseen hakeutuminen johda ensikertalaisuusaseman menettämiseen, voi rohkaista ennakkoluulottomampiin koulutusvalintoihin. Tällä voi olla vaikutusta koulutuksen sukupuolen mukaiseen segregaatioon, jos nuoret hakevat kokemuksia sellaisten koulutusalojen opinnoista, joilla oma sukupuoli on aliedustettuna ja hakevat niille myöhemmin tutkinto-opiskelijaksi. Koulutus- ja työmarkkinoiden vahva sukupuolittuneisuus on kuitenkin rakenteellinen ilmiö, jonka purkaminen edellyttää opintosetelikokeilua huomattavasti laajempia ja pitkäjänteisempiä toimenpiteitä.

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

Opintosetelikokeilulla voi olla myönteisiä vaikutuksia vammaisten ja toimintarajoitteisten nuorten koulutusmahdollisuuksiin, koska avoimen korkeakouluopetuksen maksuttomuus voi alentaa opintojen osallistumisen kynnystä. Vammaisten nuorten koulutuspolut ovat kuitenkin keskimäärin muita pidempiä ja katkonaisempia, mutta esityksen ikärajaus mahdollistaa myös heidän osallistumisensa kokeiluun. Kokeiluun liittyvällä ohjauksella on erityinen merkitys

vammaisten ja toimintarajoitteisten nuorten kannalta ja se voi tukea opintojen suunnittelua ja suorittamista ja lisätä tietoisuutta opiskeluun liittyvistä tukitoimista ja palveluista.

Opintosetelikokeiluun osallistuminen edellyttää asiointia valtakunnallisessa Opin.fi-palvelussa, jonka kautta opiskelijat hakeutuvat avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin. Digitaalisten palvelujen saavutettavuus on keskeinen edellytys vammaisten ja toimintarajoitteisten nuorten mahdollisuuksille osallistua kokeiluun. Opin.fi-palvelussa ei ole tällä hetkellä mahdollisuutta asioida toisen henkilön puolesta, mikä voi rajoittaa sellaisten vammaisten nuorten osallistumismahdollisuuksia, jotka tarvitsevat tukea digitaaliseen asiointiin. Kokeilun toimeenpanossa on tämän vuoksi tärkeää huolehtia siitä, että opiskelijat voivat saada riittävää ohjausta ja tukea Opin.fi-palvelun käyttöön myös palvelun ulkopuolella, mikäli opiskelija tarvitsee tukea digitaaliseen asiointiin.

Vammaisten ja toimintarajoitteisten nuorten osalta ohjauksen toimivuus edellyttää yhteistyötä korkeakoulujen, toisen asteen oppilaitosten, Ohjaamoiden ja muiden nuorten palveluiden välillä opiskelijan yksilöllisten tarpeiden huomioon ottamiseksi. Näiden järjestelyjen toimivuutta ja vaikutuksia vammaisten nuorten tosiasiallisiin mahdollisuuksiin osallistua opintosetelikokeiluun on tarkoitus seurata osana kokeilun arviointia.

#### 4.2.4 Vaikutukset nuoriin

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

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

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

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

Kokeilu saattaa jossain määrin lisätä väli vuosien pitämistä toiselta asteelta valmistumisen jälkeen ennen tutkintoon johtaviin korkeakouluopintoihin siirtymistä, koska se tarjoaa mahdollisuuden suorittaa maksutta avoimen korkeakoulun opintoja niille, jotka eivät saa tai vastaanota opiskelupaikkaa korkeakoulussa. Korkeakoulujen mahdollisimman kattava opintotarjonta ja monipuoliset opetuksen toteutustavat vastaisivat nuorten toiveisiin ja siten kokeiluun osallistumisen houkuttelevuuteen. Toisaalta korkeakoulujen tutkinto-opiskelijoille on tarjolla hyvin monipuoliset ristiinopiskelumahdollisuudet eri korkeakouluissa, mikä vähentää tarvetta siirtää tutkinto-opintoihin hakeutumista opintosetelin hyödyntämiseksi. Vaikka väli vuosien määrä lisääntyisikin, voi avointen korkeakouluopintojen suorittaminen toisaalta myös nopeuttaa tutkinnon suorittamista silloin, kun alavalinta on varmempi ja avoimet korkeakouluopinnot hyväksiluetaan korkeakoulututkintoon. Uudistuksen päätavoitteena on kuitenkin tukea nuorten hyvinvoinnin ja näköalojen vahvistumista, toiveiden selkiytymistä ja nuorten omaehtoista koulutuspolun rakentamista.

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

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

Esityksellä ei muuteta nuorten toimeentulon hankkimisen edellytyksiä. Nuoret hankkivat toimeentulonsa avoimen korkeakouluopetuksen suorittamisen aikana kuten tälläkin hetkellä. Opintoseteli on mitoitettu siten, että nuoret voivat opiskella myös sivutoimisesti ja hankkia toimeentulonsa työskentelemällä opintojen ohessa. Työnhakijana työvoimaviranomaisessa oleva työtön nuori voi opiskella työttömyysetuutta menettämättä sellaisia avoimia korkeakouluopintoja yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa, joiden opintosuunnitelman mukainen kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kolme kuukautta. Uusia edellytykset täyttäviä opintoja saa opiskella työttömyysetuutta menettämättä ilman rajoituksia. Yli kolme kuukautta yhtäjaksoisesti tai jaksotettuna kestävät opintokokonaisuudet ovat työttömyysturvalain (1290/2002) mukaan päätoimisia, eikä työnhakijalla ole oikeutta työttömyysetuuteen, jos opintojen laajuus on keskimäärin vähintään viisi opintopistettä opiskelukuukautta kohti. Työttömyysturvalain mukaan 25 vuotta täyttänyt työnhakija voi lisäksi opiskella avoimia korkeakouluopintoja työttömyysturva-oikeutta menettämättä, jos opintojen muodostaman kokonaisuuden kesto tai opintojen jäljellä oleva kesto on yhdenjaksoisesti tai jaksotettuna enintään kuusi kuukautta. Näiden opintojen tulee antaa ammatillisia valmiuksia tai tukea yrittäjätoimintaa. Tämä mahdollisuus kuuden kuukauden opiskeluun työttömyysetuudella

on käytettävissä kerran työttömyyspäivärahan enimmäismaksuajan aikana. Avoimia korkeakouluopintoja voidaan työvoimaviranomaisen harkinnan perusteella myös tukea työttömyysetuudella työvoimapalveluiden järjestämisestä annetussa laissa (380/2023) tai kotoutumisen edistämisestä annetussa laissa (681/2023) tarkoitetulla tavalla. Opiskelun tukeminen ensin mainitun lain nojalla edellyttää sitä, että työnhakija on täyttänyt 25 vuotta. Esityksen vaikutukset työttömyysturva-aoikeuteen arvioidaan vähäisiksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö on valmistellut esityksen, jonka mukaan työttömyysturvalakia muutettaisiin siten, että 25 vuotta täyttäneellä työnhakijalla olisi mahdollisuus opiskella rajoituksetta avoimia korkeakouluopintoja työttömyysetuutta menettämättä (HE 86/2026 vp). Tarvitavat lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään syksyllä 2026.

#### 4.2.5 Vaikutukset korkeakouluille

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

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

Opintosetelikokeilun toimeenpano edellyttää korkeakouluilta myös sellaista valmistelu-, yhteensovittamis- ja viestintätöitä, joka ei näy suoraan Opin.fi-palvelussa. Korkeakoulut vastaavat käytännössä muun muassa opintokokonaisuuksien suunnittelusta, tarjonnan kuvaamisesta sekä opintosetelin käyttöön liittyvien käytäntöjen toteuttamisesta, jotta opiskelija voi tosiasiallisesti hyödyntää opintoseteliä ja aloittaa opinnot.

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

Opintosetelikokeiluun on vuosille 2026–2028 varattu 55,8 milj. euron rahoitus. Opintosetelikokeiluun käytettävät määrärahat on budjetoitu korkeakoululaitoksen ja tieteen yhteisiin menoihin. Opintosetelietuuden rahoitusperuste on 30 opintopisteen laajuinen avoimen korkeakouluopetuksen opiskelu, josta opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoululle myöntämällä rahoituksella katetaan yksilön maksama osuus (laskentalähtökohtana 15 euroa/opintopiste). Korkeakouluilla on myös velvoite tarjota ohjausta opintosetelin piiriin kuuluville opiskelijoille (laskennallisesti 150 €/henkilö). Ohjauspalvelujen rahoitus kohdennetaan korkeakouluille ilmoittauduttujen opintopisteiden kertymän mukaisessa

suhteessa. Tällöin korkeakoulun saama rahoitus opintopisteeltä on 20 euroa/opintopiste. Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää rahoituksen korkeakouluille yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaisena harkinnanvaraisena valtionrahoituksena korkeakoulujen maksatuspyyntöjen perusteella. Rahoitus myönnetään korkeakouluille kohdejoukkoon kuuluvien nuorten Opin.fi -palvelussa tekemien lain mukaisten ilmoittautumisten (ilmoittauduttujen opintopisteiden määrä) perusteella.

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

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

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

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

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

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

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

Opintosetelillä voisi opiskella vain suomen- tai ruotsinkielisiä avoimen korkeakouluopetuksen opintoja. Kielirajauksella voi olla vaikutuksia opintotarjonnan painopisteisiin sitä kautta, että opintosetelikokeilu kannustaa korkeakouluja suomen- ja ruotsinkielisen avoimen korkeakouluopetuksen kehittämiseen. Samalla kokeilu ei vastaavalla tavalla tue englanninkieliseen tutkintokoulutukseen liittyvien opintopolkujen kokeilemistä, mikä voi rajata erityisesti englanninkielisten tutkinto-ohjelmien pariin suuntautuvien opiskelijoiden mahdollisuuksia hyödyntää opintoseteliä. Rajauksen arvioidaan kuitenkin olevan vaikutuksiltaan rajattu, sillä kokeilun tarkoituksena on tukea kansalliskieliseen tutkintokoulutukseen suuntautuvia opintopolkua ja niihin liittyviä siirtymiä.

Opintosetelikokeilun arvioidaan vaikuttavan korkeakoulujen henkilöstön tehtäviin erityisesti opintoihin hakeutumiseen ja opintojen suunnitteluun liittyvän neuvonnan ja ohjauksen osalta. Kokeilu toteutetaan pääosin olemassa olevien toimintamallien ja palveluiden yhteydessä, eivätkä sen henkilöstövaikutukset ole lähtökohtaisesti laajoja. Kokeilu on määräaikainen, ja sen toimeenpanon yhteydessä on tarkoitus seurata, miten se vaikuttaa ohjaus- ja neuvontatehtävien määrään ja järjestämiseen korkeakouluissa.

#### 4.2.6 Vaikutukset muille koulutuksen järjestäjille

Korkeakoulujen lisäksi myös toisen asteen oppilaitoksissa tulee tiedottaa ja antaa ohjausta opintosetelin tarjoamista mahdollisuuksista ja sen käyttöön saamisesta. Opinto-ohjauksella ja ns. jälkiohjauksella on tässä merkittävä asema, mutta myös eri oppiaineiden opettajat voivat viestiä avoimessa korkeakouluopetuksen tarjoamista mahdollisuuksista. Korkeakoulujen yhteistyö toisen asteen oppilaitosten kanssa edistää opintosetelin laajaa käyttöönottoa ja kokeilun onnistumista.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset – erityisesti kesäyliopistot ja kansanopistot – toteuttavat avointa korkeakouluopetusta korkeakoulujen kanssa laadittujen sopimusten nojalla. Vapaan sivistystyön rahoitusjärjestelmästä säädetään vapaasta sivistystyöstä annetussa laissa (632/1998). Rahoitus perustuu kunkin oppilaitoksen saamaan suoritteiden määrään ja suoritekohtaiseen yksikköhintaan. Suoritteita myönnetään kullekin oppilaitosmuodolle valtion talousarvion määräämissä rajoissa. Myönnetty suoritteiden määrät perustuvat pääasiassa oppilaitoksen kolmen edellisen vuoden suoritteiden toteutuneisiin määriin sekä oppilaitosmuotoisiin kiintiöihin. Laskennallisena yksikkönä kansanopistoissa on opiskelijaviikko, liikunnan koulutuskeskuksissa opiskelijavuorokausi ja muissa vapaan sivistystyön oppilaitosmuodoissa opetustunti. Näiden yksikköhinta perustuu oppilaitosmuodoittain laskettuihin kustannuksiin. Opintokeskusten valtionosuus kattaa 65 % yksikköhinnasta, muiden oppilaitosmuotojen 57 %. Mikäli opiskelija suorittaa avoimen korkeakoulutuksen opintoja vapaan sivistystyön oppilaitoksessa, kyseiset opinnot ovat osa vapaan sivistystyön valtionosuuden perusteena käytettäviä suoritteita. Oppilaitokset perivät myös opintomaksuja, joista ne päättävät itse. Vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaan opiskelijoilta perittävien maksujen tulee olla kohtuullisia. Useissa kansanopistoissa opiskelijat voivat asua oppilaitoksen asuntolassa, jolloin maksu sisältää opetuksen lisäksi myös asumisen ja ruokailut.

Opintosetelietuuden käyttö toteutetaan Opin.fi-palvelun kautta. Opin.fi-palvelussa opintoseteli avoimeen korkeakoulutukseen toteutuisi maksumuotona. Opin.fi-palvelun tai tarjontatietojen siirtoon liittyviä integraatioita koskevia sopimuksia ei kuitenkaan ole vapaan sivistystyön oppilaitosten kanssa, eikä nykyinen korkeakoulupohjainen sopimusrakenne niitä mahdollista opintosetelikokeilun aikataulussa. Integraatioiden toteutusta hidastaa lisäksi vapaan sivistystyön toimijoilla käytössä olevien tietojärjestelmien hajanaisuus. Tämän vuoksi vapaan sivistystyön tuottamaa avointa korkeakouluopetuksen tarjontaa ei voida toistaiseksi tuoda

Opin.fi-palveluun. Kokeilun aikana on tarpeen edistää vapaan sivistystyön järjestelmä- ja sopimuskokonaisuuden kehittämistä Opin.fi-palvelua ja sen integraatioita varten.

Vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat erikseen selvittää voisivatko ne osallistua korkeakoulujen kanssa sopimansa mukaisesti opintosetelikokeiluun niin, että niiden tarjonta tuodaan Opin.fi-palveluun sopimuskorkeakoulun kautta.

Opintosetelikokeilussa keskeistä on avointen korkeakouluopintojen maksuttomuus sen kohderyhmälle. Jotta vapaan sivistystyön oppilaitosten voisi katsoa olevan täysimääräisesti mukana kokeilussa, tulisi niidenkin tarjota opinnot maksutta. Vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat kuitenkin periä maksuja opiskelijoille mahdollisesti tarjottavista muista palveluista, esimerkiksi aterioista ja majoituksesta, vapaan sivistystyön lainsäädännön mukaisesti, mutta näiden palveluiden käyttäminen ei saa olla edellytyksenä opetukseen osallistumiselle.

Kokeilua koskeva lainsäädäntö ei koske vapaan sivistystyön oppilaitoksia eikä korkeakoulumomenteille budjetoitua rahoitusta voida osoittaa niille suoraan. Mikäli vapaan sivistystyön oppilaitokset osallistuvat korkeakoulujen kanssa sopimansa mukaisesti opintosetelikokeiluun ja tarjoavat opintojen suorittamismahdollisuuden opiskelijoille maksutta, ohjautuu vapaan sivistystyön tarjoamien opintojen ilmoittautumisten mukaisesti määrityvä rahoitus korkeakoululle, jonka kanssa solmittuun yhteistyösopimukseen ko. tarjonta perustuu ja jonka kanssa vapaan sivistystyön oppilaitoksen on sovittava rahoituksen jaosta.

Jos vapaan sivistystyön oppilaitos ei voi tarjota opintoja maksutta opintosetelin kohderyhmälle, se voi tarjota niitä nykyiseen tapaan maksullisesti, mutta ei osana opintosetelikokeilua. Vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämän avoimen korkeakouluopetuksen maksut määräytyvät tälläkin hetkellä eri tavoin kuin korkeakoulujen itse järjestämän. Maksut ovat yleensä korkeampia kuin korkeakoulujen toteuttamista avoimista korkeakouluopinnoista perityt. Vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämä koulutus on vapaasta sivistystyöstä annetun lain mukaista koulutusta. Vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestämissä avoimen korkeakouluopetuksen opinnoissa on omat erityispiirteensä ja opetus voidaan toteuttaa eri tavoin, erilaisessa oppimisympäristössä ja erilaista ohjausta painottaen kuin korkeakouluissa. Opintoihin voi sisältyä myös muita palveluja kuin varsinainen opetus.

Opintosetelikokeilun vaikutusta maksullisen opetuksen kysyntään on vaikea arvioida. Maksuton avoimen korkeakouluopetuksen tarjonta voi vähentää kokeilun kohderyhmässä vapaan sivistystyön oppilaitosten maksullisesti toteuttaman avoimen korkeakouluopetuksen kysyntää. Toisaalta vapaan sivistystyön oppilaitokset voivat kuitenkin hyötyä opintosetelikokeilun myötä lisääntyvästä huomiosta avoimen korkeakouluopetuksen mahdollisuuksiin, kun ne samalla markkinoivat tarjontaansa omilla vahvuuksillaan, kuten sijainnilla, oppimisympäristöllä tai vahvalla ohjauksella.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

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

hakijoiden säästäessä ensikertalaisuusasemaansa, mikä on tuonut tilaa niille ensikertalaisille, jotka eivät välttämättä ole saman vuoden ylioppilaita.<sup>12</sup>

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

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

Toiselta asteelta valmistuvien siirtymiä voidaan nopeuttaa vähentämällä moninkertaista koulutukseen hakeutumista ja opiskelupaikan saamista ja lisäämällä näin paikkoja vailla aiempaa opiskelupaikkaa tai tutkintoa oleville. Tähän pyritään jo käytössä olevilla ensikertalaisikiintiöillä. Niin kutsutun yhden opiskeluoikeuden säännöksen (HE 191/2025) tavoitteena on myös vähentää uusien opiskeluoikeuksien hakemista. Myös lisäämällä siirto-opiskelun mahdollisuuksia ja näin vähentämällä tutkinto-opiskelijoiden hakeutumista uuteen tutkintoon johtavaan koulutukseen vapautuisi paikkoja nuorille, joilla ei ole vielä opinto-oikeutta korkeakoulussa. Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa yliopistojen siirtohakujen kehittämishanketta. Sen tulokset ovat hyödynnettävissä opintosetelikokeilun rinnalla, mutta eivät myöskään yhtenä toimenpiteenä ratkaise kokoluokaltaan suurta korkeakouluopintoihin siirtymisen nopeuttamisen kysymystä.

Korkeakoulujen saama valtionrahoitus voitaisiin kytkeä entistä tiiviimmin tutkinnon suorittamisaikaan. Suoritetut opintopisteet voitaisiin myös ottaa rahoitusperusteeksi. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusmalleja on muutettu vuodesta 2025 alkaen siten, että määräajassa suoritetuista tutkinnoista maksetaan aiempaa suuremman kertoimen mukaista rahoitusta. Rahoitusmalleja koskeva uudistaminen on tarkoitus ajoittaa korkeakoulutuksen ja tutkimuksen vision toimenpiteiden toteuttamisaikatauluun. Korkeakoulujen seuraava sopimuskausi alkaa vuonna 2029, mikä on luonteva ajankohta myös uusien rahoitusperusteiden voimaan tuloon.

Toisen samantasoisien tutkinnon maksullisuus nopeuttaisi siirtymistä vapauttamalla paikkoja ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakeville. Kyse olisi tehokkaasta toimenpiteestä. Kysymys

---

<sup>12</sup> Opetus- ja kulttuuriministeriö: *Ensikertalaisten pääsy korkeakouluun*. Saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/e5f4ffdf-c190-41e6-bcb0-fb2419800a79/content>

tutkintojen maksullisuudesta on kuitenkin iso periaatteellinen ja koulutuspoliittinen kysymys, joka vaatii laajan yhteiskunnallisen keskustelun eikä ole ratkaistavissa nopealla aikataululla hallituskauden loppupuolella.

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

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

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

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

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

Myös opintosetelin käyttöajan pituutta sekä sen alkamishetkeä suhteessa valmistumiseen ja oikeuden syntymiseen on arvioitu eri vaihtoehdoilla. Esiteylittyä lyhyempi, esimerkiksi yhden vuoden käyttöaika heikentäisi mahdollisuutta yhdistää opintoja esimerkiksi työn tai asevelvollisuuden kanssa ja asettaisi asevelvollisuutta suorittavat muita heikompaan asemaan. Esitettyä pidempi, esimerkiksi kolmen vuoden, käyttöaika lisäisi puolestaan riskiä siirtymän pidentymiseen. Käyttöajan sitominen esityksen mukaisesti oikeuden syntymiseen varmistaa, että kaikilla on tosiasiallisesti samanpituisen käyttöaika riippumatta valmistumisajankohdasta ja sen suhteesta kokeilun voimaantumiseen ja tukee kokeilun yhdenvertaisuutta ja arvioitavuutta.

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

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

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

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

Hakuvelvoite voisi kohdistua korkeakoulujen yhteishakuun ajallisesti eri tavoin. Jos nuoren tulisi hakea korkeakoulujen yhteishaussa tietyn ajan (esimerkiksi yhden vuoden) kuluessa toisen asteen tutkinnon suorittamisesta, rajausta mahdollistaisi sen, että nuori voi hakea yhteishaussa elämäntilanteensa kannalta tarkoituksenmukaisimpana ajankohtana. Tällainen hakuvelvoite edellyttäisi kuitenkin kokeilun voimassaolon jatkamista vuoteen 2031 saakka, jotta myös keväällä 2028 toisen asteen tutkinnon suorittaneet saisivat opintosetelilleen aina kahden vuoden

käyttöajan. Toinen vaihtoehto olisi velvoittaa nuori hakemaan korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen siinä korkeakoulujen yhteishaussa, joka järjestetään välittömästi hänen toisen asteen tutkintonsa suorittamisen jälkeen. Tämä tukisi tehokkaimmin kokeilun keskeistä tavoitetta nopeuttaa siirtymistä toiselta asteelta korkeakoulutukseen. Tämä vaihtoehto kohtelisi kuitenkin nuoria eri tavalla toisen asteen tutkinnon valmistumisajankohdan perusteella, kun toisten tulisi hakea syksyn yhteishaussa, jossa koulutustarjonta ei ole valtakunnallisesti yhtä kattava kuin kevään yhteishaussa.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Edellä kuvattujen vaihtoehtojen perusteella valittu malli on tarkoituksenmukaisin suhteessa asetettuihin tavoitteisiin. Se on toteutettavissa kustannustehokkaasti, tukee korkeakoulutuksen

yhdenvertaista saavutettavuutta ja mahdollistaa kokeilun vaikutusten luotettavan seurannan ja arvioinnin. Samalla se rajoittaa osaoptimoinnin ja siirtymien viivästymisen riskiä opintosetelin enimmäislaajuuden ja käyttöajan kautta sekä vahvistaa nuorten päätöksenteon tietopohjaa ohjauksen avulla.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

### 5.2.1 Johdanto

Siirtymän nopeus toisen asteen koulutuksesta korkeakoulutukseen vaihtelee paljon maittain. Mm. Suomessa ja Ruotsissa vähintään yksi välivuosi oli jäänyt yli 70 prosentille vuonna 2023 korkeakoulutuksessa aloittaneista, Alankomaissa ja Belgiassa (flaamin- ja ranskankieliset yhteisöt) osuus oli vain 15 %. OECD:n (2025) mukaan erojen taustalla on useanlaisia tekijöitä, kuten kansalliset opiskelijavalintamenettelyt, työmarkkinarakenteet, kulttuuriset normit aikuisuuteen siirtymisestä ja tarjolla olevat muut opiskelumahdollisuudet tai työmahdollisuudet. Joissain maissa kuten Suomessaakin maanpuolustusvelvollisuus viivästyttää erityisesti miesten siirtymää korkeakoulutukseen.

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

Tarkempaan tarkasteluun on otettu Norja ja Ruotsi, joissa on sekä yhtäläisyyksiä että eroja Suomeen nähden. Molemmista em. maissa korkeakoulutus on Suomen tavoin pääosin julkisesti rahoitettua ja kotimaisille opiskelijoille maksutonta. Näissä maissa on myös Suomen tapaan valikoiva opiskelijavalintajärjestelmä, mutta Norjassa selvästi Suomea ja Ruotsia suurempi osuus hakijoista saa ja vastaanottaa opiskelupaikan. Uusien opiskelijoiden keski-ikä on Norjassa Suomea alhaisempi, Ruotsissa hieman korkeampi. Kaikissa maissa on pyrkimyksenä sujuvoittaa korkeakoulutukseen pääsyä ja mahdollistaa se laajasti, vaikka pääsyn nopeuttaminen ei ensisijaisena tavoitteena olisikaan. Tarkastelussa ovatkin juuri siirtymät korkeakoulutukseen.

### 5.2.2 Norja

Norjassa uusien korkeakouluopiskelijoiden keski-ikä on 22 vuotta (Suomessa 24). Korkeakouluvalintojen organisointi ja valintaprosessi on samankaltainen kuin Suomessa.<sup>13</sup>

---

13

<https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fstat.link%2Ffiles%2F1c0d9c79-en%2Fralvtj.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>

Korkeakoulutukseen hakijoista suurempi osuus tulee kuitenkin valituksi (70 prosenttia) ja aloittaa opinnot (43 prosenttia) kuin Suomessa.

Norjassa kolmivuotinen lukio antaa yleisen kelpoisuuden korkeakouluopintoihin. Myös ammatillisesta koulutuksesta voi edetä korkeakoulutukseen, mutta yleisen jatko-opintokelpoisuuden saamiseksi on suoritettava lisäksi joitain lukio-opintoja.

Korkeakoulutukseen haettaessa on kaksi kiintiötä. Ensimmäisessä kiintiössä voivat hakea vain alle 22-vuotiaat. Valinnat tehdään ensimmäisen toisen asteen koulutuksesta saadun todistuksen perusteella. Toisessa kiintiössä ikärajaa ei ole ja hakijat voivat hakea arvosanoilla, joita he ovat parantaneet ensimmäisen saamansa todistuksen jälkeen. Tässä kiintiössä lisäpisteitä saa myös asepalveluksesta sekä iän perusteella niin, että 20–23-vuotiaana kustakin ikävuodesta saa lisää pisteitä. 23-ikävuoden jälkeen maksimilispistemäärä säilyy, mutta se ei enää kasva.

Ikään perustuvien lisäpisteiden tarkoituksena on ollut arvostaa elämäkokemusta ja tarjota toinen mahdollisuus heikommilla arvosanoilla saaneille. Ikäpisteistä on kuitenkin päätetty luopua lukuvuodesta 2028–2029 alkaen. Järjestelmän katsotaan johtaneen koulutukseen pääsyyn vaadittavien pisteiden merkittävään nousuun joillain aloilla ja opintojen aloittamisen viivästymiseen. Samalla ensimmäisellä todistuksellaan hakevien ikäraja nostetaan 21 ikävuodesta 23:een, koska toisen asteen koulutukseen voi aiempien lakimuutosten myötä nyt käyttää viisi vuotta. Tämän kiintiön suuruus myös kasvatetaan 50 prosentista 65 prosenttiin.<sup>14</sup>

Norjassa korkeakouluopiskelijaksi on mahdollista päästä myös muunlaisia reittejä. Tällaiset reitit eivät niinkään edistä korkeakoulutukseen pääsyä heti toisen asteen koulutuksen jälkeen, mutta ne laajentavat joukkoa, jolla on myöhemmin mahdollisuus hakea ja päästä korkeakoulutukseen.

Niin sanotun 23/5-säännön perusteella voi saada yleisen jatko-opintokelpoisuuden ilman toisen asteen tutkintoa. Hakijan on pitänyt suorittaa kuudessa oppiaineessa määritelty oppimäärä, opinnot vastaavat yhtä lukiovuotta. Oppiaineet ovat norjan kieli, englanti, historia, yhteiskuntaoppi, matematiikka ja luonnontieteet. Opintoja tarjoavat pääasiassa lukiot. Lisäksi henkilöllä tulee olla työkokemusta ja/tai koulutusta viisi vuotta ja hänen on oltava vähintään 23-vuotias hakuvuonna.

Jos yleistä jatko-opintokelpoisuutta ei ole, voi korkeakoulutukseen hakea myös muutoin hankitun osaamisen perusteella (realkompetanse). Hakijan on oltava vähintään 25-vuotias ja hänellä on oltava korkeakouluopintoihin soveltuvaa osaamista, joka kompensoi sitä, ettei yleistä korkeakoulukelpoisuutta ole. Korkeakoulut päättävät, millainen osaaminen hyväksytään ja miten sen on oltava dokumentoitu.

Tekniikan ja joidenkin muiden alojen koulutusohjelmiin on vielä muita vaihtoehtoisia reittejä niille, joilla ei ole yleistä jatko-opintokelpoisuutta. Jotkut korkeakoulut järjestävät vuoden mittaisia valmennuskursseja ja kolmen lukukauden ohjelmia, jossa opinnot ajoittuvat ennen varsinaista ensimmäistä tutkinto-opiskeluvuotta ja mahdollisesti ensimmäisen vuoden

---

<sup>14</sup> Norjan hallitus: *Slik blir de nye reglene for opptak til høyere utdanning*. Saatavilla: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/slik-blir-de-nye-reglene-for-opptak-til-hoyere-utdanning/id3118553/>

jälkeiselle kesälle. Jotkut korkeakoulut tarjoavat myös erityisiä mukautettuja opintoja hakijoille, joilla ei ole yleistä kelpoisuutta, mutta joilla on soveltuva ammatillinen tutkinto.

### 5.2.3 Ruotsi

Ruotsissa uusien korkeakouluopiskelijoiden keski-ikä (25) on korkeampi kuin Suomessa (2024). Nuorten aikuisten koulutustaso on kuitenkin myös korkeampi kuin Suomessa. Ruotsissa 25–34-vuotiaista korkeakoulututkinnon suorittaneita oli 56 prosenttia vuonna 2024. Tästä huomattava osa on niin sanottuja lyhyttutkintoja, joita on noin 11 prosentilla ko. ikäryhmästä. Lyhyttutkintojen määrä ja osuus kaikista korkeakoulututkinnoista on kasvanut viimeisen viiden vuoden aikana.

Ruotsin korkeakoulujärjestelmä on suhteellisen joustava verrattuna monien maiden korkeakoulujärjestelmiin. Korkea-asteen koulutuksen roolia myös osana elinikäistä oppimista korostetaan. Siihen sisältyy sekä ammatillista kehittymistä edistävää täydennyskoulutusta että mahdollisuus suorittaa kursseja ilman, että välttämättä olisi aikomusta suorittaa opintopisteitä. (Swedish Higher Education Authority 2023.) Koulutustarjonta on pitkälti kurssiperusteista. Useimmat korkeakoulut tarjoavat erillisiä (fristående) kursseja ja ohjelmia myös etäopetuksena, joista osa voi olla kokonaan verkossa. Erilliset kurssit ovat yksittäisiä korkeakoulukursseja, joihin haetaan ja joita opiskellaan erikseen vahvistetun koulutusohjelman sijaan. Joustavuus mahdollistaa oppiaineiden yhdistämisen ja kokeilun tai myös oman kandidaatin tutkinnon räätälöinnin. Opiskella voi koko- tai osa-aikaisesti enintään 45 korkeakoulupistettä lukukaudessa. Studera.nu-sivustolla kerrotaan, että kurssit voivat hyvä vaihtoehto niille, jotka eivät vielä tiedä mitä opiskelisivat ja haluavat kokeilla millaista korkeakouluopiskelu on. Opinnot ovat maksuttomia.

Yleisen korkeakoulukelpoisuuden voi saavuttaa eri tavoin. Tavallisin tapa on lukiokoulutuksen suorittaminen, mutta myös kansalaisopistoissa suoritettujen opintojen tai muun osaamisen perusteella voi kelpoisuuden saavuttaa. Joihinkin koulutuksiin on erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, mikä tarkoittaa tiettyjen lukiokurssien suorittamista.

Erikseen järjestettävä korkeakoulukoe (högskoleprovet) mittaa tietoja ja taitoja, joilla on merkitystä suoriutumisen korkeakouluopinnoista. Korkeakoulukoe voi lisätä mahdollisuuksia päästä korkea-asteen koulutukseen, koska korkeakoulukokeen tulos on oma valintaryhmänsä. Jos hakijoita koulutukseen on enemmän kuin paikkoja, valitaan vähintään kolmasosa opiskelijoista korkeakoulukokeen perusteella. Vähintään kolmasosa valitaan todistusvalinnalla ja enintään kolmasosa muulla, korkeakoulun päättämällä tavalla (valintakokeet, haastattelut tms.).

Huolimatta korkeasta opinnot aloittaneiden keski-ikästä keskustelua nuorten korkeakoulutukseen siirtymän nopeuttamisesta ei Ruotsissa ole juurikaan käyty. Yliopistojen kanslerinviraston vuosiraportissa (2025) todetaan, että Ruotsissa suhteellisen pieni osuus lukiokoulutuksesta valmistuvista jatkaa välittömästi korkeakoulutuksessa, eikä tässä ole tapahtunut muutosta. Raportissa ei kuitenkaan viitata pyrkimykseen vaikuttaa asiaan.

Tukholman yliopistossa tehdyssä tutkimuksessa nuorten siirtymistä todetaan, että nuori voi päätyä eräänlaiseen välitilaan lukion jälkeen ilman selkeää suuntaa tai tarvitsemaansa apua seuraavan askeleen ottamiseen. Keskeisiksi siirtymiin vaikuttaviksi tekijöiksi nähdään perheiden ja muun verkoston tuki tai sen puute. Tutkijoiden mukaan koulujen on tarjottava riittävää tukea epäedullisessa asemassa oleville oppilaille heidän suunnitellessaan tulevaisuuttaan. Myös huoltajat tarvitsevat tukea ja tietoa korkeakoulutuksesta, jotta heillä olisi edellytykset auttaa lapsiaan. Näkökulmana on kuitenkin korkeakoulutukseen pääsyn

yhdenvertaisuuden edistäminen pikemminkin kuin siirtymän nopeuttaminen sinänsä.<sup>15</sup> Myös edellä mainitussa kanslerinviraston raportissa tarkastellaan korkeakoulutuksessa aloittaneiden sosiaalista ja maahanmuuttajataustaa. Vuodesta 2001 korkeakoululaki on edellyttänyt korkeakouluilta aktiivisia toimia opiskelijoiden taustojen monipuolistamiseksi (breddad rekrytering).

## 6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksestä on pyydetty lausuntoja lausuntopalvelu.fi -palvelussa 26.2.2026–10.4.2026. Lausunnot ja muut hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM001:00/2026> tunnuksella OKM001:00/2026. Lausunnon antoi yhteensä 99 tahoa. Lausuntonsa antoi 12 yliopistoa, 17 ammattikorkeakoulua, 21 vapaan sivistystyön järjestöä ja toimijaa, 43 muuta organisaatiota sekä 16 yksityishenkilöä.

Opintosetelikokeiluun suhtauduttiin lausunnoissa positiivisesti ja kokeilun tavoitteita pidettiin lausunnoissa pääosin perusteltuina ja oikeansuuntaisina. Laajaa kannatusta sai tavoite tukea nuorten siirtymää toiselta asteelta korkeakoulutukseen sekä tarjota maksuton ja matalan kynnyksen mahdollisuus tutustua korkeakouluopintoihin ilman ensikertalaisaseman menettämistä. Useissa lausunnoissa todettiin kokeilun voivan edistää tarkoituksenmukaisempia koulutusvalintoja, vähentää siirtymävaiheeseen liittyvää kuormitusta ja tukea koulutuksellista yhdenvertaisuutta.

Opintosetelikokeilun vaikuttavuuden kannalta useat lausunnonantajat suhtautuivat kokeiluun kuitenkin osin kaksijakoisesti. Vaikka kokeilun tavoitteita, kuten siirtymän nopeuttamista, nuorten päätöksenteon tukemista ja korkeakoulupolkujen avaamista, pidettiin pääosin kannatettavina, vaikuttavuuden ennakoitiin kuitenkin jäävän rajalliseksi erityisesti koulutustason noston näkökulmasta.

Useat lausunnonantajat painottivat, että kokeilun vaikuttavuus edellyttää kytkeä laajempiin siirtymävaiheen ratkaisuihin, riittävää ohjausta sekä sitä, että myös koulutustason noston kannalta keskeiset kohderyhmät, erityisesti ammatillisen toisen asteen suorittaneet, tavoitetaan paremmin. Useat tahot huomauttivat, että kokeilu kohdentuu paljolti lukiotaustaisiin nuoriin, jotka hakeutuvat korkeakoulutukseen jo nykytilanteessa. Sen sijaan ammatillisen koulutuksen suorittaneiden siirtymien tukeminen ja näiden ryhmien ohjaus- ja polkuvaihtoehdot nähtiin keskeisempänä vaikuttavuuspotentiaalina.

Lausunnoissa katsottiin, että kokeilu voi lisätä avoimen korkeakoulutuksen näkyvyyttä, lisätä mahdollisuuksia tutustua korkeakouluopintoihin sekä tukea joustavia opintopolkua. Lausunnoissa nostettiin kuitenkin esiin myös huolia opintojen pirstaloitumisesta, ohjauksen riittämättömyydestä, työttömyysturvasääntelyn vaikutuksista ja siitä, että ilman selkeitä rakenteita kokeilu voi lisätä epätarkoituksenmukaisia opintovalintoja tai jopa viivästyttää tutkinto-opiskelun aloittamista. Myös vapaan sivistystyön aseman heikkeneminen ja alueellisen yhdenvertaisuuden riskit nousivat esille lausunnoissa.

---

<sup>15</sup> Forskning.se: *Höga betyg räcker inte alltid i ungas övergång till högre studier*. Saatavilla: <https://forskning.se/2025/05/23/betyg-hogre-studie/>

Opintosetelin kohderyhmän rajauksia pidettiin pääosin tarkoituksenmukaisina ja kokeilun tavoitteita ja arvioitavuutta tukevinä. Lausunnoissa pidettiin perusteltuna sitä, että oikeus opintoseteliin edellyttää hakeutumista korkeakoulujen yhteishaussa ja että oikeus on rajattu nuoriin. Samalla lausunnoissa tuotiin kuitenkin esiin tarve huomioida selkeästi kansainväliset toisen asteen tutkinnot (IB, EB, DIA, RP) sekä niiden poikkeavat valmistumisaikataulut nuorten yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.

Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota opintoseteliin liitetyn hakuvelvoitteen ja työttömyysturvalainsäädännön koulutukseen hakeutumista koskevien velvoitteiden väliseen epäselvyyteen. Useiden tahojen mukaan eri sääntelykokonaisuuksien tulisi olla keskenään johdonmukaisia ja nuorille helposti ymmärrettäviä, jotta väärinkäsityksiltä ja epätoivotuilta seurauksilta voidaan välttyä. Lisäksi esille nostettiin työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltavana oleva hallituksen esitys, jolla mahdollistetaan vain yli 25-vuotiaille avoimen korkeakouluopintoihin osallistuminen työttömyysturvaetuudella. Lausunnoissa korostettiin myös tältä osin nuorille kohdistetun selkeän viestinnän tärkeyttä.

Osa lausunnonantajista arvioi, että rajaukset hyödyttävät suhteellisesti enemmän lukiotaustaisia nuoria, mikä edellyttää vahvaa ja oikea-aikaista ohjausta sekä sellaista viestintää, joka tavoittaa myös ne nuoret, jotka eivät vielä ole aktiivisesti hakeutumassa korkeakoulutukseen. Kokonaisuutena rajauksia pidettiin kokeilun kannalta ymmärrettävinä ja perusteltuina, mutta niiden toimivuutta ja yhdenvertaisuusvaikutuksia pidettiin keskeisinä seurattavina kysymyksinä kokeilun toimeenpanossa.

Opintosetelin 30 opintopisteen laajuutta ja kahden vuoden käyttöaikaa pidettiin lausunnoissa pääosin kokeiluun sopivina, sillä ne mahdollistavat korkeakouluopintojen kokeilun ilman, että avoin korkeakouluopetus muodostuu vaihtoehdoksi tutkintokoulutukselle. Samalla useat tahot toivat esiin, että 30 opintopistettä ei kaikilla aloilla riitä väylä- tai polkuopintojen suorittamiseen, mikä voi rajoittaa setelin hyödyllisyyttä erityisesti ammattikorkeakouluissa ja hakupainealoilla. Lausunnonantajat katsoivat myös, että ohjauksella on ratkaiseva merkitys ja ilman riittävästi resursoitua ja selkeää ohjausvastuiden määrittelyä kokeilun riskinä on opintojen pirstaloituminen, keskeytyminen tai epätarkoituksenmukaiset opintovalinnat.

Lausunnoissa korostettiin laajasti, että ohjaus on opintosetelikokeilun keskeinen onnistumisen edellytys, erityisesti toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa. Ohjauksen katsottiin tukevan nuoria oman alan löytämisessä, opiskelunvalmiuksien vahvistamisessa ja tarkoituksenmukaisten opintokokonaisuuksien valinnassa sekä ehkäisevän opintojen irralliseksi jäämistä.

Keskeiseksi kehittämistarpeeksi lausunnoissa nousi ohjauksen vastuiden, sisällön ja resursoinnin selkeä määrittely. Useat ammattikorkeakoulut ja yliopistot pitivät ongelmallisena sitä, että esityksessä kuvattu ohjausvelvoite on osin epäselvä ja osin liian laajaksi tulkittavissa suhteessa korkeakoulujen perustehtävään ja resursseihin. Lausunnoissa painotettiin, että korkeakoulujen ohjauksen tulisi kohdistua ensisijaisesti opintotarjonnan, opintokokonaisuuksien ja opiskelun luonteen kuvaamiseen, ei laaja-alaiseen henkilökohtaiseen ura- tai vahvuuksien kartoitukseen. Samalla korostettiin tarvetta tiivistää ohjauksellista yhteistyötä toisen asteen oppilaitosten, Ohjaamoiden ja vapaan sivistystyön toimijoiden kanssa sekä varmistaa valtakunnallisesti yhtenäiset linjaukset ja selkeä viestintä. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin huoli ohjauksen riittävydestä ja rahoituksen kohdentumisesta, sillä ohjauksen lisääntyminen voi kuormittaa jo ennestään niukasti resursoituja ohjauspalveluja. Kokonaisuutena lausuntopalautteissa opintosetelin ohjauksellinen elementti nähtiin kokeilun vahvuutena, mutta sen vaikuttavuuden arvioitiin riippuvan ratkaisevasti ohjauksen toteutuksen selkeydestä, resursoinnista ja eri toimijoiden välisestä työnjaosta.

Erityisesti ammattikorkeakoulujen lausunnoissa tarkasteltiin opintojen muodostumista yksittäisistä ja eri korkeakouluihin jakautuvista opintojaksoista sekä tähän liittyviä vaikutuksia opintojen eheyteen. Tämän todettiin voivan lisätä epävarmuutta sen suhteen, miten opintosetelin avulla suoritettavat opinnot ovat myöhemmin hyödynnettävissä osana tutkintoa, koska hyväksilukukäytännöt vaihtelevat korkeakouluittain. Tarve selkeille opintokokonaisuuksille, riittävälle ja koordinoitulle ohjaukselle korostui myös niissä tapauksissa, kun korkeakoulun opintotarjonnan nähtiin painottuvan pääosin verkko- ja etäopetukseen. Vapaan sivistystyön oppilaitokset toivatkin esille lausunnoissaan roolinsa erityisesti lähiopetuksen, henkilökohtaisen ohjauksen ja opiskelun kokonaisvaltaisen tukemisen näkökulmasta.

Monissa lausunnoissa korostettiin, että tekninen toteutus ja rahoitusmalli ovat keskeisiä kokeilun onnistumiselle. Esille nousi, että kokeilu voi edistää ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen yhteisen Opin.fi-palvelun tunnettuutta, mutta palvelun tekninen rooli suhteessa korkeakoulujen omiin järjestelmiin vaatii selkeytystä ja sen tekninen valmius ja yhteentoimivuus korkeakoulujen ja vapaan sivistystyön oppilaitosten järjestelmien kanssa haastaa kokeilun sujuvan toteutuksen. Kokeilun aikataulua pidettiin monien lausunnonantajien mielestä liian kiireisenä, minkä katsottiin lisäävän riskejä virheisiin, epäselvyyksiin ja alueelliseen epätasa-arvoon.

Rahoituksen osalta lausunnoissa esitettiin huoli siitä, että opintosetelin käyttämisestä korkeakouluille maksettava korvaus (20 €/opintopiste) ei kata opetuksen eikä ohjauksen todellisia kustannuksia. Vapaan sivistystyön toimijoiden yhteinen näkemys oli, että vapaan sivistystyön oppilaitokset tulee kytkeä kokeiluun täysimääräisesti, rahoitusta on kohdennettava myös niille ja tekniset rajapinnat on toteutettava kiireellisesti. Vapaan sivistystyön järjestäjät katsoivat, että niiden rooli on tunnustettu esityksessä, mutta ei huomioitu rahoituksessa tai teknisessä toteutuksessa, mikä kaventaa kokeilun saavutettavuutta. Vapaan sivistystyön järjestäjät kritisoivat voimakkaasti sitä, että vapaan sivistystyön tarjoamaa opetusta ei saada teknisesti mukaan Opin.fi-palveluun kokeilun alkuvaiheessa.

Opintosetelikokeilun seurannan osalta ammattikorkeakoulut korostivat erityisesti kustannus- ja resurssivaikutusten huomioimista suhteessa saavutettuihin hyötyihin sekä opintojen läpäisyyn ja keskeyttämisen seurantaan. Yliopistot painottivat arvioinnin tutkimusperustaisuutta, raportoinnin selkeyttä ja kohdentumista erityisesti aliedustettuihin ryhmiin ja ammatillisen toisen asteen suorittaneisiin sekä korkeakoulujen välistä yhteistyötä seurannan toteuttamisessa. Sidosryhmät tukivat kokeilun määräaikaisuutta ja siihen kytkettävää jatkuvaa ja monipuolista seuranta- ja arviointityötä, jossa tarkastellaan yhdenvertaisuus- ja taustavaikutuksia, nuorten kokemuksia sekä kokeilun yhteisvaikutuksia muiden samanaikaisten koulutus- ja sosiaaliturvauudistusten kanssa. Yhteisenä näkemyksenä eri lausunnonantajaryhmissä korostui tarve arvioida kokeilua systemaattisesti koko kokeilun ajan ja hyödyntää arviointitietoa jatkopäätösten tueksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kysyi lisäksi erikseen toisella asteella opiskelevien nuorten näkemyksiä opintosetelikokeilusta erillisessä verkkokuulemisessa 15.4.2026–24.4.2026. Verkkokuulemisessa kysyttiin, mitä suunnitelmia nuorilla on toiselta asteelta valmistumisen jälkeen. Lisäksi kysyttiin nuorten ajatuksia opintosetelikokeilun kiinnostavuudesta ja toimivuudesta. Verkkokyselyyn vastasi yhteensä 4 570 nuorta, joista reilut 3 600 opiskelee lukiossa, 850 ammatillisessa koulutuksessa ja vajaa sata on kaksois- tai kolmoistutkintojen suorittajia. Suhtautuminen seteliin on positiivinen. Lukiolaisista 96 % suhtautuu myönteisesti setelin käyttöön; 43 % käyttäisi seteliä varmasti ja 53 % ehkä käyttäisi seteliä, vain 4 % ei usko käyttävänsä. Ammatillisessa koulutuksessa opiskelevista 89 % suhtautuu setelin käyttöön myönteisesti; 40 % käyttäisi seteliä varmasti ja 49 % ehkä käyttäisi, 11 % ei usko käyttävänsä.

Opintoseteliviestintä on tavoittanut lukiolaiset (55 %) hieman paremmin kuin ammatillisessa koulutuksessa opiskelevat (38 %). Tieto on saatu pääosin oppilaitoksesta tai verkkoviestinnästä.

Esityksen jatkovalmistelussa toisen asteen tutkinnon suorittamisaikaa koskevaa säännöstä on muokattu siten, että se huomioi ylioppilastutkintoa tasoltaan vastaavien tutkintojen (IB-, EB-, RP- ja DIA-tutkinnot) suorittamisajat. Käytännössä toisen asteen tutkintoa koskevaa suorittamisaikavaatimusta on pidennetty lausunnolla olleeseen hallituksen esityksen luonnokseen nähden yhdellä kuukaudella 31.7.2028 asti. Lisäksi lakiehdotuksissa on täsmennetty opintoseteliin liittyvää korkeakoulujen ohjausvelvollisuutta sekä opintosetelillä suoritettavien opintojen maksuttomuutta sekä lasten, nuorten ja perheiden ministerityöryhmän toukokuussa 2026 tekemän linjauksen mukaisesti rajattu opintosetelin käyttö vain suomen- tai ruotsinkieliseen avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan. Jatkovalmistelussa on lisäksi täsmennetty ja täydennetty esityksen perusteluita ja vaikutusarvioita erityisesti kokeilun teknisen toteutuksen, rahoituksen, kokeiluun sisältyvän hakijoiden ohjauksen sekä vapaan sivistystyön oppilaitosten roolin osalta.

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### 7.1 Yliopistolaki

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

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

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

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin opintoseteliin oikeutetusta kohderyhmästä. Opintoseteliin olisivat oikeutettuja henkilöt, jotka ovat alle 29-vuotiaana suorittaneet Suomessa ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa, ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon, 1 päivänä joulukuuta 2025 ja 31 päivänä heinäkuuta 2028 välisenä aikana. Ensimmäisellä toisen asteen tutkinnolla tarkoitetaan henkilön ensimmäistä Suomessa suorittamaa toisen asteen tutkintoa, joko ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) mukaista ylioppilastutkintoa tai ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaista ammatillista tutkintoa. Ylioppilastutkinnosta annetun lain 25 §:n mukaan lukiolaisissa tarkoitettujen koulutuksen päätteeksi suoritettu International Baccalaureate- (IB), Reifeprüfung- (RP) tai Deutsche Internationale Abitur (DIA) -tutkinto sekä Eurooppa-koulujen eurooppalainen ylioppilastutkinto European Baccalaureate (EB) tuottavat samat oikeudet kuin ylioppilastutkinnon suorittaminen. Mainitun pykälän mukaisen tutkinnon suorittaneet olisivat siten oikeutettuja opintoseteliin vastaavin ehdoin kuin ylioppilastutkinnon suorittaneet.

Jos henkilö on aiemmin suorittanut jonkin toisen asteen tutkinnon, hän ei olisi oikeutettu opintotieteen, vaikka suorittaisi uuden toisen asteen tutkinnon pykälässä määritellyn ajanjakson aikana. Rajausta kohdistaisi kokeilun nimenomaisesti niihin nuoriin, jotka siirtyvät ensimmäistä kertaa toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheeseen. Toisen asteen tutkinnon suorittamisaikaa koskeva rajausta perustuu kohorttiajatteluun ja kokeilun rajallisiin resursseihin ja sillä varmistetaan, että kokeilu kohdistuu ajallisesti rajattuun joukkoon ja että sen vaikutuksia voidaan arvioida luotettavasti.

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

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

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

Ylioppilastutkinnolla on useita valmistuspäiviä vuodessa. Ylioppilastutkinnon suorittaminen edellyttää, että tutkinnon edellyttämät kokeet on suoritettu ja lukion oppimäärän opinnot ovat valmiit. Syksyn 2025 ylioppilastutkintojen varsinainen valmistuspäivä on ollut 5.12.2025. Kevään 2028 ylioppilastutkintojen varsinainen valmistuspäivä on viikon 22 lauantai (3.6.2028) ja viimeinen valmistuspäivä viikon 24 keskiviikko (14.6.2028). Kokeiluun osallistuisivat syksyn 2025 ylioppilasta siten vain syksyn varsinaisena valmistuspäivänä (5.12.) tutkinnon suorittaneet. Tämä tarkoittaa, että syksyn 2025 ylioppilasta ne, jotka ovat suorittaneet ylioppilastutkinnon kokeet keuhällä 2025 tai aiemmin, mutta jotka ovat suorittaneet lukion oppimäärän esimerkiksi vasta kesällä tai elokuussa 2025 ja sen vuoksi suorittaneet ylioppilastutkinnon syyskuussa 2025 eli ennen syksyn varsinaista valmistuspäivää, jäisivät kokeilun ulkopuolelle. Ammatillisia tutkintoja voidaan suorittaa ympäri vuoden, mutta niitä

koskisi ylioppilastutkintoja vastaava suorittamisaikavaatimus eli tutkinto on tullut suorittaa aikavälillä 1.12.2025–31.7.2028. Myös ns. kaksois- ja kolmostutkintoa suorittavien osalta edellytyksenä on, että ensimmäinen toisen asteen tutkinto on suoritettu mainitulla aikavälillä. Kaksoistutkinnolla tarkoitetaan ammatillisen perustutkinnon sekä ylioppilastutkinnon suorittamista rinnakkain ja samanaikaisesti. Kaksoistutkinnossa opiskellaan ammatillinen tutkinto sekä lukio-opintoja ja osallistutaan ylioppilaskirjoituksiin. Niin sanotussa kolmoistutkinnossa opiskellaan lukion oppimäärä, ylioppilastutkinto ja ammatillinen perustutkinto. Kaksois- tai kolmoistutkintoa suorittava, joka on suorittanut ensimmäisen kaksois- tai kolmoistutkintoon kuuluvista tutkinnoista mainitulla aikavälillä, on oikeutettu opintotieteen ja voi käyttää sitä 2 momentissa säädetyn käyttöajan puitteissa myös samaan aikaan kuin suorittaa kaksois- tai kolmoistutkintoon kuuluvaa toista tutkintoa. IB- ja EB-tutkinnot suoritetaan kesä-heinäkuun vaihteessa ja RP- ja DIA-tutkinnot samaan aikaan ylioppilastutkinnon kanssa viikolla 22. Syksyn IB-tutkinnot suoritetaan joulukuun puolivälissä.

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

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

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

Hakuvelvoitteen mukaan nuoren tulisi hakea korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja lain voimaantulon jälkeen. Hakuvelvoitteen sitominen viimeistään tutkinnon suorittamista ja lain voimaantuloa seuraaviin keväin yhteishakuihin varmistaa, että kaikki kohderyhmään kuuluvat nuoret voivat täyttää velvoitteen yhteishaussa, jossa koulutustarjonta on valtakunnallisesti kattavin. Hakuvelvoitteen sitominen vasta lain voimaantulon jälkeiseen kevään yhteishaakuun olisi välttämätöntä sen vuoksi, ettei ennen lain voimaantuloa toiselta asteelta valmistuneiden tai valmistuvien hakuvelvoite olisi takautuva. Hakuvelvoitteen täyttämiseksi joulukuussa 2025 tai

keväällä 2026 valmistuneiden olisi kuitenkin mahdollista hakea myös kevään 2026 yhteishaussa. Valmistumisen jälkeisessä syksyn yhteishaussa hakeminen olisi myös mahdollista, mutta ei velvoittavaa. Näin kokeiluun osallistuvien nuorten asema ei muodostu epäyhdenvertaiseksi valmistumisajankohdan perusteella.

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

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaan työttömyystuen saamisen yhtenä ehtona alle 25-vuotiaiden vailla ammatillista tutkintoa tai korkeakoulututkintoa olevilla on, että hän on hakenut vähintään kahteen syksyllä alkavaan ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen. Lisäksi jos hän on saat kutsun valintakokeeseen, hänellä on velvollisuus osallistua siihen. Koska opintoseteliä koskeva hakuvelvoite ei vastaa työttömyystuen hakuvelvoitteita, opintosetelikokeilua koskevassa viestinnässä on tarpeen korostaa näiden hakuvelvoitteiden eroa. Tällä varmistetaan, ettei nuori erehdyksessä hae vain yhteen hakukohteeseen opintosetelin vuoksi ja menetä sen vuoksi työttömyystuen edellytykset täyttävää asemaansa. Täyttämällä työttömyystuen saamisen ehtona olevan hakuvelvoitteen, nuori täyttää samalla myös opintoseteliin liittyvän hakuvelvoitteen.

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin opintosetelin käytöstä, enimmäislaajuudesta ja käyttöajasta. Opintoseteliin oikeutettu saisi suorittaa maksutta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tarjoamia yhteensä 30 opintopisteen laajuisia suomen- tai ruotsinkielisiä avoimen korkeakouluopetuksen opintoja, jotka voivat olla joko eri koulutusalojen yksittäisiä opintopaketteja tai yhden koulutusalan laajempia opintokokonaisuuksia, esimerkiksi polku- ja väyläopintoja.

Opintoseteliä voisi käyttää yhden tai useamman korkeakoulun opintoihin. Opintosetelin 30 opintopisteen enimmäislaajuus vastaisi noin yhden lukukauden (puolen vuoden) päätoimisia opintoja ja olisi mitoitettu tukemaan kokeilun tavoitetta tarjota rajattu, ohjattu ja tavoitteellinen mahdollisuus tutustua eri koulutusalojen korkeakouluopintoihin sekä osallistumisen polku- ja väyläopintoihin ilman, että opintoseteli muodostaa vaihtoehdon tutkinto-opiskelulle. Näin

rajattuna enimmäislaajuus edistäisi siirtymää korkeakoulujen tutkintokoulutukseen eikä viivästyttäisi tutkinto-opintojen aloittamista. Ehdotettu maksuttomien opintojen enimmäislaajuus koskisi vain opintosetelikokeilua ja korkeakoulut voisivat omilla päätöksillään tarjota avoimen korkeakoulutuksen opintoja maksuttomasti kokeilua laajemminkin kaikille, kuten nykyisinkin.

Opintosetelillä maksuttomasti suoritettavat opinnot rajattaisiin suomen- tai ruotsinkieliseen avoimeen korkeakouluopetukseen. Rajauksen tavoitteena on tukea erityisesti kansalliskielillä suoritettavan tutkintokoulutuksen saavutettavuutta. Korkeakouluilla on velvollisuus järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta opetus- ja tutkintokielillään suomeksi ja/tai ruotsiksi, minkä lisäksi ne voivat halutessaan järjestää koulutusta myös muilla kielillä. Valtaosa Suomessa tarjottavasta tutkintokoulutuksesta on suomen- ja ruotsinkielistä, eikä näistä tutkinnoista peritä lukuvuosimaksuja. Rajaus on tältä osin linjassa tutkintokoulutusta koskevan maksuttomuuden kanssa ja vahvistaa opintosetelikokeilun kytkeytymistä kansalliskielisiin tutkintoihin.

Lisäksi rajaus tukee kokeilun tavoitetta kohdentaa opintosetelin käyttö niihin nuoriin, joilla on tosiasialliset edellytykset ja aikomus hyödyntää avoimen korkeakouluopetuksen opintoja väylänä tutkintokoulutukseen Suomessa. Englanninkieliset avoimen korkeakouluopetuksen opinnot muodostavat osin erillisen tarjontakokonaisuuden, joka palvelee myös muita kansainvälisiä koulutuksellisia tavoitteita. Opintosetelikokeilua ei ole tarkoitettu tällaisen tarjonnan yleiseksi rahoitusinstrumentiksi, vaan ensisijaisesti tutkintokoulutukseen suuntautuvien opintopolkujen tukemiseen kansalliskielillä. Rajauksen vaikutuksia kokeilun kohdentumiseen ja osallistumiseen seurataan kokeilun aikana ja arvioidaan sen mahdollisen jatkokehittämisen yhteydessä.

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

Esitetyn säännöksen mukaan korkeakoulut järjestäisivät myös näihin opintoihin hakeutumiseen ja niiden suorittamiseen liittyvää ohjausta. Korkeakoulujen näkökulmasta tämä tarkoittaa velvoitetta opintoseteliä ja opintoihin hakeutumista koskevien ohjauspalveluiden kehittämiseen ja tarjoamiseen. Tarkoituksena on, että korkeakoulut kehittävät kokeilun aikana yhteiset ohjauksen käytännöt. Ohjaukseen voisi sisältyä sekä ryhmille suunnattua ohjausta että yksilöohjausta. Ohjauksella tuettaisiin avoimina korkeakouluopintoina suoritettavien opintojen suunnittelua ja suorittamista. Koska korkeakoulujen koulutustarjonta ja tutkinnon suorittaneiden työskentelymahdollisuudet ovat hyvin laajat, nuorilla ei useinkaan ole ennalta kattavaa kuvaa korkeakoulutustarjonnasta ja koulutuksen jälkeisistä työskentelymahdollisuuksista. Suosituimmat hakukohteet ovatkin usein koulutusaloilla, joilla on helposti tunnistettavia ammatteja.

Ohjauksen tavoitteena olisi tuottaa opiskelijoille kokonaiskuva tarjottavista opinnoista ja opintokokonaisuuksista sekä opiskelusta koulutusosalalla. Toisen asteen oppilaitoksilla ei ole mahdollisuutta esitellä laajaa ja uusiin osaamistarpeiden mukaan jatkuvasti muuttuvaa korkeakoulutuksen tarjontaa yhtä kattavasti kuin korkeakouluilla. Korkeakoulut voisivat tuoda sekä ohjauksessa että avoimen korkeakoulutuksen koulutustarjonnassa esiin tutkimus- ja kehittämistoiminnan myötä syntyneitä uusia koulutusaloja tai muusta syystä nuorten vähemmän tuntemia koulutusmahdollisuuksia. Ohjaus tukisi myös korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen hakeutumista, koska opintosetelin avulla opiskelijalla olisi parempi kokonaiskuva korkeakoulujen tutkintoon johtavan koulutuksen tarjonnasta.

Esitetyssä säännöksessä tarkoitettu korkeakoulujen ohjaus liittyy opintosetelikokeilun puitteissa suoritettaviin avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin sekä opintosetelin käyttöön ja kokeilun tavoitteiden toteuttamiseen. Esityksessä ei ole tarkoitus säätää avoimeen korkeakouluopetukseen tai tutkintokoulutukseen liittyvästä yleisestä opinto-ohjauksesta. Avoimeen korkeakouluopetukseen liittyvä ohjaus ei nykyisellään ole kaikilta osin vakiintunutta tai yhtenäistä ja opintosetelikokeilun yhteydessä ohjaukäytäntöjä on tarkoitus kehittää ja vahvistaa.

Siirtymävaiheen ohjaus lukioista ja ammatillisesta koulutuksesta korkeakouluihin on Suomessa moniammatillista yhteistyötä, jossa vastuu jakautuu korkeakoulujen lisäksi toisen asteen oppilaitoksille ja Ohjaamoille. Siirtymävaiheen ohjaus muodostaa ketjun, jossa toisen asteen oppilaitokset ohjaavat nuoria jatko-opintoihin valmistautumisessa, hakeutumisessa ja urasuunnittelussa, korkeakoulut tukevat nuorta hakuprosessissa ja opintojen käynnistyessä, ja Ohjaamo täydentää palvelutarjontaa erityisesti niille nuorille, jotka tarvitsevat monialaista tukea koulutukseen tai työelämään kiinnittymisessä.

Opintoihin tulisi ilmoittautua kahden vuoden kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin henkilölle 1 momentin perusteella syntyy oikeus opintoseteliin. Oikeus opintosetelin käyttämiseen näin ollen alkaa, kun kaikki 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät ja korkeakoulujen yhteishaun tuloksista ja opiskelupaikan vastaanottamistiedoista käy ilmi, ettei henkilö ole saanut tutkinnonsuorittamisoikeutta. Ehdotettavan kahden vuoden käyttöajan tarkoituksena on tukea nuorta toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa. Kahden vuoden käyttöaika antaisi joustavan mahdollisuuden opintojen suorittamiseen myös työssäkäynnin ohella sekä huomioisi myös asevelvollisuuden suorittamisen. Käyttöajan sitominen oikeuden syntymiseen kytkee käyttöajan nimenomaisesti siihen ajankohtaan, jolloin henkilö tosiasiallisesti voi käyttää opintoseteliä sekä varmistaa, että kaikilla opintoseteliin oikeutetuilla on yhtäläinen ja täysimääräinen kahden vuoden käyttöaika riippumatta siitä, milloin he ovat suorittaneet toisen asteen tutkinnon suhteessa kokeilun voimassaoloon.

Oikeus opintoseteliin ei luo subjektiivista oikeutta suorittaa tiettyjä avoimen korkeakouluopetuksen opintoja. Opintosetelin perusteella ei myöskään voida poiketa avoimen korkeakouluopetuksen tavanomaisista opinto-oikeuden myöntämisessä noudatettavista menettelyistä, eikä opiskelijoita voida asettaa etusijajärjestykseen opintojen rahoitusmuodon, kuten opintosetelin tai kurssimaksun, perusteella.

Opinnot, joihin on ilmoittauduttu ja jotka on maksettu opintoseteliä hyödyntäen, suoritetaan korkeakoulun myöntämän ajallisesti rajatun opinto-oikeuden mukaisesti eli ne voidaan suorittaa loppuun riippumatta opintosetelin käyttöoikeuden voimassaolosta.

## 7.2 Ammattikorkeakoululaki

**12 b §.** *Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteli.* Pykälässä säädettäisiin määräaikaisesta avoimen korkeakouluopetuksen opintosetikokeilusta, jossa toiselta asteelta valmistuvat ja ilman korkeakoulupaikkaa jäävät nuoret voisivat osallistua maksutta enintään 30 opintopisteen laajuiseen avoimeen korkeakouluopetukseen. Säännös koskisi sekä avoimen yliopisto-opetuksen että avoimen ammattikorkeakouluopetuksen opintoja ja se ehdotetaan lisättäväksi sekä yliopistolakiin että ammattikorkeakoululakiin sisällöltään yhteneväisenä. Ehdotettava väliaikainen pykälä sijoitettaisiin ammattikorkeakoululakiin opetuksen maksuttomuutta ja muuta toimintaa koskevia maksuja koskevan 12 §:n ja hakemusmaksuja koskevan 12 a §:n jälkeen.

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

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

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin opintoseteliin oikeutetusta kohderyhmästä. Opintoseteliin olisivat oikeutettuja henkilöt, jotka ovat alle 29-vuotiaana suorittaneet Suomessa ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa, ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon, 1 päivänä joulukuuta 2025 ja 31 päivänä heinäkuuta 2028 välisenä aikana. Ensimmäisellä toisen asteen tutkinnolla tarkoitetaan henkilön ensimmäistä Suomessa suorittamaa toisen asteen tutkintoa, joko ylioppilastutkinnosta annetun lain (502/2019) mukaista ylioppilastutkintoa tai ammatillisesta koulutuksesta annetun lain (531/2017) mukaista ammatillista tutkintoa. Ylioppilastutkinnosta annetun lain 25 §:n mukaan lukiolaissa tarkoitetun koulutuksen päätteeksi suoritettu International Baccalaureate- (IB), Reifeprüfung- (RP) tai Deutsche Internationale Abitur (DIA) -tutkinto sekä Eurooppa-koulujen eurooppalainen ylioppilastutkinto European Baccalaureate (EB) tuottavat samat oikeudet kuin ylioppilastutkinnon suorittaminen. Mainitun pykälän mukaisen tutkinnon suorittaneet olisivat siten oikeutettuja opintoseteliin vastaavin ehdoin kuin ylioppilastutkinnon suorittaneet.

Jos henkilö on aiemmin suorittanut jonkin toisen asteen tutkinnon, hän ei olisi oikeutettu opintoseteliin, vaikka suorittaisi uuden toisen asteen tutkinnon pykälässä määritellyn ajanjakson aikana. Rajausta kohdistaisi kokeilun nimenomaisesti niihin nuoriin, jotka siirtyvät ensimmäistä kertaa toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheeseen. Toisen asteen tutkinnon suorittamisaikaa koskeva rajausta perustuu kohorttiajatteluun ja kokeilun rajallisiin resursseihin ja sillä varmistetaan, että kokeilu kohdistuu ajallisesti rajattuun joukkoon ja että sen vaikutuksia voidaan arvioida luotettavasti.

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

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

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

Ylioppilastutkinnolla on useita valmistumispäiviä vuodessa. Ylioppilastutkinnon suorittaminen edellyttää, että tutkinnon edellyttämät kokeet on suoritettu ja lukion oppimäärän opinnot ovat valmiit. Syksyn 2025 ylioppilastutkintojen varsinainen valmistumispäivä on ollut 5.12.2025. Kevään 2028 ylioppilastutkintojen varsinainen valmistumispäivä on viikon 22 lauantai (3.6.2028) ja viimeinen valmistumispäivä viikon 24 keskiviikko (14.6.2028). Kokeiluun osallistuisivat syksyn 2025 ylioppilaista siten vain syksyn varsinaisena valmistumispäivänä (5.12.) tutkinnon suorittaneet. Tämä tarkoittaa, että syksyn 2025 ylioppilaista ne, jotka ovat suorittaneet ylioppilastutkinnon kokeet keväällä 2025 tai aiemmin, mutta jotka ovat suorittaneet lukion oppimäärän esimerkiksi vasta kesällä tai elokuussa 2025 ja sen vuoksi suorittaneet ylioppilastutkinnon syyskuussa 2025 eli ennen syksyn varsinaista valmistumispäivää, jäisivät kokeilun ulkopuolelle. Ammatillisia tutkintoja voidaan suorittaa ympäri vuoden, mutta niitä koskisi ylioppilastutkintoja vastaava suorittamisaikavaatimus eli tutkinto on tullut suorittaa aikavälillä 1.12.2025–31.7.2028. Myös ns. kaksois- ja kolmostutkintoa suorittavien osalta edellytyksenä on, että ensimmäinen toisen asteen tutkinto on suoritettu mainitulla aikavälillä. Kaksoistutkinnolla tarkoitetaan ammatillisen perustutkinnon sekä ylioppilastutkinnon suorittamista rinnakkain ja samanaikaisesti. Kaksoistutkinnossa opiskellaan ammatillinen tutkinto sekä lukio-opintoja ja osallistutaan ylioppilaskirjoituksiin. Niin sanotussa kolmoistutkinnossa opiskellaan lukion oppimäärä, ylioppilastutkinto ja ammatillinen perustutkinto. Kaksois- tai kolmoistutkintoa suorittava, joka on suorittanut ensimmäisen kaksois- tai kolmoistutkintoon kuuluvista tutkinnoista mainitulla aikavälillä, on oikeutettu opintoseteliin ja voi käyttää sitä 2 momentissa säädetyin käyttöajan puitteissa myös samaan aikaan kuin suorittaa kaksois- tai kolmoistutkintoon kuuluvaa toista tutkintoa. IB- ja EB-tutkinnot suoritetaan kesä-heinäkuun vaihteessa ja RP- ja DIA-tutkinnot samaan aikaan ylioppilastutkinnon kanssa viikolla 22. Syksyn IB-tutkinnot suoritetaan joulukuun puolivälissä.

Ensimmäisen toisen asteen tutkinnon suorittamisaikavaatimuksen lisäksi edellytyksenä olisi, että henkilö on hakenut korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä

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

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

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

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

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

Työttömyysturvalain (1290/2002) mukaan työttömyystuen saamisen yhtenä ehtona alle 25-vuotiaiden vailla ammatillista tutkintoa tai korkeakoulututkintoa olevilla on, että hän on hakenut vähintään kahteen syksyllä alkavaan ammatillisia valmiuksia antavaan koulutukseen. Lisäksi jos hän on saat kutsun valintakokeeseen, hänellä on velvollisuus osallistua siihen. Koska opintoseteliä koskeva hakuvelvoite ei vastaa työttömyystuen hakuvelvoitteita, opintosetelikokeilua koskevassa viestinnässä on tarpeen korostaa näiden hakuvelvoitteiden eroa. Tällä varmistetaan, ettei nuori erehdyksessä hae vain yhteen hakukohteeseen opintosetelin vuoksi ja menetä sen vuoksi työttömyystuen edellytykset täyttävää asemaansa. Täyttämällä työttömyystuen saamisen ehtona olevan hakuvelvoitteen, nuori täyttää samalla myös opintoseteliin liittyvän hakuvelvoitteen.

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin opintosetelin käytöstä, enimmäislaajuudesta ja käyttöajasta. Opintoseteliin oikeutettu saisi suorittaa maksutta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tarjoamia yhteensä 30 opintopisteen laajuisia suomen- tai ruotsinkielisiä avoimen korkeakouluopetuksen opintoja, jotka voivat olla joko eri koulutusalojen yksittäisiä opintojaksoja tai yhden koulutusalan laajempia opintokokonaisuuksia, esimerkiksi polku- ja väyläopintoja.

Opintoseteliä voisi käyttää yhden tai useamman korkeakoulun opintoihin. Opintosetelin 30 opintopisteen enimmäislaajuus vastaisi noin yhden lukukauden (puolen vuoden) päätoimisia opintoja ja olisi mitoitettu tukemaan kokeilun tavoitetta tarjota rajattu, ohjattu ja tavoitteellinen mahdollisuus tutustua eri koulutusalojen korkeakouluopintoihin sekä osallistumisen polku- ja väyläopintoihin ilman, että opintoseteli muodostaa vaihtoehdon tutkinto-opiskelulle. Näin rajattuna enimmäislaajuus edistäisi siirtymää korkeakoulujen tutkintokoulutukseen eikä viivästyttäisi tutkinto-opintojen aloittamista. Ehdotettu maksuttomien opintojen enimmäislaajuus koskisi vain opintosetelikokeilua ja korkeakoulut voisivat omilla päätöksillään tarjota avoimen korkeakoulutuksen opintoja maksuttomasti kokeilua laajemminkin kaikille, kuten nykyisinkin.

Opintosetelillä maksuttomasti suoritettavat opinnot rajattaisiin suomen- tai ruotsinkieliseen avoimeen korkeakouluopetukseen. Rajauksen tavoitteena on tukea erityisesti kansalliskielillä suoritettavan tutkintokoulutuksen saavutettavuutta. Korkeakouluilla on velvollisuus järjestää tutkintoon johtavaa koulutusta opetus- ja tutkintokielillään suomeksi ja/tai ruotsiksi, minkä lisäksi ne voivat halutessaan järjestää koulutusta myös muilla kielillä. Valtaosa Suomessa tarjottavasta tutkintokoulutuksesta on suomen- ja ruotsinkielistä, eikä näistä tutkinnoista peritä lukuvuosimaksuja. Rajaus on tältä osin linjassa tutkintokoulutusta koskevan maksuttomuuden kanssa ja vahvistaa opintosetelikokeilun kytkeytymistä kansalliskielisiin tutkintoihin.

Lisäksi rajaus tukee kokeilun tavoitetta kohdentaa opintosetelin käyttö niihin nuoriin, joilla on tosiasialliset edellytykset ja aikomus hyödyntää avoimen korkeakouluopetuksen opintoja

väylänä tutkintokoulutukseen Suomessa. Englanninkieliset avoimen korkeakouluopetuksen opinnot muodostavat osin erillisen tarjontakokonaisuuden, joka palvelee myös muita kansainvälisiä koulutuksellisia tavoitteita. Opintosetelikokeilua ei ole tarkoitettu tällaisen tarjonnan yleiseksi rahoitusinstrumentiksi, vaan ensisijaisesti tutkintokoulutukseen suuntautuvien opintopolkujen tukemiseen kansalliskielillä. Rajauksen vaikutuksia kokeilun kohdentumiseen ja osallistumiseen seurataan kokeilun aikana ja arvioidaan sen mahdollisen jatkokehittämisen yhteydessä.

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

Esitetyn säännöksen mukaan korkeakoulut järjestäisivät myös näihin opintoihin hakeutumiseen ja niiden suorittamiseen liittyvää ohjausta. Korkeakoulujen näkökulmasta tämä tarkoittaa velvoitetta opintoseteliä ja opintoihin hakeutumista koskevien ohjauspalveluiden kehittämiseen ja tarjoamiseen. Tarkoituksena on, että korkeakoulut kehittävät kokeilun aikana yhteiset ohjauksen käytännöt. Ohjaukseen voisi sisältyä sekä ryhmille suunnattua ohjausta että yksilöohjausta. Ohjauksella tuettaisiin avoimina korkeakouluopintoina suoritettavien opintojen suunnittelua ja suorittamista. Koska korkeakoulujen koulutustarjonta ja tutkinnon suorittaneiden työskentelymahdollisuudet ovat hyvin laajat, nuorilla ei useinkaan ole ennalta kattavaa kuvaa korkeakoulutustarjonnasta ja koulutuksen jälkeisistä työskentelymahdollisuuksista. Suosituimmat hakukohteet ovatkin usein koulutusaloilla, joilla on helposti tunnistettavia ammatteja.

Ohjauksen tavoitteena olisi tuottaa opiskelijoille kokonaiskuva tarjottavista opinnoista ja opintokokonaisuuksista sekä opiskelusta koulutusosalalla. Toisen asteen oppilaitoksilla ei ole mahdollisuutta esitellä laajaa ja uusiin osaamistarpeiden mukaan jatkuvasti muuttuvaa korkeakoulutuksen tarjontaa yhtä kattavasti kuin korkeakouluilla. Korkeakoulut voisivat tuoda sekä ohjauksessa että avoimen korkeakoulutuksen koulutustarjonnassa esiin tutkimus- ja kehittämistoiminnan myötä syntyneitä uusia koulutusaloja tai muusta syystä nuorten vähemmän tuntemia koulutusmahdollisuuksia. Ohjaus tukisi myös korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen hakeutumista, koska opintosetelin avulla opiskelijalla olisi parempi kokonaiskuva korkeakoulujen tutkintoon johtavan koulutuksen tarjonnasta.

Esitetystä säännöksessä tarkoitettu korkeakoulujen ohjaus liittyy opintosetelikokeilun puitteissa suoritettaviin avoimen korkeakouluopetuksen opintoihin sekä opintosetelin käyttöön ja kokeilun tavoitteiden toteuttamiseen. Esityksessä ei ole tarkoitus säätää avoimeen korkeakouluopetukseen tai tutkintokoulutukseen liittyvästä yleisestä opinto-ohjauksesta. Avoimeen korkeakouluopetukseen liittyvä ohjaus ei nykyisellään ole kaikilta osin vakiintunutta

tai yhtenäistä ja opintosetelikokeilun yhteydessä ohjauskäytäntöjä on tarkoitus kehittää ja vahvistaa.

Siirtymävaiheen ohjaus lukioista ja ammatillisesta koulutuksesta korkeakouluihin on Suomessa moniammatillista yhteistyötä, jossa vastuu jakautuu korkeakoulujen lisäksi toisen asteen oppilaitoksille ja Ohjaamoille. Siirtymävaiheen ohjaus muodostaa ketjun, jossa toisen asteen oppilaitokset ohjaavat nuoria jatko-opintoihin valmistautumisessa, hakeutumisessa ja urasuunnittelussa, korkeakoulut tukevat nuorta hakuprosessissa ja opintojen käynnistyessä, ja Ohjaamo täydentää palvelutarjontaa erityisesti niille nuorille, jotka tarvitsevat monialaista tukea koulutukseen tai työelämään kiinnittymisessä.

Opintoihin tulisi ilmoittautua kahden vuoden kuluessa siitä ajankohdasta, jolloin henkilölle 1 momentin perusteella syntyy oikeus opintoseteliin. Oikeus opintosetelin käyttämiseen näin ollen alkaa, kun kaikki 1 momentissa säädetyt edellytykset täyttyvät ja korkeakoulujen yhteishaun tuloksista ja opiskelupaikan vastaanottamistiedoista käy ilmi, ettei henkilö ole saanut tutkinnonsuorittamisoikeutta. Ehdotettavan kahden vuoden käyttöajan tarkoituksena on tukea nuorta toisen asteen ja korkeakoulutuksen nivelvaiheessa. Kahden vuoden käyttöaika antaisi joustavan mahdollisuuden opintojen suorittamiseen myös työssäkäynnin ohella sekä huomioisi myös asevelvollisuuden suorittamisen. Käyttöajan sitominen oikeuden syntymiseen kytkee käyttöajan nimenomaisesti siihen ajankohtaan, jolloin henkilö tosiasiallisesti voi käyttää opintoseteliä sekä varmistaa, että kaikilla opintoseteliin oikeutetuilla on yhtäläinen ja täysimääräinen kahden vuoden käyttöaika riippumatta siitä, milloin he ovat suorittaneet toisen asteen tutkinnon suhteessa kokeilun voimassaoloon.

Oikeus opintoseteliin ei luo subjektiivista oikeutta suorittaa tiettyjä avoimen korkeakouluopetuksen opintoja. Opintosetelin perusteella ei myöskään voida poiketa avoimen korkeakouluopetuksen tavanomaisista opinto-oikeuden myöntämisessä noudatettavista menettelyistä, eikä opiskelijoita voida asettaa etusijajärjestykseen opintojen rahoitusmuodon, kuten opintosetelin tai kurssimaksun, perusteella.

Opinnot, joihin on ilmoittauduttu ja jotka on maksettu opintoseteliä hyödyntäen, suoritetaan korkeakoulun myöntämän ajallisesti rajatun opinto-oikeuden mukaisesti eli ne voidaan suorittaa loppuun riippumatta opintosetelin käyttöoikeuden voimassaolosta.

## **8 Voimaantulo**

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

Lakien voimassaoloaika ulottuisi 31 päivään heinäkuuta 2030, jotta kaikille opintoseteliin oikeutetuille henkilöille voidaan turvata lakiehdotuksen mukainen kahden vuoden käyttöaika. Viimeiset opintosetelioikeuteen johtavat toisen asteen tutkinnot voidaan suorittaa 31 päivään heinäkuuta 2028 saakka, joiden osalta oikeus opintoseteliin voi syntyä kevään 2028 yhteishaussa. Kahden vuoden käyttöaika tällaisissa tapauksissa ulottuu kesälle 2030.

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

## 9 Toimeenpano ja seuranta

### 9.1 Toimenpano ja viestintä

#### 9.1.1 Toimeenpano

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

Esityksen mukaisen kokeilun toimeenpanemiseksi korkeakoulut, korkeakoulujen yhteisen Digivisio 2030-hankkeen hanketoimisto sekä Opetushallitus ovat käynnistäneet opintosetelin digitaalisen toteutuksen Opin.fi-palveluun tiiviissä yhteistyössä korkeakoulujen järjestelmäkehityksen kumppaneiden (Funidata Oy, Peppi-konsortio, Eduix Oy) kanssa. Tavoitteena on toteuttaa kokeilun edellyttämä digitaalinen ratkaisu hallitusti, yhdenmukaisesti ja nuorelle selkeänä kokonaisuutena.

Opintosetelin käyttö koostuu kahdesta päävaiheesta: sen aktivoinnista Opin.fi-palvelussa sekä sen käyttämisestä korkeakoulujen verkkokaupoissa avoimen korkeakouluopetuksen ilmoittautumiseen maksutta. Aktivointi edellyttää nuoren tunnistamista Suomi.fi-palvelussa sekä oikeuden tarkistamista KOSKI-tietovarannon ja opiskelijavalintarekisterin tietojen perusteella. Suomi.fi-tietojen kautta voidaan päätellä nuoren ikä toiselta asteelta valmistumisen hetkenä. Toiselta asteelta valmistumisen sekä yhteishaun haku- ja valintatietojen tarkistamista varten Opetushallitus toteuttaa tietosisältöihin perustuvan datapaketin, joka mahdollistaa oppijakohtaisen oikeuden tarkistamisen ja kohdentamisen yksilön suostumuksen perusteella rajapintojen kautta. Opetushallituksen datapaketti mahdollistaa oikeuden tarkistamisen taustalle nuoren toiselta asteelta valmistumista ja sen ajankohtaa kuvaavat tiedot sekä yhteishaussa hakemiseen ja valintaan liittyvät tiedot. Antaessaan suostumuksen näiden tietojen tuomiseen, nuori hyväksyy, että tietojen pohjalta hänen oikeutensa opintoseteliin tarkistetaan, ja mikäli nuori on oikeutettu seteliin, hänelle aktivoidaan opintosetelisaldoa 30 opintopisteen arvosta. Opin.fi ei arvioi tai ota kantaa kyseisen datapaketin tietosisältöjen oikeellisuuteen, vaan tiedontuotannon vastuut jatkuvat aiemmin sovitulla tavalla näiden tietovarantojen osalta. Opin.fi voi kuitenkin esittää nuorelle syyt, miksi käytössä olevan datan pohjalta nuorelle ei tunnusteta oikeutta opintoseteliin eikä sitä voida aktivoida hänen käyttöönsä. Esimerkki tällaisesta tilanteesta voisi olla, että nuori on ottanut vastaan tutkinto-opiskelupaikan yhteishaussa taikka hän on valmistunut toiselta asteelta eri ajankohtana, kuin laissa on määritelty.

Opintosetelin hyödyntämisessä Opin.fi-palvelu toimii verkkopankkimaksujen rinnalla uutena maksupalveluna, jonka kautta nuori ilmoittautuu maksutta avoimen korkeakoulutuksen opintojaksolle korkeakoulun verkkokaupassa. Korkeakoulut tuovat opintotarjontansa Opin.fi-palveluun rajapintojen kautta. Kaikki korkeakoulut ovat ottaneet ratkaisun käyttöön jo aiemmin ja heillä on tekniset edellytykset tuoda tarjontaansa palveluun viiveettä. Opintoseteli, sen saldo ja sillä maksaminen perustuu opintopisteisiin, ei euromääräisiin arvoihin. Ratkaisu ei korvaa korkeakoulujen ilmoittautumisjärjestelmiä, vaan integroituu niihin kevyesti vaihtoehdoisen maksumuodon tasolla. Käytännössä nuori siirtyy hyväksymään ilmoittautumiseen liittyvän maksun Opin.fi-palveluun opintopistesaldoltaan, mikä mahdollistaa ilmoittautumisen maksutta. Opintoseteliin oikeutetun nuoren ilmoittautuessa maksutta korkeakoulun avoimeen tarjontaan, opintosetelisaldo vähenee sillä hetkellä, kun oppija hyväksyy maksun ja palaa Opin.fi-

maksupalvelusta korkeakoulun verkkokauppaan suorittamaan ilmoittautumisen kokonaisprosessin osaltaan loppuun. Tilanne on täysin verrannainen esimerkiksi verkkokauppamaksamiseen.

Nuorelle Opin.fi-palvelu luo mahdollisuuden seurata oman opintopistesaldon tilannetta eli siihen perustuneita maksutapahtumia, mahdollisia saldon palautuksia, sekä jäljellä olevaa käyttöaikaa ja saldoa.

Korkeakouluille Opin.fi admin-palvelu mahdollistaa opintoseteli-maksumuodolla maksutta ilmoittautuneille nuorille tehtävät saldon korjaukset tilanteissa, joissa korkeakoulun avoimen korkeakouluopetuksen maksuehtojen mukaan nuori olisi normaalistikin oikeutettu maksun palautukseen. Näitä tilanteita voivat olla esimerkiksi ilmoittautumisen peruuttaminen lääkärintodistuksen nojalla, taikka opintojakson toteutuksen peruuntuminen esimerkiksi liian vähäisen ilmoittautumismäärän vuoksi. Mikäli korkeakoulu katsoo omien avoimen korkeakouluopetuksen maksuehtojensa mukaan ilmoittautuneen olevan oikeutettu maksun palautukseen, tekee korkeakoulun nimetty käyttäjä palautuksen Opin.fi admin-palvelussa kyseiselle maksutapahtumalle, jolloin nuoren saldoon tehdään korjaus tältä osin.

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

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

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

## 9.1.2 Viestintä

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

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

### 9.1.3 Kokeilun rahoitukseen liittyvä päätöksenteko

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö korvaa korkeakouluille opintoselikokeilussa opiskelijoilta saamatta jääviä maksuja myöntämällä korkeakouluille yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukaista harkinnanvaraista valtionrahoitusta korkeakoulujen maksatuspyyntöjen perusteella. Rahoitus myönnetään korkeakouluille kohdejoukkoon kuuluvien nuorten opin.fi -palvelussa tekemien lain mukaisten ilmoittautumisten (ilmoittaututtujen opintopisteiden määrä) perusteella. Korkeakoulut toimittavat opetus- ja kulttuuriministeriölle yhteisin määräajoin maksatuspyyntönsä, johon sisältyy tieto lain mukaan ilmoittaututuista opintopisteistä ja niiden perusteella määräytyvä korvaus. Opetus- ja kulttuuriministeriö varmentaa maksatuspyyntötiedot Opin.fi-palvelun kokoaman datan avulla ennen rahoituspäätöksen tekoa ja maksatusta korkeakouluille.

## 9.2 Kokeilun seuranta ja arviointi

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

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

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

Lisäksi on tarkoitus, että opintoselikokeilun vaikutuksia arvioidaan osana laajempaa koulutustason nostamiseen tähtäävien toimenpiteiden kokonaisuutta.

## **10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

### **10.1 Johdanto**

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

### **10.2 Kokeilulainsäädäntö perusoikeuksien ja yhdenvertaisuuden kannalta**

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

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

### **10.3 Yhdenvertaisuus (PL 6 §)**

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

Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään korostanut, että kokeiluissa erilainen kohtelu on mahdollista, jos se on asiallisesti perusteltua ja väliaikaista ja jos kokeilukriteerit ja soveltamisala säädetään laissa (PeVL 58/2001 vp; PeVL 11/2002 vp; PeVL 70/2002 vp). Tässä

esityksessä ikärajuukselle ja ajalliselle kohorttirajaukselle on esitetty koulutuspoliittiset perusteet ja lisäksi laki on määräaikainen ja sen vaikutukset arvioidaan erikseen. Esityksessä on erikseen huolehdittu siitä, ettei oikeus opintoseteliin muodosta kannustinta viivästyttää tutkinto-opintoja – opintojen enimmäislaajuus on rajattu 30 opintopisteeseen ja käyttöaika kahteen vuoteen eikä avoimien korkeakouluopintojen suorittaminen luo automaattista oikeutta tutkinto-opiskelijaksi. Nämä rajoitukset tukevat perustuslakivaliokunnan yleistä suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusarviointia kokeilusääntelyssä ja esitys täyttää perustuslakivaliokunnan edellyttämän hyväksyttävän perusteen ja suhteellisuusvaatimuksen yhdenvertaisuuden kannalta.

Kokeilun kohderyhmä ehdotetaan rajattavaksi niihin henkilöihin, jotka ovat suorittaneet ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa 1.12.2025–31.7.2028 välisenä aikana. Tämä rajaus merkitsee, että esimerkiksi keväällä 2025 tutkinnon suorittanut ei ole oikeutettu opintoseteliin, vaikka hänen ikänsä ja elämäntilanteensa olisivat samankaltaiset kuin joulukuussa 2025 valmistuneella. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan kokeilulainsäädäntö voi merkitä poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta, kun rajaus on asiallisesti perusteltu kokeilun tarkoituksen kannalta, täsmällisesti säädetty ja aidosti määräaikainen (PeVL 19/1997 vp, PeVL 58/2001 vp, PeVL 11/2002 vp, PeVL 70/2002 vp). Toisen asteen tutkinnon suorittamisaikaa koskeva rajaus on välttämätön, jotta kokeilu voidaan toteuttaa hallittavasti ja sen tuloksista voidaan tehdä vertailukelpoisia johtopäätöksiä. Näin ollen rajaus täyttää PeVL:n edellyttämän hyväksyttävän perusteen ja suhteellisuusvaatimuksen.

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

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

Esityksen mukaan opiskelupaikkaa tulisi kuitenkin hakea viimeistään kevään 2028 yhteishauissa. Tämä perustuu kokeilun rajalliseen keston. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa myös loppuvuodesta 2027 ja keväällä 2028 valmistuvien nuorten osallistuminen

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

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

#### **10.4 Sivistykselliset oikeudet (PL 16 §)**

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

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

Valmistelussa on tunnistettu, että opintosetelin saamisen edellytyksenä olevaan hakuvelvoitteeseen voi liittyä nuorten kokemaa painetta tilanteissa, joissa koulutusalan valinta on vielä kesken tai sopivia hakukohteita ei ole tarjolla juuri siinä yhteishaussa, jossa velvoite tulee täyttää. Näiden vaikutusten on arvioitu lieventyvän usealla tavalla. Ensinnäkin velvoite kohdistuu vain opintosetelin saamiseen, eikä se estä nuorta hakemasta myöhemmissä haisuissa toivottuihin hakukohteisiin. Toiseksi velvoite voidaan täyttää sellaisessa yhteishaussa, jossa koulutustarjonta on valtakunnallisesti kattavin (kevään yhteishaku). Kolmanneksi opintoseteli oikeuttaa ohjaukseen, jonka tavoitteena on tukea nuoren tarkoituksenmukaisia

koulutusvalintoja ja vähentää valinnan kuormittavuutta. Näin velvoite ei muodostu kohtuuttomaksi eikä johda perustuslain 6 §:n tai 16 §:n vastaiseen lopputulokseen.

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

### **10.5 Säättämisjärjestys**

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

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

## Laki

### yliopistolain väliaikaisesta muuttamisesta

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

8 b §

#### *Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteli*

Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteliin ovat oikeutettuja henkilöt, jotka ovat alle 29-vuotiaana suorittaneet Suomessa ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa, ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon, 1 päivän joulukuuta 2025 ja 31 päivän heinäkuuta 2028 välisenä aikana ja jotka ovat hakeneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja tämän lain voimaantulon jälkeen, mutta eivät ole saaneet tai vastaanottaneet opiskelupaikkaa. Opiskelupaikkaa tulee kuitenkin hakea viimeistään kevään 2028 yhteishaussa.

Opintoseteliin oikeutettu voi suorittaa maksutta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tarjoamia yhteensä 30 opintopisteen laajuisia suomen- tai ruotsinkielisiä avoimen korkeakouluopetuksen opintoja. Yliopisto järjestää opintoihin hakeutumiseen ja niiden suorittamiseen liittyvää ohjausta. Opintoihin tulee ilmoittautua kahden vuoden kuluessa siitä, kun henkilölle on 1 momentin perusteella syntynyt oikeus opintoseteliin.

Tämä laki tulee voimaan päivänä 20 ja on voimassa 31 päivään heinäkuuta 2030.

2.

## Laki

### ammattikorkeakoululain väliaikaisesta muuttamisesta

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

12 b §

#### *Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteli*

Avoimen korkeakouluopetuksen opintoseteliin ovat oikeutettuja henkilöt, jotka ovat alle 29-vuotiaana suorittaneet Suomessa ensimmäisen toisen asteen tutkintonsa, ylioppilastutkinnon tai ammatillisen tutkinnon, 1 päivän joulukuuta 2025 ja 31 päivän heinäkuuta 2028 välisenä aikana ja jotka ovat hakeneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa viimeistään siinä kevään yhteishaussa, joka järjestetään tutkinnon suorittamisen ja tämän lain voimaantulon jälkeen, mutta eivät ole saaneet tai vastaanottaneet opiskelupaikkaa. Opiskelupaikkaa tulee kuitenkin hakea viimeistään kevään 2028 yhteishaussa.

Opintoseteliin oikeutettu voi suorittaa maksutta ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen tarjoamia yhteensä 30 opintopisteen laajuisia suomen- tai ruotsinkielisiä avoimen korkeakouluopetuksen opintoja. Ammattikorkeakoulu järjestää opintoihin hakeutumiseen ja niiden suorittamiseen liittyvää ohjausta. Opintoihin tulee ilmoittautua kahden vuoden kuluessa siitä, kun henkilölle on 1 momentin perusteella syntynyt oikeus opintoseteliin.

Tämä laki tulee voimaan                      päivänä 20                      ja on voimassa 31 päivään heinäkuuta 2030.

Helsingissä 21.5.2026

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Tiede- ja kulttuuriministeri Mari-Leena Talvitie