

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 50/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 244/2014 vp) täydentämisestä

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä marraskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 244/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Eduskunta on 9 päivänä joulukuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 244/2014 vp) täydentämisestä (HE 308/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokun-

taan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Immo Aakkula, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Mikael Hidén
- hallintotieteiden tohtori Pauli Rautiainen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— professori Tarmo Miettinen.

HALLITUKSEN ESITYKSET

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 244/2014 vp)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia korkeakouluopintoihin pääsyn sujuvoittamiseksi. Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin ehdotetaan muun muassa lisättäväksi säännökset, joiden mukaan osa yhteishaussa tarjolla olevista opiskelupaikoista varataan niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa tai vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskeluoikeutta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015, siirto-opiskelijoita koskeva sääntely kuitenkin 1 päivänä elokuuta 2015.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon, 16 §:n turvaamien sivistyksellisten oikeuksien ja 123 §:n turvaaman yliopistojen itsehallinnon kannalta. Hallitus katsoo, että lait voidaan säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Koska asia voi kuitenkin olla tulkinnanvarainen, esityksestä tulee hal-

lituksen mukaan hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 244/2014 vp) täydentämisestä (HE 308/2014 vp)

Hallituksen esityksessä on kyse aiemmin annetun hallituksen esityksen (HE 244/2014 vp) täydentämisestä. Korkeakoulukelpoisuuden tarkistamisesta sekä tukipalveluiden järjestämisestä aiheutuvien lisäkustannusten kattamiseksi yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisätäisiin säännökset lukukausikohtaisen hakemuksen käsittelymaksun perimisestä muun kuin EU/ETA-alueen valtioiden tai Sveitsin koulutusjärjestelmiin kuuluvan, korkeakoulukelpoisuuden tuottavan koulutuksen suorittaneilta hakijoilta.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2016.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 16 §:n turvaamien sivistyksellisten oikeuksien kannalta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 244/2014 vp)

Opiskelijakiintiöt, syrjintäkielto ja sivistykselliset oikeudet. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 36 b §:n mukaan yliopiston on yhteishaussa varattava osa opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai

ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa. Yliopistojen tulee kuitenkin turvata asianmukainen mahdollisuus päästä koulutukseen myös korkeakoulututkinnon suorittaneille ja opiskelupaikan vastaanottaneille. Yliopiston tulee huolehtia siitä, että eri hakijaryhmiin kuuluvien mahdollisuudet opiskelupaikan saamiseen eivät muodostu hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta kohtuuttoman erilaisiksi. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon eri hakijaryhmiin kuuluvien osuus hakijoista, mahdollisuus siirtyä opintoihin muutoin kuin

yhteishaun kautta ja muut näihin rinnastettavat seikat. Ammattikorkeakoulujen osalta ehdotetaan samansisältöistä sääntelyä 2. lakiehdotuksen 28 b §:ään.

Voimassa olevassa yliopistolaissa yliopistoille ja ammattikorkeakoululaissa ammattikorkeakouluille on säädetty mahdollisuus vastaavalaisten ensikertalaisten hakijoiden kiintiöiden muodostamiseen. Nykysääntely on syntynyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 23/2012 vp, PeVL 13/2013 vp), ja säännösten sanamuodot vastaavat perustuslakivaliokunnan asiasta antamassaan lausunnossa hahmoteltua muotoilua (PeVL 13/2013 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta piti edellytyksenä ensikertalaiskiintiön säätämisestä tavallisella lailla sitä, että sääntelyä täsmennettiin niin, ettei hakijoiden eri asemaan asettaminen muodostu käytännössä kohtuuttomaksi. Valiokunta viittasi kannanottonsa tueksi perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieltoon sekä 16 §:n 2 momentin säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Viimeksi mainittu merkitsee valiokunnan mukaan myös elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Valiokunnan mukaan korkeakoulututkinnon suorittaneiden ja korkeakoulupaikan vastaanottaneiden asema ei saanut muodostua kohtuuttomasti heikommaksi kuin ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien. Lisäksi toisen korkeakoulututkinnon suorittamisen ja opiskelualan vaihtamisen tuli olla jatkossakin mahdollista (PeVL 23/2012 vp, s. 2—3).

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 36 b § ja 2. lakiehdotuksen 28 b § vastaa pääosin perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämiä kannanottoja. Olennaisena erona nyky-sääntelyyn on ensikertalaiskiintiön muodostuminen pakolliseksi sekä yliopistoissa että ammattikorkeakouluissa. Tällä ei ole kuitenkaan valiokunnan mielestä ratkaisevaa merkitystä arvioitaessa ehdotuksia perustuslain 6 §:n 2 momentin ja 16 §:n 2 momentin kannalta. Ehdotetut muutokset eivät ole perustuslain mainittujen säännösten kannalta ongelmallisia.

Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että työttömyysturvainsäädäntöön sisältyvää nuorten opiskelupaikan vastaanottovelvoitetta arvioidaan myös opiskelijakiintiösääntelyn kannalta kohtuuttomien tilanteiden välttämiseksi. Tämä johtuu siitä, että opintopaikan vastaanottovelvoitetta koskeva sääntely on säädetty tilanteessa, jossa opiskelijakiintiösääntelyä ei nyt ehdotetussa muodossa ollut.

Yliopistojen itsehallinto. Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Opiskelijakiintiösääntelyä on arvioitava myös tältä kannalta. Ammattikorkeakoulut eivät kuulu kyseisen perustuslain säännöksen piiriin (HE 1/1998 vp, s. 177), joten tältä osin valtiosääntöoikeudellinen arviointi rajoittuu vain ehdotukseen yliopistolain muuttamisesta.

Yliopistojen perustuslaissa turvattu itsehallinto jakautuu yhtäältä tutkimusta ja opetusta koskevaan itsehallintoon, toisaalta taloudellishallinnolliseen autonomiaan. Yliopistojen perustuslaissa turvatun itsehallinnon piiriin kuuluu myös yliopistojen oikeus päättää opiskelijoiden ottamisesta sekä opiskelijavalinnan perusteista. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt korkeakoulujen yhteishakua arvioidessaan huomiota siihen, että yliopistot päättävät jatkossakin opiskelijavalinnoista ja niiden perusteista, minkä vuoksi ehdotus yhteishakumenettelystä ei ole muodostunut ongelmalliseksi perustuslain 123 §:n kannalta (PeVL 23/2012 vp, s. 3).

Ensikertalaiskiintiön säätäminen yliopistoille pakolliseksi merkitsee rajoitusta yliopistojen mahdollisuuteen päättää itsenäisesti opiskelijavalinnan perusteista. Toisaalta rajoitusta lieventää se, että yliopistot saavat ehdotuksen mukaan itsenäisesti päättää kiintiön suuruudesta ottaen kuitenkin huomioon perustuslakivaliokunnan asettaman edellytyksen, jonka mukaan kiintiöt eivät saa asettaa hakijoita kohtuuttomasti eri asemaan. Yliopistot voisivat edelleen vapaasti määritellä muut opiskelijavalintakriteerit ja niiden puitteissa itsenäisesti valita opiskelijat yliopistoon. Ehdotetun kiintiösääntelyn tarkoitus on nopeuttaa korkeakouluopintojen aloittamista

ja turvata mahdollisimman monelle hakijalle opiskelupaikka. Nämä ovat perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan hyväksyttäviä perusteita eri asemaan asettamiselle opiskelijavalinnassa perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (ks. PeVL 23/2012 vp, s. 2).

Kun kiintiösäännös ehdotetulla tavalla muotoiltuna edelleen jättää yliopistoille ratkaisevan päätöksentekovallan opiskelijavalinnasta ja kiintiöiden suuruudesta, valiokunta katsoo, ettei ehdotus ole ongelmallinen myöskään perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvatun yliopistojen itsehallinnon suhteen.

Hallituksen esitys eduskunnalle yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 244/2014 vp) täydentämisestä (HE 308/2014 vp)

Lukukausikohtainen käsittelymaksu, yhdenvertaisuus ja sivistykselliset oikeudet. Hallituksen esityksen mukaan Opetushallitus perii muun kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Sveitsin koulutusjärjestelmän mukaisen koulutuksen perusteella hakevilta lukukausikohtaisen hakemuksen käsittelymaksun, jonka suorittaminen on hakemuksen käsittelemisen edellytys (1. lakiehdotuksen 8 §:n 2 momentti ja 2. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentti).

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt mahdollisena sääntelyä, joka mahdollisti yliopistojen maksujen perimisen vieraskieliseen ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä muulta kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta tai sellaisen valtion kansalaiselta, joka unionin lainsäädännön tai unionia sitovan sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen. Valiokunta piti EU/ETA-valtioiden kansalaisten asettamista muiden ulkomaiden kansalaisia edullisempaan asemaan perustuslain 6 §:n 2 momentin estämättä mahdollisena viitaten sääntelyn liityntöihin Suomea Euroopan unionin jäsenenä sitoviin säädöksiin ja velvoitteisiin ja vastavuoroisuuteen (PeVL 11/2009 vp, s. 7, ks. myös ammattikorkeakoulujen osalta PeVL 13/2009 vp, s. 2).

Ehdotettu käsittelymaksu ei suoraan liity kansalaisuuteen vaan siihen, hakeeko henkilö yliopisto- tai ammattikorkeakoulutukseen muun kuin EU/ETA-alueeseen kuuluvan valtion tai Sveitsin koulutusjärjestelmän mukaisen koulutuksen perusteella. Siten hakemusmaksu voi kohdistua periaatteessa myös Suomen kansalaiseen, joka hakee koulutukseen EU/ETA-alueen ulkopuolella hankkimansa koulutuksen perusteella.

Ehdotusta perustellaan sillä, että hakemuksen käsittelystä aiheutuvat kustannukset eivät ole sidottuja hakijan kansalaisuuteen vaan siihen, minkä maan koulutusjärjestelmän mukainen korkeakoulukelpoisuuden tuottava tutkinto on. Hakemuksen käsittelymaksu on tarkoitettu kattamaan EU/ETA-alueen ulkopuolisten tutkintojen oikeellisuuden tarkistamisen ja korkeakoulukelpoisuuden arvioimiseen liittyvien tukipalvelujen kustannuksia (HE, s. 5). On oletettavaa, että juuri EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien hakijoiden korkeakoulukelpoisuuden tarkistamiseen liittyy sellaisia erityispiirteitä ja suurempia kustannuksia, jotka muodostavat perustuslain 6 §:n 2 momentin tarkoittaman hyväksyttävän perusteen hakijoiden erilaiselle kohtelulle koulustaustan perusteella hakemusmaksun osalta.

Ehdotettua sääntelyä tulee arvioida myös perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Säännöksen merkitystä korostaa se, että hakijamaksun piiriin voivat joutua periaatteessa myös Suomen ja muiden Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaiset. Perusoikeusuudistuksen esitöissä katsottiin, ettei kyseinen perustuslain säännös välttämättä edellyttänyt esimerkiksi muun opetuksen kuin perusopetuksen maksuttomuutta, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään (HE 309/1993 vp, s. 64).

Hakemuksen käsittelymaksun suuruus määräytyisi opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Esityksen liitteenä olevan asetusluonnok-

sen mukaan hakemuksen käsittelymaksun suuruus olisi 100 euroa lukukaudessa/hakija (HE, s. 10). Ehdotetun suuruinen käsittelymaksu ei valiokunnan mielestä muodostu esteeksi tai olennaisesti rajoita mahdollisuutta hakeutua yliopisto- tai ammattikorkeakoulukoulutukseen Suomessa. Ehdotus ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 19 päivänä joulukuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Markus Lohi /kesk
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Elisabeth Naucélér /r
	Tuija Brax /vihr	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Eeva-Johanna Eloranta /sd	Kimmo Sasi /kok
	Ilkka Kantola /sd	Tapani Tölli /kesk
	Pia Kauma /kok	Harry Wallin /sd
	Kimmo Kivelä /ps	vjäs. Simo Rundgren /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.