

Sivistysvaliokunnalle

Korkeakoulujen opiskelijavalintojen muutokset, luottamuksensuoja, suhteellisuusperiaate ja sähköiset valintakokeet

Tässä muistiossa on vastauksia sivistysvaliokunnan 22.4.2020 esittämiin kysymyksiin luottamuksensuojasta, suhteellisuusperiaatteesta, sekä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun oikeudellisista vaikutuksista sähköisten etäkokeiden järjestämiseen.

Muistio täydentää Birgitta Vuorisen sivistysvaliokunnalle 20.4.2020 ja 21.4.2020 toimittamia muistioita.

Luottamuksensuoja ja suhteellisuusperiaate

Korkeakoulujen opiskelijavalinnoista ja niissä noudatettavista valintaperusteista sekä valittavien opiskelijoiden määrästä päättävät yliopistot ja ammattikorkeakoulut perustuslaissa, yliopistolaisissa ja ammattikorkeakoululaissa turvatus itsehallinnon puitteissa. Opetus- ja kulttuuriministeriöllä ei ole toimivaltaa puuttua korkeakoulujen opiskelijavalintojen toimittamista koskevaan päätöksentekoon.

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut noudattavat hallintolakia hoitaessaan julkista hallintotehtävää, myös opiskelijavalinnoissa. Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon yleisistä oikeusperiaatteista, joita myös korkeakoulujen on toiminnassaan noudatettava. Säännöksen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti (ns. *yhdenvertaisuusperiaate*) sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (ns. *tarkoitussidonnaisuuden periaate*). Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia (ns. *objektiviteettiperiaate*) ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (ns. *suhteellisuusperiaate*). Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia (ns. *luottamuksensuojaperiaate*).

Hallintolain 6 §:ssä määritelty **luottamuksensuojaperiaate** turvaa yksityisen henkilön perusteltuja odotuksia ja asemaa etenkin suhteessa viranomaistoiminnan odottamattomiin ja yksityisen henkilön kannalta haitallisiin tai muuten epäedullisiin muutoksiin. Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa, että yksityisellä henkilöllä on oikeus odottaa viranomaiselta oikeusjärjestyksen mukaista, ennakoitavaa ja johdonmukaista päätöksentekoa, joka ei yllätyksellisesti tai takautuvasti muutu. Viranomaisen ratkaisujen tulee samankaltaisissa hallintoasioissa olla samanlaisia. Viranomainen ei siten saa toimenpiteillään puuttua voimassa oleviin oikeussuhteisiin tai muihin oikeutettuihin odotuksiin, ellei siihen ole lakiin perustuvaa toimivaltaa. Luottamuksensuojan kohteena olevat odotukset kohdistuvat paitsi voimassa olevien oikeussuhteiden pysyvyyteen myös siihen, että viranomainen noudattaa sillä olevia velvollisuuksia ja sitoumuksia.

Suhteellisuusperiaate edellyttää, että julkista valtaa käytettäessä otetaan huomioon kohtuullisuuden vaatimus siten, että kun toteutetaan lain sallimia ja asettamia tavoitteita, on valittava sellainen toteuttamiskeino, joka mahdollisimman vähän rajoittaa yksityisen henkilön oikeuksia. Keinojen ja tavoitteiden tulee siis olla oikeassa suhteessa ja erityisesti perusoikeuksia tulee rajoittaa mahdollisimman vähän. Viranomaisen toimien on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikein mitoitettuja.

Perustuslain 22 § velvoittaa julkista valtaa turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijavalintoja koskevien ratkaisujen tulee perustua **perus- ja ihmisoikeuspunnintaan**, jossa pohditaan eri vaihtoehtojen etuja ja haittoja perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Lähtökohtaisesti luottamuksensuojan periaatetta rikotaan, kun valintaperusteita muutetaan hakuajan päättymisen jälkeen. Korkeakoulujen on kuitenkin toisaalta otettava huomioon valintakokeiden järjestämisestä aiheutuva tartuntariski valintakokeisiin osallistuville hakijoille ja korkeakoulun henkilöstölle sekä heidän lähipiirilleen. Mikäli tämä riski on merkittävä, se voi antaa riittävän tuen valintaperusteiden muutoksille esimerkiksi luopumalla fyysisistä pääsykokeista hengen ja terveyden suojelemiseksi.

Opetus- ja kulttuuriministeriö ja korkeakoulut ovat keskustelleet säännöllisesti pandemiatilanteesta ja sen vaikutuksista korkeakoulujen opetuksen ja opiskelijavalintojen järjestämiseen. Opiskelijavalintojen osalta ministeriö on tuonut esille tarpeen tehdä uusien ratkaisujen pohdinnan yhteydessä tarkkaa harkintaa ja vaikutusarvioita. Korkeakoulujen pitää pystyä perustelemaan, miksi valintatavan ja mahdollisesti valintaperusteidenkin muutos ja luottamuksensuojan periaatteen rikkominen on tässä tilanteessa välttämätöntä.

Korkeakoulut ovat 9.4.2020 ilmoittaneet, että perinteisiä valintakokeita ei ole koronatilanteen vuoksi mahdollista järjestää turvallisesti ja että ne tiedottavat muuttuneista valintatavoista 30.4.2020 mennessä. Korkeakoulut ovat siis käytännössä arvioineet terveysturvallisuuden olevan tärkeämpi kuin valintaperusteiden muuttamisesta johtuva luottamuksensuojan menetys.

Korkeakoulut ovat kertoneet valintaperusteiden muuttamisen syyksi pandemiatilanteen vakavuuden, riskiryhmien luotettavan tunnistamisen vaikeuden sekä liikkumiseen ja itse koetilanteeseen liittyvän tartuntariskin¹. Korkeakoulut perustelevat ratkaisuja sillä, että valintakokeita on useita satoja, ja ne koskettavat yhteensä noin 100 000 hakijaa ja aiheuttavat suurten massojen liikkumista sekä eri alueilta saapuvien ihmisten kohtaamisista osin riippumatta siitä, jaetaanko hakijat pieniin tiloihin varsinaista koetta suorittamaan. Hakijoissa voi olla myös riskiryhmiin kuuluvia. Hakijoille aiheutuvan riskin lisäksi korkeakoulut tuovat esille henkilöstön terveyden. Kokeiden jakaminen suunniteltua pienempiin tiloihin moninkertaistaisi tartuntariskille altistettavan henkilöstön määrän, joka korkeakoulutyönantajan olisi määrättävä koetta valvomaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön saamien tietojen mukaan korkeakoulut ovat pyytäneet päätöksenteon tueksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen arviota siitä, millaisin keinoin fyysistä läsnäoloa edellyttävissä valintakokeissa voidaan turvata hakijoiden ja henkilökunnan terveysturvallisuus.

Sähköiset etävalintakokeet ja eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisun (EOAK/1211/4/16) oikeudelliset ratkaisun vaikutukset asiaan

Korkeakoulujen opiskelijavalinnoissa hyödynnetään joitain valvomatta tehtäviä suorituksia. Sellaisia voivat olla esimerkiksi ennakotehtävät, portfoliot ja motivaatiokirjeet. Ammattikorkeakouluilla oli vuosina 2017-2019 käytössään sähköinen ilman kokeen järjestäjän valvontaa tehtävä esivalintakoe SOTE-

¹ <https://www.unifi.fi/uutiset/yliopistojen-kevaan-valintakokeet-muuttuvat-perinteiset-kokeet-korvataan-vaihtoehtoisilla-valintatavoilla/>

alan valinnoissa (ns. SOTELI-esivalintakoe), jonka perusteella hakija pääsi varsinaiseen valvottuun valintakokeeseen.

Kokeen valvomattomuudesta tehtiin joitakin kanteluita eduskunnan oikeusasiamiehelle (EOAK/1211/2016, EOAK/1324/2016, EOAK/2518/2016 ja EOAK/2522/2016. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies punnitsi ratkaisuisaan sekä sähköisen esivalintakokeen puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja ja katsoi, ettei hänellä ollut oikeudellisia edellytyksiä päätyä sellaiseen johtopäätökseen, että esivalintakokeen kontrolloimattomuudesta aiheutuva vilpin mahdollisuus menisi asian arvioinnissa sähköisen esivalintakokeen puolesta puhuvien seikkojen yli ainakaan tavalla, joka estäisi sähköisen esivalinnan käytön jatkossa. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies ei siis katsonut sähköisessä esivalintakokeessa mukana olleiden ammattikorkeakoulujen menetelleen lainvastaisesti tai jättäneen täyttämättä velvollisuutensa. Apulaisoikeusasiamies korosti kuitenkin sitä, että ammattikorkeakoulujen tulee opiskelijavalintamenettelyjään valitessaan punnita perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta eri vaihtoehtojen etuja ja haittoja ja valita sellainen menettely, joka parhaiten turvaa perusoikeuksien toteutumisen ja edistää niitä. Siksi valintakoemenettelyssä tulisi pyrkiä sellaisiin menettelytapoihin, joissa oikeusturvaa mahdollisesti vaarantavien väärinkäytösten riski olisi mahdollisimman pieni. Sikäli kuin sähköisen esivalintakokeen käyttöä jatketaan, sen toimivuutta on aiheellista jatkuvasti seurata ja ryhtyä tarvittaviin kehittämistoimenpiteisiin, jos aihetta siihen ilmenee.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätökset koskivat tilannetta, jossa valvomatonta koetta käytettiin esivalintakokeena toiseen valvottuun hakuvaiheeseen. Yliopistot suunnittelevat käyttävänsä sähköistä valvomatonta valintakoetta esivalintakokeena toiseen valvottuun vaiheeseen. Myös ammattikorkeakoulut harkitsevat kaksivaiheista valintaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan apulaisoikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella etäyhteydellä toteutettavia valintakokeita ei voida lähtökohtaisesti pitää valvomattomuutensa vuoksi lainvastaisina tilanteessa, jossa niiden perusteella ei tehdä lopullista valintaa, vaan ne toimivat esimerkiksi esikarsintana. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisujen perusteella ei sen sijaan voida suoraan ottaa kantaa sellaisiin valvomattomiin kokeisiin, joiden perusteella tehdään lopullinen valinta. Korkeakoulujen tulee huomioida apulaisoikeusasiamiehen antamat ratkaisut ja niissä esitetyt näkemykset omassa päätöksenteossaan.

Valvomatta tehtäviä ennakkotehtäviä, joiden perusteella karsitaan valinnan seuraavaan vaiheeseen kutsuttavia, on yleisesti käytössä muun muassa taidealoilla, eikä valvomattomuus tee menettelystä lainvastaista. Taidealoillakin lopullinen valinta perustuu valinnan seuraavissa vaiheissa valvotusti tehtäviin valintatehtäviin.

Opetus- ja kulttuuriministeriö pitää tärkeänä, että sekä yliopistot että ammattikorkeakoulut pyrkivät menettelytapoihin, joissa hakijoiden oikeusturvaa mahdollisesti vaarantavien väärinkäytösten riski on mahdollisimman pieni. Digitaalisissa valintakokeissa on lisäksi huolehdittava käytettävän järjestelmän käytettävyydestä, saavutettavuudesta, luotettavuudesta sekä tietoturvallisuudesta.