

Asia: VN/34601/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi yliopistolain 43 §:n ja ammattikorkeakoululain 32 §:n muuttamisesta (yhden opiskeluoikeuden säännös)

Lausunnonantajan lausunto

Ovatko esityksen tavoitteet kannatettavia?

Ehdotus toisen samanaikaisen tutkinnon opiskelun estämisestä jakaa näkemyksiä yliopistossa. Tavoite nostaa korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuutta väestöstä on kannatettava, mutta opiskeluoikeuksien päättäminen ei suoraviivaisesti vapauta opiskelupaikkoja.

Lakimuutoksen myötä opiskelupaikan vastaanottaminen edellyttäisi muista saman tai alemman tasoista korkeakoulujen perustutkintoon johtavista opiskeluoikeuksista luopumista. Ylempää korkeakoulututkintoa opiskelevan olisi kuitenkin mahdollista ottaa vastaan uusi alempaan korkeakoulututkintoon johtava opiskeluoikeus, mikä on luonnoksen tavoitteisiin nähden ristiriitaista ja tekee ehdotetusta säännöksestä vaikeammin tulkittavan.

Onko esitys kannatettava? Perustelkaa myönteinen tai kielteinen kantanne.

Aalto-yliopisto katsoo, että luonnosta on välttämätöntä muokata lausuntopalautteen pohjalta. Yliopisto toivoo, että lainvalmistelua jatketaan aktiivisessa vuorovaikutuksessa korkeakoulujen kanssa. Huomiot on kirjattu koskemaan vain yliopistolakia, mutta vastaavat seikat tulisi huomioida myös ammattikorkeakoululaissa ainakin siltä osin, kuin niillä on vaikutusta yliopistojen myöntämiin opiskeluoikeuksiin.

1. Luonnoksessa ei ole huomioitu kansainvälisiä yhteis- ja kaksoistutkinto-ohjelmia, joiden määrän voidaan odottaa kasvavan eurooppalaisen yhteistyön tiivistyessä. Näissä yliopistojen koulutusohjelmissa voi olla muista ohjelmista eroavat hakuajat, koordinaatio muualla kuin Suomessa ja haun toteutus muualla kuin Opintopolussa. Yhteistutkintoihin ja tilauskoulutuksessa suoritettaviin tutkintoihin liittyy myös sopimusvelvoitteita toisen yliopiston tai muun maksajan kanssa. Ehdotetun

sääntelyn voimaantulosäännösten mukaan sääntely koskisi jo tehtyjä sitoumuksia. Valmistelussa tulisi huomioida kaksois- ja yhteistutkintoihin liittyvät velvoitteet sekä näihin tutkintoihin liittyvät erityiskysymykset opiskeluoikeuksien alkamisajankohdasta. Muualla kuin suomalaisessa korkeakoulussa ohjelman aloittavien opiskeluoikeus saatetaan kirjata takautuvasti toisena lukuvuonna opiskelijan aloittaessa Suomessa. Opiskelija ei välttämättä edes tiedä yhteisohjelman alussa, missä maassa hän tulee jatkamaan toisena vuonna.

2. Opiskeluoikeuden päättämisestä säätäminen

Ehdotuksen mukainen sääntely koskisi opiskeluoikeuden menettämistä tilanteissa, joissa otetaan uusi opiskelupaikka vastaan. Menettäminen voisi koskea jo aiemmin 43 §:n mukaan menetettyjä opiskeluoikeuksia eikä opiskeluoikeutta voitaisi enää palauttaa.

Säännös ehdotetaan lisättäväksi yliopistolain 43 §:ään. Voimassa olevan yliopistolain 42 §:n 1 momentin mukaan ”Opiskelija, joka ei ole ilmoittautunut 39 §:ssä säädetyllä tavalla tai suorittanut opintojaan 41 §:ssä säädetyssä ajassa tai 42 §:n mukaisessa lisäajassa, samoin kuin opiskelija, jolle ei ole myönnetty lisäaikaa opintojen loppuun saattamiseen, menettää opiskeluoikeutensa. Jos tällainen opiskelija haluaa myöhemmin aloittaa opintonsa tai jatkaa niitä, hänen on haettava yliopistolta oikeutta päästä uudelleen opiskelijaksi.”

Esitetyn sääntelyn lisääminen yliopistolain 43 §:n yhteyteen ei välttämättä ole erityisen onnistunut ratkaisu, sillä 43 §:n 1 momentin opiskeluoikeuden menettämistilanteissa opiskelijalle jää yliopistoon opiskelupaikka, joka voidaan palauttaa hakemusmenettelyllä ilman opiskelijan osallistumista opiskelijavalintaan (,ellei opiskelija myös menetä nyt ehdotetun sääntelyn perusteella opiskeluoikeutta). Ehdotetuissa 43 §:n 2-3 momentin mukaisissa tilanteissa opiskelijalla ei ole vastaavaa oikeutta, vaan ehdotetun sääntelyn perusteella opiskeluoikeuden menettäminen on absoluuttista. Yliopistolain 43 §:n 1 momentin opiskeluoikeusääntely ja erityisesti siihen kiinteästi liittyvä lisäaikasääntely (yliopistolaki 42 §) eroavat oikeudelliselta luonteeltaan nyt esitetyistä yliopistolain 43 §:n 2 ja 3 momentista myös siten, että lisäajan myöntämiseen ja opiskeluoikeuden palauttamiseen liittyvä yliopistolain sääntely (42 §:n ja 43 §:n 1 mom) ovat harkintavaltaa luovaa sääntelyä, joka korostaa yksilökohtaista päätöksentekoa.

Ehdotettua säännösmuotoilua parempi ratkaisu voisi olla säätää opiskeluoikeuden päättymisestä omassa erillisessä pykälässään (esim. 43 e §). Tällöin voitaisiin luoda pykälä, jossa säädettäisiin nyt esitetystä sääntelystä, siirto-opiskelijoiden opiskeluoikeuden päättymisestä sekä opiskeluoikeuden päättymisestä tilanteessa, jossa opiskelija luopuu opiskeluoikeudesta. Kaikissa tilanteissa on kyse ns. lopullisesta opiskeluoikeuden päättymisestä. Opiskeluoikeuden päättymistä koskevassa säännöksessä voitaisiin säätää myös siitä, että myöskään yliopistolain 43 §:n 1 momentin mukaisesti aiemmin menetettyä tai 43 a §:n mukaisesti peruutettua opiskelijan opiskeluoikeutta ei voida palauttaa, jos opiskeluoikeus päättyy. Tällainen sääntelyratkaisu loisi selkeyttä yliopistolakiin. Myös ehdotetun sääntelyn perusteluissa tuodaan esille opiskeluoikeuksien päättymistä seuraavasti: ”Vapaaehtoista opiskeluoikeudesta luopumista ei voi peruuttaa eikä sitä voi hakea uudelleen muutoin kuin hakeutumalla koulutukseen yhteishaun tai erillisvalinnan kautta.”

Ehdotuksen perusteluissa (s. 16) todetaan ”Opiskelijan saadessa tiedon uudesta opiskelupaikasta Opintopolussa hän saisi samalla tiedon paikan vastaanottamisen oikeusvaikutuksista eli niistä opiskeluoikeuksista, jotka hän paikan vastaanottamisen myötä menettää. Ehdotettavien säännösten mukaan menetettävät opiskeluoikeudet lakkaisivat uuden opiskeluoikeuden alkamisesta lukien. Merkitystä ei ole sillä, ovatko aiemmat opiskeluoikeudet ns. aktiivisia vai passiivisia tai onko opiskeluoikeus saatu aikana, jolloin opiskeluoikeuden kesto ei ole rajoitettu.” Yliopistolaissa ei ole määritelty aktiivisia ja passiivisia opiskeluoikeuksia. Tällaisia määrittelyitä on tietojärjestelmämalleissa ja yliopistojen sisäisissä säännöksissä ja mm. juuri 1 momentin nojalla menetettyjä opiskeluoikeuksia käsitellään yleisesti passiivisinä opiskeluoikeuksina. Menettäminen 43 §:n 2 ja 3 momentin nojalla eroaa siten 1 momentin mukaisesta opiskeluoikeuden menettämisestä. Säännöstekstiä tulisi selkeyttää ehdotetun sääntelyn osalta siten, että opiskeluoikeutta ei voi hakea takaisin. Säännöspersteluissa tulisi käyttää käsitteitä täsmällisesti ja määritellä ne.

3. Yliopiston menettelylliset velvoitteet ja opiskelijan oikeusturvan takeet opiskeluoikeuden menettämisessä (päättymisessä)

Ehdotuksen perusteluissa (s. 16) todetaan ”Kuten lain 43 §:n 1 momentin mukaisissakin opiskeluoikeuden menettämistilanteissa, yliopiston tulee tehdä päätös opiskeluoikeuden menettämisestä myös ehdotettavien säännösten perusteella. Yliopistolain 82 §:n 2 momentin mukaan opiskelija saa hakea yliopiston määräämältä toimielimeltä oikaisua opiskeluoikeuden menettämistä koskevan päätökseen ja 83 a §:n 1 momentin mukaisesti oikaisupäätöksestä saa edelleen valittaa hallinto-oikeuteen. Intressi oikaisuvaatimuksen tekemiseen voisi liittyä lähinnä niihin epätodennäköisiin tilanteisiin, joissa opiskelijan opiskeluoikeudet ovat merkitty ammattikorkeakoulun opiskelijarekisteriin virheellisesti.”

Esitysluonnoksen perustelut eivät tältä osin ole täysin paikkaansa pitävät, sillä yliopistot eivät tyypillisesti tee 43 §:n 1 momentin mukaisesta opiskeluoikeuden menettämisestä muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä oma-aloitteisesti, vaan opiskelijan hakemuksesta (lisäaikahakemus tai suoraan lain nojalla menetetyn opiskeluoikeuden palauttamista koskeva hakemus). Opiskeluoikeus päättyy etukäteen tiedossa olevan määräajan päätyttyä eikä siinä käytetä harkintaa. Ilmoittautumisen laiminlyöneellä opiskelijalla ei ole oikeusturvan tarvetta saada yliopiston aloitteesta tehtävää opiskeluoikeuden menettämisestä erillistä, muutoksenhakukelpoista päätöstä. Kun opiskeluoikeuden menettämistä koskevan päätöksen täytäntöönpanosta ilman lainvoimaa ei ole säädetty erikseen, menettely, jossa opiskeluoikeuden menettäminen edellyttäisi erillistä, korkeakoulun aloitteesta tehtävää päätöstä, veisi lukuvuosi-ilmoittautumista koskevasta veloitteesta merkityksen. Mikä olisi suoraan lain nojalla päättyneen tutkinnonsuorittamisajan tai sille myönnetyn lisäajan päättymisestä erikseen tehtävän hallintopäätöksen merkitys? Jatkuisiko opiskeluoikeus (ja minkä sisältöisenä) kunnes päätös olisi lainvoimainen vai olisiko se korkeakoulualoitteinen kehoitus opiskelijalle riitauttaa päättynyt määräaika?

Perusteluissa esitetty esimerkki virheellisestä rekisterimerkinnästä olisi lähtökohtaisesti korjattava tapauksesta riippuen henkilötietojen sääntelyä koskevan lainsäädännön perusteella tai hallintolain

mukaisena teknisenä virheenä, jonka korjaaminen voi tulla vireille joko asiakkaan tai yliopiston aloitteesta.

Edellä kuvatun vuoksi on perusteltua, että ehdotetun yliopistolain 43 §:n 2-3 momentin perusteella tapahtuvasta opiskeluoikeuden menettämisestä ei tule tehdä erillistä, yksilökohtaista hallintopäätöstä. Kyse on rekisterimerkinnästä, jossa olevan virheen opiskelija voi nostaa esille voimassa olevan yliopistoihin kohdistuvan lainsäädännön perusteella. Vastaavalla tavoin kuin yliopistolain 38 §:ssä, on nyt ehdotetussa yliopistolain 43 §:n 2-3 momentissa kyse suoraan lainsäädännön perusteella tapahtuvassa rekisteritoimin tapahtuvasta opiskelupaikan tai opiskeluoikeuden menettämisestä. Kummassakaan tapauksessa yliopisto ei käytä harkintavaltaa, vaan yliopisto toimintavelvoite perustuu suoraan lainsäädäntöön ja yksilöön kohdistuva oikeustoimi voitaisiin tehdä rekisterimerkinnällä.

Jos kuitenkin katsotaan, että opiskelijan oikeusturvan turvaamiseksi tulee ehdotetun yliopistolain 43 §:n 2-3 momentin mukaisessa tilanteessa tehdä hallintopäätös, on perusteltua, että yliopistot tekevät ko. päätökset asianosaisaloitteisesti eli vastaavalla tavoin kuin lisääikaa myönnettäessä ja tehtäessä opiskeluoikeuden palauttamispäätöksiä.

Luonnollista on, että sääntelyn tulee huomioida yksilön oikeusturva. Olennainen keino tähän on yksiselitteinen lainsäädäntö. Siten sääntelyn tulisi olla niin yksiselitteinen, että hakijalla on mahdollisuus selvittää, mihin olemassa oleviin opiskeluoikeuksiin hänen tekemänsä oikeustoimet vaikuttavat. Yliopistojen tulee sääntelyn perusteella lakkauttaa järjestelmissään näkyvät opiskeluoikeudet heti kun ne saavat tiedon uuden opiskelupaikan vastaanottamisesta, mutta opiskelijoiden tasapuolisen kohtelun turvaamiseksi opiskeluoikeuden päättymisen ei saa olla riippuvainen siitä, tekeekö joku taho siitä yliopistossa erikseen päätöksen ja antaa sen opiskelijalle tiedoksi.

4. Opiskeluoikeuden menettämisen (päättymisen) yksiselitteisyys

Koska yliopistolaissa ei ole siirto-opiskelua lukuunottamatta säädetty aiemmin uuden opiskelupaikan vastaanottamisen vaikutuksesta aiempiin opiskeluoikeuksiin, on yliopistoilla tällä hetkellä omia määräyksiä sen estämiseksi, että samalle opiskelijalle kertyisi identtisiä tai lähes identtisiä rinnakkaisia opiskeluoikeuksia samaan yliopistoon. Esityksessä tai sen perusteluissa ei ole otettu kantaa yliopistojen mahdollisuuksiin määrätä sisäisesti opiskeluoikeuden päättymisestä eräissä tilanteissa sen lisäksi, mitä laissa säädetään. Esimerkiksi tekniikan alalla on mahdollista, että opiskelija, joka on suorittanut alemman korkeakoulututkinnon lisääjalla, mutta ei ole saanut enää lisääikaa ylemmän korkeakoulututkinnon suorittamiseen hakeutuu samaan tai lähes samaan koulutukseen samaan yliopistoon yhteisvalinnassa uudestaan suorittamaan alempaa ja ylempää korkeakoulututkintoa. Tällöin linjassa muun ehdotetun sääntelyn kanssa olisi, että menetettyä ylempää korkeakoulututkintoa ei voida enää palauttaa, kun opiskelijalla on jo uusi opiskeluoikeus ylempään korkeakoulututkintoon. Nyt ehdotuksen perusteluissa todetaan (s. 16) todetaan ”Säännöksen 3 kohdan mukaan opiskelija menettäisi myös opiskeluoikeutensa, jotka johtavat sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon, koska opiskeluoikeudet on myönnetty yhdessä,

eikä ylempää korkeakoulututkintoa voi suorittaa ilman alemman korkeakoulututkinnon suorittamista. Opiskelija ei sen sijaan menettäisi opiskeluoikeuksia, jotka johtavat pelkästään ylempään korkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon. Lisäksi, jos opiskelijalle on aiemmin myönnetty opiskeluoikeus sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon ja opiskelija on suorittanut jo alemman korkeakoulututkinnon, hän ei menettäisi ylempään korkeakoulututkintoon johtavaa opiskeluoikeuttaan.” Tämä on lähtökohtaisesti opiskelijan oikeusturvan kannalta perusteltu tulkinta, joskaan lakiesityksen sanamuodosta se ei ole täysin yksiselitteisesti luettavissa. Tämä tulkinta ilman rajoituksia tai mahdollisuutta yliopistolle päättää myös opiskeluoikeuden päättymisestä yliopiston sisäisesti voi tietyissä tilanteissa entisestään lisätä rinnakkaisia opiskeluoikeuksia ylempään korkeakoulututkintoon sellaisilla opiskelijoilla, jotka eriyistä (tutkinnonsuorittamisen rajattu aika tai keino vaihtaa hakupainealalle) hakeutuvat uudestaan saman yliopiston saman koulutusalan sisällä suorittamaan samaa kandidaatin ja maisterin tutkintoa alusta suoritettuaan ensin alemman korkeakoulututkinnon aiemmasta alemman ja ylempään korkeakoulututkinnon kattavasta yhdistelmästä.

Esitetty säännösteksti sisältää merkittävän tulkinnallisuuden, joka ei liene tarkoituksenmukainen. Ehdotetun uuden 43 § :n 2 momentin mukaan opiskelijan ottaessa vastaan alempaan korkeakoulututkintoon tai ammattikorkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeuden, hän menettää samalla muut opiskeluoikeutensa, jotka johtavat 1) alempaan korkeakoulututkintoon; 2) ammattikorkeakoulututkintoon; 3) sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon, vaikka esityksessä johdannossa ja toisaalla kuvataan menettäminen saman tai alemman tasoisen opiskelupaikan osalta (s. 1). Ehdotuksen sanamuodosta voi saada sellaisen kuvan, että jos opiskelija ottaa vastaan yliopistossa uuden alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan niin säännös aiempien opiskeluoikeuksien menettämisestä ei koske häntä. Näin erityisesti kun 2 momentin 3 kohdassa on kuitenkin erikseen mainittu, että alemman korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan vastaanottanut menettää aiemman alemman ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavan opiskeluoikeutensa. Sääntelyn tulisi olla tältä osin olla yksiselitteisestä varsinkin, koska yliopistossa tutkinto-opiskeluoikeus myönnetään tyypillisesti alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon.

5. Keinoja opiskelijalle yllätyksenä tulleen opiskeluoikeuden menettämisen (päättymisen) varalle

Uuden opiskelupaikan vastaanottaminen ei saa johtaa yllätyksellisiin tai kohtuuttomiin seurauksiin opiskelijan aiempien opiskeluoikeuksien osalta. Opiskeluoikeuden menettäminen juuri ennen valmistumista voi olla tällainen. Tilanne olisi myös epätoivottava sille korkeakoululle, joka ei voisi myöntää tutkintoa. Tilanteen torjumiseksi ei ole helppo löytää ratkaisua, joka olisi hallinnollisesti selkeä ja kohtelisi hakijoita yhdenvertaisesti. Yksi pohdittava vaihtoehto olisi täydentää opiskelupaikan vastaanottamista koskevaa sääntelyä siten, että opiskelija voisi tiettyyn päivämäärään mennessä peruuttaa vastaanottamansa uuden opiskelupaikan tietyillä kriteereillä jatkaakseen mieluummin aiemman tutkintonsa loppuun.

Yliopiston maisteriohjelmiin voi hakea keskeneräisellä alemmalla korkeakoulututkinnolla ja valintapäätös on ehdollinen, kunnes lopullinen tutkintotodistus on toimitettu määräaikaan mennessä. Jos valinnan perusteena oleva tutkinto ei valmistu, ehdollisesti myönnetty uusi

opiskelu-oikeus perutaan. Silloin opiskelupaikan vastaanoton yhteydessä päättyneet opiskelu-oikeudet tulisi palauttaa.

6. Ehdotettu lakimuutos vaikuttaa tuottavan korkeakouluille selvittelytyötä sen suhteen, mikä opiskelu-oikeus jää lopulta voimaan. Haasteena ovat tilanteet, joissa hakija hakee useammassa eri aikaan toteutettavassa haussa samana lukukautena (esim. siirtohaku ja yhteishaku). Käytännössä ehdotettu muutos vaikuttaa siirtohaunkin toteutukseen, koska opiskelijalle voi jäädä vain yksi samantasoinen opiskelu-oikeus ja korkeakoulun olisi selvitettävä, voidaanko paikkaa tarjota. Opintopolun paikan vastaanottoon suunniteltu näkymä menetettävistä opiskelu-oikeuksista ei sisältäisi siirtohakua. Moni siirtohakija hakee samaan aikaan myös yhteishaussa maksimoidakseen mahdollisuutensa alan vaihtamiseen. Jos opiskelija ottaa ensin vastaan siirto-opiskelupaikan ja hän on hakenut samana lukukautena alkavaa yhden opiskelu-oikeuden säännön piirissä olevaa muuta opiskelu-oikeutta, päättääkö tämän paikan vastaanotto siirto-opiskelu-oikeuden? Jos taas opiskelija ottaa ensin vastaan yhden paikan säännön piirissä olevan opiskelu-oikeuden, lakkauttaisiko se siirtohaun perusteena olevan opiskelu-oikeuden ja estäisi valinnan siirto-opiskelijaksi?

Ovatko esityksen vaikutusarviot oikeansuuntaiset? Puuttuuko vaikutusarvioista jotakin?

Riippuen esityksen lopullisesta muotoilusta ja sen mahdollistamasta tulkinnasta voi olla, että samanaikaiset samaan tutkintoon johtavat opiskelu-oikeudet tosiasiallisesti lisääntyvät, mikä ei olisi tarkoituksenmukaista ehdotuksen tavoitteen kannalta.

Ehdotuksessa opiskelu-oikeuksien päättämisen manuaalinen työ, sekä yhtenäistämisen- ja kehitystyö on merkitty korkeakoulujen vastuulle. Prosesseja/järjestelmää ei vielä ole ja ehdotuksen mukaan muutos tulisi pian voimaan. Jos järjestelmämuutoksiin ei varata tarpeeksi resurssia ja aikaa, aiheutuu esityksestä ainakin väliaikaisesti suuri määrä ylimääräistä manuaalista työtä.

Muut huomionne esityksestä

Ehdotuksessa on käytetty käsitettä ”tutkinto-opiskelija”. Käsitettä tutkinto-opiskelija käytetään yliopistolaissa ainoastaan tilauskoulutusta koskevassa 9 § 2 momentissa ”Yliopisto ei saa myöskään järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on välittää opiskelijoita yliopiston tutkinto-opiskelijoiksi siten, että opiskelijoiden välittäminen on voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa”. Yliopistolaissa käsitteitä opiskelija/tutkinto-opiskelija ei ole johdonmukaisesti eroteltu, vaan asiayhteydestä riippuen on tulkittava, milloin opiskelijalla tarkoitetaan pelkästään tutkinto-opiskelijaa ja milloin jotain muutakin opiskelijaa, kuten avoimen yliopiston opiskelijaa. Tässä tapauksessa ehdotetuissa muutossäännöksissä on asiayhteyden perusteella selvää, että siinä tarkoitetaan nimenomaan tutkinto-opiskelijaa, joten pelkkä ”opiskelija” riittää.

Mäkitalo Minna
Aalto-yliopisto