

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?

Itä-Suomen yliopisto kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esitysluonnoksesta.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on tarjota mahdollisuus korkeakoulututkinnon suorittamiseen mahdollisimman monelle sellaiselle henkilölle, jolla tutkintoa tai opiskeluoikeutta ei vielä ole. Tavoitteena on lisäksi vapauttaa nyt vailla aktiivista käyttöä olevien opiskeluoikeuksien vaatimia resursseja koulutustarjontaan ja koulutukseen laadun kehittämiseen sekä kannustaa opiskelijoita suunnitelmallisempaan opiskeluun ja suorittamaan korkeakoulututkinto laissa säädetyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa.

Yliopisto pitää näitä esityksen tavoitteita kannatettavina.

Onko esitys kannatettava? Perustelkaa myönteinen tai kielteinen kantanne.

Yliopisto suhtautuu esitettyyn sääntelyyn kriittisesti.

Säädösehdotus ei suoraan mahdollista korkeakoulututkinnon suoritusmahdollisuutta toiselle tai ohjaa korkeakouluja avaamaan lisäpaikkoja alalla, jossa opiskeluoikeus menetetään. Peruuntuvat opiskeluoikeudet osuvat sattumanvaraisesti eri koulutuksiin ja vuosikursseihin, joten resurssien vapautumista ei voida kohdentaa erityisesti ensikertalaisten käyttöön, eikä yliopisto voi hyödyntää vapaaksi jääviä opiskelupaikkoja.

Ehdotettu sääntely lisää yliopiston hallinnollista työmäärää, eikä vapautuvista opiskelupaikoista seuraa yliopistoille vastaavaa resurssihyötyä. Yliopiston näkökulmasta päällekkäiset opiskeluoikeudet eivät kuluta yliopiston resursseja erityisellä tavoin.

Yliopisto korostaa, että yliopistoissa on tällä hetkellä käynnissä ns. siirtohaku-hanke, jonka tavoitteet ovat pitkälti yhteneväiset nyt ehdotetun sääntelyn kanssa. Yliopisto katsoo, että siirtohakuprosessilla voidaan saavuttaa paremmin ne tavoitteita, joita ehdotetulle lainsäädännölle on asetettu. Tästä syystä yliopisto katsoo, että painopiste tulisi olla siirtohakuprosessissa, eikä nyt ehdotetuissa sääntelytoimissa.

Useissa yliopistoissa on jo nykyisin ryhdytty oman norminantovallan perusteella toimenpiteisiin, joilla pyritään ehkäisemään turhaa opiskeluoikeuksien kasautumista. Näin on tehty myös Itä-Suomen yliopiston sisäisin määräyksin. Yliopistojen omat määräykset ovat huomioineet nyt ehdotettua lainsäädäntöä paremmin tutkintojen välisen siirtymisen saumattomuuden sekä määräysten kohtuulliset vaikutukset yksilölle sekä yliopistolle.

Ehdotettua sääntelyä voidaan siten kyseenalaistaa useista syistä. Lisäksi ilmiön kokoluokka on varsin pieni (n. 6500). Ehdotetut lainsäädäntötoimet vaikuttavat siten varsin voimakkailla toimenpiteillä. Lisäksi ehdotettuja tavoitteita edistetään merkittävästi jo nyt lainsäädäntötoimin ns. ensikertalaisten asemaa turvaavalla sääntelyllä.

Huomioitavaa on, että ehdotettu sääntely voi johtaa tilanteeseen, jossa opiskelijoilla jää kesken lähes valmiita tutkintoja. Yliopisto pitää tällaista sääntelyä ei-toivottavana yliopiston, yhteiskunnan ja opiskelijan näkökulmasta. Ehdotettu sääntely ei tällöin täytä tavoitteitaan, vaan on niiden vastainen.

Yksilötasolla opiskeluoikeuden menetys voi johtaa kohtuuttomiin seuraamuksiin, esimerkiksi kun tutkinnosta on suoritettu jo huomattava osa tai alan vaihdon taustalla on perustellut syyt (esim. terveydelliset syyt). Yksilön näkökulmasta ehdotettu sääntely voi johtaa tilanteeseen, jossa yksilö ei uskalla ottaa vastaan opiskelupaikkaa ja suunnitelmallisuuskannustin viivästyttää opintojen aloittamista. Yliopisto korostaa, että opinnoissa etenemisen tulisi olla sujuvaa. Ehdotettu sääntely ei näytä lisäävän sujuvuutta, vaan se voi sitä vastoin muodostaa esteitä sujuville siirtymisille.

Sääntelyn toteuttamiseen liittyviä huomioita

Säännösesityksen toteuttamiseen liittyy useita järjestelmiin liittyviä haasteita. Yliopistoille ei esitetä lisäresurssia järjestelmäkehitykseen. Lisäksi sääntely edellyttää huomattavia kehitystoimia Opintopolku-palveluun. Tällaisia järjestelmiin liittyviä vaatimuksia ovat mm. seuraavat:

Opintopolku-palvelussa tulisi olla jo hakuvaiheessa aiemman opiskeluoikeuden omaavalle hakijalle riittävän selkeä ohjeistus siitä, mitä hänen opiskeluoikeuksilleen tulee tapahtumaan. Tyhjäkäynnin ja turhien siirtymien välttämiseksi opiskelijan tulisi saada tietää jo opiskelupaikkaa hakiessaan, miten hänen aiempia opintojansa tullaan hyväksilukemaan uuteen opiskeluoikeuteen. Yliopistot eivät hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti ennakoi hallintopäätöksiä, eikä siten myöskään hyväksilukupäätöksiä. Hetuttomien hakijoiden osalta sääntelyn toteuttaminen on haasteellista, koska heitä ei vielä tunnisteta hakuvaiheessa vahvasti. Tällöin hakijalle ei voida etukäteen saattaa tietoa siitä, miten hänen opiskeluoikeuksillensa tapahtuu.

Ehdotettu sääntely ei huomioi VIRTAtietoihin liittyviä käytännön ongelmia. VIRTAtietojen tulisi olla aukottomasti oikeita, jotta niitä voidaan hyödyntää. Näin ei tällä hetkellä välttämättä ole, koska aiemmista opiskelijatietojärjestelmistä siirretyt tiedot eivät aina vastaa käytössä olevan järjestelmän vaatimuksia. Lisäksi VIRTAtiedot ovat melko karkealla tasolla. VIRTAtietoihin voi sisältyä puutteita. Esimerkiksi vanhat opiskeluoikeudet eivät sisälly VIRTa-opintotietopalveluun. Ongelmasta seuraa esimerkiksi riski siitä, että opiskelijalle jää opiskeluoikeus, jota hänelle ei tulisi jäädä. Edellä mainitut ongelmat ovat merkityksellisiä luottamuksensuojan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Lakiehdotuksessa opiskeluoikeuksien menettäminen on rinnastettu varsin pitkälle nykyiseen siirto-opiskelijoiden opiskeluoikeuden menettämiseen. Yliopisto haluaa nostaa esille, että tähän prosessiin liittyy tällä hetkellä haasteita ja resurssien käyttöä. Yliopistot joutuvat tekemään huomattavan määrän manuaalista työtä mm. viestittämään korkeakoulujen välillä.

Sääntelyyn liittyviä oikeudellisia huomioita

Esitetyn sääntelyn lisääminen yliopistolain 43 §:ään ei välttämättä ole erityisen onnistunut ratkaisu säännöksen ensimmäisen momentin ja nyt ehdotetun sääntelyn erojen vuoksi. 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 2-3 momentista myös siten, että lisääjän myöntämiseen ja opiskeluoikeuden palauttamiseen liittyvä yliopistolain sääntely (42 §:n ja 43 §:n 1 mom) ovat harkintavaltaa luovaa sääntelyä, joka korostaa yksilökohtaista päätöksentekoa. Ehdotettu sääntelyyn ei sisälly vastaavaa harkintavaltaa.

Ehdotettua säännösmuotoilua parempi ratkaisu voisi olla säätää opiskeluoikeuden päättymisestä omassa erillisessä pykälässään (esim. 43 e §). Tällöin voitaisiin säätää nyt esitetystä sääntelystä, siirto-opiskelijoiden opiskeluoikeuden päättymisestä sekä opiskeluoikeuden päättymisestä

tilanteessa, jossa opiskelija luopuu opiskeluoikeudesta. Kaikissa näissä tilanteissa on kyse ns. absoluuttisesta, lopullisesta opiskeluoikeuden päättymisestä. Tällainen sääntelyratkaisu loisi selkeyttä yliopistolakiin, joka on nykyisellään opiskelijoihin liittyvän sääntelyn osalta varsin haastava kokonaisuus.

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.”

Hallituksen esityksen perustelut ovat tältä osin hiukan harhaanjohtavat, sillä yliopistot eivät tyypillisesti tee 43 §:n 1 momentin mukaisesta opiskeluoikeuden menettämisestä muutoksenhakukelpoista hallintopäätöstä oma-aloitteisesti, vaan opiskelijan hakemuksesta (lisäaika hakemus tai suoraan lain nojalla menetetyt opiskeluoikeudet palauttamista koskeva hakemus). Opiskeluoikeus päättyy etukäteen tiedossa olevan määräajan päätyttyä eikä tällöin käytetä yksilökohtaista 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 velvoitteesta 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 riittämään päättyneen 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 on kyse suoraan lainsäädännön perusteella rekisteritoimella tapahtuvasta opiskeluoikeuden menettämisestä.

Jos kuitenkin katsotaan, että ehdotetun yliopistolain 43 §:n 2-3 momentin mukaisessa tilanteessa tehdä hallintopäätös, on perusteltua, että yliopistot tekevät ko. päätökset asianosaisaloitteisesti.

Esitetty säännösteksti sisältää merkittävän tulkinnallisuuden. Säännöksen mukaan otettaessa 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). Sääntelyn tulisi olla tältä osin olla yksiselitteisestä varsinkin, koska yliopistossa tutkinto-oikeus myönnetään tyypillisesti alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon.

Ehdotuksen uuden 43 §:n 2 momentin 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. Tältä osin sääntelyä tulisi ehdottomasti selkeyttää.

Yliopisto katsoo myös, että säännöstekstiä olisi syytä selkeyttää lisäämällä siihen muotoilu siitä, opiskeluoikeuden menettäminen on ehdotetun sääntelyn perusteella lopullista.

Ehdotuksessa on käytetty käsitettä ”tutkinto-opiskelija”. Käsitettä tutkinto-opiskelija ei käytetä muutoin yliopistolaissa kuin tilauskoulutusta koskevassa 9 § 2 momentissa, jossa konteksti edellyttää sen käyttöä. Koska tässä tapauksessa ehdotetuissa muutossäännöksissä on asiayhteyden perusteella selvää, että siinä tarkoitetaan nimenomaan tutkinto-opiskelijaa, olisi perusteltua käyttää käsitteenä ”opiskelija”. Käsitteiden käyttö on olennainen yliopistolain systeemisen kokonaisuuden kannalta.

Esityksen perusteluissa ei tuoda yksiselitteisesti esille sääntelyn vaikutusta opiskelijan opiskeluoikeuden keston (lisäaika).

Perustelutekstin osalta yliopisto nostaa esille, että siinä on viitattu passiivisten ja aktiivisten opiskeluoikeuksien olemassaoloon. Yliopistolaissa ei ole määritelty aktiivisia ja passiivisia opiskeluoikeuksia. Koska käsite saa eri merkityksiä eri yhteyksissä, perusteluissa olisi perusteltua olla tältä osin täsmällinen.

Ovatko esityksen vaikutusarviot oikeansuuntaiset? Puuttuuko vaikutusarvioista jotakin?

Ehdotettu lainsäädäntö edellyttää mittavia toimenpiteitä yliopistoissa. Tämä tarkoittaa huomattavaa panostusta resursseihin ja järjestelmien kehittämiseen. Uudistuksen aikataulu vaikuttaa tiukalta suhteessa sen tekniseen toteutukseen, hallinnolliseen työhön ja lisääntyvään ohjauksen ja neuvonnan vaatimukseen. Hallituksen esityksessä on kuvattu yliopistoille aiheutuvaa lisätyötä arvioimatta siitä yliopistoille seuraavia kustannuksia.

Esitetty sääntely voi haitata ja viivästyttää tutkintojen suorittamista. Yliopistot voivat menettää kesken jääviä tutkintoja. Vaikutusten arvioinnissa ei ole huomioitu säännösesityksen tosiasiallisia haitallisia vaikutuksia.

Muut huomionne esityksestä

Yhteistutkintoihin ja tilauskoulutuksessa suoritettaviin tutkintoihin liittyy sopimusvelvoitteita toisen yliopiston tai muun maksajan kanssa. Ehdotetun sääntelyn voimaantulosäännösten mukaan sääntely koskisi jo tehtyjä sitoumuksia. Lainsäätäjän tulisi selvittää, onko sääntelyssä huomioitu tältä osin riittävästi yliopistojen jo tekemät sitoumukset ja niihin mahdollisesti liittyvät rahoittajien ehdot vai tulisiko sääntelyssä huomioida nyt esitettyä paremmin kaksois- ja yhteistutkintoihin liittyvät velvoitteet sekä näihin tutkintoihin liittyvät erityiskysymykset opiskeluoikeuksien alkamisajankohdasta.

Kosonen Jonna
Itä-Suomen yliopisto