OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ
UNDERVISNINGS- OCH KULTURMINISTERIET

Välivastine
Hallitusneuvos Henna Närhi
Päivämäärä: 6.6.2024

Eduskunta
Sivistysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Eduskunnan sivistysvaliokunta on pyytänyt opetus- ja kulttuuriministeriön vastinetta lausuntoihin, jotka koskevat yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamista. Opetus- ja kulttuuriministeriö esittää vastineenaan seuraavaa:

Lukuvuosimaksut

Arene toivoi, että täyskatteelliset lukuvuosimaksut ylittävältä osalta perittävien lukuvuosimaksujen verotuskohtelu selvitettäisiin vielä Verhohallinnolta. Osa korkeakouluista perii tällä hetkelläkin kustannukset ylittäviä lukuvuosimaksuja, eikä niistä aiheudu arvonlisävero- tai tuloveroveroseuraamuksia. Esityksen perusteluissa on kuvattu lukuvuosimaksujen voitollisen osan verottomuuden perusteet, jotka on kuvattu myös verottajan arvonlisävero-ohjeessa ja tulovero-ohjeessa. Verohallinnolle ja valtiovarainministeriölle annettiin mahdollisuus lausua esityksestä, mutta ne eivät sitä tehneet.

Elinkeinoelämän keskusliitto on todennut, että esityksen perusteluissa ei ole lainkaan arvioitu tilauskoulutukseen esitettävien muutosten suhdetta perustuslain turvaamaan elinkeinovapauteen ja todennut vaikeaksi nähdä, että voittoa tavoitteleva liiketoiminta opiskelijoiden välittämiseksi korkeakoulujen tutkinto-opiskelijoiksi olisi niin haitallista, että se täytyisi lailla kieltää. Tilauskoulutuksessa on todettu huomattavia ongelmia. Jotkut tilaajat ovat mm. varastaneet opiskelijoiden rahoja ja antaneet paikkaansa pitämättömiä tietoja opinnoista, Suomeen hakeutumisesta ja opiskelijan oikeuksista opiskelijoille. Korkeakouluille ja viranomaisille on aiheutunut huomattavaa työtä ilmenneiden ongelmien hoitamisesta. Tilauskoulutusta on säännelty korkeakouluja koskevassa lainsäädännössä, eikä se ole täysin elinkeinovapauden piirissä. Havaittujen ongelmien vuoksi tilauskoulutusta on tarpeen säännellä entistä tiukemmin.

Haaga-Helia oli todennut olevan tulkinnanvaraisuutta tilaajan oman käytännön mukaisten maksujen määritelmässä. Kyseisen kohdan tarkoituksena on kuvata tilannetta, jossa tilaajan kotivaltiossa ei ole säännelty tilauskoulutuksesta ja siitä perittävistä maksuista. Tällaisissa tilanteissa oli aiemmin epäselvyyttä voiko maksuja tällöin lainkaan periä. Maksujen periminen on kyseisissä tilanteissa sallittua tilaajan omien käytäntöjen mukaan.

Lausunnossa todettiin, että hallituksen esityksessä ei ole riittävästi avattu sitä, millaisia oikeusturvakeinoja opiskelijalla on lukuvuosimaksuihin liittyen. Lukuvuosimaksut ovat

julkisoikeudellisia maksuja, jotka perustuvat lakiin. Niihin ei liity erillisiä oikeusturvakeinoja tai valitusoikeutta.

Lausunnossa ehdotettiin myös, että poikkeuksellisesti, kuten Taideyliopistossa, jossa kaikki koulutus on hintavaa – lukuvuosimaksu tulisi voida periä jonkin verran alle kustannusten. Esitystä ei ole tarkoitus muuttaa tältä osin. Korkeakoulujen tulee harkita opetuksen sisältöä ja hintaa jatkossa kysynnän huomioiden.

Itä-Suomen yliopisto piti ongelmallisena sitä, että säännösperustelujen mukaan ministeriöllä olisi mahdollisuus ohjata lukuvuosimaksujen määräytymisen perusteita. Hallituksen esityksen perusteluissa ei voida yliopiston näkemyksen mukaan luoda ministeriölle asiaan liittyvää ohjausvaltaa. Jos ministeriön ohjaus katsottaisiin tarpeelliseksi, toimivaltaa antaa lakia tarkentavaa sääntelyä tulisi säätää lakitasoisesti. Yliopiston näkemyksen mukaan ministeriön erillinen ohjausvalta ohjata lukuvuosimaksujen määräytymistä ei ole tarpeellinen, vaan asia tulee jättää yliopistojen omaan päätösvaltaan niiden autonomiaa kunnioittaen.

Lainkirjoittajan oppaan mukaan ohje ei ole oikeussääntö eikä myöskään oikeudellisesti sitova. Ohje voi olla esimerkiksi neuvo, käyttöohje tai jokin suositus. Viranomainen voi laissa säädetyn tehtävänsä alalla antaa ohjeita ilman erityistä valtuutusta. Säännökset mahdollisuudesta antaa ohjeita ovat sen vuoksi tarpeettomia ja lisäksi omiaan hämärtämään lain nojalla annettavaan viranomaismääräykseen sisältyvien velvoittavien oikeussääntöjen ja suositusluonteisten ohjeiden välistä eroa. Tämän vuoksi valtuudesta ohjeiden antamiseen ei saa säätää. Asiaa on käsitelty esim. PeVM 5/2013 vp, s.3/II, PeVL 30/2005 vp, s. 6/II, PeVL 20/2004 vp, s. 4/I, PeVL 17/2004 vp, s. 4/I, PeVL 6/2003 vp, s. 4/I. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi antaa toimialallaan ohjeistusta. Monet korkeakoulut ovat toivoneet ohjeistusta asiassa. Täyskatteellisten lukuvuosimaksujen laskemisen käytännöt on tarkoitus luoda yhteistyössä korkeakoulujen kanssa huomioiden niiden autonomian, mutta myös tarpeen lain yhtenäiseen soveltamiskäytäntöön.

Lukuvuosimaksujen riittävyyden seurannasta esitettiin kysymys ja ehdotettiin, että maksujen riittävyys tulee jättää korkeakoulun itsensä arvioitavaksi. Lukuvuosimaksujen seurantaa tapahtuu ainakin välillisesti siltä osin, kun korkeakouluille myönnettyjen julkisten varojen käyttöä seurataan. Lukuvuosimaksuttomien opiskelijoiden koulutukseen myönnettyjä varoja ei saa käyttää lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden koulutuksen kustannusten kattamiseen.

Lukuvuosimaksuverkosto ehdotti yliopistolain 10 § ja ammattikorkeakoululain 13 a § kohtien 1,2, ja 3 tekstiä tarkennettavaksi niin, että perheenjäsenyyden toteamiseksi lukuvuosimaksusta vapautusta hakevalla hakijalla tulee olla perheenjäsenyyteen perustuva oleskelulupa. Lukuvuosimaksuvapautusta ei ole tarkoitettu olemassa olevassa

tai esitetyssä lainsäädännössä kattamaan vain perheenjäsenen oleskeluluvalla oleskelevat vaan ylipäätään perheenjäsenet.

Lukuvuosimaksujen kiertäminen

Aalto-yliopisto on esittänyt vaihtoehtoista tapaa käsitellä lukuvuosimaksujen kiertämistä. Hallituksen esityksessä on esitelty kyseinen vaihtoehto ja perustelut sille, miksi se ei ratkaisisi käsillä olevaa ongelmaa. Selvitys lukuvuosimaksujen kiertämisestä on toteutettu vain ammattikorkeakouluille, koska yliopistot ovat kertoneet, ettei niiden toiminnassa ole vielä havaittu kyseistä ongelmaa. Kuitenkin lausunnoissa jotkin yliopistotkin huomioivat, että ongelma saattaa levitä myös yliopistoihin, mikäli lukuvuosimaksuja korotetaan esitetysti.

Yliopistojen rajaaminen muutoksen ulkopuolelle tarkoittaisi sitä, että yliopistot olisivat oikeutettuja saamaan julkista rahoitusta valmistuneista, jotka ovat kiertäneet lukuvuosimaksuvelvollisuutta siirtymällä työntekijän oleskeluluvalle. Mikäli kyseistä ilmiötä ei ole esiintynyt yliopistoissa, ei lakimuutos vaikuta yliopistoon tai sen opiskelijoiden tilanteeseen. Muutos on kuitenkin syytä tehdä, koska tilanne saattaa muuttua. Yliopistolain ja AMK-lain pitäminen mahdollisimman vastaavina on tavoiteltavaa itsessäänkin.

Hakemusmaksut

Hakemusmaksuja kannatettiin lausunnoissa laajasti. Korkeakoulujen toimittamista tiedoista kävi ilmi, että on tyypillistä, että jopa kolmasosa hakijoista ei ole edes hakukelpoisia. Hakemusmaksun käyttöönotolle on näin ollen olemassa selvä tarve.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi, että säännösten sanamuotoa lukukausikohtaisesta hakemusmaksusta voitaneen pitää ainakin jossain määrin tulkinnanvaraisena. Hakemusmaksu on ollut aiemminkin voimassa samalla sanamuodolla säädettynä, eikä tulkinnanvaraisuutta ole esiintynyt tai ole oletettavissa. Käytetty sanamuoto on korkeakoulujen toiminnassa vakiintunut tarkoittamaan yhdeltä lukukaudelta maksettavia maksuja.

SAMOK on esittänyt hakemusmaksun palauttamista valituille opiskelijoille. Maksua ei ole tarkoitus palauttaa, koska hakemusten käsittelystä ja hakemusjärjestelmän ylläpidosta aiheutuu kustannuksia. Maksun palauttaminen olisi vastoin lukuvuosimaksuihin tuotavaa täyskatteellisuuden ideaa.

Eduskunnan oikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota myös hakemusmaksuja koskevien pykälien (YOL 8 a §, AMKL 12 a §) 2 momentin 6 kohtaan, josta ei ilmene selvästi, että maksua ei peritä kansainvälisten lisäksi myöskään kansallisissa kaksois- ja yhteistutkinnoissa, jos yhteistyökorkeakoulun jo valitsema opiskelija siirtyy opiskelemaan toiseen korkeakouluun. Selkeyden vuoksi ehdotetaan poistettavaksi kohdasta sana

kansainväliseen, jotta on selvää, että myöskään kansallisiin yhteis- tai kaksoistutkintoihin hakeutuvat eivät joutuisi maksamaan useampaa hakemusmaksua tilanteessa, jossa haku toiseen korkeakouluun tapahtuu myöhempänä lukukautena. He eivät olisi muutenkaan maksuvelvollisia, koska eivät hakeudu Opintopolun kautta. Maksuvelvollisuutta ei muodostu silloinkaan, jos hakeminen molempiin tai kaikkiin yhteis- tai kaksoistutkinnon tutkintoihin tapahtuu samana lukukautena. Samalla ehdotetaan lisättäväksi sama 6 kohta myös ammattikorkeakoululain 12 a §:n 2 momenttiin.

> *6) sellaiselta yhteis- tai kaksoistutkintoon hakevalta, jolla on jo opiskeluoikeus kyseiseen yhteis- tai kaksoistutkintoon toisessa korkeakoulussa.*

Lausunnossa esitettiin, että hakemusmaksun perivä Opetushallitus tarkastaa maksuvapautuksen perusteen Maahanmuuttovirastolta ennen hakemusten siirtymistä korkeakoulujen käsittelyyn. Käsittelyjärjestelmää ei ole tarkoitus rakentaa näin alkuvaiheessa, mutta tilannetta voidaan tarkastella ja ottaa huomioon kehitysehdotuksia myöhemmin.

Tämän esityksen käsittely on viivästynyt toivotusta aikataulusta. Sen vuoksi useat lausunnonantajat esittivät huolestumistaan hakemusmaksujen voimaantuloa koskevaan aikatauluun. Tämän vuoksi molempien lakien voimaantulosäännöksiin ehdotetaan muutosta.

Yliopistolaki:

> *Lain 8 a ja 9 § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä elokuuta 2025 ja niitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa mainittuna ajankohtana tai sen jälkeen.* ***Lain 8 a § koskee vain hakuja, jotka alkavat 1 päivänä tammikuuta 2025 tai sen jälkeen.***

Ammattikorkeakoululaki:

> *Lain 12 a ja 13 § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä elokuuta 2025 ja niitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa mainittuna ajankohtana tai sen jälkeen.* ***Lain 12 a § koskee vain hakuja, jotka alkavat 1 päivänä tammikuuta 2025 tai sen jälkeen.***

Mikäli esityksen käsittely viivästyy syyskuuta pidemmälle, tulisi esitettyjä aikarajoja harkita syksyllä uudelleen.

Lausunnossa esitettiin, että ammattikorkeakoululain 12 a §:ssä esiintyy myös ilmaus ”jatkotutkinto”, joka on terminä vieras ammattikorkeakoulukontekstissa.

Ehdotetaan, että ammattikorkeakoululain 12 a §:n 1 momentti muutetaan muotoon:

> *Opetushallitus perii tutkintoa opiskelemaan hakevilta lukukausikohtaisen hakemusmaksun. Maksun suorittaminen on hakemuksen käsittelemisen edellytys*.

Tilauskoulutus

Eduskunnan oikeusasiamies on pitänyt epäselvänä kohdistuvatko tilauskoulutusta koskeviin pykäliin sisältyvä vaatimus korkeakoulujen huolehtia siitä, että tilauskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet vain tilaajan ja korkeakoulun välistä sopimusta vai myös tilaajan ja opiskelijan välistä sopimusta. Yliopiston toimimisvelvollisuus kohdistuu sen omaan sopimustoimintaan, eikä korkeakouluille edes voitaisi asettaa suomalaisella lainsäädännöllä velvollisuutta puuttua tilaajan ja opiskelijan väliseen sopimukseen. Juuri sen vuoksi, että tilaajan ja opiskelijan välisessä sopimuksessa on voitu sopia asioista mitä tahansa, tilaajan ja korkeakoulun välisellä sopimuksella tulee huolehtia opiskelijan oikeuksista.

Muutosten vaikutukset

SAMOK näki hallituksen esityksen olevan ristiriidassa hallitusohjelman ja Orpon Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartan kanssa. Hallitusohjelmassa yhtenä tavoitteena on saada Suomeen lisää kansainvälisiä osaajia. Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartan 2035 mukaisesti Suomi tavoittelee kansainvälisten opiskelijoiden määrän kolminkertaistamista.

Suomi tavoittelee edelleen kansainvälisiä osaajia. Pelkkä opiskelijoiden määrän nostaminen on jo onnistunut, mutta se ei ole tuonut toivottuja vaikutuksia. Ulkomaalaiset korkeakoulututkinnon Suomessa suorittaneet eivät ole työllistyneet Suomeen hyvin ja ja osa työllistyneistä työskentelee aloilla, joilla ei edellytetä korkeakoulututkintoa. Tämä muutos on osa toimenpiteitä, joilla kansainvälisten osaajien houkuttelua kohdennetaan Suomen työmarkkinoita hyödyttäviin toimiin.

Seuranta

Useissa lausunnoissa ehdotettiin työryhmän perustamista lukuvuosimaksuja koskevan muutoksen arvioimista varten. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton vaikutusten seurantaa varten perustettiin seuranta- ja arviointityöryhmä, joka tuotti kolme raporttia. Opetus- ja kulttuuriministeriö katsoo, että nyt tehtävä muutos ei ole yhtä merkittävä, kuin lukuvuosimaksujen ottaminen käyttöön, eikä yhtä laajamittaista seurantaa ole tarpeen järjestää erityisesti lukuvuosimaksujen osalta. Toisaalta tällä hallituskaudella

ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaan kohdistuu useita muutoksia. Näiden muutosten kokonaisvaikutusta tulisi seurata kokonaisuutena muutaman vuoden kuluttua.