Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asiassa HE 51/2024 vp

Esitän kunnioittaen lausuntonani seuraavaa:

1. Lukuvuosimaksu

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että EU- ja ETA maiden ulkopuolisilta opiskelijoilta perittäisiin lukuvuosimaksu, joka kattaisi koulutuksen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset.

Yliopistojen olisi perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä opiskelijoilta koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattavat maksut lukuvuodessa.

Yliopiston vuosittaisen maksutuoton tulee kattaa lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden koulutuksen järjestämiskustannukset, joihin sisältyvät myös opiskelijoille maksetut apurahat ja muut avustukset. Yliopisto päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen sekä apurahojen ja muiden avustusten maksamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Maksua ei kuitenkaan peritä:

> 1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä;
>
> 2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;
>
> 3) muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn ulkomaalaislaissa tarkoitetun jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;
>
> 4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella; taikka
>
> 5) tilauskoulutukseen osallistuvalta opiskelijalta.

Lukukausimaksujen osalta maksuista ja menettelystä säädettäisiin yliopistolaissa. Joitain näkökohtia voidaan kuitenkin nosta esille esimerkiksi valtion maksuperustelaista (150/1992). Valtion maksuperustelaissa säädetään maksujen suuruuden määräämisen yleiset perusteet. Lain lähtökohtana on, että maksun tulee vastata suoritteen omakustannusarvoa. Pääsääntönä on, että samanlaatuisista suoritteista perittävien maksujen tulee olla saman suuruisia.

Hallituksen esitys ei sisällä lukukausimaksua koskevan ehdotuksen perusteella arvioitaen olennaisia säätämisjärjestykseen vaikuttavia kysymyksiä. Huomiota on kuitenkin syytä kiinnittää lukuvuosimaksun määräämisen. Esityksessä todetaan, että yliopisto päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen liittyvistä kysymyksistä. Tämä vastaa yliopistoille perustuslaissa turvattua itsehallintoa. Yliopistoilla on niiden itsehallinnon piiriin (PL 123.1 §)kuuluva vapaus määritellä eri koulutusohjelmien lukuvuosimaksut. Lukuvuosimaksujen laskennan tulee kuitenkin perustua todellisiin kuluihin. (HE perustelut 10 §).

Toisaalta opiskelijoiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta korkeakoulujen tulisi voida hyödyntää lukuvuosimaksun perusteiden määrittelyssä yhtenäisiä laskentaperusteita ja kustannusrakennetta. Näin varmistuttaisiin osaltaan lukuvuosimaksujen perusteiden riittävästä yhdenmukaisuudesta. Tämä voisi toteutua myös niin, että yliopistot toimittavat opetus- ja kulttuuriministeriölle lukuvuosimaksujen laskenta- ja

seurantatiedot. Tällaisen menettelyn tavoitteena on varmistaa, että lukuvuosimaksut kattavat koulutuksen kustannukset ja että korkeakoulut huomioivat laskelmissaan kustannuksia yhdenmukaisesti ja kattavasti (HE perustelut, 10 §).

Hallituksen esityksen mukaan tarkoituksena on myöhemmin arvioida tarve ja tapa luoda valtakunnallinen apurahajärjestelmä. Kokonaiskuvan muodostamiseksi olisi apurahajärjestelmä ja mahdollinen opintolainahyvitys ollut perusteltua käsitellä jo tässä yhteydessä. Myös tällä tavoin varmistuttaisiin maksullisen korkeakoulutuksen hinnoittelun läpinäkyvyydestä. Kyse on viime kädessä opiskelijoiden oikeusturvasta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että esityksellä saattaa olla vähäisiä vaikutuksia korkeakouluopiskelijoiden sukupuolijakaumaan. Siihen voidaanko tähän kysymykseen vaikuttaa, ei kuitenkaan oteta kantaa.

2. Hakemusmaksu

Hakemusmaksu on julkisoikeudellinen suorite, joten siihen sovelletaan valtion maksuperustelakia ja sen muutoksenhakua koskevia säännöksiä. Maksun perisi Opetushallitus. EU- ja ETA -alueen ulkopuolisten maiden kansalaisilta. Maksu olisi lukukausikohtainen. Maksun suuruudesta säädettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Hakemusmaksua koskeva säännösehdotus ei anna aihetta enempään.

3. Tilauskoulutus

Yliopistolain (558/2009) mukaan yliopisto voi järjestää opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö (*tilauskoulutus*).

> Tilauskoulutukseen osallistuvaan sovelletaan yliopistolaissa yksilöityjä yliopistolain säännöksiä. Näitä ovat muun ohella yliopistolain 37 § (Kelpoisuus korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin), 37 a § (Esteettömyys), , 37 b § (Opiskelijavalintaan liittyvä tiedonsaanti, 43 a § (Opiskeluoikeuden peruuttaminen), 43 c § (43 d § (Opiskeluoikeuden palauttaminen, 43 d § Huumausainetestaus, 45 § (Opiskelijan kurinpito), 45 a § (Menettely opiskeluoikeuden peruuttamista koskevassa asiassa ja kurinpitoasiassa), 45 b § (Arkaluonteisten tietojen käsittely, 82 §, (Oikaisumenettely), 83 § (Valitus opiskelijoiden oikeusturvalautakuntaan), 83 a § (Valitus hallinto-oikeuteen, 84 § (Valituskiellot), 84 a § (Valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen), 85 § (Opiskeluoikeuden peruuttamista ja kurinpitoa koskevan päätöksen täytäntöönpano).

Tilauskoulutuksesta säädettäisiin näin ollen useissa kohtaa samalla tavalla kuin yliopiston varsinaisesta tutkinto-opinnoista. Toisaalta hallituksen esityksen mukaan säännöksiä pyritään täsmentämään niin, että tilauskoulutusopiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista sovitaan entistä paremmin tilaajien ja korkeakoulujen välisillä sopimuksilla.

Yliopiston tulee huolehtia siitä, että tilauskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet ja että tilauskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia. Yliopisto asetetaan näin osavastuuseen siitä, miten koulutuksen tilaaja määrittelee ja noudattaa opiskelijoiden oikeuksia ja velvollisuuksia. (HE perustelut 9 §)

Yliopiston tutkinto-opiskelijoiden oikeusasemasta on säännelty perinteisesti lainsäädännöllä. Tätä menettelyä puoltaa myös se, että kyse on perusoikeudesta (PL 16.2 §). Sopimuksella ei myöskään voida perustaa yliopistolle toimivaltaa; toimivallan tulee perustua lakiin aina silloin, kun kyse on julkisen vallan käytöstä. Sen sijaan esimerkiksi kirjaston käytöstä ja apurahoista voidaan sopia yksityisoikeudellisella sopimuksella.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tilauskoulutusopiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista sovittaisiin tilaajien ja korkeakoulujen välisillä sopimuksilla oikeuksista ja velvollisuuksista. On kuitenkin syytä korostaa - edellä esitetyn tavoin - sitä, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista säädetään lähtökohtaisesti laissa. Opiskelijoiden oikeuksilla ja velvollisuuksilla tarkoitetaan tässä yhteydessä

lakiesityksessä yksilöityjä oikeuksia ja velvollisuuksia, mutta esityksen mukaan myös esimerkiksi yliopiston johtosäännöstä seuraavia oikeuksia. Viittaus siihen, että opiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista määrättäisiin esimerkiksi yliopiston johtosäännöllä on jossain määrin pulmallinen oikeuksien ja velvollisuuksien lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta.

Tilauskoulutuksen osalta tavoitteena on selkeyttää sitä, että korkeakoulu ei voi järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajalla ei ole aitoa intressiä koulutukseen ja huolehtia opiskelijoiden oikeusturvasta ja kouluttautumisesta. Säännösehdotuksen osalta on jossain määrin epäselvää, miten tilaajan aito intressi selvitetään.

Tilauskoulutusta ei saa järjestää, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää yliopistolain 36 §:n mukaisen opiskelijavalinnan. Yliopisto ei myöskään saa järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on välittää opiskelijoita yliopiston tutkinto-opiskelijoiksi siten, että opiskelijoidenvälittäminen on voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa.

4. Tietojen saantioikeus

Viranomaisen oikeutta antaa omatoimisesti tietoja toiselle viranomaiselle on arvioitu korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä KKO 2023:24. Kyseisessä tapauksessa poliisi on ottanut A:n 14.3.2017 kiinni epäiltynä törkeästä veropetoksesta. A:lta on takavarikoitu kiinnioton yhteydessä yhteensä 4 865 euroa, joista poliisi on ilmoittanut oma-aloitteisesti ulosottoviranomaiselle. Rahavarat on tämän jälkeen ulosmitattu ja käytetty A:n ulosottovelkojen maksuksi.

Korkein oikeus korostaa ratkaisunsa perusteluissa sitä, että puututtaessa yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin säännöksen tulee olla laissa. Perustuslain 2 §:n 3 momentista seuraa, että tietojen luovuttamiselle on tullut olla lain nimenomaiseen säännökseen perustuva toimivalta. Vakiintunut käytäntö ei ole riittävä peruste.

Korkeimman oikeuden mukaan yksityisiä tahoja koskevien salassa pidettävien tietojen luovuttaminen muille viranomaisille on julkisen vallan käyttöä ja merkitsee puuttumista toimenpiteen kohteena olevien henkilöiden yksityiselämän suojaan tai muutoin poikkeamista salassa pidettävää tietoa koskevasta vaitiolovelvollisuudesta.

Esimerkiksi yksityisyyden suojaa nauttivien henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelytilanteissa edelleen annettava erityistä merkitystä sääntelyn lakitasoisuudelle, täsmällisyydelle ja kattavuudelle (PeVL 51/2018 vp). Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin lueteltu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (PeVL 10/2014 vp). Nämä näkökohdat on otettava huomioon hallituksen esityksen säätämisjärjestystä arvioitaessa.

Joensuussa 15.9.2924

Tarmo Miettinen