OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

HE 51/2024: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta 17.9.2024

Hallitusneuvos Henna Närhi

Hallitusohjelman linjaukset

- ”**Hallitus etenee kohti EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksujen täyskatteellisuutta.** Hallitus **arvioi** valtakunnallisen apurahajärjestelmän luomisen sekä **nimellisen hakemusmaksun käyttöönottoa**. Jotta kansainvälisten korkeakouluopiskelijoiden määrä edelleen kasvaisi, lisätään kannusteita jäädä Suomeen töihin valmistumisen jälkeen.”
- ”Nostetaan EU/ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksuja (nettomaksut) ja vähennetään vastaavasti korkeakoulujen valtionrahoitusta.”
- ”Hallitus selvittää opintolainahyvityksen kaltaisen hyvityksen luomista EU/ETA-maiden ulkopuoliselle, suomalaisesta korkeakoulusta tai muusta suomalaisesta oppilaitoksesta valmistuneelle, lukukausimaksua maksaneelle ja Suomessa määräajan työskennelleelle henkilölle.”

Työryhmä

- OKM perusti työryhmän hallituksen esityksen laatimista varten
- Puheenjohtajana johtaja Jonna Korhonen, OKM
- Työryhmään kuuluu yliopistojen rehtorineuvoston Unifin, ammattikorkeakoulujen rehtorineuvoston Arenen, SYL:in, Samokin, TEM:in, UM:n ja Migrin edustajia
- Työryhmä on kuullut myös Opetushallitusta

Nykytila: lukuvuosimaksun suuruus

- Korkeakoulun on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen ammattikorkeakoulututkintoon sekä alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyltä opiskelijalta vähintään 1 500 euron suuruinen maksu lukuvuodessa.
- Opetus- ja kulttuuriministeriön syksyllä 2023 korkeakouluille tekemän kyselyn mukaan lukuvuosimaksut asettuvat nykyisellään 2 500 ja 18 000 euron välille. Useat korkeakoulut ilmoittivat nostaneensa lukuvuosimaksuja lukuvuodelle 2023/2024. Osa ilmoitti maksujen nousevan edelleen vuonna 2024 tai lukuvuodelle 2024/2025.
- Keskimäärin lukuvuosimaksu on yliopistoissa noin 10 000—13 000 euroa ja ammattikorkeakouluissa noin 7 000—10 000 euroa.

Nykytila: apurahajärjestelmä

- Korkeakoululla on oltava apurahajärjestelmä maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden tukemiseksi.
- Nykyisessä lainsäädännössä ei ole määritelty kuinka suuren osan lukuvuosimaksuista korkeakoulut voivat palauttaa opiskelijoille apurahoina.
- Korkeakouluilta kerättyjen tietojen mukaan valtaosa maksuvelvollisista opiskelijoista sai korkeakoululta jonkin suuruisen vapautuksen lukuvuosimaksusta tai apurahan. Yli puolet korkeakouluista myönsi apurahan tai vapautuksen yli 75 %:lle lukuvuosimaksuvelvollisista opiskelijoista.
- Yliopistoissa jaettiin keskimäärin isompi osa bruttotuotosta opiskelijoille. Kaikissa yliopistoissa vähintään puolet maksujen bruttotuotoista meni vapautuksiin ja apurahoihin. Ammattikorkeakouluissa näin oli kolmasosassa.

Esitys: lukuvuosimaksun suuruus

- Korkeakoulun olisi perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen ammattikorkeakoulututkintoon, alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä EU/ETA-maiden ulkopuolisilta opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattavat maksut lukuvuodessa eli niin kutsuttu täyskatteellinen lukuvuosimaksu.
- Täyskatteellisuuden tulisi toteutua korkeakoulutasolla vuosittain eli kaikkien yksittäisten koulutusohjelmien ei tarvitse olla täsmälleen täyskatteellisia.
- Korkeakoulun vuosittaisen maksutuoton tulisi kattaa lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden koulutuksen järjestämiskustannukset, joihin sisältyy myös opiskelijoille maksetut apurahat ja muut avustukset.
- Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista korkeakoulun ulkopuolisista lähteistä peräisin olevista lahjoituksista tai avustuksista maksettavia apurahoja ja avustuksia ei huomioitaisi koulutuksen järjestämiskustannuksissa.
- Korkeakoulu päättäisi koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen sekä apurahojen ja muiden avustusten maksamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Esitys: apurahajärjestelmä

- Velvollisuus ylläpitää apurahajärjestelmää kumottaisiin. Korkeakouluilla olisi edelleen mahdollisuus ylläpitää apurahajärjestelmää.
- Kansallisen apurahajärjestelmän luomista selvitetään meneillään olevassa uudistuksen toisessa vaiheessa.

Poikkeukset lukuvuosimaksuista yliopistolain 10 § 2 mom. & ammattikorkeakoululain 13 a § 2 mom.

- Ehdotetaan lisättäväksi tilapäistä suojelua saavat poikkeukseksi lukuvuosimaksullisuudesta eli tilapäistä suojelua saavien ei tarvitsisi jatkossa maksaa lukuvuosimaksuja.
    - Pakolaisaseman saaneet ja toissijaista suojelua saavat ovat jo vapautettuja lukuvuosimaksuista. Tilapäistä suojelua saaville annettaisiin sama oikeus.

Poikkeukset lukuvuosimaksuista: lukuvuosimaksujen pysyvyys

- Korkeakouluilla, erityisesti ammattikorkeakouluilla, on kasvava ongelma opiskelijoista, jotka hakeutuvat maahan opiskelemaan, mutta hakevat nopeasti muuta oleskelulupaa, useimmiten työntekijän oleskelulupaa. Opiskelijat saattavat myös ilmoittautua pitkiksi ajoiksi poissaoleviksi ja hakea työpaikkaa ja hankkia työntekijän oleskeluluvassa edellytettyä työhistoriaa, vaikeuttaa opintotarjonnan suunnittelua.
- Vaikutus korkeakoulujen talouteen on merkittävä ja arvioidaan, että vaikutukset olisivat entistä suuremmat sen jälkeen kun lukuvuosimaksuja korotettaisiin ja välttelystä seuraava taloudellinen hyöty olisi opiskelijoille arvoltaan suurempi.
- Nykytila: poikkeus maksullisuudesta: muulla kuin opiskelun perusteella myönnetty jatkuva oleskelulupa
- Esitys: muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella
    - Jos hakija hakee perheenjäsenen oleskelulupaa ja perheenkokoaja oleskelee opiskelijan oleskeluluvalla tai hänen ensimmäinen oleskelulupansa oli opiskelijan oleskelulupa, myös perheenjäsen on tällöin lukuvuosimaksuvelvollinen
- Tarkastelussa oli myös vaihtoehto asettaa lukuvuosimaksuttomuuden rajaksi pysyvän oleskeluluvan saaminen, jolloin myös useimmat perheenjäsenen oleskeluluvalla oleskelevat olisivat lukuvuosimaksuvelvollisia, mutta työryhmän enemmistö kannatti vaikutuksiltaan vähäisempää rajoitusta

Poikkeukset lukuvuosimaksuista yliopistolain 10 § 2 mom. & ammattikorkeakoululain 13 a § 2 mom.

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 erityisosaajalain nojalla myönnetty EU:n 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.

Lukuvuosimaksut perustuslainmukaisuus

- Lukuvuosimaksujen käyttöönoton yhteydessä todettiin, että lukuvuosimaksuja koskeva lakiesitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Tässä esityksessä ei ehdoteta muutoksia, jotka merkittävästi eroaisivat vaikutuksiltaan tuolloin esitetystä perustuslakisääntelyn näkökulmasta.

- Esityksen mukaan EU/ETA-alueen kansalaiset ja heihin rinnastettavat asetetaan muiden valtioiden kansalaisia edullisempaan asemaan. Sääntely liittyy Suomea Euroopan yhteisön jäsenenä sitoviin säädöksiin ja velvoitteisiin ja rakentuu vastavuoroisuuden varaan. Esityksen mukaan lukuvuosimaksuja ei voisi periä myöskään Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla asuvilta opiskelijoilta. Tällaisilla opiskelijoilla on katsottava olevan Suomeen sellaiset siteet, jotka puoltavat maksuttoman koulutuksen ulottamista myös heihin.

- Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Säännöksen mukaista oikeutta ei turvata subjektiivisena oikeutena vaan ”sen mukaan kuin lailla säädetään”. Perustuslain esitöiden (HE 309/1993) mukaan säännös ei estä koulutusmaksujen perimistä, mikäli jollain muulla tavalla huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään.

- Lukuvuosimaksuja esitetään vain EU-/ETA-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisille, joilla ei ole subjektiivista oikeutta oleskella Suomessa tai saada koulutusta Suomessa. Korkeakoulut eivät ole tähänkään mennessä käyttäneet vähävaraisuutta perusteena apurahojen myöntämiselle, koska luotettavaa selvitystä asiasta ei ole ulkomaalaisten opiskelijoiden osalta mahdollista saada. Korkeakouluilla voi edelleen olla apurahajärjestelmiä, jolla tuetaan maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden opiskelua esimerkiksi opintomenestyksen perusteella. Kansallisen apurahajärjestelmän käyttöönottoa selvitetään. Ehdotettujen säännösten ei voida siten katsoa perustuslain vastaisesti estävän vähävaraisten pääsyä korkeakoulutukseen. Lakiesitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Hakemusmaksu

- Hakemuksen käsittelymaksu oli voimassa vuonna 2016 ylempään ja alempaan korkeakoulututkintoon sekä ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon EU-ja ETA-maiden ulkopuolisen koulutuksen perusteella hakevilta.
- Lausuntopalautteen perusteella vaihdettiin hakemusmaksun perusteeksi kansalaisuus: kansalaisuutta pidettiin helpommin varmistettavana kuin tutkinnonsuoritusmaata. Hakemusmaksun kohderyhmästä tulisi nyt sama kuin lukuvuosimaksuissa, mikä yksinkertaistaa tilannetta.
- Tavoitteena vähentää heikkolaatuisia hakemuksia, joiden käsittelystä on ollut paljon työtä korkeakouluille: suurin osa näistä hakemuksista tulee lukuvuosimaksuvelvollisilta opiskelijoilta, joten maksu kohdentuu hyvin. Vuoden 2024 ensimmäisessä yhteishaussa, joka koostuu pääosin vieraskielisestä koulutuksesta, hakijoita oli yli 60 000 jaossa olleisiin 8 300 opiskelupaikkaan. Kaikki hakemukset täytyy käsitellä vaikka ne eivät esimerkiksi täytä hakukelpoisuuden ehtoja.
- Hakija maksaa yhden lukukausikohtaisen maksun. Maksu määritellään asetuksella ja olisi lain tullessa voimaan 100 €. Maksu on samaa luokkaa kuin muissa Pohjoismaissa, ja niissä on myös käytössä vastaava maksu.
- Maksun tuotto ohjataan OPH:lle järjestelmäkehitykseen. Muutos edellyttää hakemusmaksun perimisen sisällyttämistä Opintopolkuun.

Hakemusmaksu yliopistolain uusi 8 a § ja ammattikorkeakoululain uusi 12 a §

Opetushallitus perii muuta tutkintoa kuin jatkotutkintoa opiskelemaan hakevilta lukukausikohtaisen hakemusmaksun. Maksun suorittaminen on hakemuksen käsittelemisen edellytys.

- 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 kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten annetun lain (224/2024), jäljempänä erityisosaajalaki, nojalla myönnetty EU:n sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen mainitussa laissa tarkoitetulta *perheenjäseneltä*;
- 2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) 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 ulkomaalaislain 58 §:n 4 momentin perusteella; taikka
- 5) tilauskoulutukseen osallistuvalta opiskelijalta.

Hakemusmaksu perustuslainmukaisuus

- Ehdotettu hakemusmaksu rinnastuu merkitykseltään voimassa olevan yliopistolain 8 §:n ja ammattikorkeakoululain 12 §:n säännöksiin, joiden mukaan muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen koulutukseen hakevalta voidaan edellyttää kansainvälisen maksullisen testin suorittamista.
- Ottaen huomioon maksun kohtuullinen suuruus ja se, että se perustuu valtion maksuperustelain mukaisesti todellisiin kustannuksiin, ehdotetun säännöksen ei voida katsoa perustuslain vastaisesti estävän vähävaraisten pääsyä korkeakoulutukseen.
- Perustuslakivaliokunta on hakemuksen käsittelymaksun tullessa aiemmin voimaan todennut lausunnossaan 50/2014 vp, ettei hakemusmaksua vastannut hakemuksen käsittelymaksu muodostunut valtionsääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi ja laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tilauskoulutuksen ehtojen täsmentäminen yliopistolain 9§ ja ammattikorkeakoululain 13 §

- Tavoitteena on puuttua tilauskoulutuksessa havaittuihin ongelmiin. Tilaajina on voinut olla lakien tarkoituksen vastaisesti tahoja, jolla ei ole muuta intressiä opiskelijoiden kouluttamiseen, kuin taloudellisen voiton tavoitteleminen. Muutos täsmentää lain tulkintaa.
  - Korkeakoulu ei saisi järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on voiton tavoittelemiseksi välittää opiskelijoita korkeakouluun tutkinto-opiskelijoiksi.
- Tilauskoulutuksen opiskelijat eivät ole aina olleet tietoisia muista tutkinto-opiskelijoista poikkeavasta asemastaan. He eivät maksa lukuvuosimaksuja vaan tilaajan perimiä maksuja, jotka voivat olla suurempia kuin lukuvuosimaksut. Heidän opiskeluoikeutensa ja opiskelun ehdot eivät perustu lakiin vaan tilaajan ja korkeakoulun väliseen sopimukseen.
  - Korkeakoulun tulisi huolehtia siitä, että tilauskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet ja että tilauskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.
- Osa korkeakouluista totesi lausunnoissa, että muutos lakkauttaisi pitkälti nykymuotoisen tilauskoulutuksen, mikä onkin muutoksen tarkoituksena. Kannustetaan korkeakouluja jatkossa hyvään tilauskoulutukseen esim. hyvinvointialueiden ja ulkomaalaisten korkeakoulujen kanssa sekä agenttien käyttöön lähinnä markkinointitarkoituksiin.

Tilauskoulutuksen ehtojen täsmentäminen yliopistolain 9§ ja ammattikorkeakoululain 13 §

- Ammattikorkeakoulu 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*).

- Tilauskoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä ammattikorkeakoulun toimiluvassa määrättyyn koulutustehtävään. Tilauskoulutus ei saa heikentää ammattikorkeakoulun antamaa perus- tai jatkokoulutusta. Ammattikorkeakoulu ei saa järjestää tilauskoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää 28 §:n mukaisen opiskelijavalinnan. Ammattikorkeakoulu ei saa myöskään järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on voiton tavoittelemiseksi välittää opiskelijoita ammattikorkeakouluun tutkinto-opiskelijoiksi. Tilauskoulutukseen osallistuvaan opiskelijaan sovelletaan 25—27, 33—40 ja 57—61 §:ää. Ammattikorkeakoulun tulee huolehtia siitä, että tilauskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet ja että tilauskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.

- Ammattikorkeakoulun on perittävä koulutuksen tilaajalta tilauskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Koulutuksen tilaajalla on oikeus periä tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja.

Tilauskoulutuksen maksuttomuus yliopistolain 9§ ja ammattikorkeakoululain 13 §

Muutetaan vastaavaksi kun hakemusmaksun ja lukuvuosimaksun poikkeukset

Tilaaja ei voi kuitenkaan periä 3 momentissa tarkoitettua maksua:

- 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 erityisosaajalain nojalla myönnetty EU:n 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 jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä, taikka
- 4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu ulkomaalaislain (301/2004) 58 § 4 momentin perusteella.

Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus, uudet yliopistolain 90 b § ja AMK-lain 62 a §

- Tiedonsaantioikeudet olivat olemassa aiemmin ulkomaalaisrekisterilaissa, sen kumonneessa maahanmuuttohallinnon henkilötietolaissa (615/2020) ei säädetä tiedonantovelvollisuudesta korkeakouluille, vaan lain ideana oli, että tietoja tarvitsevat tahot säätävät niistä omassa lainsäädännössään. Tarkoituksena palauttaa tahattomasti poistuneet tiedonsaantioikeudet.
- Tietoja tarvitaan jatkuvalla luvalla oleskelevien opiskelijoiden lukuvuosimaksullisuuden selvittämiseksi. Tietoja tarvitaan luotettavasti ja nopeasti viranomaiselta. Nykyisin tietoja pyydetään opiskelijoilta, mutta tiedot eivät ole aina olleet luotettavia tai niitä ei ole saatu opiskelijoilta. Opiskelijoilla on huomattava taloudellinen intressi esittää paikkaansa pitämätöntä tietoa.
- Lisäksi säädettäisiin tietosuojalainsäädännön ja oikeuskäytännön tiukentumisen vuoksi korkeakoulujen oikeudesta antaa tietoja oma-aloitteisesti Maahanmuuttovirastolle. Pääosin tämä koskee tilanteita, joissa korkeakoulu on saanut tietoonsa seikkoja, jotka voisivat johtaa oleskeluluvan myöntämättä jättämiseen tai peruuttamiseen. Esim.:
  - Opiskelija ei ole enää suorittanut opintoja tai ei ole saapunut lainkaan suorittamaan opintoja.
  - Korkeakoulu toteaa asiakirjan väärennetyksi, asiakirja on myös oleskeluvan edellytys.
  - Henkilö ei pysty suoriutumaan lukuvuosimaksuistaan, jolloin on syytä epäillä, että hänellä ei ole myöskään oleskeluluvan edellytyksenä olevaa turvattua toimeentuloa.
  - Korkeakoulu saa tietää hakijaa neuvoessaan, että hänen oleskeluluvan edellytyksenä oleva vakuutuksensa ei ole enää voimassa.
- Tässä esityksessä ehdotettu tiedonluovutusoikeus korkeakouluilta Maahanmuuttovirastolle on maahanmuuttohallinnon henkilötietolain säännöksistä huolimatta tarpeellinen, koska korkeakoulut voivat sen avulla tuoda Maahanmuuttoviraston tietoon seikkoja, joita se ei muuten saisi tietoonsa tai saisi ne tietoonsa myöhemmin, jolloin valvontatoimenpiteet viivästyisivät.

Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus uudet yliopistolain 90 b § ja AMK-lain 62 a §

- Yliopistolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimista ja opetuksen suunnittelemista varten Maahanmuuttovirastolta hakijan tai opiskelijan sekä näiden ulkomaalaislaissa tarkoitetun perheenkokoajan hakeman, voimassa olevan ja aiemmin myönnetyn oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan voimassaoloa, perustetta ja lajia sekä oleskeluoikeutta osoittavaa asiakirjaa koskevan hakemuksen käsittelyn tilaa koskevat tarpeelliset tiedot.

- Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, yliopisto saa salassapitosäännösten estämättä omasta aloitteestaan antaa Maahanmuuttovirastolle oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan hakijan tai oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan haltijan, joka on yliopiston hakija tai opiskelija taikka näiden ulkomaalaislaissa tarkoitettu perheenkokoaja, maahantulon ja maassa oleskelun ehtoihin liittyviä väärinkäytösepäilyjä koskevia tietoja. Näiden tietojen tulee olla välttämättömiä Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislaissa, kansalaisuuslaissa (359/2003) tai laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018) säädettyjen tehtävien hoitamista varten.

Tietojen luovutuksen perustuslainmukaisuus

- Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla.
- Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa säännöksessä turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Henkilötietojen suojaa ja yksityiselämän suojaa voidaan rajoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa.
- Perustuslakivaliokunta on pitänyt lähtökohtaisesti riittävänä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset.

Tietojenluovutus: täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

- Tietosisällöt on ehdotettavien lakien tiedonsaamista koskevien pykälien 1 momenteissa kuvattu tyhjentävästi, jolloin riittävää olisi se, että tiedot ovat tarpeellisia.
- Oma-aloitteista tiedonluovutusta koskevissa 2 momenteissa luovutus sallittaisiin maahantulon ja maassa oleskelun ehtoihin liittyviä väärinkäytösepäilyjä koskevien tietojen osalta. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi tieto väärennetystä asiakirjasta tai toimeentuloedellytyksen täyttymättömyydestä. Edellytyksenä olisi lisäksi, että tiedot ovat välttämättömiä Maahanmuuttoviraston tehtävän hoitamiseksi, koska mahdollisen maahantulon ja maassa oleskelun ehtoja koskevan väärinkäytöksen osoittavia tietoja ei ole tarkoituksenmukaista luetella tyhjentävästi, sillä tavat toteuttaa väärinkäytöksiä kehittyvät jatkuvasti. Toisen momentin osalta laki on niin täsmällinen ja tarkkarajainen kun on mahdollista sen toimivuuden kannalta.
- Maahanmuuttoviraston toiminnan kannalta välttämättöminä tietoina tulisi tiedonluovutusta koskevien momenttien osalta pitää ainakin tietoja, jotka voivat johtaa oleskeluoikeutta koskevan asiakirjan myöntämättä jättämistä, peruuttamista tai raukeamista koskevaan harkintaan.

Tietojenluovutus: täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

- Luovutettavat tiedot on lueteltu ehdotetuissa laeissa yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi. Luovutettavat tiedot eivät sisällä muita oleskelulupapäätöksen tietoja, kuten oleskelulupahakemusta tai oleskelulupapäätöksen perusteluja.
- Korkeakoulu arvioi tietojen tarpeellisuuden sen perustella, mitä lukuvuosimaksuvelvollisuudesta vapautuminen tai henkilön oleskeluoikeuden selvittäminen edellyttää.
- Perheenkokoajan tietojen tarkastelu on tarpeellista vain silloin, kun hakijan tai opiskelijan oleskelulupa tai lukuvuosimaksusta vapautuminen perustuu perheenkokoajan oleskelulupaan.
- Käsittelytilannetta ja aiempia oleskelulupia koskevaa tietoa lukuun ottamatta kaikki välitettävät tiedot käyvät ilmi oleskelulupakortista, jonka esittäminen on useissa muissakin tilanteissa asioinnin edellytyksenä.

Erityiset henkilötiedot

- Maahanmuuttovirasto ja korkeakoulut voisivat luovuttaa toisilleen tiettyjä korkeakoulun hakijan ja opiskelijan sekä näiden ulkomaalaislaissa tarkoitetun perheenkokoajan oleskelulupaa koskevia tietoja. Tiedot, joita tämän lain perusteella luovutetaan, eivät sisällä tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Korkeakouluilla ei ole laajamittaisesti opiskelijoiden erityisiä henkilötietoja koskevia tietoja. Tällaisia voisivat olla lähinnä opiskeluoikeuden myöntämisen ja peruuttamisen edellytyksenä olevat terveyteen ja toimintakykyyn liittyvät tiedot.

- Mikäli Maahanmuuttovirasto tarvitsee korkeakouluilta erityisiä henkilötietoja, kuten opiskelijan terveyteen liittyvää tietoa, se voi pyytää niitä maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 4 momentin 7 kohdan perusteella. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen, esimerkiksi, jos korkeakoulu on ilmoittanut Maahanmuuttovirastolle opiskelijan opintojen päättyneen ja Maahanmuuttovirasto pyytää korkeakoululta lisätietoja, koska opiskelija on esittänyt sen johtuneen terveydentilaan liittyneestä syystä. Korkeakoulujen ei ole tarpeen oma-aloitteisesti ilmoittaa miksi opinnot ovat päättyneet silloin kun sen tekeminen edellyttäisi erityisten henkilötietojen luovuttamista. Korkeakouluilla ei ole pääsääntöisesti tarvetta ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle siitä, että hakijaa ei ole valittu opintoihin terveydellisestä syystä, koska oleskelulupahakemus tehdään vasta opiskelupaikkatarjouksen jälkeen.

- Vaikka tiedot, eivät sisällä erityisiä henkilötietoja, ne voivat kuitenkin sisältää tiedon siitä, että henkilö on saanut Suomesta turvapaikan tai toissijaista suojelua. Tämän tiedon saaminen on korkeakouluille välttämätöntä, koska henkilön oleskeluluvan peruste vaikuttaa suoraan hänen lukuvuosimaksuvelvollisuuteensa. Henkilö, jolla on oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella ei ole lukuvuosimaksuvelvollinen.

Perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus

- Tietojen luovuttaminen ei loukkaa perusoikeuden ydinalueen koskemattomuutta, huomioitavina olevien henkilötietojentietojen suojan ja yksityiselämän suojan osalta. Kaikki oma-aloitteisesti luovutettaviksi säädettävät tiedot ovat tietoja, joita Maahanmuuttovirasto voi tavanomaisesti saada oman toimintansa, yhteydessä, mutta jotka eivät välttämättä tulisi sen tietoon, jos korkeakoulu ei voi niitä välittää tai ne tulisivat tietoon myöhemmin. Samoin korkeakoulu voi saada kyseiset tiedot pyytämällä niitä hakijalta tai opiskelijalta, mutta tietojen luotettavuus sekä tietojen toimituksen nopeus ja kattavuus eivät tuolloin ole kaikissa tapauksissa turvattuja. Kaikki kyseessä olevat tiedot ovat siis tietoja, joita korkeakoulut ja Maahanmuuttovirasto jo käsittelevät tavanomaisesti.

- Maahanmuuttovirasto ja korkeakoulut ovat aiemmin jakaneet kyseisiä tietoja ennen kuin maahanmuuttohallinnon tiedonhallintalain säätäminen jätti aukon tiedonluovutusoikeuksia koskevaan lainsäädäntöön ja tietosuoja-asetus ja kiristyvä korkeimman oikeuden tulkintakäytäntö ovat johtaneet siihen, että tietojen luovuttaminen oma-aloitteisesti toimivaltaiselle viranomaiselle on laitonta ilman erikseen säädettyä oikeutta siihen. Tarkoituksena ei ole luoda laajamittaisesti uutta käytäntöä tiedonluovutuksille, vaan mahdollistaa lain tasolla aiemmin käytössä olleet ja tarpeelliseksi pitkän ajan kuluessa osoittautuneet tietojen luovutukset.

Rajoituksen hyväksyttävyys ja suhteellisuus

- Tarkoituksena olisi, että havaittuihin ongelmiin voitaisiin puuttua nopeammin ja kattavammin. Maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten noudattamisen valvominen edellyttää viranomaisten ja muita julkista hallintotehtävää hoitavien yhteistyötä. Ei ole perusteltua, että väärinkäytökset jäisivät huomioimatta oleskelulupaharkinnassa sen vuoksi, että korkeakouluilla ei olisi oikeutta tuoda toimivaltaisen viranomaisen käyttöön saamiaan tietoja tai että henkilö saisi erehdyttää korkeakoulua lukuvuosimaksunsa perusteena olevista seikoista. Perustuslaki ei suojaa henkilön oikeutta lainvastaiseen toimintaan.

- Opiskelijat, joiden oleskeluoikeuden perustana olevat asiakirjat ja toimeentulo eivät ole kunnossa, ovat huomattavassa riskissä joutua ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön uhreiksi. Heidän tilanteensa nopea selvittäminen on sekä yleisen turvallisuuden ja järjestyksen että henkilöiden oman perustuslaissa suojatun turvallisuuden vuoksi perusteltua, eikä se ole vastoin perustuslain mukaista henkilötietojen suojaa tai yksityiselämän suojaa.

- Korkeakoulujen ja Maahanmuuttoviraston ei ole mahdollista saada esityksessä luovutettavaksi esitettyjä henkilötietoja luotettavasti, nopeasti ja resurssitehokkaasti muilla tavoilla. Henkilötietojen käsittelyn voidaan näin ollen katsoa olevan oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Ehdotetusta sääntelystä seuraavaa perusoikeuksien rajoitusta on näin ollen pidettävä hyväksyttävänä.

Tietojen luovutuksen toteuttaminen

- Tietojen luovuttaminen korkeakouluille toteutettaisiin automatisoidun tietopyynnön kautta ja aluksi manuaalisella lomakkeella. Tietopyyntö voisi sisältää vain esitetyissä laeissa luetellut tiedot. Tietojen saamista ei ole toteutettu katseluyhteydellä, mitä siirtotapaa perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kaikissa tapauksissa mahdollisena. Valiokunnan käsityksen mukaan katseluyhteys ei sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä. Lisäksi tietojen saaminen perustuu ehdotettujen lakien tiedonsaantia koskevissa pykälissä tiedon luovutuksen tarpeellisuuteen.

- Tietojen oma-aloitteista luovuttamista korkeakouluilta Maahanmuuttovirastolle ei toteutettaisi sähköisen käyttöyhteyden kautta, vaan korkeakoulut toimittaisivat tietoja esimerkiksi turvasähköpostilla Maahanmuuttovirastolle. Valitussa toimittamistavassa ei ole katseluyhteyttä vastaavaa riskiä siitä, että luovutuksen saaja saisi liian laajasti rekisterinpitäjän tietoja nähtävilleen, vaan lähetettäväksi voidaan valita ainoastaan välttämätön tieto.

- Ehdotettavat lait toteuttavat perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen säätää henkilötietojen suojasta lailla. Vaatimus täyttyy asianmukaisesti korkeakoulujen ja Maahanmuuttoviraston välillä. Lait täyttävät myös luvussa 7 kuvatulla tavalla tietosuoja-asetuksen edellytykset. Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Voimaantulo

- Tavoitteena 1.11.2024: lukuvuosimaksujen välttelyn ehkäisy, tilapäistä suojelua saavien lukuvuosimaksuttomuus ja tiedonsaantioikeus
    - Edellyttävät väliaikaisen tiedonluovutusratkaisun luomista korkeakoulujen ja Migrin välille, ja myöhemmin pysyvää ratkaisua
- 1.8.2025 ja sen jälkeen alkavan koulutuksen osalta: tilauskoulutus ja hakemusmaksu, mutta kuitenkin vasta 1.1.2025 tai sen jälkeen alkavissa hauissa
    - Hakemusmaksun käyttöönotto edellyttää Opetushallitukselta tietojärjestelmäkehitystä Opintopolkuun ja tiedotusta hakijoille hyvissä ajoin. Tilauskoulutuksen muutosten käyttöönotto edellyttää korkeakouluille aikaa käydä läpi sopimuskäytäntöään.
- 1.8.2026 ja sen jälkeen alkavan koulutuksen osalta: täyskatteelliset lukuvuosimaksut
    - Täyskatteellisten lukuvuosimaksujen käyttöönotto edellyttää kustannusten laskennan kehittämistä ja yhdenmukaistamista korkeakouluissa sekä muutoksesta tiedottamista hyvissä ajoin ennen hakujen alkamista. Hakuajat alkavat useita kuukausia ennen koulutuksen alkamista.

Myöhemmin selvitettävät osat

Kansallisen apurahajärjestelmän ja opintolainahyvityksen kaltaisen hyvityksen käyttöönottamisen selvittäminen:

- Selvityksen tekeminen on aloitettu, selvitys valmistuu syyskuun lopussa
- Työryhmä käsittelee selvityksen tuloksia loppuvuodesta.