

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 23/2012 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 36 ja 38 §:n, ammattikorkeakoululain sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 22 päivänä toukokuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi yliopistolain 36 ja 38 §:n, ammattikorkeakoululain sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annetun lain muuttamisesta (HE 44/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- opetusneuvos Birgitta Vuorinen ja hallitusneuvoston sihteerit Laura Hansén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tarmo Miettinen
- oikeustieteen tohtori, dosentti Liisa Nieminen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yliopistolakia, ammattikorkeakoululakia sekä opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annettua lakia. Muutoksia ehdotetaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen hakumenettelyyn ja opiskelijavalintaan korkeakouluopintoihin pääsyn sujuvoittamiseksi. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintoon johtavaan koulutukseen haettaisiin korkeakoulujen yhteisessä valtakunnallisessa yhteishaussa. Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan osa haettavista opiskelupaikoista voitaisiin varata henkilöille, jotka eivät ole aikaisemmin suoritta-

neet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa tai vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2014 alusta.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan mahdollisuutta varata opiskelupaikkoja suomalaista korkeakoulututkintoa suorittamattomille tai tällaiseen tutkintoon johtavaa koulutuspaikkaa vastaanottamattomille henkilöille perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuutta ja syrjinnän kieltoa, 16 §:n 2 momentin sivistyksellisiä oikeuksia sekä 3 momentin tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen sekä 123 §:n yliopistojen it-

sehallintoa koskevien säännösten kannalta. Lisäksi säännösehdotuksia henkilötietojen käsittelemisestä tarkastellaan perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan ja asetuksenantovaltuuksia perustuslain

80 §:n 1 momentin kannalta. Ehdotetut lait voidaan hallituksen mukaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien kiintiö

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi yliopistolaikiin (1. lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentti) ja ammattikorkeakoululakiin (2. lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentti) säännös, jonka nojalla korkeakoulut voivat varata osan haettavista opiskelijapaikoista henkilöille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen korkeakoulujärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa tai vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa. Lakiehdotuksissa ei aseteta rajoituksia kiintiön suuruudelle tai edellytyksiä kiintiöiden käyttämiselle. Korkeakoulut päättävät itsenäisesti, käyttävätkö kiintiöitä ja miten ne jakavat aloituspaikat kiintiöiden välillä. Ehdotus mahdollistaa sen, että opiskelupaikan hakijat asetetaan eri asemaan sen perusteella, ovatko he suorittaneet korkeakoulututkinnon tai vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan. Ehdotusta on arvioitava perustuslain 6 §:n 2 momentin ja 16 §:n 2 momentin kannalta.

Perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellon mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää syytä asettaa eri asemaan säännöksessä erikseen mainituilla erotteluperusteilla eikä henkilöön liittyvien muiden syiden perusteella. Syrjintäkiellon ei ole katsottu kieltävän kaikenlaista erontekoa ihmisten välillä, vaikka erottelu perustuisi säännöksessä nimenomaan mainittuun syyhyn. Olenaisista on, voidaanko henkilöön liittyvään syyhyn perustuva erottelu perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti säännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla kuitenkin korkeat (ks.

esim. PeVL 1/2006 vp, s. 2/I, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Valiokunta on hyväksyttävän perusteen arvioinnin lisäksi kiinnittänyt huomiota myös valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3/II).

Esityksen perusteluista ilmenee, että vuonna 2009 yliopistoissa opintonsa aloittaneista opiskelijoista 37 prosentilla oli korkeakoulututkinto tai aikaisempi opiskelupaikka korkeakoulussa. Ammattikorkeakoulussa aloittaneiden osalta vastaava luku oli 18 prosenttia. Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on nopeuttaa korkeakouluopintojen aloittamista ja turvata mahdollisimman monelle hakijalle opiskelupaikka sekä saattaa ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakevat yhdenvertaiseen asemaan jo opiskelupaikan saaneiden kanssa (s. 17, 35—36). Nämä ovat sellaisia perusteita, joita voidaan pitää perustuslain syrjintäkiellon näkökulmasta hyväksyttävänä perusteina eri asemaan asettamiselle. Kysymys on sellaisista koulutuspoliittisista tavoitteista, joiden saavuttamiseksi valiokunta on katsonut yliopistolla olevan mahdollisuus kohtuullisessa määrin suosia tiettyjä yleisin kriteerein määritellyjä hakijaryhmiä, kuten vastavalmistuneita ylioppilaita (PeVL 11/2009 vp, s. 5/I). Valiokunta on aikaisemmin todennut myös, ettei perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännös estänyt yliopistolain säännöstä, jonka mukaan hakijat jaetaan opiskelijavalinnassa eri ryhmiin koulustaustansa perusteella (PeVL 19/2004 vp, s. 3/I).

Ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien erikoiskohtelua on arvioitava myös perustuslain 16 §:n 2 momentin kannalta. Se velvoittaa julkista valtaa turvaamaan jokaiselle yhtäläisen mahdollisuuden saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Yksilön kannalta tämä oikeus merkit-

see elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista (HE 309/1993 vp, s. 44/I). Ehdotetulla sääntelyllä on etenkin yliopisto-opintojen osalta liityntä myös perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen (PeVL 60/2010 vp, s. 3/I).

Käytännössä kysymys on siitä, käytetäänkö kiintiötä ja kuinka suuri kiintiö on. Ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien osuus näyttää vaihtelevan eri yliopistojen kesken sekä yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen välillä. Keskimäärin ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien osuus kaikista hakijoista on kaksi kolmasosaa (s. 18/I). Tämän perusteella voi arvioida, että ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien kiintiön pitäisi olla huomattavan suuri asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ehdotettu sääntely voi käytännössä estää korkeakoulututkimuksen suorittaneen jatkamasta itsensä kehittämistä suorittamalla toinen tutkinto tai korkeakouluopiskelijan vaihtamasta opiskelualaa, jos kiintiö on hyvin suuri. Tilanne saattaa muodostua epäoikeudenmukaiseksi erityisesti sellaisten henkilöiden osalta, jotka ovat työttömyysturvalain koulutukseen hakeutumiselvoituksen johdosta ottaneet vastaan opiskelupaikan, johon he eivät ole ensisijaisesti hakenneet, ja haluavat myöhemmin vaihtaa alaa.

Valiokunta on aikaisemmin yliopistojen kieli-kiintiöiden osalta tähdentänyt, että kiintiösäännösten soveltamisessa tulee estää kiintiön kasvaminen niin suureksi ja eri ryhmiin sovellettävien valintaperusteiden erojen muodostuminen niin merkittäväksi, että muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamista ei enää voitaisi pitää hyväksyttävänä (PeVL 3/1997 vp, s. 3/I). Korkeakoulututkimuksen suorittaneiden tai korkeakoulun opiskelupaikan vastaanottaneiden asema ei saa muodostua kohtuuttomasti heikommaksi kuin ensimmäistä opiskelupaikkaa hakevien, sekä toisen korkeakoulututkimuksen suorittamisen ja opiskelualan vaihtamisen tulee olla jatkossakin mahdollista. Niiden opiskelupaikan vastaanotta-

neiden osalta, jotka eivät ole suorittaneet tutkintoa, 1. ja 2. lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 3 momentti lieventää tilanteen kohtuuttomuutta. Valiokunta kiinnittää sivistysvaliokunnan huomiota säännösten vaikeaselkoisuuteen. Jotta lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on 1. lakiehdotuksen 36 §:n 3 momenttia ja 2. lakiehdotuksen 22 §:n 3 momenttia perustuslain 6 §:n 2 momenttiin ja 16 §:n 2 momenttiin liittyvistä syistä täsmennettävä niin, ettei hakijoiden eri asemaan asettaminen muodostu käytännössä kohtuuttomaksi.

Korkeakoulujen yhteishaku

Korkeakouluopintoihin hakemisen sujuvoittamiseksi ehdotetaan yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintoon johtavaan koulutukseen haettavaksi yhteisessä valtakunnallisessa yhteishakumenettelyssä. Yliopistoilla on perustuslain 123 §:n 1 momentin nojalla itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säännellään. Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuutta määrittelee myös perustuslain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Ammattikorkeakoulut eivät kuulu perustuslain 123 §:n 1 momentin piiriin, mutta itsehallinnon periaatteilla on merkitystä myös ammattikorkeakoulujen osalta (PeVL 74/2002 vp, s. 2/II).

Yliopistojen itsehallinto jakaantuu kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellishallinnolliseen autonomiaan. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla (PeVL 11/2009 vp, s. 2/II). Yliopistot ja korkeakoulut päättävät jatkossakin opiskelijavalinnoista ja sen perusteista. Hakumenettelyn uudistamista voidaan pitää tässä suhteessa teknisenä. Ehdotetut säännökset eivät ole ongelmallisia perustuslain 123 §:n kannalta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos

valiokunnan 1. lakiehdotuksen 36 §:n 3 momentista ja 2. lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
vpj. Outi Mäkelä /kok (osittain)
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Eeva-Johanna Eloranta /sd
Kalle Jokinen /kok
Ilkka Kantola /sd
Pia Kauma /kok
Kimmo Kivelä /ps

Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk
Elisabeth Nauclér /r
Tom Packalén /ps
Raimo Piirainen /sd
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.