

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia.

Lukuvuosimaksuja koskevalla yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muutoksella toteutettaisiin pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjaus ”hallitus etenee kohti EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksujen täyskätteellisuutta”. EU- ja ETA-maiden ulkopuolisilta korkeakouluopiskelijoilta vieraskielisessä tutkintokoulutuksessa perittävien lukuvuosimaksujen tulisi jatkossa kattaa koulutuksen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Muutos saattaisi Suomen vastaavaan asemaan tärkeimpien verrokkimaiden Ruotsin, Tanskan ja Norjan kanssa, jotka kaikki myös perivät kyseiseltä ryhmältä kustannuksia vastaavat lukuvuosimaksut.

Opiskelijan oleskeluluvalla maahan tullut säilyisi lukuvuosimaksuvelvollisena, vaikka hän vaihtaisi oleskelulupaansa esimerkiksi työperusteiseksi. Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin poikkeus, jonka mukaan tilapäistä suojelua saavat eivät olisi jatkossa lukuvuosimaksuvelvollisia.

Hallitusohjelman on kirjattu myös, että hallitus arvioi nimellisen hakemusmaksun käyttöönottoa. Vuonna 2016 Suomessa oli käytössä hakemuksen käsittelymaksu haettaessa ammattikorkeakoulututkintoon tai alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen muualla kuin EU/ETA-alueella suoritetun koulutuksen perusteella. Hakemuksen käsittelymaksu esitetään palautettavaksi käyttöön. Tavoitteena on vähentää korkeakouluja työllistäneitä harkitsemattomia ja heikkolaatuisia hakemuksia.

Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain tilauskoulutusta koskevia säännöksiä täsmennettäisiin korostamalla, että korkeakoulujen tulee huolehtia siitä, että tilauskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet, ja että tilauskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia. Korkeakoulu ei myöskään saisi järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita korkeakoulun tutkinto-opiskelijoiksi. Tavoitteena on puuttua havaittuihin ongelmiin tilauskoulutuksen järjestämisessä.

Korkeakouluille säädettäisiin tiedonsaantioikeus hakijan ja opiskelijan sekä heidän perheenjäsentensä oleskelulupatiedoista.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2024. Hakemuksen käsittelymaksua koskevat säännökset tulisivat kuitenkin voimaan 1.8.2025 ja sen jälkeen alkavan koulutuksen osalta. Lukuvuosimaksujen suuruutta koskevat säännökset tulisivat voimaan 1.8.2026 ja sen jälkeen alkavan koulutuksen osalta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Lukuvuosimaksullisuus.....	4
2.2 Lukuvuosimaksujen kiertäminen	12
2.3 Hakemuksen käsittelymaksut.....	13
2.4 Tilaukoulutus	14
2.5 Tietojensaantioikeus.....	14
3 Tavoitteet	16
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	17
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	17
4.1.1 Lukuvuosimaksu	17
4.1.2 Lukuvuosimaksujen kiertäminen	17
4.1.3 Hakemuksen käsittelymaksu	17
4.1.4 Tilaukoulutus	18
4.1.5 Tietojensaantioikeus.....	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	18
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	18
4.2.2 Vaikutukset korkeakouluihin	20
4.2.3 Vaikutukset hakijoihin ja opiskelijoihin	20
4.2.4 Vaikutukset viranomaisiin	21
4.2.5 Vaikutukset verotukseen	21
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	22
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	22
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	24
6 Lausuntopalaute.....	28
7 Säännöskohtaiset perustelut	28
7.1 Yliopistolaki.....	28
7.2 Ammattikorkeakoululaki.....	34
8 Lakia alemman asteinen sääntely	34
9 Voimaantulo	35
10 Toimeenpano ja seuranta	35
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	35
LAKIEHDOTUKSET	37
LIITTEET	42
RINNAKKAISTEKSTIT	42

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tärkein talouspoliittinen tavoite on saada aikaan kestävää kasvua. Hallitus kuroo umpeen kuilua julkisen talouden tulojen ja menojen välillä sekä kääntää Suomen velkaantumisen laskuun. Samaan aikaan tavoitteena on kääntää suomalaisten osaamistaso takaisin kasvu-uralle ja nostaa koulutustasoa. Hallitus etenee hallitusohjelman mukaan kohti EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksujen täyskatteellisuutta. Yliopistolain (558/2009) ja ammattikorkeakoululain (932/2014) muutoksella on tarkoitus muuttaa EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten maiden kansalaisten opiskelijoiden lukukausimaksut kattamaan koulutuksen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Myös kaikki keskeisimmät verrokkimaat Ruotsi, Tanska ja Norja ovat ottaneet käyttöön koulutuksen kustannukset kattavat lukuvuosimaksut tälle ryhmälle.

Osa korkeakouluista on havainnut kasvavissa määrin opiskelijoiden siirtyvän opintojen alkamisen jälkeen muulle kuin opiskelijan oleskeluluvalle ja on syytä epäillä tämän johtuvan lukuvuosimaksujen kiertämisestä, koska muilla jatkuvilla oleskeluluvilla kuin opiskelijan oleskeluluvalle maassa oleskelevat eivät ole tällä hetkellä lukuvuosimaksuvelvollisia. Useimmin opiskelijat hakevat työntekijän oleskelulupaa. Lukuvuosimaksukertymän vaihtelu ja ennakoimattomuus ovat suuri haaste korkeakoulujen talouden ja opintotarjonnan suunnittelulle. Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muutoksella pyritään turvaamaan lukuvuosimaksukertymä ja korkeakoulujen suunnitelmallinen toiminta säilyttämällä opiskelijan lukuvuosimaksuvelvollisuus, vaikka hän vaihtaisi oleskelulupaperustetta.

Vuonna 2016 Suomessa oli käytössä hakemuksen käsittelymaksu haettaessa ammattikorkeakoulututkintoon tai alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen muualla kuin EU/ETA-alueella suoritetun koulutuksen perusteella. Huonolaatuisten ja vähäisen harkinnan perusteella tehtyjen hakemusten määrä on kasvanut käsittelymaksun poistamisen jälkeen, millä on ollut huomattava vaikutus korkeakoulujen työmäärään hakemusten käsittelyyn vaadittavien resurssien osalta. Korkeakoulut ovat esittäneet hakemusmaksun palauttamista käyttöön.

Tilaukoulutuksen yhteydessä on havaittu ongelmia korkeakoulujen ja tilaajien välisissä sopimuksissa ja tilaukoulutusopiskelijoiden oikeuksien huomioimisessa. Opiskelijat ovat joutuneet maksamaan itse opintojaan tilaajille ja opiskelijoiden tilaajille maksamia maksuja on hävinnyt.

Ulkomaalaisrekisterinlain kumoamisen seurauksena korkeakouluilla ollut tiedonsaantioikeus opiskelijoiden ja hakijoiden oleskelulupatiedoista poistui, vaikka sen hetkistä tilannetta ei ollut tarkoitus muuttaa.

Tässä yhteydessä ehdotetut muutokset otetaan huomioon myös käynnissä olevassa korkeakoulujen ohjaus- ja rahoitusmallin uudistamista selvittävän työryhmän työssä. Lisäksi esityksen valmistelun yhteydessä tehdyssä ja sen jälkeen tehtävässä valmistelutyössä arvioidaan tarve ja tapa luoda valtakunnallinen apurahajärjestelmä ja joustavammat valintamenettelyt korkeakouluun hakeville kolmansien maiden kansalaisille sekä arvioidaan mahdollisuuksia lisätä kannusteita jäädä Suomeen töihin valmistumisen jälkeen.

1.2 Valmistelu

Opetus- ja kulttuuriministeriö on asettanut hankkeen lukuvuosimaksujen korottamisesta ja lukuvuosimaksujen kiertämisen estämisestä muuttamalla yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia. Hanke on asetettu ajalle 14.7.2023 - 30.6.2024.

Hanketta varten asetettiin toimikaudelle 1.9.2023 - 30.6.2024 työryhmä, jonka puheenjohtajana toimii johtaja Jonna Korhonen opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osastolta. Työryhmään osallistuvat edustajat seuraavista organisaatioista: Maahanmuuttovirasto, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry (3 kpl) ja Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry (3 kpl). Työryhmä kuuli myös Opetushallituksen asiantuntijaa. Työryhmä valmisteli tehtävänänsä tämän hallituksen esityksen, jota on myös valmisteltu virkatyönä opetus- ja kulttuuriministeriössä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM023:00/2023>.

Esityksen lausuntoaika oli --- – ---. Esityksestä saatiin lausunnot ---.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lukuvuosimaksullisuus

Yliopistolaisissa (558/2009) 8 §:n ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) 12 §:n säädetään, että korkeakoulujen tutkintoon johtava koulutus ja valintaan liittyvät valintakokeet ovat maksuttomia, jollei kyseisissä laeissa toisin säädetä. Korkeakoulut saivat vuosina 2010—2014 perimänsä maksuja vieraskieliseen ylempään korkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavaan koulutusohjelmaan hyväksytyiltä EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevalta opiskelijalta kokeilua koskevan lainsäädännön perusteella.

Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättiin vuonna 2015 lukuvuosimaksuja koskevat säännökset, joiden mukaan korkeakoulun on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavassa koulutuksessa vähintään 1 500 euron suuruinen maksu lukuvuodessa. Korkeakoulu päättää maksun perimisen liittyvistä järjestelyistä. Maksua ei kuitenkaan peritä Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Maksua ei peritä myöskään siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, jatkuva tai pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia. Maksua ei peritä myöskään tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijalta. Korkeakoululla on oltava apurahajärjestelmä maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden tukemiseksi.

Lukuvuosimaksujen ulkopuolelle on rajattu tieteellinen ja taiteellinen jatkokoulutus eli lisensiaatit ja tohtorintutkinnot, sillä se poikkeaa luonteeltaan merkittävästi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavasta koulutuksesta. Jatkokoulutuksessa opintojaksojen, luento-

opetuksen ja tenttien osuus on melko vähäistä ja koulutuksen pääpaino on opinnäytteeseen johtavassa tutkimuksessa tai taiteellisessa toiminnassa. Lisäksi jatko-opiskelijat ovat usein palvelussuhteessa joko yliopistoon tai muuhun työnantajaan tai saavat palkkaan verrattavissa olevaa rahoitusta muilta tutkimusta rahoittavilta tahoilta, kuten apurahoja säätiöiltä, ja maksavat palkastaan tai apurahastaan veroja.

Lukuvuosimaksujen suuruudeksi säädettiin niiden käyttöönoton yhteydessä vähintään 1 500 euroa lukuvuodessa. Korkeakoulut päättävät maksujen suuruudesta, eikä niillä ole säädettyä ylärajaa. Nykyisessä lainsäädännössä ei ole myöskään määritelty kuinka suuren osan lukuvuosimaksuista korkeakoulut voivat palauttaa opiskelijoille apurahoina.

Lukuvuosimaksujen tuotot jäävät korkeakoulujen käyttöön. Opiskelijoilta perittävät lukuvuosimaksut eivät vaikuta korkeakouluille kohdennetun perusrahoituksen kokonaismäärään. Maksuista saatavat tuotot tarkoitettiin lisärahoitukseksi koulutuksen laadun ja tukipalvelujen kehittämiseen. Hallituksen esityksessä keskeisinä kehittämiskohteina pidettiin muun muassa kotimaisten kielten opetuksen tarjonnan lisäämistä ja työelämäyhteyksien vahvistamista.

Lukuvuosimaksuja koskevat säännökset tulivat voimaan vuoden 2016 alusta lukien. Velvoittavaksi maksujen periminen tuli korkeakouluille 1.8.2017 tai sen jälkeen opintonsa aloittavilta opiskelijoilta.

Opetus- ja kulttuuriministeriö korkeakoulujen lukuvuosimaksujen käyttöönoton seuranta- ja arviointia varten asettama työryhmä seurasi ja arvioi vuosina 2017–2021 lukuvuosimaksujen käyttöönoton vaikutuksia korkeakoulujen kansainvälistymiseen ja opiskelijavirtoihin sekä keräsi tietoa korkeakoulujen lukuvuosimaksu- ja apurahakäytännöistä. Seuranta- ja arviointiryhmän mukaan lukuvuosimaksujen käyttöönotolla ei ollut pitkäaikaisia haitallisia vaikutuksia korkeakoulujen kansainvälistymiseen tai EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden hakkuuteen opiskella suomalaisissa korkeakouluissa. Vaikka ulkomaalisten opiskelijoiden määrät putosivat välittömästi maksujen käyttöönoton jälkeen, hakijoiden ja uusien opiskelijoiden määrät kääntyivät nopeasti kasvuun. Täten pysyvää lovea kansainvälisten opiskelijoiden määrään ei ole syntynyt. Suomalainen korkeakoulutus on houkutteleva kansainvälisille opiskelijoille lukuvuosimaksujen käyttöönoton jälkeenkin. Suomen maine korkeatasoisen koulutuksen maana on edelleen tärkeä vetovoimatekijä Lukuvuosimaksujen käyttöönotto ei ole myöskään pysäyttänyt korkeakoulujen muuta kansainvälistymiskehitystä. (seuranta- ja arviointityöryhmän loppuraportti, opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:3)

Suomessa tilastoidaan korkeakouluissa opiskelevia kansalaisuuden, henkilön vuotta ennen opintojen aloittamista tiedossa olevan kotikunnan, maan jossa henkilö on suorittanut korkeakoulukelpoisuuden oikeuttavat opinnot sekä henkilön nykyisten säädösten mukainen lukuvuosimaksuvelvollisuuden perusteella. Keskeiset tilastotiedot ovat saatavissa Opetushallinnon tilastopalvelu Vipusesta.

Vuoden 2022 korkeakouluopiskelijoista lukuvuosimaksuvelvollisia oli 10 390, eli 3,4 % kaikista opiskelijoista. Uusista opiskelijoista lukuvuosimaksuvelvollisia oli 4 680, eli 6 % kaikista opiskelijoista. Suurin osa lukuvuosimaksuvelvollisista opiskelijoista suoritti ammattikorkeakoulututkintoa (5 6340, eli 4 % kaikista AMK-opiskelijoista). Toiseksi eniten lukukausimaksuvelvollisia opiskelijoita suoritti yliopistojen ylempää korkeakoulututkintoa (3615, eli 5,8 % kaikista yliopistojen ylempään kk-tutkinnon opiskelijoista). Yliopistojen alemman korkeakoulututkinnon ja ylempään ammattikorkeakoulututkinnon opiskelijoiden osalta sekä lukukausimaksuvelvollisten opiskelijoiden määrät että osuudet olivat selkeästi pienempiä.

Kansalaisuudeltaan EU/ETA alueen ulkopuolisia opiskelijoita oli vuonna 2022 yhteensä 15 180 eli 5,0 % kaikista opiskelijoista. Kansalaisuudeltaan EU/ETA –alueen ulkopuolisia uusia opiskelijoita oli 6 580, eli 8,5 % kaikista uusista opiskelijoista. Kansalaisuudeltaan EU/ETA –alueen ulkopuolisista opiskelijoista lukuvuosimaksuvelvollisia oli 67 %, uusien opiskelijoiden osalta luku oli 71 %.

Opiskelijoiden opintojen alkamista edeltävän vuoden kotikunnan sijaitseminen Suomen ulkopuolella korreloi vahvasti lukuvuosimaksuvelvollisuuden kanssa. Lukukausimaksuvelvollisista vain 5 %:lla oli kotikunta Suomessa ennen opintojen alkamista. Toisaalta opintojen alkamista edeltävän vuoden kotikunta puuttui Suomessa 19 %:lla ei-lukuvuosimaksuvelvollisista kansalaisuudeltaan EU/ETA –alueen ulkopuolisista opiskelijoista. Näin ollen opintoja edeltävän vuoden kotikunnan tieto tarkentaa kansalaisuus-tietoa arvioitaessa miten vuosina 2016-2017 käytönotetut säädökset lukuvuosimaksuista vaikuttivat opiskelijamääriin.

Tieto opiskelijoista korkeakoulukelpoisuuden tuottaneen tutkinnon suoritusmaan perusteella on saatavilla vain vuodesta 2021 lähtien. Vuoden 2022 tilastojen perusteella lähes kaikilla lukukausimaksuvelvollisilla on toisen asteen tutkinto suoritettu ulkomailla. Suomen kansalaisista toisen asteen tutkinnon on ulkomailla suorittanut 3 000 uutta opiskelijaa, eli reilut 4 % kaikista uusista opiskelijoista joiden kansalaisuus on Suomi. Tämä kertoo siitä, että Suomessa korkeakoulujen opiskelijat ovat moninainen joukko. Osa on saapunut Suomeen aikuisiällä muusta kuin opintoihin liittyvistä syistä, hankkinut Suomen kansalaisuuden ja päätenyt jossain vaiheessa opiskelemaan korkeakouluun.

Taulukossa 1 on vuosien 2011-2022 uusista ammattikorkeakoulututkinto-opiskelijoista ne, joilla ei ole ollut opiskelua edeltävänä vuotena asuinkuntaa Suomessa ja joiden kansalaisuus on muu kuin Suomi tai EU/ETA –maa. Taulukosta nähdään että kyseisen ryhmän määrä ja osuus kaikista uusista opiskelijoista pysyi 2010-luvun alkupuolen suhteellisen vakaana. Määrä ja osuus pienenevät huomattavasti vuonna 2017, kun lukuvuosimaksut otettiin käyttöön velvoittavina. Vuosina 2020 ja 2021 koronaviruksen aiheuttama pandemia vaikutti opiskeluperäiseen maahanmuuttoon, mutta vuonna 2022 tämän ryhmän ja määriä ja osuus olivat ylittäneet vuoden 2016 tason. Laskelmasta jätetty pois ylemmän ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opiskelijat, koska lukuvuosimaksuvelvolliset opiskelijat keskittyvät voimakkaasti ammattikorkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen.

Vuosi	Kaikki uudet opiskelijat	Ei asuinkuntaa Suomessa, kansalaisuus EU/ETA - alueen ulkopuolinen	Osuus kaikista opiskelijoista	Lukuvuosimaksuvelvolliset opiskelijat
2011	35 836	1 805	5,0 %	
2012	35 179	1 834	5,2 %	
2013	34 016	1 559	4,6 %	
2014	34 821	1 510	4,3 %	
2015	34 341	1 627	4,7 %	
2016	33 915	1 779	5,2 %	
2017	32 611	997	3,1 %	552
2018	33 254	1 145	3,4 %	1 023
2019	34 211	1 362	4,0 %	1 180
2020	39 198	1 382	3,5 %	1 251
2021	40 684	1 626	4,0 %	1 605
2022	42 924	2 956	6,9 %	2 697

Taulukko 1

Taulukossa 2 on vastaavat tiedot vuosilta 2011-2022 yliopistosektorilta. Mukana on uudet alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon opiskelijat. Yliopistoissa valtaosa lukuvuosimaksuvelvollisista opiskelijoista aloittaa ylemmässä korkeakoulututkinnossa. Taulukosta 2 pystyy havaitsemaan, että ryhmän ”ei asuinkuntaa Suomessa, kansalaisuus EU/ETA –alueen ulkopuolinen” määrä ja osuus putosivat voimakkaasti vuonna 2017 kun lukuvuosimaksut otettiin käyttöön velvoittavina. Määrä ja osuus nousivat vuosina 2021-22 jo 2010-luvun alkupuolen tason ylitse.

Vuosi	Kaikki uudet opiskelijat	Ei asuinkuntaa Suomessa, kansalaisuus EU/ETA - alueen ulkopuolinen	Osuus kaikista opiskelijoista	Lukuvuosimaksuvelvolliset opiskelijat
2011	20 119	1 388	6,9 %	
2012	19 825	1 403	7,1 %	
2013	20 188	1 318	6,5 %	
2014	20 852	1 438	6,9 %	
2015	20 745	1 345	6,5 %	
2016	20 943	1 653	7,9 %	
2017	20 266	865	4,3 %	801
2018	21 759	1 096	5,0 %	939
2019	22 073	971	4,4 %	945
2020	24 869	1 481	6,0 %	1 393
2021	26 591	1 878	7,1 %	1 545
2022	26 606	1 779	6,7 %	1 729

Taulukko 2

Taulukossa 3 on tarkasteltu vuonna 2022 aloittaneita uusia korkeakouluopiskelijoita sen mukaan ovatko suorittaneet korkeakoulukelpoisuuden antavan toisen asteen koulutuksen Suomessa vai ulkomailla. Taulukosta nähdään, että vuonna 2022 opinnot aloitti 10 275 opiskelijaa, joiden toisen asteen tutkinto oli suoritettu ulkomailla. Näistä 4 652, eli 45 % oli lukuvuosimaksuvelvollisia. Ei-lukuvuosimaksuvelvollisia oli 5 623, joista noin puolet oli Suomen kansalaisia, 25 % EU/ETA –kansalaisia ja 25 % muita kuin EU/ETA-kansalaisia.

Lukuvuosimaksuvelvollisuus	II asteen tutkinto suoritettu Suomessa	II asteen tutkinto suoritettu muualla kuin Suomessa	Yhteensä
Ei-lukuvuosimaksuvelvollinen	66 770	5 623	72 393
- Kansalaisuus Suomi	66 190	3 003	69 193
- Kansalaisuus EU/ETA	246	1 352	1 598
- Kansalaisuus muu	334	1 268	1 602
Lukuvuosimaksuvelvollinen	32	4 652	4 684
Yhteensä	66 802	10 275	77 077

Taulukko 3

Yksittäisten korkeakoulujen välillä on suuria eroja sekä siinä, kuinka iso osa opiskelijoista on suorittanut II asteen tutkinnon ulkomailla (kansainvälinen opiskelija), että siinä, kuinka ison osan maksuvelvolliset opiskelijat muodostavat kansainvälisistä opiskelijoista. Ammattikorkeakoulusektorilla pienin kansainvälisten opiskelijoiden osuus kaikista opiskelijoista oli vuonna 2022 neljä prosenttia ja suurin 22 prosenttia, ja yliopistosektorilla pienin osuus oli 1,5 prosenttia ja suurin 19 prosenttia, kun tutkijakoulutus ei ole tarkastelussa mukana. Maksuvelvollisten

osuus kansainvälisistä opiskelijoista vaihtelee ammattikorkeakouluissa 7 ja 72 prosentin välillä, yliopistoissa 14 ja 60 prosentin välillä.

Lukuvuosimaksujen käyttöönoton myötä EU/ETA-kansalaisten määrä ja osuus on kasvanut korkeakouluissa. Silti EU/ETA-alueen ulkopuoliset kansalaiset muodostavat edelleen selvän enemmistön korkeakoulujen uusista ulkomaalaisista opiskelijoista. Suomessa on myös muihin EU-maihin tai Pohjoismaihin verrattuna keskimääräistä enemmän Aasiasta tulevia opiskelijoita ja vähemmän muualta Euroopasta tulevia (OECD: Education at Glance 2021). Yliopistosektorilla on maksujen käyttöönoton jälkeen ollut EU/ETA-alueen ulkopuolisten kansalaisten osuus uusista ulkomaalaisista opiskelijoista pienempi kuin ammattikorkeakoulusektorilla, noin 70 prosenttia. Vuonna 2020 heidän osuutensa yliopistoissa kuitenkin kasvoi 77 prosenttiin. Samana vuonna EU/ETA-alueen ulkopuolisten kansalaisten osuus uusista opiskelijoista oli 74 prosenttia ammattikorkeakouluissa.

Korkeakoulujen välillä on isoja eroja EU/ETA-alueen ulkopuolisten kansalaisten eli mahdollisesti maksuvelvollisten opiskelijoiden osuudessa opiskelijoista. Ammattikorkeakouluissa uusista ulkomaalaisista opiskelijoista pienimmillään runsas puolet on muita kuin EU/ETA-kansalaisia ja suurimmillaan lähes kaikki. Yliopistoissa pienimmillään EU/ETA-alueen ulkopuolisia on noin kolmannes uusista ulkomaalaisista opiskelijoista ja suurimmillaan yli 90 prosenttia.

Lukuvuosimaksujen seuranta- ja arviointityöryhmän loppuraportin mukaan korkeakoulujen vieraskielisten tutkintojen tarjonta lisääntyi seurannan aikana. Korkeakoulut katsoivat tarjonnan lisääntymisen olevan seurausta yleisestä kansainvälistymiskehityksestä, joka on tapahtunut lukuvuosimaksujen käyttöönoton rinnalla. Korkeakoulujen kansainvälisestä opiskelijarekrytoinnista ja markkinoinnista tuli seurannan aikana entistä systemaattisempaa.

Korkeakoulut voivat päättää lukuvuosimaksun suuruudesta, mutta lukuvuosimaksun on oltava vähintään 1500 euroa lukuvuodessa. Korkeakoulut ovat voineet määritellä maksut sellaiseksi, että ne tukevat korkeakoulun omaa kansainvälistymiseen liittyvää strategiaa. Maksut voivat tästä syystä vaihdella korkeakoulujen välillä ja yksittäisen korkeakoulun eri koulutuksissa. Lukuvuosimaksun ei tarvitse vastata koulutuksen todellisia kustannuksia. Korkeakouluille vuonna 2020 suunnatun kyselyn perusteella lukuvuosimaksujen suuruus vaihteli ammattikorkeakouluissa 4 000 euron ja 11 700 ja yliopistoissa 5 000 ja 18 000 euron välillä. 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 7000-10 000 euroa. Maksujen suuruus vaihteli enemmän korkeakoulujen kuin alojen välillä. Useissa korkeakouluissa eri aloilla lukuvuosimaksut ovat saman suuruisia, mutta maksut ovat usein eri suuruisia riippuen tutkinnon tasosta eli alemmalla ja ylemmällä korkeakoulututkinnolla on eri suuruiset lukuvuosimaksut. Usea korkeakoulu myöntää alennusta lukuvuosimaksuista niille opiskelijoille, jotka ottavat opiskelupaikan ajoissa vastaan. Tämä niin sanottu early bird -hintaa tai -apuraha oli yleinen erityisesti ammattikorkeakouluissa. Vuonna 2023 opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakouluille tekemän kyselyn mukaan useat korkeakoulut ilmoittivat tarjoavansa ensimmäisenä opiskeluvuonna Early bird-alennuksen, joka on jopa -50% lukuvuosimaksusta.

Korkeakoulu päättää apurahajärjestelmänsä liittyvistä käytännöistä sekä apurahojen suuruudesta, myöntökriteereistä ja myönnettävien apurahojen enimmäismäärästä. Korkeakoulujen lukuvuosimaksujen käyttöönoton seuranta- ja arviointityöryhmän loppuraportin mukaan korkeakouluilla on käytössä monia erilaisia apurahajärjestelmiä, -tyyppejä ja kategorioita lukuvuosimaksuvelvollisille opiskelijoille. Tyypillisesti korkeakoulujen myöntämät apurahat ovat eri

suuruisia vapautuksia lukuvuosimaksuista. 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. Osalla korkeakouluista avokätinen apurahapolitiikka on ollut keskeinen osa opiskelijoiden houkuttelua ja sitouttamista korkeakouluun, Enemmistö korkeakouluista tasapainotteli opiskelijoiden houkuttelun ja taloudellisen tuoton väli- maastossa. Vähemmistö korkeakouluista noudatti tiukkaa apurahapolitiikkaa ja haki lukuvuosimaksuilla taloudellista lisäresurssia korkeakoulun käyttöön. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot erosivat tässä toisistaan. Yliopistoissa jaettiin keskimäärin isompi osa bruttotuotosta opiskelijoille. Kaikissa yliopistoissa vähintään puolet maksujen bruttotuotoista meni vapautuksiin ja apurahiin. Ammattikorkeakouluissa näin oli kolmasosassa.

Korkeakoulut käyttävät apurahan tai lukuvuosimaksusta vapauttamisen myöntämiskriteerinä erityisesti opintomenestystä ja opintojen etenemistä. Lisäksi erityisesti ammattikorkeakoulut myönsivät apurahoja suomen tai ruotsin kielitaidon perusteella. Yksikään korkeakoulu ei käyttänyt opiskelijan taloudellista tilannetta tai tarvetta vapautuksen tai apurahan myöntämisperusteena.

Korkeakouluilla on halutessaan mahdollisuus sopia korkeakoulujen yhteisen apurahajärjestelmän kehittämisestä. Korkeakoulujen lisäksi myös muut tahot, esimerkiksi erilaiset säätiöt tai opiskelijan kotimaa, voivat tarjota apurahoja opiskelijoille.

Korkeakoulut päättävät lukuvuosimaksujen perimisen käytännöistä. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton seurantaraportin mukaan korkeakoulut perivät lukuvuosimaksun opiskelijalta yleensä yhdessä erässä lukuvuosittain. Uusilta opiskelijoilta maksu suoritetaan yleensä opiskelupaikan vastaanottaminen yhteydessä tai sen jälkeen. Jatkavien opiskelijoiden kohdalla korkeakoulut perivät maksuja edellisen lukuvuoden lopussa tai läsnäoloilmoittautumisen yhteydessä.

Maksujen perimisestä aiheutuu korkeakouluille jonkin verran hallinnollista työtä ja -kuluja.

Maahanmuuttovirasto edellyttää ensimmäisen opiskelijan oleskeluluvan myöntämiseksi, että lukuvuosimaksu on maksettu tai varat siihen on opiskelijaksi hakevan tilillä sekä olemassa olevia varoja elämiseen ensimmäisen vuoden ajalta. Lupien niin sanottu jälkivalvonta toteutetaan Maahanmuuttoviraston Automaattisen ratkaisun ja jälkikäteisen lupavalvonnan mahdollistamisen (AURA)-hankeella. Hankkeessa toteutettavien teknisten muutosten myötä eri viranomaisrekistereihin on jatkossa mahdollista ajaa automaattisesti tarkastuksia, joiden kautta seurataan sitä, onko opiskelijan toimeentulo maassa oleskellessa ollut turvattu. Tarvittaessa varojen olemassaoloa tarkastetaan opiskelijalta itseltään tietoa pyytämällä.

Oleskelulupa myönnetään siis käytännössä usein ilman, että lukuvuosimaksu on kokonaisuudessaan maksettu, koska lukuvuosimaksujen jälkimmäisen erän maksamisen määräpäivä on usein vasta myöhemmin syksyllä. Jos oleskelulupaa haetaan aikaisin keväällä, ei välttämättä ensimmäistäkään erää ole maksettu. Maahanmuuttovirasto saa tällä hetkellä jonkin verran tietoja tiedonsiirtoliittymän kautta tietyn korkeakoulun vaatimasta lukuvuosimaksun määrästä per opiskelija. Jos tietoa ei ole korkeakoulun toimesta päivitetty opiskelijavalintarekisteriin, Maahanmuuttovirasto tiedustelee tarvittaessa oppilaitokselta, onko maksu maksettu.

Lukuvuosimaksuvelvolliset opiskelijat rahoittavat opiskelunsa perheen tuella, omilla säästöillä, työskentelemällä opintojen ohella, lainalla ja korkeakoulujen apurahoilla. Lukuvuosimaksuvelvolliset työskentelevät opintojen ohessa harvemmin kuin muut ulkomaalaiset opiskelijat. Opintojen aikainen työssäkäynti on Eurostudent-tutkimuksen mukaan (Eurostudent VII – Opiskeli-

jatutkimus 2019, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:25) kansainvälisten opiskelijoiden keskuudessa ylipäättään harvinaisempaa kuin suomalaisopiskelijoiden, oli kyse sitten lukuvuoden tai kesäaikana tehdystä työstä.

Korkeakoulujen lukuvuosimaksuista saama taloudellinen tuotto on kasvanut maksuvelvollisten opiskelijoiden määrän kasvaessa. Seuranta- ja arviointiryhmän loppuraportin mukaan korkeakoulut ohjasivat apurahojen lisäksi maksutuottoa ohjelmien käyttöön, niiden kehittämiseen ja kustannuksiin sekä tiedekuntien ja yksiköiden käyttöön. Osa korkeakouluista kertoi käyttävänsä tuottoa opetuksen, palveluiden, markkinoinnin ja hallinnon kehittämiseen. Muutama korkeakoulu ohjasi tuoton korkeakoulun normaaliin toimintaan ilman että lukuvuosimaksujen tuoton käyttöä erikseen seurattiin. Monissa korkeakouluissa lukuvuosimaksuja ei nähty taloudellisesti kannattavina niiden pienten tuottojen vuoksi.

Lukuvuosimaksujen seuranta- ja arviointiryhmä kiinnitti huomiota siihen, että monissa korkeakouluissa lukuvuosimaksut ovat tosiasiallisesti nimellisiä, koska korkeakoulut käyttävät merkittävän osan lukuvuosimaksujen potentiaalisesta tuotosta maksuista vapauttamiseen ja opiskelijoiden apurahoihin. Vaikka työryhmä piti myönteisenä sitä, että lukuvuosimaksuja koskeva lainsäädäntö jättää korkeakouluille päätösvaltaa maksujen suuruuden määrittämisessä ja apurahojen käytössä, löysi se lukuvuosimaksujen käyttöönotosta kehitettävää. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton yhteydessä pidettiin tärkeänä, että korkeakoulut olisivat tasapuolisessa kilpailuasetelmassa. Suomalaisten korkeakoulujen keskinäisen kilpailun vuoksi pidettiin haitallisena tilannetta, jossa EU/ETA-alueen ulkopuolisille opiskelijoille olisi tarjolla samanaikaisesti sekä opiskelijalle maksullista että maksutonta tai nimellisesti maksullista koulutusta. Korkeakoulujen apurahakäytäntöjen vuoksi tämä ei ole täysin toteutunut. Lukuvuosimaksut eivät näyttäyty kaikissa korkeakouluissa merkittävänä tulonlähteenä. Tämän seurauksena lukuvuosimaksujen käyttöönoton tavoitteet eivät ole täysimääräisesti toteutuneet. Työryhmä, suositti, että korkeakoulujen tulisi omassa päätöksenteossään varmistaa, että lukuvuosimaksujen ja apurahojen kokonaisuus toimii siten, että lukuvuosimaksuilla katetaan koulutuksen kustannuksia ja saadaan laajempi rahoituspohja korkeakoulujen käyttöön kansainvälistymisen edistämiseksi lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti.

Maahanmuutolla ja Suomen kyvyllä houkutella kansainvälisiä osaajia suomalaisille työmarkkinoille on kasvava merkitys tilanteessa, jossa työikäisten määrä vähenee ja Suomen huoltosuhde heikkenee. Ulkomaalaisten opiskelijoiden määrää Suomessa on pyritty lisäämään, samoin heidän työllistymistään suomalaisille työmarkkinoille. Opiskelijoiden työllistyminen Suomeen vaatii kuitenkin vielä kehittämistä. 54,9 % ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneista ja 52,8 % prosenttia yliopistotutkinnon suorittaneista työllistyy Suomessa. Muista kuin EU/ETA – maista tulevat opiskelijat työllistyvät Suomeen hiukan paremmin kuin EU/ETA-maista tulevat opiskelijat. Suomeen jäämisen aste on maassa korkeakoulututkinnon suorittaneilla hieman matalampi kuin Tanskassa, mutta parempi kuin Norjassa tai Alankomaissa (Do they stay or go? Analysis of international students in Finland, Mathies & Karhunen 2020).

Kansainvälisten opiskelijoiden määrän kasvattaminen nykyisestä edellyttäisi korkeakoulutuksen rahoituspohjan laajentamista. Suomalaisten korkeakoulujen ei ole julkisin varoin mahdollista merkittävästi kasvattaa ulkomaisten opiskelijoiden määrää ilman, että se heikentää koulutuksen laatua tai heikentää muiden mahdollisuuksia korkeakoulutukseen.

2.2 Lukuvuosimaksujen kiertäminen

Yliopistolaissa 10 §:ssä ja ammattikorkeakoululaissa (932/2014) 13 a §:ssä säädetään, että lukuvuosimaksuja peritään korkeakoulujen vieraskielisessä opetuksessa. Maksua ei kuitenkaan peritä Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Maksua ei peritä myöskään siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, jatkuva tai pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia. Maksua ei peritä myöskään tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijalta.

Osa korkeakouluista on havainnut kasvavissa määrin, että lukuvuosimaksuvelvollisuutta kierretään hankkimalla opintojen alkamisen jälkeen muu kuin opiskelijan oleskelulupa. Useimmiten tämä on työntekijän oleskelulupa, koska muilla jatkuvilla oleskeluluilla kuin opiskelijan oleskeluluulla maassa oleskelevat eivät ole tällä hetkellä lukuvuosimaksuvelvollisia. Lukuvuosimaksukertymän vaihtelu ja ennakoimattomuus ovat suuri haaste korkeakoulujen talouden ja opintotarjonnan suunnittelulle.

Maahanmuuttoviraston tilastoista käy ilmi, että niiden henkilöiden määrä, jotka ovat saaneet ensimmäisen oleskeluluvan opiskelun perusteella ja jotka ovat jättäneet työntekijän oleskelulupahakemuksen samana tai seuraavana vuonna 1. oleskeluluvan myöntämisestä opiskelun perusteella

Asiakkaat, jotka jättäneet TTOL- jatkolupahakemuksen samana tai seuraavana vuonna 1. oleskeluluvan myöntämisestä opiskelun perusteella	2019	2020	2021	2022	2023	Kaikki yhteensä
Muu ei tutkintoon johtava opiskelu	1	3	1	41	1	47
Muu, mikä?	1					1
NULL		3		41	1	45
Ylempi korkeakoulututkinto			1			1
Ei tietoa		1				1
NULL		1				1
Tutkinto-opiskelu	50	67	201	271	11	600
Alempi korkeakoulututkinto	9	20	86	125	2	242
Ammattitutkinto	18	28	56	71	8	181
Keskiasteen tutkinto	1					1
Muu, mikä?	3	4	16	27		50
NULL	1		1	2		4
Ylempi korkeakoulututkinto	17	15	42	46	1	121

Ylioppilastutkinto	1					1
Vaihto-opiskelu	9	8	27	8		52
Muu, mikä?	1					1
NULL	8	8	27	8		51
Kaikki yhteensä	60	79	229	320	12	700

Puolestaan henkilöitä, joille myönnettiin työntekijän oleskelulupa samana tai seuraavana vuonna ensimmäisen opiskelijan oleskeluluvan myöntämisestä (alempi tai ylempi korkeakoulututkinto) oli vuonna 2019 17 ja vuonna 2022 jo 67.

On arvioitavissa, että jos lainsäädäntö säilyisi ennallaan lukuvuosimaksuvelvollisuuden osalta ja samalla esitys lukuvuosimaksujen korottamisesta toteutuisi, oleskelulupaperustetta vaihtaisi jatkossa entistä suurempi määrä opiskelijoita, koska siitä seuraava taloudellinen hyöty moninkertaistuisi.

2.3 Hakemuksen käsittelymaksut

Vuonna 2016 Suomessa oli käytössä hakemuksen käsittelymaksu haettaessa alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen muualla kuin EU/ETA-alueella suoritettua koulutuksen perusteella. Hakemuksen käsittelymaksun keräämisestä vastasi Opetushallitus ja se toteutettiin Opintopolku.fi-palvelussa riippumatta siitä millä välineellä itse hakeminen tapahtui. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton yhteydessä luovuttiin hakemuksen käsittelymaksusta syksyllä 2017 alkaneista koulutuksista lähtien. Muutosta perusteltiin EU/Eta-alueen ulkopuolisiin hakijoihin kohdistuvien maksujen kokonaisuuden yksinkertaistamisella.

Lukuvuosimaksujen käyttöönoton seuranta- ja arviointiryhmä kysyi korkeakouluille suunnatussa kyselyssä, millaisia vaikutuksia käsittelymaksun poistamisella on ollut hakuprosessiin ja opiskelijavalintaan. Vaikutusten arviointia pidettiin haastavana, koska hakemuksen käsittelymaksujen poistaminen tapahtui samaan aikaan kuin lukuvuosimaksujen käyttöönotto. Hakuprosessin yleisen hallinnon nähtiin jonkin verran sujuvoituneen hakemuksen käsittelymaksun poistamisen myötä, mutta toisaalta niin sanottujen turhien hakemusten aiheuttaman hallinnollisen työn arveltiin kasvaneen hakemusmaksujen poistuttua. Näissä vastauksissa käsittelymaksun nähtiin laajalti toimineen pidäkkeenä kevyin perustein tehtäville hakemuksille ja lisäävän hakijoiden sitoutumista hakuun. Heikkolaatuisten, kevein perustein lähetettyjen ja ei-kelpoisten hakemusten määrä arvioitiin suuremmaksi ilman käsittelymaksua. Tämän nähtiin osaltaan aiheuttavan hallinnollista taakkaa. Korkeakoulut ovat myös ottaneet toistuvasti yhteyttä opetus- ja kulttuuriministeriöön ja toivoneet hakemusten käsittelymaksujen palauttamista.

Hakijamäärien kasvu

Suuri osa vieraskielisten ohjelmien hakijoista hakee koulutukseen ulkomailla suoritettua kelpoisuuden perusteella. Hakijoiden neuvonnasta, korkeakoulukelpoisuuden arvioinnista ja todistusten oikeellisuuden tarkistamisesta aiheutuu korkeakouluille ja keskitetylle palvelulle runsaasti työtä ja kustannuksia. Työmäärä ei ole sidoksissa hakijan kansalaisuuteen, vaan siihen, minkä maan koulutusjärjestelmän mukainen korkeakoulukelpoisuuden tuottava tutkinto on. Suomalaisen tutkinnon osalta tutkintotiedot on mahdollista saada suoraan kansallisista koulutuksen tie-

tovarannoista. Suomalaisen opiskelijan muun kuin Suomen koulutusjärjestelmän mukaisen tutkintotodistuksen tarkistamisesta aiheutuu sama työmäärä kuin ulkomaalaisen opiskelijan kohdallakin.

Kaikki korkeakouluihin saapuneet hakemukset käydään läpi samoin periaattein, joten jokaista vieraskielisessä koulutuksessa aloittavaa opiskelijaa kohden tarkistetaan useita hakemuksia, joissa korkeakoulukelpoisuuden tuottava koulutus on hankittu muualla kuin Suomessa. Muun kuin Suomessa suoritettujen tutkinnon perusteella hakevia on vuodessa noin 12 000.

2.4 Tilauskoulutus

Voimassa olevan yliopistolain 9 §:n ja ammattikorkeakoululain 13 §:n mukaan korkeakoulut voivat 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 on osa korkeakoulujen koulutusvientä ja sen tarkoituksena on mahdollistaa tutkintokoulutuksen myynti liiketaloudellisin ehdoin tilaajan erilaisiin tarpeisiin. Tilauskoulutuksen järjestäminen perustuu korkeakoulun ja tilaajan väliseen sopimukseen ja korkeakoulu päättää itsenäisesti kenelle, minkä sisältöistä ja minkälaiselle ryhmälle se tutkintokoulutusta myy. Tilauskoulutukseen osallistuviin ei sovelleta korkeakoulujen opiskelijavalintasäännöksiä, vaan opiskelijaryhmä valikoituu lähtökohtaisesti tilaajan toimesta.

Tilauskoulutusopiskelijoilta ei peritä lukuvuosimaksuja, vaan koulutuksen kustannukset maksaa kokonaisuudessaan tilaaja. Koulutuksen tilaajalla on oikeus periä tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja, lukuun ottamatta EU/ETA-alueen kansalaisia ja heidän perheenjäseniä sekä heihin rinnastettavia henkilöitä.

Korkeakoulujen ja eräiden tilauskoulutuksen tilaajien välillä on havaittu ongelmia, jotka ovat aiheuttaneet kohtuuttomia tilanteita tilauskoulutukseen osallistuville opiskelijoille. Tilaajina joissain tapauksissa toimineiden tahojen toiminnan epäluotettavuus, virheellisten tietojen antaminen korkeakouluille ja koulutukseen osallistuville opiskelijoille sekä opiskelijoiden tilaajille maksamien maksujen katoaminen ovat asettaneet sekä korkeakoulut että opiskelijat kohtuuttomaan tilanteeseen.

Vaikka tilaaja valitseekin koulutukseen osallistuvan opiskelijaryhmän ja se voi periä koulutukseen osallistuvilta maksuja, tilauskoulutusta ei saa järjestää opiskelijavalintojen kiertämistarkoituksessa. Omaehtoisesti suomalaisiin korkeakouluihin hakeutuvien ulkomaalaisten valintaan tilauskoulutusjärjestelyjen käyttämisen sijaan tulee soveltaa yliopistolain ja ammattikorkeakoululain opiskelijavalintaa ja lukuvuosimaksuja koskevia säännöksiä. Tällöin korkeakoulut voivat hyödyntää erilaisia agentteja, mutta korkeakoulu vastaa opiskelijavalinnan toteuttamisesta itse ja perii itse lukuvuosimaksun opiskelijoilta.

2.5 Tietojensaantioikeus

Lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), jäljempänä tiedonhallintalaki, 23 §:n mukaan viranomaisen voi avata katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tietovarannon sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Lain 3 § 1 mo-

mentin mukaan mitä kyseisessä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin. Tiedonhallintalaki siten lähtökohtaisesti mahdollistaa sen, että korkeakouluille voisi myöntää tietoluvan ja katseluyhteyden oleskelulupatietoihin, mutta edellytyksenä on, että korkeakoulujen tiedonsaantioikeudesta säädetään laissa. Katseluyhteys edellyttää tiedonhallintalain mukaan lisäksi sitä, että katselu rajataan vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin ja että tietojen hakeamisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus. Yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tai laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä ei nykyisellään ole sellaisia tiedonsaantioikeuksia, jotka sopisivat tähän tarkoitukseen. Kumotussa ulkomaalaisrekisteristä annetussa laissa (1270/1997) säädettiin aiemmin, että ulkomaalaisrekisteristä sai luovuttaa tietoa oppilaitoksille opiskelijoiden oleskeluluvista. Sen korvanneessa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetussa laissa (615/2020), jäljempänä maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki, ei sen sijaan enää säädetä tiedon luovuttamisesta ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmästä muuten kuin sen rekisterinpitäjien välillä. Perusteena oli, että luotiin luopua niin sanotusta kaksisuuntaisesta sääntelystä, ja että tiedonhallintalainkin lähtökohta on, että laissa säädettäisiin tiedonsaantioikeuksista eikä tiedonluovuttamisesta. Tiedonsaantioikeuksien tulisi ilmetä kunkin viranomaisen omasta lainsäädännöstä.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain esitöissä HE 18/2019 vp s. 50 on todettu: ”Henkilötietojen käsittelyä koskevaan kansalliseen erityislainsäädäntöön on perinteisesti sisällytynyt sekä henkilötietojen luovuttamista, että tiedonsaantia koskevaa sääntelyä. Vaikka sääntelytekniikkaa ei ole pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, säätämistapa on lain soveltajan kannalta ongelmallinen, koska tiedonvaihdon lainmukaisuus on tarkistettava vähintään kahdesta eri viranomaista koskevasta erityislaista, jotka eivät aina ole vastanneet toisiaan. Kaksinkertaisen sääntelyn välttämiseksi tarkoituksenmukaista olisi säätää samasta asiasta vain toisen viranomaisen lainsäädännössä. Esityksessä on omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin tiedonsaajan päässä, koska on kyse tämän oikeudesta saada henkilötietoja. Ehdotuksessa valittua tiedonsaantioikeuteen sidottua lähtökohtaa puoltaisi lisäksi se, että se on valittu lähtökohdaksi myös yleislain tasolla, sillä laissa julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), jäljempänä tiedonhallintalaki, teknistä rajapintaa ja katseluoikeuden myöntämistä koskevat säännökset pohjautuisivat vastaanottajan laissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen.”

Tällä hetkellä tietojensaantioikeutta ei ole, koska aiempaa vastaavaa säännöstä ei ole tehty korkeakouluja koskeviin lakeihin. Lisäyksiä ei tehty heti ulkomaalaisrekisterilain kumoamisen yhteydessä, koska oletettiin, että oleskelulupatietojen tarkistaminen voimassa olevasta oleskelulupakortista olisi riittävää. Oletus on kuitenkin osoittanut perusteettomaksi, koska opiskelijat eivät ole antaneet tietoja korkeakouluille luotettavasti, ovat pyrkineet vääristelemään niitä tai heihin ei saada yhteyttä. Opiskelijat ovat esimerkiksi vaatineet korkeakoululta lukuvuosimaksun palauttamista sillä perusteella, että he ovat saaneet kielteisen oleskelulupapäätöksen, vaikka näin ei ole tapahtunut.

Viime vuosina kasvaneet edustojen ruuhkat oleskelulupaprosessiin kuuluvassa tunnistautumisessa ovat osaltaan viivästyttänyt useiden opiskelijoiden maahan saapumista ja opintojen aloittamista. Tietotarve liittyy siten ennen kaikkea oleskelulupahakemuksen vireilläolo- ja päätös-tietoihin. Korkeakoululla ei ole oikeutta myöskään saada rekisteritietoa siitä, millaisella oleskeluluvalla henkilö tai hänen perheenjäsenensä oleskelee, mikä olisi välttämätöntä tässä esityksessä ehdotetun lukuvuosimaksujen kiertämissääntelyn toteuttamiseksi. Nykyisin korkeakoulut ovat saaneet Maahanmuuttovirastolta tapauskohtaisen harkinnan perusteella tietoa yksittäisten opiskelijoiden oleskelulupatilanteesta.

3 Tavoitteet

Hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti edetään kohti EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksujen täyskateellisuutta. Lukuvuosimaksujen korottamista koskevan ehdotuksen tavoitteena on vähentää lukuvuosimaksuvelvollisten korkeakouluopiskelijoiden kouluttautumisesta aiheutuvia kustannuksia julkiselle taloudelle siirtymällä kohti lukuvuosimaksujen täyskateellisuutta. Ulkomaisten osajien houkuttelu Suomeen on pitkään ollut valtiollisten toimijoiden tavoitteena. Kustannukset korvaava lukuvuosimaksu lieventää riskiä, jonka aiheuttaa julkisten varojen käyttäminen henkilöihin, joiden maahan jääminen ja työllistyminen on epävarmaa. Tavoitteena on, että lukuvuosimaksuvelvollisten kattaessa koulutuksensa kustannukset, voidaan korkeakoulutuksen tarjontaa lisätä.

Lukuvuosimaksujen käyttöönoton tavoitteena oli laajentaa korkeakoulujen rahoituspohjaa. Lukuvuosimaksuilla ei ole ollut merkittävää vaikutusta korkeakoulun rahoitukseen ja harvassa korkeakoulussa ne ovat kattaneet koulutuksen kustannukset. Muutoksen tavoitteena jatkaa korkeakoulujen rahoituspohjan tosiasiallista laajentamista ja korostaa lukuvuosimaksujen merkitystä korkeakoulutuksen rahoituksen välineenä.

Lukuvuosimaksujen maksamisen kiertämistä koskevalla muutoksella pyritään turvaamaan lukuvuosimaksukertymä ja korkeakoulujen suunnitelmallinen toiminta. Opiskelun perusteella maahan tulleiden EU-/ETA-maiden ulkopuolisten henkilöiden siirtymistä pois lukuvuosimaksuvelvollisuuden piiristä pyritään rajoittamaan. Tavoitteena on estää tilanne, jossa korkeakoulujen on haastavaa suunnitella koulutuksen järjestämistä, koska siihen käytettävissä olevat tulot ovat vaikeasti ennakoitavissa ja äkillisesti muuttuvia.

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että hallitus arvioi nimellisen hakemusmaksun käyttöönottoa. Hakemuksen käsittelymaksun käyttöön palauttamisen tarkoituksena on vähentää korkeakoulujen työmäärää siltä osin, kuin sitä on aiheutunut heikkolaatuisten ja kevein perustein tehtyjen hakemusten käsittelystä. Tavoitteena on, että henkilöt harkitsisivat tarkemmin jo ennen hakemuksen jättämistä, ovatko he todellisuudessa kiinnostuneet ottamaan opiskelupaikan vastaan ja aloittamaan opiskelun kyseisessä korkeakoulussa. Ilmaisen hakemuksen jättämisen kynnyks on hyvin matala, mikä aiheuttaa kuluja ja ruuhkia hakemuksen käsittelyssä ja paikkoja vastaanotettaessa, kun huomattavan moni hakija ei olekaan hakukelpoinen tai ei otakaan tarjottua opiskelupaikkaa vastaan. Opiskelupaikan varasijoilta saaneiden odotusaikojen toivotaan myös lyhenytvän, jos jonossa ei ole yhtä paljon kuin aiemmin hakijoita, joilla ei ole aikomusta paikan vastaanottamiseen. Muutos voisi edesauttaa myös sitä, että korkeakoulut saavat todennäköisimmin aloituspaikkansa täytettyä, kun varasijoilla olevat eivät ole ehtineet ottaa paikkaa vastaan toisesta korkeakoulusta tai maasta.

Tilauuskoulutusta koskevia säännöksiä pyritään täsmentämään niin, että tilauuskoulutusopiskelijoiden oikeusturvasta sovitaan entistä paremmin tilaajien ja korkeakoulujen välisillä sopimuksilla. Tavoitteena on myös selkeyttää entisestään sitä, että korkeakoulu ei voi järjestää tilauuskoulutusta, jos tilaajalla ei ole aitoa intressiä huolehtia opiskelijoiden oikeusturvasta ja kouluttautumisesta.

Tietojensaantioikeudesta säättämisen tarkoituksena on mahdollistaa lukukausimaksujen kiertämistä koskevan lainsäädännön täytäntöönpano antamalla korkeakouluille oikeus selvittää hakijan ja opiskelijan, sekä hänen perheenjäsentensä oleskelulupaperusteet ja oleskelulupahistoria. Korkeakoulut voivat käyttää tietojensaantioikeuttaan myös muihin lukuvuosimaksujen perimiseen ja maksujärjestelyihin, apurahoihin sekä koulutusjärjestelyihin liittyvissä asioissa. Tavoitteena on tarjota korkeakouluille hakijoiden ja opiskelijoiden itse antamaa tietoa luotettavampaa selvitystä oleskelulupatilanteesta ja historiasta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Lukuvuosimaksu

Lukuvuosimaksuja koskevalla yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muutoksella toteutettaisiin pääministeri Orpon hallitusohjelman kirjaus ”hallitus etenee kohti EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksujen täyskateellisuutta”. EU- ja ETA-maiden ulkopuolisilta opiskelijoilta vieraskielisessä tutkintokoulutuksessa perittävien lukuvuosimaksujen tulisi jatkossa kattaa koulutuksen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Muutos saattaisi Suomen vastaavaan asemaan tärkeimpien verrokkimaiden Ruotsin, Tanskan ja Norjan kanssa, jotka kaikki myös perivät kyseiseltä ryhmältä kustannukset kattavat lukuvuosimaksut.

Tarkoituksena on lisäksi myöhemmin arvioida tarve ja tapa luoda valtakunnallinen apurahajärjestelmä, jolla voidaan lisätä suomalaisen korkeakoulutuksen vetovoimaa sekä arvioidaan millä tavoin lisätään kannusteita jäädä Suomeen töihin valmistumisen jälkeen. Hallitusohjelman mukaisesti tässä yhteydessä selvitetään opintolainahyvityksen kaltaisen hyvityksen luomista EU/ETA-maiden ulkopuoliselle, suomalaisesta korkeakoulusta tai muusta suomalaisesta oppilaitoksesta valmistuneelle, lukukausimaksua maksaneelle ja Suomessa määrääjän työskennelleelle henkilölle. Näiden kannusteiden osalta on tarkoitus antaa tarvittaessa erillinen hallituksen esitys myöhemmin.

4.1.2 Lukuvuosimaksujen kiertäminen

Lukuvuosimaksuvelvollisuudesta vapautuminen vaihtamalla oleskelulupaperustetta on tällä hetkellä laillista. Se asettaa kuitenkin huomattavia ongelmia korkeakoulujen talouden ja koulutusten suunnittelulle. On todennäköistä, että kiertämisestä tulisi entistä laajamittaisempaa, jos lukuvuosimaksuihin tehtäisiin esitetty muutos. Esityksessä ehdotetaan, että opiskelijan oleskeluluvalla maahan tullut säilyisi lukuvuosimaksuvelvollisena, vaikka hän vaihtaisi oleskelulupaansa esimerkiksi työntekoperusteiseksi. Esityksellä ei rajoitettaisi henkilön oikeutta hakea työntekijän oleskelulupaa tai työskentelyoikeutta ylipäänsä.

Tilapäistä suojelua saavat ovat nykyisen lainsäädännön mukaan lukuvuosimaksuvelvollisia, jos he osallistuvat vieraskieliseen tutkintokoulutukseen. Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin poikkeus, jonka mukaan tilapäistä suojelua saavat eivät ole jatkossa lukuvuosimaksuvelvollisia.

4.1.3 Hakemuksen käsittelymaksu

Vuonna 2016 Suomessa oli käytössä hakemuksen käsittelymaksu haettaessa ammattikorkeakoulututkintoon tai alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen muualla kuin EU/ETA-alueella suoritetun koulutuksen perusteella. Hakemuksen käsittelymaksu esitetään palautettavaksi käyttöön. Tavoitteena on vähentää korkeakouluja työllistäneitä harkitsemattomia ja heikkolaatuisia hakemuksia kannustaen kuitenkin hakemaan Suomeen opiskelemaan.

Yliopistolain 10 §:ää ja ammattikorkeakoululain 13 a §:ää muutettavaksi siten, että Opetushallitus perisi muun kuin EU/ETA-alueen valtioiden koulutusjärjestelmien tai Sveitsin mukaisen koulutuksen perusteella hakevilta lukukausikohtaisen hakemuksen käsittelymaksun hakijan kansalaisuudesta riippumatta. Maksun maksaminen olisi edellytys hakemuksen huomioon ottamiselle valinnassa.

4.1.4 Tilauskoulutus

Tilauskoulutusta koskevia säännöksiä pyritään täsmentämään niin, että tilauskoulutusopiskelijoiden oikeuksista ja velvollisuuksista sovitaan entistä paremmin tilaajien ja korkeakoulujen välisillä sopimuksilla. Lisäksi säädetään korkeakoulujen velvollisuudesta tiedottaa opiskelijoille heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Tavoitteena on myös selkeyttää entisestään sitä, että korkeakoulu ei voi järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajalla ei ole aitoa intressiä koulutuksen ja huolehtia opiskelijoiden oikeusturvasta ja kouluttautumisesta. Korkeakoulu ei saa myöskään järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita ammattikorkeakoulun tutkinto-opiskelijoiksi. Muutoksen tarkoituksena on vahvistaa nykytilan tulkintaa toteamalla nimenomaisesti, että tällaisen välittäjäyrityksen käyttäminen tilaajana ei ole lain mukaista. Tilaaajan yliopistolain ja ammattikorkeakoululain mukainen hyväksyttävä intressi ei voi olla yleinen intressi, kuten työvoiman saaminen työvoimapula-aloille tai heikoista taloudellisista tai yhteiskunnallisista oloista tulevien henkilöiden aseman parantaminen. Tavoitteena on puuttua havaittuihin ongelmiin tilauskoulutuksen järjestämisessä.

4.1.5 Tietojensaantioikeus

Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin korkeakouluille tiedonsaantioikeus niiden tarvitsemista hakijoiden ja opiskelijoiden oleskelulupatiedoista.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Esityksen johdosta lukuvuosimaksujen taso pääosin nousee ja apurahojen määrä laskee, joten lukuvuosimaksullisten opiskelijoiden määrän arvioidaan pienenevän joksikin aikaa. Tämän vaikutuksen mittaluokkaa voidaan arvioida kotimaisten kokemusten ja kansainvälisen tutkimuksen avulla.

Hiljattain julkaistussa saksalaisessa tutkimuksessa (Vortisch, A. 2023. The Land of the Fee: The Effects of Baden-Württemberg's tuition fees on international student outcomes. Education Economics) on selkeä, melko tuoreeseen uudistukseen perustuva tutkimusasetelma eurooppalaisesta maasta. Baden-Württembergin osavaltiossa otettiin vuonna 2017 käyttöön 1 500 euron lukukausimaksu (eli 3 000 euron lukuvuosimaksu) EU/ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille. Lukukausimaksutuotto ulosmitattiin korkeakouluilta osavaltion budjettiin 80-prosenttisesti. Tutkimusasetelma perustuu siihen, että vertaillaan ko. osavaltiota muihin osavaltioihin, joissa maksuja ei otettu käyttöön. Tutkimuksessa esitetyn kahden osavaltion (Baden-Württemberg ja Baijeri) vertailun perusteella voidaan karkeasti arvioida, että lukuvuosimaksujen käyttöönotto vähensi kansainvälisten opiskelijoiden määrää noin 20 prosentilla uudistusta seuranneina vuosina (suhteessa tilanteeseen, jossa opiskelijamäärä olisi myös vuoden 2017 jälkeen kehittynyt kuten se aiemmin kehittyi molemmissa osavaltioissa).

Vastaavasti voidaan arvioida lukuvuosimaksujen käyttöönottoa Suomessa vuonna 2017, verraten toteutunutta kehitystä aiempaan trendiin tai EU/ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden määrän kehitykseen Ruotsissa (SCB/UKÄ, tilasto UF20SM2102). Uusien kansainvälisten opiskelijoiden määrä kasvoi hyvin tasaisesti Ruotsissa vuosina 2012-2019, mitä voidaan pitää jonkinlaisena vertailukohtana myös suomalaisen korkeakoulutukseen kohdistuvasta kansainvälistä kysynnästä. Jos EU/ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden määrä olisi kehittynyt Suomessa samalla tavalla kuin Ruotsissa vuoden 2017 jälkeen, opiskelijamäärä olisi ollut noin 30 % toteutunutta korkeampi.

Tulosten yleistäminen esitettävään uudistukseen edellyttää sen arvioimista, miten suuri lukuvuosimaksujen kasvu esitettävästä uudistuksesta seuraa, ja miten tämä suhteutuu edellä käsiteltyihin uudistuksiin. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton seuranta- ja arviointiryhmän loppuraportin (Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2022:3) taulukossa 9 esitettyjen kyselytietojen perusteella lukuvuonna 2019/20 korkeakouluille vapautusten ja apurahojen jälkeen jäänyt lukuvuosimaksutuotto oli 14 219 287 euroa. Tilastopalvelu Vipusen tietojen perusteella tilastovuonna 2019 maksuvelvollisia opiskelijoita oli 4 632, jolloin lukuvuosimaksu nettona opiskelijaa kohti olisi noin 3 070 euroa. Esitettävän muutoksen jälkeen lukuvuosimaksujen tulisi kattaa koulutuksen järjestämisestä aiheutuneet kustannukset. Karkeana arviona näille kustannuksille voidaan käyttää Korkeakoulujen kestävä kasvun ohjelman linjaukset -julkaisussa (VN/17091/2021, OKM049:00/2021) käytettyä 8 000 euron vuosikustannusta. Täyskattoellisuuden siirtyminen tarkoittaisi näin ollen 5 000 euron kasvua keskimääräisessä nettomääräisessä lukuvuosimaksussa. Tämä tarkoittaa, että maksut nousevat noin 1,7-kertaisesti suhteessa em. saksalaistutkimuksessa käsiteltyyn uudistukseen, joka laskee opiskelijamääriä noin 20 prosentilla. Tätä tutkimustulosta soveltamalla voidaan näin ollen arvioida, että esitetty muutos laskee maksuvelvollisten opiskelijoiden määrää noin kolmanneksella. On syytä korostaa, että esitetty arvio on epävarma johtuen niin tutkimustuloksen yleistettävyydestä kuin maksujen nykytilaa ja tulevaa tasoa koskevasta tietopohjasta. Vaikutukset voivat myös vaihdella korkeakouluittain, aloittain, ja opiskelijaryhmittäin.

Niiden hakijoiden määrä, joiden kotikunta ei ollut Suomessa, pieneni vuonna 2016, kun hakijamaksu otettiin käyttöön, noin 35 % edellisvuoteen verrattuna.

Erityisesti Ruotsin kokemusten perusteella voidaan arvioida, että hakemuksen käsittelymaksun käyttöönotto vähentää EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien ulkomaalaisten hakijoiden määrää lyhyellä aikavälillä noin neljänneksellä. Samalla EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden suhteellinen osuus kaikista ulkomaalaisista opiskelijoista pienenee. Vieraskielisten ohjelmien ulkomaalaisten hakijoiden määrä tulee arviolta vähenemään vuositasolla nykyisestä noin 20 000 hakijasta noin 12—15 000 hakijaan. Hakijamääriin ja koulutuksessa aloittavien määriin voidaan kuitenkin vaikuttaa muun muassa uudistamalla rekrytointia.

Lukuvuosimaksullisten opiskelijoiden määrän pienenemistä voi vähentää se, että muutkin Pohjoismaat ovat ottaneet käyttöön kustannukset kattavat lukuvuosimaksut. Näin ollen hakijoilla ei ole aiempaan tapaan mahdollista valita lukuvuosimaksullisen ja maksuttoman koulutuksen välillä hakeutuessaan opiskelemaan Pohjoismaihin. Kuvattu vaikutus ei kuitenkaan kohdistu niihin, joilla ei ylipäätään ole varaa lukuvuosimaksuihin tai halua maksaa niitä.

4.2.2 Vaikutukset korkeakouluihin

Kustannukset kattavien lukuvuosimaksujen määrittelystä aiheutuu alkuvaiheessa korkeakouluille nykyistä enemmän työtä, mutta laskentaperusteiden voidaan arvioida vakiintuvan jatkossa. Muutostkustannukset katetaan lukuvuosimaksuilla. Lukuvuosimaksujen taso pääosin nousee, joten lukuvuosimaksullisten opiskelijoiden määrän arvioidaan pienenevän.

Lukuvuosimaksuvelvollisten määrä vaihtelee korkeakouluittain. Yhdessä korkeakoulussa osuus on lähes 16 %, 20 korkeakoulussa osuus on 3-10 %, lopussa osuus on alle 3 %. Korkeakoulun näkökulmasta ulkomaalaisille opiskelijoille soveltuvien vieraskielisten koulutusten järjestämisellä on monia erilaisia ja päällekkäisiä syitä: tarjonnan kehittäminen, yhteiskunnan osaamistarpeisiin vastaaminen osaajapula-aloilla, laadun kehittäminen ja koulutusliiketoiminta. Lisäksi ulkomaalaiset opiskelijat saattavat parantaa koulutusohjelmien opiskelijoiden osaamistasoa, mikäli korkeakoulu onnistuu houkuttelemaan hyviä opiskelijoita. Lukuvuosimaksujen nostaminen vaikuttaa eri tavoin riippuen siitä mikä on ollut pääasiallinen syy suunnata koulutustarjontaa ulkomaalaisille. Maksuvelvollisten maksujen nosto oletettavasti vähentää koulutusperäistä maahanmuuttoa lyhyellä aikavälillä. Korkeakoulu voi tässä tilanteessa yrittää täyttää alueen korkeakoulutettuihin suuntautuvaa työvoimatarvetta suuntaamalla omaa tarjontaansa jo maassa oleviin toisen asteen koulutuksen omaaviin henkilöihin. Mikäli vieraskielisestä koulutusta on jo tähän mennessä peritty koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset, ei hallituksen esityksellä oletettavasti ole suoraan merkittäviä vaikutuksia korkeakoulun perimiin maksuihin tai maksuvelvollisten opiskelijoiden määriin.

Korkeakouluille säädetään oikeus saada Maahanmuuttovirastolta salassapitosäännösten estämättä tietoja hakijan oleskelulupahistoriasta (ensimmäisestä maassaoloperusteesta) niille koulutustarjontien tehtävien hoitamista, kuten lukuvuosimaksullisuuden selvittämistä, varten. Lukuvuosimaksuvelvollisuuteen säädettävien muutosten myötä korkeakouluilla on myös jatkossa tarve saada tietoja perhesiten perusteella myönnettyä oleskeluluvalla oleskelevan opiskelijan perheenkokoajan oleskelun perusteesta ja perheenkokoajalle ensimmäisen kerran myönnetyn oleskeluluvan perusteesta. Korkeakouluille syntyy hallinnollista työtä tarpeesta selvittää uusien opiskelijoiden oleskelulupahistoriaa. Työ pyritään automatisoimaan mahdollisimman pitkälti.

Tietojen selvittämisestä aiheutuva työ kasvattaisi korkeakoulujen työmäärää, mutta se voitaisiin pitää mahdollisimman vähäisenä, koska korkeakoulut voisivat avattavalla katseluyhteydellä selvittää tarvitsemiaan oleskelulupatietoja tiedonsiirtoliittymän kautta. Tarvittavien tietojen selvittämisessä hyödynnettäisiin mahdollisimman laajasti automatisointia.

Hakemuksen käsittelymaksu vähentäisi korkeakoulujen työtä, jos heikkolaatuisten ja harkitsemattomien hakemusten määrä vähenee. Vapautuvat resurssit voidaan käyttää hakemusten nopeampaan käsittelyyn.

4.2.3 Vaikutukset hakijoihin ja opiskelijoihin

Esityksellä saattaa olla vähäisiä vaikutuksia korkeakouluopiskelijoiden sukupuolijakaumaan, riippuen siitä, millainen vaikutus maksuilla on ulkomaalaisten opiskelijoiden määrään ja sukupuolijakaumaan.

Kustannukset kattavien lukuvuosimaksujen ja hakemusmaksun käyttöönotto nostaisi opiskelijoille aiheutuvien kustannusten määrää. Hakemusmaksujen käyttöönotto voi nopeuttaa hake-

musten käsittelyä. Opiskelupaikan varasijoilta saaneiden odotusaikojen toivotaan myös lyhentyvän, jos jonossa ei ole niin paljon hakijoita, joilla ei ole aikomusta paikan vastaanottamiseen. Tällä voisi olla positiivisia vaikutuksia siihen, että opiskelijat kerkeävät saapua maahan ajoissa opintojen alkamista varten. Hakemusmaksujen käyttöönotto todennäköisesti myös vähentää sellaisten hakijoiden määrää, jotka hyväksytään opiskelijaksi ja jotka ottavat valintajärjestelmässä opiskelupaikan vastaan, mutta eivät silti aloita opintoja eivätkä maksa lukuvuosimaksuja. Hakemusmaksujen käyttöönotto todennäköisesti lisää korkeakouluihin hakijoissa sellaisten hakijoiden osuutta, jotka ovat aidosti kiinnostuneita aloittamaan opinnot Suomessa.

Lukuvuosimaksuja esitetään sovellettavaksi vain korkeakoulujen vieraskieliseen koulutukseen. Tutkinnot, jotka suoritetaan pääosin suomen tai ruotsin kielellä, säilyvät maksuttomina. Tällaisia ovat myös toiminnallisesti kaksikieliset ohjelmat, joissa opiskelu aloitetaan vieraalla kielellä, useimmiten englanniksi, ja suorituskieli vaihtuu myöhemmin suomeksi tai ruotsiksi. Opiskelusta yli puolet tulee toteuttaa suomeksi tai ruotsiksi, jotta maksuttomuuden edellytys täyttyy. Opiskelijoiden tulee valmistuessaan pystyä toimimaan ammattialallaan kansalliskielillä. Nämä ohjelmat eivät ole tällöin edes osittain lukuvuosimaksuvelvollisia. Maksuttoman koulutuksen painottuminen tällaisiin kielen oppimista tukeviin ratkaisuihin edesauttaa opiskelijoiden työllistymistä suomalaisille työmarkkinoille.

Tilaukoulutusta koskeva muutos parantaisi opiskelijoiden oikeusturvaa ja vähentäisi tilaajan väärinkäytösten mahdollisuutta.

Esitettävä muutos voi vaikuttaa korkeakoulujen maksullisen koulutuksen hinnoittelun läpinäkyvyyteen, jolla voi olla itsenäinen vaikutus koulutukseen hakeutumiseen. Tällä hetkellä korkeakoulut palauttavat merkittävän osan lukuvuosimaksusta stipendeinä, minkä lisäksi korkeakoulut myöntävät maksuvapautuksia. Nämä käytännöt vähentävät maksullisen korkeakoulutuksen hinnoittelun läpinäkyvyyttä, mikä voi itsessään heikentää siihen kohdistuvaa kysyntää (Dynarski, S. & Scott-Clayton, J. 2013. Financial Aid Policy: Lessons from Research). Täyskatteellisuuteen siirtyminen, riippuen siitä, miten korkeakoulut sen toteuttavat, voi vähentää stipendejä ja vapautuksia suhteessa koulutuksen bruttohintaan, parantaen hinnoittelun läpinäkyvyyttä ja tehdä koulutuksen hinnoittelusta selkeämpää opiskelijoille.

4.2.4 Vaikutukset viranomaisiin

Opetushallitukselle syntyisi velvollisuus luoda hakemuksen käsittelymaksua koskeva järjestelmä ja ylläpitää sitä. Näistä toimista aiheutuu kustannuksia, jotka katetaan käsittelymaksujen tuotolla.

Maahanmuuttoviraston tulisi huolehtia tarpeellisesta tietojärjestelmäkehityksestä liittyen korkeakouluille säädettävään tietojensaantioikeuteen opiskelijoiden oleskelulupahistorian ja -tietojen selvittämiseksi. [Järjestelmäkehityksen aikatauluista, kuluista ja miltä momentilta kulut katetaan tähän, kun tiedot saadaan Maahanmuuttovirastolta.]

4.2.5 Vaikutukset verotukseen

Lukuvuosimaksujen tulisi esityksen mukaan olla vähintään kustannukset kattavia. Myös tällä hetkellä korkeakoulut voivat periä kustannukset ylittäviä lukuvuosimaksuja. Tuloverolain 21 a §:ssä on säädetty yliopistojen verovelvollisuudesta. Yliopistolain 1 §:ssä tarkoitettu yliopisto on verovelvollinen vain saamastaan elinkeinotulosta. Tuloverolain 21 b §:ssä on säädetty ammattikorkeakouluosakeyhtiöiden verovelvollisuudesta. Ammattikorkeakoululain 5 §:ssä tarkoitettu ammattikorkeakouluosakeyhtiö on verovelvollinen vain saamastaan elinkeinotulosta.

Yliopistolain 2 §:n 1 momentin mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Näitä tehtäviä voidaan kutsua yliopistojen perustehtäviksi. Yliopistojen perustehtävät pitävät sisällään lakisääteisen joko tutkintoon johtavan tai erilliseen opinto-oikeuteen perustuvan, tutkintosuunnitelmaan sisältyvä perus-, jatko- tai täydennyskoulutuksen, jota annetaan yliopiston itsensä toimesta tai avoimessa yliopistossa.

Verohallinnon Verotusohjeessa korkeakouluille (dnro A15/200/2015) on todettu, että perustehtävien harjoittamista ei pidetä TVL 21 a §:ssä tarkoitettuna yliopistojen elinkeinotoimintana. Tutkintoon johtava koulutus on yliopiston perustehtävä riippumatta siitä, onko se lukuvuosimaksuvelvollista. Yliopisto on yliopistolain mukaan velvollinen järjestämään sitä, eikä yliopisto voi käyttää valintakriteerinä hakijan kansallisuutta. Näin ollen voidaan katsoa, että yliopisto ei ole tuloverovelvollinen lukuvuosimaksullisesta tutkintokoulutuksesta. Tilauskoulutus sen sijaan on yliopiston liiketoimintaa, josta yliopisto on tuloverovelvollinen. Vastaava pätee ammattikorkeakouluihin.

Arvonlisäverolain 39 §:ssä on säädetty, että arvonlisäveroa ei suoriteta koulutuspalvelun myynnistä. Lain 40 §:n mukaan koulutuspalvelulla tarkoitetaan sellaista yleissivistävää ja ammatillista koulutusta, korkeakouluopetusta sekä taiteen perusopetusta, jota Suomen lain nojalla järjestetään tai jota Suomen lain nojalla avustetaan valtion varoin. Lukuvuosimaksullinen koulutus perustuu korkeakoulujen lakisääteiseen velvollisuuteen järjestää sitä, joten sitä järjestetään Suomen lain nojalla ja näin ollen se ei ole arvonlisäverovelvollista toimintaa.

Edellä esitetyn perustella esityksellä ei ole vaikutusta verotukseen. Korkeakoulut eivät ole jatkossakaan tulo- tai arvonlisäverovelvollisia lukuvuosimaksullisen koulutuksensa osalta. Korkeakoulu voi käyttää lukuvuosimaksujen tuotot koulutuksen ja tutkimuksen järjestämiseen ja on perusteltua, ettei tuloja veroteta ennen sitä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hallitusohjelman kirjausta lukuvuosimaksujen lähestymistä kohti täyskattaisuutta varten selvitettiin myös vaihtoehtoa, jossa voimassa olevaan lukuvuosimaksuja koskevaan pykälään olisi muutettu euromääräistä arvoa, jonka lukuvuosimaksujen tulisi lain mukaan vähintään olla. Myös tässä vaihtoehdossa kyseisen arvon olisi tullut olla määrä, jonka korkeakoulut olisivat saaneet lukuvuosimaksujen tuottona sen jälkeen, kun opiskelijoille maksetut apurahat olisi poistettu. Malli sai jonkin verran kannatusta työryhmässä, mutta sitä pidettiin pääosin liian joustamattomana ja monimutkaisena. Korkeakoulujen koulutusohjelmien kustannukset vaihtelevat noin 5000 eurosta yli 40 000 euroon. Korkeakoulut ovat profiloituneet eri tavoilla ja niissä on erilaisia yhdistelmiä tuotantokustannuksiltaan halpoja ja kalliita aloja. Kustannukset ja kulurakenne vaihtelevat myös ammattikorkeakoulu- ja yliopistosektorin välillä. Yhden lukuvuosimaksun määrittäminen siten, että se olisi kattanut riittävästi kustannuksia kalliilla aloilla, mutta ei olisi aiheuttanut kohtuuttomia lukuvuosimaksuja halvemmin tuotettavilla aloilla, olisi ollut erittäin haastavaa. Lukuvuosimaksujen käyttöönotto ja korottaminen on säännönmukaisesti johtanut Suomessa ja verokkimaissa hakijamäärien merkittävään pienenemiseen muutamien vuosien ajaksi. Lukuvuosimaksujen korottaminen pienemmällä määrällä nyt ja uudelleen tulevaisuudessa johtaisi todennäköisesti suurempaan kansainvälisten opiskelijoiden menetykseen, kuin kustannukset kattaviin maksuihin johtavan muutoksen tekeminen kerralla.

Kolmas vaihtoehto lukuvuosimaksujen korottamisen osalta oli lievä muunnos tässä esityksessä ehdotetusta mallista. Siinä korkeakoulut olisi velvoitettu keräämään tasan kustannukset kattavat lukuvuosimaksut, mutta korkeakouluille ei olisi mahdollistettu voiton tekemistä. Korkeakoulujen saamia voittoja lukuvuosimaksuista pidettiin todennäköisesti pieninä, koska korkeakoulujen tulee kattaa koulutuskustannuksina myös apurahat, eivätkä suomalaiset korkeakoulut todennäköisesti kykene hankkimaan suuria määriä erittäin maksukykyisiä opiskelijoita. Korkeakouluille pidettiin kuitenkin tärkeänä jättää nykyisen lainsäädännön mahdollistama liikkumavara myös voitolliseen toimintaan, jos korkeakoulu haluaa toimintaansa siihen suuntaan kehittää. Lukuvuosimaksuista mahdollisesti saatavia tuloja voitaisiin käyttää korkeakoulujen muun koulutuksen ja tutkimuksen rahoittamiseen, mitä voidaan pitää tavoiteltavana. Korkeakoulun lukuvuosimaksullinen toiminta säilyisi silti sen lakisääteisenä perustehtävänä. Korkeakoulut eivät voi valita opiskelijoita kansallisuuden perusteella, eikä niillä näin ollen ole mahdollisuuksia täysin omaehtoisesti vaikuttaa myöskään niiden tuottamaan tulokseen.

Lukuvuosimaksujen kiertämisen torjumisen osalta selvitettiin vaihtoehtoa, jossa lukuvuosimaksuvelvollisuus olisi ulotettu tässä esityksessä ehdotettua joukkoa laajemmalle. Näin ollen oleskelulupaperustetta vaihtamalla opiskelija ei olisi tullut yhtä helposti vapautetuksi lukuvuosimaksusta. Lukuvuosimaksuvelvollisuus voisi kohdistua esimerkiksi kaikkiin niihin jatkuvalla oleskeluluvalla oleskeleviin, joiden lukuvuosimaksuttomuus ei seuraa EU-lainsäädännöstä. Henkilön katsottaisiin saavuttavan maksutonta opiskelua varten riittävän kiinteät siteet Suomeen saatuaan pysyvän oleskeluluvan. Tämä vaihtoehto olisi laajentanut lukuvuosimaksuvelvollisten määrää huomattavasti. Sillä olisi kuitenkin saavutettu paremmin lukuvuosimaksujen kiertämisen estämisen tavoite. Tässä esityksessä ehdotettuun vaihtoehtoon päädyttiin, koska sen katsottiin rajoittavan vähemmän opiskelijoiden oikeuksia ja koska todettiin kiertämisen tähän mennessä kohdistuneen erityisesti työntekijän oleskeluluvan hakemiseen. Opiskelijoiden oikeuksia ei myöskään haluttu rajoittaa enemmän kuin on tarpeen sääntelyn tavoitteen kannalta. Muutoksen vaikutuksia tulee seurata ja mikäli lukuvuosimaksujen kiertämistä toteutetaan jatkossa uusilla tavoilla, tulee lainsäädäntöä tarkastella uudelleen.

Lukuvuosimaksujen kiertämisen osalta työryhmässä ehdotettiin myös vaihtoehtoa, jossa maksua ei olisi peritty muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, jonka oleskelulupa on myönnetty ennen kyseisen tutkinnon opiskeluoikeuden alkamispäivämäärää, eikä perheenjäseneltä, jolla on jatkuva oleskelulupa. Sekä alempaa että ylempää korkeakoulututkintoa opiskelemaan otetun opiskelijan maksuvelvollisuus olisi voitu arvioida uudelleen opiskelijan valmistuessa alemmasta tutkinnosta. Tässä ehdotuksessa korkeakoulu olisi voinut todentaa maksuvapautukseen tarvittavat tiedot voimassa olevasta oleskelulupakortista, eli ehdotus olisi voi toteuttaa ilman Maahanmuuttoviraston tarjoamaa järjestelmää tai tarvetta opiskelijan ja heidän perheenjäsentensä koko oleskelulupahistorian tarkastamiseen. Ehdotuksessa yliopiston olisi ollut mahdollista päättää arvioida sekä alempaan että ylempään korkeakoulututkintoon opinto-oikeuden saaneen opiskelijoiden maksuvapautus uudelleen alemman tutkinnon valmistuttua maisteriohjelmaan siirtyttäessä.

Vaihtoehdon merkittävänä ongelmana oli kuitenkin se, että se mahdollistaisi nopeankin toiseen tutkintoon vaihtamisen heti oleskeluluvan saamisen jälkeen, jolloin mahdollisuus lukuvuosimaksujen kiertämiseen säilyisi. Tiedonsaantioikeus ja yhteys Maahanmuuttoviraston järjestelmään tarvittaisiin joka tapauksessa korkeakoulujen muita tarpeita varten. Suuri osa korkeakouluista ei halunnut, että ylempi korkeakoulututkinto olisi ilmainen alemman korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen. Hallitusohjelman tavoitteena on vähentää julkisen talouden menoja, joten lukuvuosimaksullisuuden alan kaventamista tekemällä osasta ylempiä tutkintoja maksuttomia ei pidetty toivottavana. Lukuvuosimaksujen kiertämisen osalta työryhmässä ehdotettiin myös vaihtoehtoa, jossa opiskelijat vapautuisivat lukuvuosimaksuvelvollisuudesta suoritettuaan yhden tutkinnon Suomessa. Tällöin toisen, ylempään, tutkinnon

suorittamisesta tulisi ilmaista. Esimerkiksi kandidaatin tutkinnon Suomessa tehnyt henkilö voisi tällöin suorittaa maisterivaiheen tutkinnon ilmaiseksi. Vaihtoehtoa ei edistetty, koska hallitusohjelman tavoite on lisätä lukuvuosimaksullisesta koulutuksesta saatavaa rahoitusta korkeakouluille ja ehdotuksen vaikutus olisi päinvastainen, sillä nykyään lukuvuosimaksullisia henkilöitä vapautettaisiin kokonaan lukuvuosimaksusta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Julkisin varoin tuetussa tutkintoon johtavassa korkeakoulutuksessa opiskelijoilta peritään maksuja useimmissa OECD-maissa. Maksuja perivissä maissa ulkomaalaiset opiskelijat maksavat usein korkeampia lukuvuosimaksuja, ja joissakin maissa korkeampia rekisteröintimaksuja, kuin kansalliset opiskelijat. Joissakin maissa ulkomaiset opiskelijat maksavat julkisissa yliopistoissa puolet suurempia maksuja, kuin kansalliset opiskelijat. Lukuvuosimaksut muodostavat korkeakouluille tärkeän tulonlähteen. Ulkomaiset opiskelijat myös myötävaikuttavat talouden kehitykseen elinkustannustensa ansiosta. Korkeasti koulutetut opiskelijat tukevat osaamisellaan innovaatioiden kehitystä ja vastaavat osaamisepulaan. (OECD 2022, 2023.)

Erilaiset hakijamaksut ovat käytössä useissa eri Euroopan maissa. Maksuja peritään joko kaikilta korkeakoulujen hakijoilta, ulkomaisella tutkintotodistuksella hakevilta tai kansalaisuuteen perustuvien rajoitusten määrittelyiltä hakijoilta, kuten EU/ETA-alueen ulkopuolisilta hakijoilta.

Hakijoilta perittävät maksut ovat joko hakijakohtaisia, jolloin maksu on yhtä suuri riippumatta siitä, kuinka moneen hakukohteeseen hakija hakee, tai hakemuskohtaisia maksuja, jolloin hakemusten määrä vaikuttaa hakijan maksaman maksun suuruuteen. Maksut voivat olla myös hakijamaksun ja hakemusmaksun yhdistelmiä, jolloin hakijakohtaisen maksun lisäksi peritään hakemuskokousta perustuva maksu.

Hakijamaksujen käyttöönoton motiivina on usein korkean hakemuskokousta rajoittaminen tai hakemisesta aiheutuvien kustannusten kattaminen. Maksujen käyttöönoton syy vaikuttaa myös esimerkiksi siihen, kuinka maksuja peritään ja kuinka maksutuloja käytetään. Esimerkiksi suurilla hakijakohtaisilla maksuilla saattaa olla vaikutusta hakijamäärään, kun taas hakemuskohtaisella maksulla saattaa olla vaikutusta hakemuskokousta.

Maksuja peritään joko hajautetusti korkeakoulujen toimesta tai keskitetysti keskitettyjen hakijapalveluiden kautta. Maksujen tuottoja käytetään sekä korkeakoulujen että keskitettyjen palvelujen kustannuksiin ja kehittämiseen.

Ruotsi otti käyttöön sekä lukukausimaksut että hakijamaksut EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille syksyllä 2011. Päätösten taustalla olivat voimakkaasti kasvaneet hakija- ja opiskelijamäärät. Hallituksen mukaan koulutuksen resursseja tuli vapauttaa EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien opiskelun kustantamisen sijaan Ruotsin koulutusjärjestelmän laadun ja kilpailukykyyn nostamiseen sekä kansainvälisten opiskelijoiden houkuttelemiseen korkealaatuisella koulutuksella ja tutkimuksella ilmaisen koulutuksen sijaan. Korkeakoulujen uusien, maahan tulevien opiskelijoiden määrä yli kolminkertaistui 8600 opiskelijasta vuonna 2001 ollen ennen lukuvuosimaksujen käyttöönottoa vuonna 2010 noin 29 200 opiskelijaa (UKÄ Rapport 2017:2. Kartläggning av studieavgifter). Eniten kasvoi EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden määrä. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton yhteydessä koulutuksen kansallista rahoitusta vähennettiin asteittain perustuen korkeakoulujen EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden määrään vuonna 2008. Lopullinen voimaantulo oli vuonna 2013, jolloin op-

pilaitosten määrärahoja vähennettiin pysyvästi 539 miljoonaa kruunua (noin 45 miljoonaa euroa). Vuonna 2013 lukukausimaksuista saatavat tuotot olivat 301 miljoonaa Ruotsin kruunua (noin 25 miljoonaa euroa). Oppilaitosten saamasta tulosta hakemus- ja lukuvuosimaksujen osuus kasvoi vuosina 2012-2022 yhdestä lähes neljään prosenttiin. Vuonna 2022 niitä kerättiin 1,0 miljardin (noin 83 miljoonaa euroa) kruunun edestä. Keskitettyä tietoa lukuvuosimaksuista ei kerätä. Lisäksi Ruotsin ja Tanskan osalta ei ole tiedossa, kuinka paljon lukuvuosimaksuista on kaikkiaan syntynyt järjestely- ja hallintokuluja korkeakouluille.

Lukukausimaksujen ja hakemusmaksujen vaikutuksesta maksuvelvollisten ulkomaisten hakijoiden ja uusien opiskelijoiden määrä väheni merkittävästi. Syksyllä 2011 EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien hakijoiden määrä laski edellisvuoteen nähden noin 60 prosenttia ja oli laskussa kahden vuoden ajan. EU/ETA-alueelta tulevien uusien opiskelijoiden määrä ja osuus kaikista ulkomaisista opiskelijoista samoin kuin vaihto-ohjelmien kautta liikkuvien opiskelijoiden määrä kuitenkin lisääntyi, joten uusien ulkomaalaisten opiskelijoiden määrä pieneni noin kolmanneksella. Ulkomaisten opiskelijoiden määrä on sittemmin kasvanut asteittain ja palautunut lukuvuonna 2021/2022 suurin piirtein lukuvuoden 2010/2011 lukemiin. Ruotsin korkeakouluihin oli lukuvuonna 2021/2022 kirjautunut kaikkiaan 39 800 kansainvälistä ”maahantulevaa” opiskelijaa (*inresande studenter*). Näistä lukuvuosimaksuvelvollisia oli noin 9000 opiskelijaa. (UKÄ Rapport 2017:2. Kartläggning av studieavgifter, UKÄ Årsrapport 2023.) Ennen sitä edellisen viiden vuoden ajan keskimäärin lähes 40 000 uutta kansainvälistä opiskelijaa kirjautui Ruotsin korkeakouluihin. On huomattava, että tästä määrästä vaihto-opiskelijoita on enemmistö, lukuvuonna 2021/22 heitä oli 28 000 (Statista Research Department).

Lukuvuosimaksukäytäntöihin tai niihin liittyviin periaatteisiin ei ole tehty muutoksia niiden käyttöönoton jälkeen. Maksuja ei peritä vaihto- tai kumppanuusohjelmaan osallistuvilta, pysyvästi tai muulla kuin opiskelijan oleskeluluvalla maassa oleskelevilta kolmansien maiden kansalaisilta tai heidän perheenjäseniltään.

Lukukausimaksujen tulee kattaa koulutuksen kustannukset. Lukukausimaksujen suuruus vaihtelee korkeakouluittain, aloittain ja ohjelmittain ollen maisteriohjelmissa noin 7 000 ja 25 000 euron välillä. Korkeimmat maksut ovat taidealoilla, arkkitehtuurissa ja lääketieteessä.

Täydet kustannukset kattavia lukuvuosimaksuja on tulkittu korkeakouluissa siten, että vaatimus koskee korkeakoulun kokonaisuutta ja yksittäistä vuotta pidempää aikaväliä. Täten korkeakoululle jää joustoa ja yksittäisen ohjelman lukuvuosimaksun ei tarvitse kattaa kyseisen ohjelman todellisia kustannuksia tietynä vuotena, kunhan maksullisten ohjelmien kokonaiskustannukset katetaan pidemmällä aikavälillä opiskelijoiden maksamilla lukuvuosimaksuilla.

Lukuvuosimaksun ensimmäisen erän maksaminen on kytketty opiskelupaikan vahvistamiseen ja oleskeluluvan saamiseen. Ennen maksun maksamista hyväksyminen opiskelijaksi on ehdollinen. Oleskelulupaa ei hyväksytä ennen kuin Ruotsin maahanmuuttovirasto saa tiedon korkeakoulusta maksun maksamisesta.

Ruotsissa on kaksi kansallista apurahaohjelmaa, jolla erityisesti tuetaan kehittyviä maita: Ruotsin korkeakouluviranomaisen ohjelma on suunnattu lahjakkaille EU/ETA-alueen ulkopuolisille opiskelijoille ja korkeakoulut päättävät itsenäisesti apurahan kattavuudesta. Svenska Institutetin ohjelma Swedish Institute Scholarships for Global Professionals kouluttaa lahjakkaita maisteriopiskelijoita, ”tulevaisuuden johtajia” Ruotsin kehitysyhteistyön kumppanimaista tai jotka tulevat OECD:n kehitysyhteistyöjärjestön (DAC) määrittelemistä alhaisen ja keskitulon maista. Tämä apuraha kattaa kaikki kustannukset. Vuonna 2017 raportoitiin, että apurahoista noin 90 prosenttia kohdistuu kehittyvistä maista tuleville opiskelijoille. 12 prosentilla maksuvelvollisista Ruotsissa vuosina 2020-2021 opiskelleista oli koko lukuvuosimaksun kattava apuraha ja

20 prosentilla oli maksun osin kattava apuraha. Näin ollen kaksi kolmesta opiskelijasta maksoi täyden lukuvuosimaksun. Vuonna 2022 aloittaneista ulkomaisista opiskelijoista kahdeksalla prosentilla oli apuraha. Vielä vuonna 2012 16 prosenttia uusista ulkomaisista opiskelijoista rahoitti opintonsa apurahalla.

Hakijamaksuja peritään EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevilta hakijoilta. Maksu, 900 Ruotsin kruunua (noin 80 euroa), on hakukautta koskeva maksu eli yhdellä hakemusmaksulla voi samaan lukukautena hakea useaan hakukohteeseen.

Tanskassa korkeakoulut ovat lukuvuodesta 2006–2007 lähtien perineet lukukausimaksuja kaikilta EU/ETA-alueen ja Sveitsin ulkopuolelta tulevilta korkeakouluopiskelijoilta. Lukuvuosimaksujen tulee kattaa koulutuksen kustannukset ja se vaihtelee 6 000-16 000 euron välillä.

Korkeakoulutukseen hakevien ulkomaalaisten määrä laski lukukausimaksujen käyttöönoton jälkeen merkittävästi. Muutos näkyi erityisesti EU/ETA-alueen ulkopuolelta hakevien määrässä sekä koulutuksen aloittaneiden määrässä, joka laski välittömästi uudistuksen jälkeen noin kolmanneksella.

Tanskan ulkomaisten opiskelijoiden määrä on pysynyt 20 000 molemmin puolin ennen ja jälkeen lukuvuosimaksujen käyttöönoton 2006, samoin korkeakouluissa opiskelevien EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden määrä, joka on ollut 5000 opiskelijan molemmin puolin. Vuonna 2022 tanskalaisissa korkeakouluissa oli kaikkiaan 19 908 ulkomaista opiskelijaa, joista 5 732 EU/ETA-alueen ulkopuolista opiskelijaa.

Tanskassa hakemusmaksu korkeakouluihin on 100 euroa EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa Tanskassa. Hakemusmaksu on korkeakoulu-kohtainen ja hakukohteiden määrä yhtä hakemusmaksua kohden voi olla rajattu myös korkeakouluissa, esimerkiksi yhdellä 100 euron hakemusmaksulla saa hakea korkeintaan kolmeen eri kohteeseen samassa korkeakoulussa.

Lukuvuosimaksuvelvollisia eivät ole henkilöt, joilla on pysyvä oleskelulupa Tanskassa tai toisessa Pohjoismaassa, tilapäinen oleskelulupa, joka mahdollistaa myöhemmin pysyvän oleskelun, oleskelulupa suojeluaseman tai perhesiteen perusteella, oleskelulupa Afganistanissa palvelua tai Ukrainaa koskien tai vanhemman oleskelulupa.

Tanskassa on kansallinen apurahaohjelma lahjakkaille EU/ETA-alueen ja Sveitsin ulkopuolelta tuleville tutkinto-opiskelijoille. Apurahojen hallinnoinnista ja myöntämisestä vastaavat korkeakoulut (strategisten painotustensa mukaan). Apuraha voi olla vapautus lukuvuosimaksusta (ositain tai kokonaan) ja siihen voi sisältyä myös elinkustannuksia kattava osuus. Vuonna 2022 Tanskan noin 20 000 ulkomaisesta opiskelijasta 392 sai stipendin tai vapaapaikan. Valtiollisen tukiohjelman lisäksi Tanskassa on ulkoministeriön hallinnonalan kestävä kehityksen toimija DFC:n (The Danida Fellowship Centre) rahoittama apurahaohjelma kestävä kehityksen tutkimukseen, mm. yhteistyöprojekteihin kehittyviin ja kasvaviin maihin.

Norja on ottanut käyttöön lukuvuosimaksut EU/ETA-alueen ja Sveitsin ulkopuolelta tuleville uusille tutkinto-opiskelijoille syksystä 2023 lukien. Maksuvelvollisia eivät ole pakolaiset, yhteistutkinto-opiskelijat (*joint degree students*) eivätkä globaalista etelästä tulevat opiskelijat kansallisesti rahoitettujen kumppanuusohjelmien puitteissa.

Korkeakoulut päättävät lukuvuosimaksujen suuruudesta kussakin ohjelmassa, kunhan ne kattavat koulutuksen kustannukset. Tämä sisältää kaikki suorat ja epäsuorat ulkomaisen opiskelijan tutkinnosta aiheutuvat kustannukset korkeakoulun tietyssä ohjelmassa. Siirryttäessä maksuihin

on ministeriön mukaan odotettavaa, että koulutusohjelmien todellisten kustannusten arviointi on hankalaa ja alussa maksut saattavat jäädä alijäämäisiksi eli täyskätteellisuutta arvioidaan ajassa. Korkeakoulut voivat kuitenkin omalla päätöksellään asettaa myös tätä korkeampia maksuja. Tavoitteena on, että korkeakouluille olisi motivoivaa houkutella mahdollisimman paljon ulkomaisia tutkinto-opiskelijoita.

Norjan hallituksen arvion mukaan lukuvuosimaksujen käyttöönotto vähentäisi ulkomaisten opiskelijoiden määrää alkuvaiheessa noin 70 %. Valtion rahoitusta korkeakouluille vähennetään 74,4 miljoonaa Norjan kruunua (noin 6,5 miljoonaa euroa) vuonna 2023. Leikkaus perustuu arvioon siitä, kuinka paljon korkeakoulut saavat katettua koulutuksen kustannuksia lukuvuosimaksuilla opiskelijamäärien vähentyessä ja lukuvuosimaksun ollessa keskimäärin noin 11 700 euroa. Hallitus arvioi parhaillaan myös mahdollisten apurahaohjelmien käyttöönottoa ulkomaisille opiskelijoille, mutta päätöksiä ei ole vielä tehty.

Virossa vieraskielisissä ohjelmissa opiskevilta peritään lukuvuosimaksuja. Lukuvuosimaksun suuruus vaihtelee alasta ja ohjelmasta riippuen. Joissakin korkeakouluissa maksu voi olla eri suuruinen EU/ETA-alueen ja kolmansien maiden kansalaisille. Yleensä alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavissa ohjelmissa maksut vaihtelevat 1 660 eurosta 7 500 euroon. Esimerkiksi lääketieteessä lukuvuosimaksu voi olla korkeampi, noin 12 000 euroa. Korkeakoulut voivat päätöksellään vapauttaa opiskelijan maksusta. Monet englanninkieliset ohjelmat tarjoavat myös vapaaopiskelupaikkoja, joilla houkutellaan lahjakkaita ulkomaisia opiskelijoita.

Virossa on sekä kansallisia apurahoja että korkeakoulujen myöntämiä apurahoja ulkomaisille opiskelijoille. Lisäksi Viro on solminut yli 40 eri maan kanssa kahdenvälisiä sopimuksia, jotka on tarkoitettu edistämään maiden välistä akateemista yhteistyötä esimerkiksi vastavuoroisten opintojen muodossa. Näihin sopimukseen sisältyy erillinen stipendirahasto ylempään korkeakoulututkintoon tai tieteellisen jatkotutkinnon suorittamista varten. Myös alemmaa korkeakoulututkintoa viron kielessä tai kulttuurissa suorittavat ovat oikeutettuja apurahoihin. Ulkovirolaisille on olemassa oma stipendijärjestelmänsä, samoin opiskelijoille Itä-Euroopan maista tai finno-ugrilaisille opiskelijoille. Lisäksi Viron ulkoministeriö myöntää apurahoja Ukrainan, Moldovan ja viiden Afrikan maan kansalaisille Tallinnan teknillisessä yliopistossa suoritettaviin opintoihin.

Alankomaissa on käytössä lukuvuosimaksut kaikille opiskelijoille. EU- ja ETA-maiden kansalaisilta perittävät maksut olivat kaikissa yliopistoissa 2 209 euroa ja kolmansista maista tuleville 6 000–10 000 euroa alempaan korkeakoulututkintoon johtavissa koulutuksissa ja 8 000–20 000 euroa ylempään korkeakoulututkintoon johtavissa opinnoissa.

Alankomaissa kansainvälisille opiskelijoille on tarjolla melko vähän apurahoja. Alankomaissa on kuitenkin kehitysyhteistyöhön liittyviä apurahaohjelmia, joita rahoitetaan hallitustenvälisiin kahdenvälisiin sopimukseen perustuen tai yhteistyössä yksityisten järjestöjen ja säätiöiden kanssa. Esimerkiksi ulkoministeriön rahoittaman Orange Knowledge -kehitysohjelman tavoitteena on apurahoin vahvistaa kehittyvistä maista tulevien ammattilaisten ja organisaatioiden tietotaitoa. Apurahoja myönnetään muun muassa opiskeluun korkeakouluissa ja ammatillisessa koulutuksessa. Vuosina 2017-2023 käynnissä oleva ohjelma on suunnattu 37 maahan ja sen budjetti on 220 miljoonaa euroa.

Suomen kannalta oleellisimmissa verrokkimaissa Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa on otettu käyttöön koulutuksen kustannukset kattavat lukuvuosimaksut EU/ETA-valtioiden ulkopuolelta tuleville opiskelijoille. Myös muut EU-valtiot kuten Viro ja Alankomaat ovat ottaneet käyttöön nykyään Suomessa laissa vaadittua tasoa korkeampia lukuvuosimaksuja.

6 Lausuntopalaute

Lausuntopalaute ---

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Yliopistolaki

8 § *Opetuksen maksuttomuus ja muuta toimintaa koskevat maksut.* Pykälään lisättäisiin uusi 4 momentti, jossa ehdotettaisiin säädettäväksi Opetushallitukselle velvollisuus periä muun kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Sveitsin koulutusjärjestelmän mukaisen koulutuksen perusteella muuta kuin jatkotutkintoa opiskelemaan hakevilta hakemuksen käsittelymaksu. Maksu palautettaisiin käyttöön lähes saman sisältöisenä, kuin se oli voimassa aiemmin.

Hakeminen muun kuin EU/ETA-alueen valtioiden koulutusjärjestelmien mukaisen koulutuksen perusteella tarkoittaa, että opiskelija esittää hakukelpoisuutensa perusteeksi jonkin EU/ETA-alueen ulkopuolisen valtion koulutusjärjestelmän mukaisen tutkinnon tai opintoja. Tutkinnon tai opintojen suorittamispaikalla tai -tavalla ei olisi merkitystä, vaan sillä, minkä maan koulutusjärjestelmään tutkinto tai opinnot kuuluvat.

Maksua ei kytkettäisi kansalaisuuteen, koska hakemuksen käsittelystä aiheutuvat kustannukset eivät ole sidottuja hakijan kansalaisuuteen vaan siihen, minkä maan koulutusjärjestelmän mukainen korkeakoulukelpoisuuden tuottava tutkinto on. Lisäksi kansalaisuuden tai EU/ETA-alueen kansalaiseen rinnastettavuuden tarkistamisesta aiheutuisi paljon kustannuksia suhteessa maksun suuruuteen. Hakemuksen käsittelymaksulla katettaisiin EU/ETA-alueen ulkopuolisten tutkintojen oikeellisuuden tarkistamiseen ja korkeakoulukelpoisuuden arvioimiseen liittyvien tukipalveluiden kustannuksia.

Maksun periminen ehdotetaan järjestettäväksi keskitetysti osana korkeakoulujen sähköistä haku- ja valintajärjestelmää. Keskitetty periminen vähentää korkeakoulujen työmäärää ja on hakijoiden näkökulmasta selkeä vaihtoehto. Maksamistoimintojen rakentaminen korkeakoulujen omiin järjestelmiin aiheuttaisi korkeakouluille kustannuksia eikä olisi kustannustehokasta. Hajautettu maksaminen aiheuttaisi lisäksi monimutkaisten menettelyjen sen tarkistamiseen, onko useisiin korkeakouluihin ja koulutuksiin hakenut hakija jo maksanut päällekkäisiä maksuja.

Maksun suorittaminen olisi jatkossa hakemuksen käsittelemisen edellytys. Hakemusmaksu perittäisiin hakemisen yhteydessä Opintopolussa. Hakemuksessa ilmoitetaan pohjakoulutus, jonka perusteella päätellään, onko hakija maksuvelvollinen. Hakemuksen käsittelymaksun käyttöönotto ei vaikeuttaisi suomalaisella todistuksella hakevien hakua, sillä heidän osaltaan käsittelyjärjestelmä automaattisesti ohittaa hakemuksen käsittelymaksua koskevan osion.

Kaksois- ja yhteistutkinnoissa hakemuksen käsittelymaksu peritään silloin kun hakija hakeutuu ensimmäiseen yhteis- tai kaksoistutkintoon kuuluvaan koulutukseen. Maksua ei peritä, jos yhteistyökorkeakoulun jo valitsema opiskelija siirtyy opiskelemaan toiseen korkeakouluun. Ensimmäiseen korkeakoulun on tällöin jo tullut tarkastaa hakijan hakukelpoisuus ja asiakirjat.

Pykälään sisältyy, toisin kuin vuonna 2016, asetuksenantovaltuus. Tarkempia säännöksiä hakemuksen käsittelymaksusta annettaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Asetuksella säätämisen tarkoituksena olisi mahdollistaa sen, kuinka monta hakemusta yhdellä hakemusmak-

sulla voi tehdä, joustava muuttaminen, jotta hakemuksen käsittelymaksun tavoitteena oleva harjittelun ja heikkolaatuisten hakemusten jättämisen väheneminen toteutuisi mahdollisimman hyvin. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädettäisiin kuten aiemminkin maksujen suuruudesta. Maksun suuruudeksi on tarkoitus säätää alkuvaiheessa 100 euroa/hakija/lukukausi. Tämä vastaisi suuruusluokaltaan useiden muiden maiden käytäntöjä ja aiemmin vuonna 2016 käytössä ollutta maksua. Maksun suuruus olisi ainakin alkuvaiheessa sama riippumatta siitä, kuinka moneen saman lukukauden aikana alkavaan koulutukseen hakija hakee.

Kyseessä olisi valtion maksuperustelain 6 §:ssä tarkoitettu julkisoikeudellinen suorite. Maksuun sovellettaisiin kaikilta osin valtion maksuperustelakia. Se tarkoittaisi muun muassa, että käytettävissä olisi maksuperustelain mukainen muutoksenhaku.

9 § Tilauskoulutus. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa 1 momenttia. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset yliopistojen velvollisuuksista tilauskoulutussopimuksia solmittaessa. Myös yliopistojen velvollisuuksia tiedottaa tilauskoulutukseen osallistuvia opiskelijoita heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan korostettaisiin. Lisäysten tarkoituksena on selvittää voimassa olevaa sääntelyä. Täsmennyksillä pyritään puuttumaan tilauskoulutuksessa havaittuihin epäkohtiin muun muassa tilauskoulutussopimusten sisällössä ja opiskelijoiden tietoisuudesta omasta asemastaan.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että yliopisto ei saisi järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita yliopistoon tutkinto-opiskelijoiksi. Pykälän 1 momentissa on säädetty, että koulutuksen tilaajana voi toimia Suomen valtio, EU:n tai ETA:n jäsenvaltio, ETA:n ulkopuolinen valtio, kansainvälinen järjestö, suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö. Tilauskoulutuksen voimaantullessa hallituksen esityksessä (HE 97/2007 vp) kuvattiin tilauskoulutuksen käyttötarkoitusta. Jo tuolloin todettiin, että tilaajana ja rahoittajana voisi tyypillisesti olla Euroopan ulkopuolinen valtio, joka haluaa kouluttaa ryhmän kansalaisiaan suomalaisessa yliopistossa tiettyyn tutkintoon. Mahdollista olisi myös järjestää tilauskoulutusta kehitysavun tai muun kansainvälisen taloudellisen avun yhteydessä niin, että tilaajana olisi Suomen valtio, joku muu valtio taikka kansainvälinen järjestö. Lisäksi olisi mahdollista, että koulutuksen tilaisi missä tahansa kotipaikan omaava yksityinen yritys EU:n ulkopuoliselle henkilöstölleen.

Tilauskoulutuksen tarkoituksena on näin ollen, että tilaaja on joko taho, jolla on intressi tilata osajia omaan käyttöönsä, kuten yritys, joka kouluttaa työntekijöitään taikka julkinen taho tai järjestösektorin toimija, jolla on intressi yleisesti edistää ihmisten kouluttautumista. Tilauskoulutuksen määritelmään kuuluu myös se, että tilaaja rahoittaa koulutuksen. Tilauskoulutusta on kuitenkin järjestetty tilanteissa, joissa tilaajana toimii taho, jonka liiketoimintaa on nimenomaisesti opiskelijoiden välittäminen suomalaisiin korkeakouluihin ja mahdollisesti lisäksi siihen liittyvien palveluiden myyminen, kuten haku- ja maahantulojärjestelyissä avustaminen. Tällaiset tilaajat ovat myös perineet korkeakoululle maksamansa maksut täysimääräisesti tai merkittävältä osin koulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta. Tilauskoulutuksen ryhmät ovat koostuneet henkilöistä, joilla ei ole yhdistävää tekijää, kuten tilaajan palveluksessa toimimista. Muutoksen tarkoituksena on vahvistaa nykytilan tulkintaa toteamalla nimenomaisesti, että tällaisen välittäjäyrityksen käyttäminen tilaajana ei ole lain mukaista. Tällöin kyseessä on yleensä 2 momentissa kielletty tilauskoulutuksen järjestäminen opiskelijavalinnan kiertämisen tarkoituksessa.

Omaehtoisesti suomalaiseen yliopistoon hakeutuvien ulkomaalaisten valintaan tulee tilauskoulutusta koskevien säännösten sijaan soveltaa yliopistolain opiskelijavalintaa ja lukuvuositmaksuja koskevia säännöksiä. Yliopistoilla säilyisi edelleen mahdollisuus käyttää erilaisia koulutusagentteja ja -toimijoita koulutuksensa markkinnoimiseen. Tällainen agentti ei kuitenkaan voi toimia koulutuksen tilaajana, vaan opiskelijan tulee joko hakeutua koulutukseen omaehtoisesti

normaalien valintaväylien kautta tai tilaajan tulee olla laissa kuvattu hyväksyttävä taho. Esimerkiksi tilaajana voisi olla terveydenhoitopiiri. Se voisi käyttää tilauskoulutusryhmää kootessaan apuna konsulttia, joka hoitaisi koulutuksen markkinoinnin ja osallistujien etsimisen, mikä jälkeen sairaanhoitopiiri valitsisi opiskelijaryhmän. Yliopisto solmisi tilauskoulutusta koskevan sopimuksen sairaanhoitopiirin kanssa, varmistaisi opiskelijoiden kelpoisuuden ja mahdollinen maksuliikenne kulkisi opiskelijoilta sairaanhoitopiirille ja korkeakoululle ilman välittäjän tai konsultin osallistumista. On kuitenkin huomioitava, että lähtökohtana on silti, että tilaaja rahoittaa koulutuksen. Lain tärkeänä tavoitteena on opiskelijoiden varojen turvaaminen epäluotettavilta välikäsiltä. Huomioitavaa on myös, että vaikka tilaaja voi periä opiskelijoilta lainsäädäntönsä sallimia maksuja, tilaajan pitäisi pääsääntöisesti osallistua myös taloudellisiin panostuksiin opiskelijoiden kouluttamiseen.

Tilaajan yliopistolain ja yliopistolain mukainen hyväksyttävä intressi ei voi yrityksen toimiessa tilaajana olla yleinen intressi, kuten työvoiman saaminen työvoimapula-aloille tai heikoista taloudellisista tai yhteiskunnallisista oloista tulevien henkilöiden aseman parantaminen, jos tilaaja peri korkeakoululle maksamansa maksut merkittävältä osin takaisin opiskelijoilta.

Pykälän 3 momentti koskien tilauskoulutuksen maksuja ehdotetaan jaettavaksi uudeksi 3 ja 4 momentiksi. Uusi 4 momentti sisältäisi säännökset henkilöistä, joilta tilaaja ei voi periä maksua tilauskoulutuksesta. Näitä säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi vastaavalla tavalla kuin lain 10 §:n 2 momenttia ehdotetaan jäljempänä muutettavaksi. Yliopiston on lain 9 §:n mukaan 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. Maksuja ei saa kuitenkaan periä tietyiltä henkilöiltä, jotka ovat listattuna momentissa. Tilauskoulutuksen maksuista on nykyiselläänkin vapautunut samoilla perusteilla kuin lukuvuosimaksuista vapautumisesta on yliopistolain 10 §:n 2 momentissa säädetty, joten on perusteltua, että tilauskoulutuksen maksuista ja lukuvuosimaksuista vapautuvat on määritelty jatkossakin keskenään yhtenevin perustein.

10 § Tutkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta perittävät maksut. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että yliopiston olisi perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä opiskelijalta koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu lukuvuodessa. Voimassa olevan lain mukaan yliopiston tulee periä kyseisiltä opiskelijoilta lukuvuosimaksuna vähintään 1 500 euroa. Yliopistolla säilyisi mahdollisuus periä vähimmäismäärän eli kustannukset kattavan tason ylittäviä lukuvuosimaksuja niin halutessaan. Lukuvuosimaksujen tulee kattaa koulutuksen kustannukset korkeakoulutasolla vuosittain. Korkeakouluilla on niiden autonomian piiriin kuuluva vapaus määritellä eri koulutusohjelmien lukuvuosimaksut siten, että korkeakoulun tasolla sen kaikkien lukuvuosimaksullisten opiskelijoiden maksamat lukuvuosimaksut kattavat keskimäärin heidän koulutuksensa järjestämisestä aiheutuneet kustannukset vuositason tasolla.

Lukuvuosimaksuvelvolliselta opiskelijalta olisi perittävä koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu lukuvuodessa. Korkeakoululla olisi kuitenkin vapaus periä lukuvuosimaksu vuotta pienemmissä osissa, mikä vastaisi nykytilaa ja osa korkeakouluista on toiminut näin. Korkeakoulu voi myös katsoa, että tietystä opiskelijasta aiheutuu tietyn lukukauden aikana vähemmän kustannuksia esimerkiksi työharjoittelun vuoksi. Näillä perusteilla perityt alennetut maksut eivät kuitenkaan saa johtaa siihen, etteivät opiskelijan yhteensä tutkinnon aikana maksamat lukuvuosimaksut kattaisi tutkinnon kokonaiskustannuksia. Korkeakoulun ei myöskään tule periä lukuvuosimaksua siten, että opiskelijalta perittäisiin opiskelujen alkuvai-

heessa selvästi pienempää lukuvuosimaksua, kuin hänen tulisi keskimäärin maksaa, jotta tutkinnon kustannukset tulisivat katettua, ilman edellä esitettyjä perusteita. Lukuvuosimaksukertymän on oltava johdonmukainen ja mahdollisten kevennysten kohdistuttava erityisesti aikaan, jolloin suurin osa tutkinnon kustannuksista on jo maksettu. Korkeakoulu voi myös lopettaa tai keskeyttää lukuvuosimaksujen perimisen opiskelijalta, jonka on jo katsottu maksaneen tutkintonsa järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi tutkinnon tavoitteellisen suorittamisajan korkeakoulun määrittelemästä hyväksyttävästä syystä ylittäneellä opiskelijalla, jonka osallistumisesta opetukseen ei aiheutuisi merkittäviä kustannuksia ja kustannukset olisi hänen osaltaan huomioitu jo aiempien vuosien laskelmissa ja maksuissa.

Lisäksi säädettäisiin, että korkeakoulu päättää koulutuksen kustannusten laskentaan ja maksun perimiseen liittyvistä järjestelyistä. Laskennan tulee perustua todellisiin kuluihin ja kustannusten kohdentuminen on pystyttävä tarvittaessa todentamaan. Maksujen perimistä koskevien järjestelyjen osalta säännös vastaa voimassa olevaa lakia. Hyvä käytäntö olisi maksun periminen opiskelupaikan vastaanottamisen ja myöhemmin lukuvuosi-ilmoittautumisen yhteydessä, jolloin korkeakoulu välttyy turhilta perimistoimilta, kuten myös lukuvuosimaksujen seurantaryhmän loppuraportissa on ehdotettu.

Yliopistolain 51 §:n mukaan yliopiston tulee toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle sen määräämät koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja muut seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla. Tällainen ministeriön määräämä tietojen toimitus voi olla myös lukuvuosimaksun laskenta- ja seurantaperusteet. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa seurantaa koskevat asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi antaa lukuvuosimaksujen laskennasta ja seurannasta tarkempaa ohjeistusta korkeakouluille. Ohjeistuksen tavoitteena on seurata ja varmistaa, että lukuvuosimaksut kattavat koulutuksen kustannukset ja että korkeakoulut huomioivat laskelmissaan kustannuksia yhdenmukaisesti ja kattavasti.

Pylälän 2 *momenttia* ehdotetaan muutettavaksi siten, että opiskelijan oleskeluluvalla maahan saapunut korkeakouluopiskelija olisi jatkossa lukuvuosimaksuvelvollinen, vaikka hän saisi uuden jatkuvan oleskeluluvan muulla kuin opiskelun perusteella, ellei hän kuuluisi tiettyjen, momentissa mainittujen poikkeusten piiriin.

Opiskelijan on nykyisin mahdollista vapautua lukuvuosimaksuvelvollisuudesta vaihtamalla oleskelulupaperustetta. Se asettaa kuitenkin huomattavia ongelmia korkeakoulujen talouden ja koulutuksen suunnittelulle. On todennäköistä, että oleskelulupatyypin vaihtamisesta tulisi entistä laajamittaisempaa, kun lukuvuosimaksujen suuruutta korotettaisiin ehdotetulla tavalla. Esityksellä ei rajoitettaisi henkilön oikeutta hakea työntekijän oleskelulupaa tai työskentelyoikeutta ylipäänsä.

Ehdotettavan 2 momentin mukaan lukuvuosimaksuvelvollisuus säilyisi, mikäli opiskelija vaihtaisi oleskelulupansa työntekoon tarkoitettuun oleskelulupaan. Tällainen lupaperusteen vaihtaminen on ollut merkittävin havaittu lukuvuosimaksujen kiertämistapa tähän mennessä, joten sen

estäminen on perusteltua. Suurin osa jatkuvalle perhesideperusteiselle oleskeluluvulle siirtävistä opiskelijoista vapautuisi jatkossakin lukuvuosimaksuvelvollisuudesta. Kuitenkin niissä tilanteissa, joissa opiskelijan oleskeluluvalla alun perin maahan tullut henkilö saa sittemmin oleskeluluvan perhesiteen perusteella, mutta myös perheenkokoaja oleskelee opiskelijan oleskeluluvalla tai on alun perin tullut maahan opiskelijan oleskeluluvalla ja sittemmin vaihtanut perustetta (mutta ei kuitenkaan ole saanut pysyvää oleskelulupaa) pysyisi kuitenkin lukuvuosimaksuvelvollisena.

Henkilöt, jotka on jo aiemmin todettu lukuvuosimaksuista vapautetuksi oleskelulupaperusteen vaihtumisen vuoksi, olisivat myös jatkossa vapautettuja lukuvuosimaksuista. Muutos koskee henkilöitä, jotka hakevat lukuvuosimaksullisuudesta vapautumista 1.8.2024 tai sen jälkeen alkaviin opintoihin taikka 1.8.2024 tai sen jälkeen riippumatta siitä, milloin opinnot ovat alkaneet ja oleskelulupa myönnetty.

Tilapäistä suojelua saavat ovat nykyisen lainsäädännön mukaan lukuvuosimaksuvelvollisia, jos he osallistuvat vieraskieliseen tutkintokoulutukseen. Pykälän 3 momenttiin lisättäisiin poikkeus, jonka mukaan tilapäistä suojelua saavat eivät ole jatkossa lukuvuosimaksuvelvollisia. Tilapäistä suojelua saaneet ovat nykyisen lain mukaan lukuvuosimaksuvelvollisia, koska heidän oleskelulupansa on tilapäinen. Tilapäisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat tulivat ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 2022, kun niitä alettiin Euroopan unionin neuvoston päätöksellä myöntää Ukrainasta pakeneville henkilöille. Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi korkeakouluille erillistä rahoitusta ukrainalaisten korkeakoulutuksen tukemiseen avoimen yliopiston opintoina. Tarkoituksena oli tuolloin, että tuki olisi väliaikaista ja ukrainasta paenneilla on samaan aikaan mahdollisuus hakeutua korkeakouluihin tutkinto-opiskelijoiksi. Tilapäisen suojelun aseman myöntämistä edellyttävien konfliktien voidaan olettaa jatkossakin olevan kestoltaan sellaisia, että hyvin lyhyt oleskelu vastaanottavassa maassa ei ole riittävä. Koulutusmahdollisuuksien saavutettavuus tällaisissa tilanteissa on hyvä turvata. Ehdotetun muutoksen jälkeen tilapäistä suojelua saavien asema vastaisi korkeakoulutuksen maksullisuuden osalta kansainvälistä suojelua saaneiden asemaa, mitä voidaan pitää perusteltuna molempien ryhmien erityisen suojelutarpeen kannalta.

Pykälän 3 momentista ehdotetaan poistettavaksi yliopistoilta velvollisuus ylläpitää apurahajärjestelmää maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden tukemiseksi. Apurahojen mittava jakaminen on nykyisellään joissain tapauksissa vaarantanut lukuvuosimaksujen käyttämisen merkittävänä korkeakoulujen rahoituslähteenä. Siirryttäessä kustannukset kattaviin lukuvuosimaksuihin poistettaisiin yliopistojen velvollisuus ylläpitää apurahajärjestelmää. Tässä tilanteessa ei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää järjestelmää, jossa lukuvuosimaksut saattaisivat nousta, koska yliopiston täytyisi pitää yllä apurahajärjestelmää. Yliopistoilla säilyy kuitenkin mahdollisuus ylläpitää apurahajärjestelmiä sekä kerätä niihin varoja ulkopuolisista lähteistä ja lukuvuosimaksuista. Apurahoja voidaan maksaa myös tätä tarkoitusta varten kerätyistä lahjoitusvaroista.

Momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan yliopiston maksamat apurahat tai muut avustukset eivät saisi johtaa siihen, että yliopiston käyttöön jäävät maksut eivät yliopisto- ja vuositasolla kata koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Tämä tarkoittaa, että laissa määritelty lukuvuosimaksujen taso tulisi saavuttaa myös sen jälkeen, kun on huomioitu yliopiston opiskelijoille maksamat apurahat. Apurahoina lukuvuosimaksun riittävää tasoa määriteltäessä ei kuitenkaan oteta huomioon mahdollisia säätiöiden, rahastojen tai muun kuin korkeakoulun itsensä maksamia apurahoja eikä sellaisia varoja, jotka on lahjoitettu tätä tarkoitusta varten.

90 b § Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus. Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 90 b §. Sen 1 momentissa säädettäisiin yliopiston oikeudesta salassapitosäännösten estämättä saada tiettyjä tehtäviään varten Maahanmuuttovirastolta ja ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmästä tiettyjä oleskelulupatietoja. Kyseiset tiedot olisivat hakijan ja opiskelijan sekä näiden perheenjäsenten hakeman, voimassa olevan ja aiemmin myönnetyn oleskeluluvan voimassaoloa, perustetta ja lajia sekä sen käsittelyn tilaa koskevat tarpeelliset tiedot.

Tiedonsaantitarve perustuu erityisesti tässä esityksessä tehtävään muutokseen ja korkeakoulujen tiedontarpeeseen yleisemmin. Yliopistolain 10 §:n 2 momenttiin tehtävä muutos edellyttää, että yliopistoilla on oikeus saada tietyissä tilanteissa tietoja perhesiteen perusteella myönnetyllä oleskeluluvalla oleskelevan opiskelijan ja hänen perheenkokoajana toimivan perheenjäsenensä oleskelun perusteesta sekä opiskelijalle ja perheenkokoajalle ensimmäisen kerran myönnetyn oleskeluluvan perusteesta.

Yleisesti korkeakouluilla voi olla tarve saada tietoa esimerkiksi koulutusjärjestelyjä tai lukuvuosimaksujen perimistä varten siitä, onko henkilölle myönnetty oleskelulupa. Korkeakoulut ovat saaneet näitä tietoja aiemmin Maahanmuuttovirastolta ja on korkeakoulujen tarpeiden vuoksi perusteltua palauttaa tiedonsaantioikeus lainsäädäntöön.

Pykälässä tarkoitettujen tehtävien hoitaminen edellyttää henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) soveltamisalaan. Käsittelyn ensisijaisena oikeusperusteena on yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi), jonka mukaisesti rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät. Lakisääteinen velvoite on määritetty yliopistolaissa, ja on korkeakoulututkintojen järjestäminen ja lukuvuosimaksujen periminen. Pykälässä käytetään tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa erityisten säännösten antamiseksi henkilötietojen luovuttamisesta.

Tiedonluovutuksen edellytykseksi ei säädetä hakijan, opiskelijan tai perheenkokoajan suostumusta, koska korkeakoulujen tietotarve liittyy usein tilanteisiin, joissa siitä voi seurata tietopyynnön kohteena olevalle henkilölle negatiivisia seuraamuksia, kuten lukuvuosimaksuvelvollisuuden säilyminen, tai joissa kyseinen henkilö ei ole tavoitettavissa, kuten joissain tilanteissa, joissa opiskeluoikeuden saanut henkilö on jättänyt aloittamatta opiskelun.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin korkeakoulujen oikeudesta antaa oma-aloitteisesti tietoja Maahanmuuttovirastolle. Tietojen antaminen oma-aloitteisesti viranomaisille on perinteisesti saattanut perustua ajatukseen siitä, että asiaa käsittelevällä viranomaisella on oikeus saada tieto asiaan vaikuttavista seikoista. Tietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö on kuitenkin asettanut entistä tarkempia rajoituksia myös oma-aloitteiselle tietojen luovuttamiselle viranomaiselle. Ennakkopäätöksessään KKO:2023:24 korkein oikeus katsoi, että ilman nimenomaista asiasta säätämistä ei ollut oikeutta luovuttaa tietoja edes viranomaiselle, jonka toimivallassa on tehdä toimenpiteitä kyseisen tiedon perusteella. Tiedonluovutustarvetta ei voinut perustaa vakiintuneeseen käytäntöön.

Korkeakoulujen tiedonanto-oikeus Maahanmuuttovirastolle olisi tarpeen esimerkiksi tilanteissa, joissa oleskeluluvan saanut opiskelija tai opiskelijaryhmä ei ole ilmoittautunut läsnäolevaksi tai ei ole aloittanut opintoja. Tällöin oleskeluluvan peruuttamista koskeva harkinta voitaisiin aloittaa huomattavasti nopeammin, kuin jälkivalvonnassa saatavan opintojen etenemistä koskevan tiedon perusteella. Vastaava tilanne voi olla käsillä jos opiskelija on keskeyttänyt opinnot tai ei ole enää osallistunut opetukseen. Opiskelijan oleskelun perusteen päättymisestä

ilmoittaminen Maahanmuuttovirastolle ja siitä mahdollisesti seuraava oleskelulupatilanteen ottaminen selvitykseen voisi olla perusteltua myös tilanteissa, joissa tilauskoulutuksessa olevan opiskelijaryhmän opetus on päätetty sopimusrikkomuksen vuoksi.

Korkeakoulujen tietoon voi tulla myös muita opiskelijan oleskeluluvan perusteisiin liittyviä seikkoja, kuten että opiskelijan käytössä olevat varat eivät ole riittävät. Esimerkiksi korkeakoulun tietoon voi olla tullut, että opiskelijan oleskeluluvan toimeentuloedellytyksen täyttämiseksi esittämä stipendi ei ole aito tai opiskelija ei ole saanut siitä varoja. Korkeakouluille ei säädetä tässä yhteydessä velvollisuutta hankkia tai antaa kyseisiä tietoja, mutta niillä olisi jatkossa mahdollisuus antaa niitä Maahanmuuttovirastolle oma-aloitteisesti.

7.2 Ammattikorkeakoululaki

12 § *Opetuksen maksuttomuus ja muuta toimintaa koskevat maksut.* [Tähän lisätään vastaavat perustelut kuin yliopistolakiin.]

13 § *Tilauskoulutus.* [Tähän lisätään vastaavat perustelut kuin yliopistolakiin.]

13 a § *Tutkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta perittävät maksut.* [Tähän lisätään vastaavat perustelut kuin yliopistolakiin.]

65 a § *Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus.* [Tähän lisätään vastaavat perustelut kuin yliopistolakiin.]

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Sääntelykokonaisuutta ehdotetaan täydennettäväksi lakia alemman asteisin säännöksin. Yliopistolakiin lisättävän 8 §:n 4 momentin ja ammattikorkeakoululakiin lisättävän 12 §:n 4 momentin sekä valtion maksuperusteista annetun lain (150/1992) 8 §:n 2 momentin nojalla hakemuksen käsittelymaksun suuruudesta sekä kohde- ja aikarajauksesta säädettäisiin opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella. Opetus- ja kulttuuriministeriön asetukseen Opetushallituksen ja sen erillisyyksiköiden suoritteiden maksullisuudesta, jossa säädetään muistakin Opetushallituksen suoritteista ja niiden maksullisuudesta, sisällytettäisiin säännös hakemuksen käsittelymaksun suuruudesta ja siitä, mihin kohteisiin yhdellä käsittelymaksulla voi hakea.

Asetuksella on tarkoitus ainakin aluksi säätää, että hakemuksen käsittelymaksu on lukukausikohtainen eli yhdellä maksulla hakija saa hakea yhden lukuvuoden aikana kaikkiin haluamiinsa hakukohteisiin. Maksujen käyttöönoton seurannan yhteydessä on tarkoitus havainnoida, onko lukukausikohtaisella käsittelymaksulla tavoiteltava vaikutus, vai olisiko yksittäisen maksun kohdetta tarkoituksenmukaista muuttaa. Maksu voisi olla esimerkiksi lukuvuosikohtainen, jolloin yhdellä maksulla saisi hakea koko lukuvuoden hakukohteisiin. Maksu voisi olla myös korkeakoulukohtainen, jolloin sillä voisi hakea yhden korkeakoulun kaikkiin hakukohteisiin lukukaudessa. Hakukohdekohtainen maksu kohdistuisi kuhunkin yksittäiseen hakukohteeseen kerrallaan. Hakemuksen käsittelymaksu voisi olla myös esimerkiksi Tanskan mallin mukainen sekoitus näitä perusteita eli käsittelymaksulla voisi hakea yhdessä korkeakoulussa tai haussa tiettyyn määrään hakukohteita. Maksun suuruutta voitaisiin muuttaa suhteessa siihen, kuinka laa-

jasti yhdellä maksulla voidaan hakea, huomioiden kuitenkin käsittelymaksun tavoitteen toteutumisen. Maksun suuruus olisi alkuvaiheessa 100 euroa, mikä vastaa keskimäärin verrokkimaiden hakemuksen käsittelymaksua.

9 Voimaantulo

Lukuvuosimaksujen kiertämisen estämistä ja tilauskoulutusta koskevat yliopistolain 10 §:n 2 momentin ja 9 §:n sekä ammattikorkeakoululain 13 a §:n 2 momentin ja 13 §:n muutokset ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.8.2024. Lain täytäntöönpanon vaatimien muutosten vuoksi hakemuksen käsittelymaksua koskeva yliopistolain 8 §:n ja ammattikorkeakoululain 12 §:n muutokset tulisivat voimaan 1.8.2025 ja sen jälkeen alkavan koulutuksen osalta. Käsittelymaksun käyttöönotto edellyttää tietojärjestelmämuutoksia Opintopolkuun, jossa hakemukset tehdään ja maksetaan. Korkeakouluilla täytyy myös olla hyvissä ajoin tieto hakemuksen käsittelymaksusta, jotta siitä voidaan tiedottaa hakujen yhteydessä. Ensimmäiset haut, joihin muutos vaikuttaa, alkavat jo marraskuussa 2024. Lukuvuosimaksuja koskevat yliopistolain 10 §:n 1 ja 3 momenttien ja ammattikorkeakoululain 13 a §:n 1 ja 3 momenttien muutokset tulisivat voimaan 1.8.2026 ja sen jälkeen alkavan koulutuksen osalta. Korkeakouluilla tulee olla riittävä aika määrittellä lukuvuosimaksut ja tiedottaa niistä.

10 Toimeenpano ja seuranta

Kun lukuvuosimaksut otettiin ensimmäisen kerran käyttöön, opetus- ja kulttuuriministeriö asetti seuranta- ja arviointiryhmän seuraamaan lukuvuosimaksujen käyttöönoton vaikutuksia ja maksuista korkeakouluille kertyviä tuottoja sekä arvioimaan lainsäädännön toimivuutta koulutusviennin edistämisen näkökulmasta. Työryhmän toiminta oli opintojen maksullisuudessa tapahtuneen periaatteellisen muutoksen vuoksi laajaa ja se tuotti kolme raporttia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää yhdessä korkeakoulujen kanssa lukuvuosimaksuihin, koulutuksen kustannuksiin ja apurahoihin liittyvää tiedonkeruuta ja seurantaa.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain yhdenvertaisuussääntely ja syrjintäkielto eivät kiellä kaikenlaista erottelua ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko kulloinkin sääntely henkilöiden asettamisesta eri asemaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 44/2010, PeVL 18/2010 ja PeVL 46/2006). Hyväksyttävän perusteen olemassaolo tekee eri asemaan asettamisen sallituksi perustuslain näkö-

kulmasta niin välittömän kuin välillisen syrjinnän kieltoon nähden (PeVL 10/2003). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on keskeisenä hyväksyttävänä perusteena pidetty erottelun tavoitteen liittymistä jonkun toisen perusoikeuden toteutumiseen. Hyväksyttävänä perusteina on pidetty myös muita merkittäviä julkisia tai yhteiskunnallisia intressejä. Erilaisen kohtelun arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota paitsi tietyn tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetun keinon hyväksyttävyyteen myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä korostanut hyväksyttävän syyn asiallista ja kiinteää yhteyttä säädettyyn lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010).

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. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pitänyt tällaista käytäntöä perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisena hyväksyttävänä syynä kansalaisuuteen perustuvalla erottelulla (esim. PeVL 22/2004 vp, PeVL 6/2008 vp ja PeVL 11/2009 vp). Esityksen mukaan lukuvuosimaksuja ei voisi periä myöskään Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla asuvilta opiskelijoilta. Tällaisilla opiskelijoilla on katsottava olevan Suomessa 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 kykijensä 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 eikä edellytä opintotukijärjestelmän ylläpitämistäkään, 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 luotettava 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 säätämisyksessä.

Perustuslakivaliokunta on hakemuksen käsittelymaksun tullessa aiemmin voimaan todennut lausunnossaan 50/2014 vp, ettei käsittelymaksu muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi ja laki voidaan säätää tavallisen lain säätämisyksessä.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1. Laki yliopistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yliopistolain (558/2009) 9 § ja 10 §,
sellaisina kuin ne ovat, 9 § laissa 1367/2018 ja 10 § laeissa 1600/2015 ja 279/2022,
lisätään 8 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 414/2016, uusi 4 momentti ja lakiin uusi 90 b §
seuraavasti:

8 §

Opetuksen maksuttomuus ja muuta toimintaa koskevat maksut

Opetushallitus perii muun kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Sveitsin koulutusjärjestelmän mukaisen koulutuksen perusteella muuta kuin jatkotutkintoa opiskelemaan hakevilta hakemuksen käsittelymaksun. Hakemuksen käsittelymaksua ei kuitenkaan peritä sellaiselta kansainväliseen yhteis- tai kaksoistutkintoon hakevalta, jolla on jo opiskeluoikeus kyseiseen yhteis- tai kaksoistutkintoon toisessa korkeakoulussa. Maksun suorittaminen on hakemuksen käsittelemisen edellytys. Tarkempia säännöksiä siitä, kuinka monta hakemusta yhdellä maksulla voi tehdä, annetaan opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

9 §

Tilauškoulutus

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 (*tilauškoulutus*).

Tilauškoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä sellaiseen perus- tai jatkokoulutukseen, jossa yliopistolla on tutkinnonanto-oikeus. Tilauškoulutuksen järjestäminen ei saa heikentää yliopiston antamaa perus- tai jatkokoulutusta. Yliopisto ei saa järjestää tilauškoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauškoulutukseen osallistuvat voisivat välttää 36 §:n mukaisen opiskelijavalinnan. Yliopisto ei saa myöskään järjestää tilauškoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita yliopiston tutkinto-opiskelijoiksi ilman koulutuksen rahoittamistarkoitusta. Tilauškoulutukseen osallistuvaan sovelletaan tämän lain 37, 37 a, 37 b, 43 a–43 d, 45, 45 a, 45 b, 82, 83, 83 a, 84, 84 a, 85 ja 86 §:ää. Yliopiston tulee huolehtia siitä, että tilauškoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauškoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet, ja että tilauškoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.

Yliopiston on perittävä koulutuksen tilaajalta tilauškoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Koulutuksen tilaajalla on oikeus periä tilauškoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja.

Tilaaaja 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 ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä,

2) siltä, jolla on 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,

4) siltä, jolla on oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella.
Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia.

10 §

Tutkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta perittävät maksut

Yliopiston on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyltä opiskelijalta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu lukuvuodessa. Yliopisto päättää koulutuksen kustannusten laskentaan ja maksun perimiseen 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 pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainitun perheenjäseneltä,

3) muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainitun perheenjäseneltä,

4) siltä, jolla on oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella,

5) edellä 9 §:n mukaiseen tilauskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalla.
Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia.

Yliopiston maksamat apurahat tai muut avustukset eivät saa johtaa siihen, että yliopiston käyttöön maksuista jäävä tuotto ei yliopisto- ja vuositasolla kata koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

90 b §

Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus

Yliopistolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimista ja koulutuksen järjestämisestä varten Maahanmuuttovirastolta hakijan tai opiskelijan sekä näiden perheenkokoajan hakeman, voimassa olevan ja aiemmin myönnetyn oleskeluluvan voimassaoloa, perustetta ja lajia sekä oleskelulupaa koskevan hakemuksen käsittelyn tilaa koskevat tarpeelliset tiedot.

Yliopisto voi antaa salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti Maahanmuuttovirastolle oleskeluluvan hakijan tai oleskeluluvan haltijan opiskelua ja väärinkäytöksiä koskevia tietoja, mikäli se arvioi, että niillä voi olla vaikutusta opiskelijan oleskeluluvan myöntämiseen, peruuttamiseen tai raukeamiseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta . Lain 8 §:n 4 momentti tulee kuitenkin voimaan 1.8.2025 ja sitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa 1.8.2025 tai sen jälkeen.

Lain 10 §:n 1 ja 3 momentit tulevat voimaan 1.8.2026 ja niitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa 1.8.2026 tai sen jälkeen.

2. Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ammattikorkeakoululain (932/2014) 13 § ja 13 a §,
sellaisina kuin ne ovat, 13 § laissa 1368/2018 ja 13 a § laeissa 1601/2015 ja 280/2022,
lisätään 12 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 415/2016 uusi 4 momentti ja lakiin uusi 65 a §
seuraavasti:

12 §

Opetuksen maksuttomuus ja muuta toimintaa koskevat maksut

Opetushallitus perii muun kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion tai Sveitsin koulutusjärjestelmän mukaisen koulutuksen perusteella muuta kuin jatkotutkintoa opiskelemaan hakevilta hakemuksen käsittelymaksun. Hakemuksen käsittelymaksua ei kuitenkaan peritä sellaiselta kansainväliseen yhteis- tai kaksoistutkintoon hakevalta, jolla on jo opiskeluoikeus kyseiseen yhteis- tai kaksoistutkintoon toisessa korkeakoulussa. Maksun suorittaminen on hakemuksen käsittelemisen edellytys. Tarkempia säännöksiä siitä, kuinka monta hakemusta yhdellä maksulla voi tehdä, annetaan opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella.

13 §

Tilauuskoulutus

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 (tilauuskoulutus).

Tilauuskoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä ammattikorkeakoulun toimiluvassa määrättyyn koulutustehtävään. Tilauuskoulutus ei saa heikentää ammattikorkeakoulun antamaa perus- tai jatkokoulutusta. Ammattikorkeakoulu ei saa järjestää tilauuskoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauuskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää 28 §:n mukaisen opiskelijavalinnan. Ammattikorkeakoulu ei saa myöskään järjestää tilauuskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita ammattikorkeakoulun tutkinto-opiskelijoiksi ilman koulutuksen rahoittamistarkoitusta. Tilauuskoulutukseen osallistuvaan opiskelijaan sovelletaan tämän lain 25–27, 33–40 ja 57–61 §:ää. Ammattikorkeakoulun tulee huolehtia siitä, että tilauuskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määriteltävä tilauuskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet, ja että tilauuskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.

Ammattikorkeakoulun on perittävä koulutuksen tilaajalta tilauuskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Koulutuksen tilaajalla on oikeus periä

tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja.

Tilaaaja 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 ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä,

2) siltä, jolla on pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainitun perheenjäseneltä,

3) muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainitun perheenjäseneltä,

4) siltä, jolla on oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella.
Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia.

13 a §:

Tutkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta perittävät maksut

Ammattikorkeakoulun on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyltä opiskelijalta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu lukuvuodessa. Ammattikorkeakoulu päättää koulutuksen kustannusten laskentaan ja maksun perimiseen 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 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,

4) siltä, jolla on oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella,

5) edellä 13 §:n mukaiseen tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijalta.
Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia.

Ammattikorkeakoulun maksamat apurahat tai muut avustukset eivät saa johtaa siihen, että ammattikorkeakoulun käyttöön maksuista jäävä tuotto ei ammattikorkeakoulu- ja vuositasolla kata koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia.

65 a §

Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus

Ammattikorkeakoululla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimista ja koulutuksen järjestämisestä varten Maahanmuuttovirastolta hakijan ja opiskelijan sekä näiden perheenkokoajan hakeman, voimassa olevan ja aiemmin myönnetyn oleskeluluvan voimassaoloa, perustetta ja lajia sekä oleskelulupaa koskevan hakemuksen käsittelyn tilaa koskevat tarpeelliset tiedot.

Ammattikorkeakoulu voi antaa salassapitosäännösten estämättä oma-aloitteisesti Maahanmuuttovirastolle oleskeluluvan hakijan tai oleskeluluvan haltijan opiskelua ja väärinkäytöksiä koskevia tietoja, mikäli se arvioi, että niillä voi olla vaikutusta opiskelijan oleskeluluvan myöntämiseen, peruuttamiseen tai raukeamiseen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20. Lain 12 §:n 4 momentti tulee kuitenkin voimaan 1 päivänä elokuuta 2025 ja sitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa 1 päivänä elokuuta 2025 tai sen jälkeen. Lain 13 a §:n 1 ja 3 momentit tulevat voimaan 1 päivänä elokuuta 2026 ja niitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa 1 päivänä elokuuta 2026 tai sen jälkeen.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Petteri Orpo

Tiede- ja kulttuuriministeri Sari Multala

Liitteet
Rinnakkaistekstit