

TAMPEREEN YLIOPISTO

Oikeustieteiden laitos

Iina Korkiamäki

KORKEAKOULUTUKSEN MAKSULLISUUDEN
PERUSTUSLAILLISET RAJAT

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2010

Tampereen yliopisto

Oikeustieteiden laitos

KORKIAMÄKI, IINA: Korkeakoulutuksen maksullisuuden perustuslailliset rajat

Pro gradu -tutkielma 82 s., 11 liites.

Julkisoikeus

Huhtikuu 2010

Perustuslain 16.2 § säättää jokaiselle yhtäläisestä mahdollisuudesta koulutukseen varattomuuden sitä estämättä. Tutkimuksen pääkysymyksenä on selvittää PL 16.2 §:n tulkintaa: missä määrin perustuslaki rajoittaa maksullisuutta korkeakoulutuksessa. Tutkimuksessa tarkastellaan erilaisia maksullisen koulutuksen malleja kuten lukukausimaksuja, koulutussetelimallia, maisteriveromallia sekä tulosidonnaista lainaa ja peilataan näitä malleja perustuslain asettamiin vaatimuksiin.

Kotimaisen tarkastelun lisäksi tutkimuksessa perehdytään kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sääntelyyn sivistyksellisiä ihmisoikeuksia koskien sekä Euroopan unionin suosituksiin koulutuspolitiikan alalla. Vaikka koulutus ei kuulu Euroopan unionin kompetenssiin, vaan jäsenvaltioiden toimivaltaan, on muun muassa komission suosituksilla ja kilpailukykystrategioilla merkittävä vaikutus jäsenvaltioiden korkeakoulutusta koskevan lainsäädännön muokkaamiseen.

Tutkimus on oikeusdogmaattinen. Sen tarkoitus on selvittää PL 16.2 §:n tulkintaa perehdyttämällä lainvalmisteluasiakirjoihin, erityisesti perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, sekä oikeuskirjallisuuteen. Keskeisiä lähteitä ovat muun muassa Pentti Arajärven teos Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet, Tapio Miettisen artikkeli Yhtäläinen oikeus yliopistokoulutukseen sekä Jussi Kivistön toimittama teos Kuka maksaa ja miten? Näkökulmia korkeakoulutuksen maksullisuuteen.

Tutkimuksessa käy ilmi, että PL 16.2 § ei ehdottomasti estä maksullista korkeakoulutusta. Olennaista on, että korkeakoulutuksen mahdollisuus säilyy yhtäläisesti kaikilla taloudellisesta asemasta riippumatta. Sellaiset mallit, joissa opiskelijalle koituu huomattava taloudellinen rasite opintojen alussa tai niiden aikana, eivät ole perustuslain kannalta hyväksyttäviä. Tämä sulkee pois perinteisten lukukausimaksujen säätämisen kaikille opiskelijoille, sillä maksut heikentävät selvästi vähävaraisten mahdollisuutta hakeutua korkeakoulutukseen.

Sellaiset maksullisuuden mallit, jotka eivät rasita opiskelijaa kohtuuttomasti opintojen aikana, voivat harkitusti toteutettuina olla sopusoinnussa perustuslain kanssa. Tällaisia malleja ovat muun muassa koulutussetelimalli, maisterivero sekä tulosidonnaisen lainan malli. Näidenkin maksullisuuden mallien osalta keskeistä kuitenkin on, miten ne toteutetaan, jotta ne eivät ole ristiriidassa PL 16.2 §:n kanssa.

Mikäli korkeakoulutuksen maksuttomuudesta aiotaan tulevaisuudessa luopua, tulee perustuslakivaliokunnan arvioida lakimuutosten suhde perustuslakiin erittäin huolellisesti.

SISÄLLYS

LÄHDELUETTELO	V
KIRJALLISUUS	V
LAINVALMISTELUAINEISTO	VII
SOPIMUKSET.....	VII
MUU KIRJALLINEN AINEISTO.....	VIII
SÄHKÖINEN AINEISTO	IX
LYHENTEET	X
1 JOHDANTO	1
1.1 TUTKIMUSAIHE	1
1.1.1 <i>Aiheen yhteiskunnallinen tausta</i>	1
1.1.2 <i>Aiheen oikeudellinen tausta</i>	5
1.2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	8
1.2.1 <i>Tutkimusongelman asettaminen ja teoreettiset lähtökohdat</i>	8
1.2.2 <i>Tutkimuksen metodi ja aineisto</i>	11
1.2.3 <i>Tutkimuksen rajaus</i>	13
2 SUOMALAINEN HYVINVOINTIVALTIO JA KOULUTUS	15
2.1 KOULUTUS HYVINVOINTIVALTION PERUSTANA	15
2.1.1 <i>Hyvinvointivaltion rakentaminen</i>	15
2.1.2 <i>Korkeakoululaitoksen kehitys</i>	16
2.2 NYKYINEN KORKEAKOULUJÄRJESTELMÄ.....	18
2.2.1 <i>Rakenne ja rahoitus</i>	18
2.2.2 <i>Koulutuksen yhteiskunnalliset vaikutukset</i>	21
3 SIVISTYKSELLISET PERUS- JA IHMISOIKEUDET	24
3.1 SIVISTYKSELLISTEN OIKEUKSIEN MÄÄRITTELY	24
3.2 SIVISTYKSELLISET OIKEUDET KANSAINVÄLISISSÄ IHMISOIKEUSSOPIMUKSISSA	25
3.2.1 <i>Yhdistyneiden kansakuntien sopimukset</i>	25
3.2.2 <i>Euroopan neuvoston sopimukset</i>	28
3.3 EUROOPAN UNIONIN OIKEUS	29
3.3.1 <i>EU-oikeuden perusteista</i>	29
3.3.2 <i>Perus- ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa</i>	31
3.3.3 <i>Euroopan unionin vaikutus sivistyksellisiin oikeuksiin</i>	33
3.4 SIVISTYKSELLISET OIKEUDET PERUSTUSLAISSA	38
3.4.1 <i>Perustuslain säännökset</i>	38
3.4.2 <i>Sivistyksellisten oikeuksien kehitys valtiosäännössä</i>	40

3.4.3	<i>Perusoikeuksien valvontamenettely</i>	41
4	MAHDOLLISUUS KORKEAKOULUTUKSEEN VARATTOMUUDEN ESTÄMÄTTÄ	42
4.1	PERUSTUSLAIN 16.2 §:ÄÄN LIITTYVÄT OIKEUSVAIKUTUKSET	42
4.1.1	<i>TSS-oikeuksille tyypillisiä oikeusvaikutuksia</i>	42
4.1.2	<i>Julkisen vallan velvollisuus edistää PL 16.2 §:n toteutumista</i>	43
4.2	YHTÄLÄINEN MAHDOLLISUUS KORKEAKOULUTUKSEEN.....	45
4.3	MAKSUTON KORKEAKOULUTUS	47
4.3.1	<i>Perustuslain luoma pohja maksuttomalle koulutukselle</i>	47
4.3.2	<i>Maksuttomuus yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa</i>	50
4.4	OPINTOTUKI.....	52
4.4.1	<i>Opintotuki PL 16.2 §:n toteuttajana</i>	52
4.4.2	<i>Opintotukijärjestelmä</i>	54
4.5	KOULUTUKSEN PERITYVYYS	55
5	ERILAISET LUKUKAUSIMAKSUMALLIT	57
5.1	PERINTEISET LUKUKAUSIMAKSUT	57
5.1.1	<i>Yleisin maksullisuuden malli</i>	57
5.1.2	<i>Lukukausimaksukokeilu EU- ja ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille</i>	58
5.2	EUROOPPALAISTA VERTAILUA LUKUKAUSIMAKSULAINSÄÄDÄNNÖSTÄ	60
5.2.1	<i>Pohjoismainen malli</i>	60
5.2.2	<i>Saksan malli</i>	62
5.2.3	<i>Ranskan ja Espanjan mallit</i>	63
5.2.4	<i>Englannin malli</i>	64
5.2.5	<i>Yhteenveto Euroopan lukukausimaksutilanteesta</i>	65
5.3	KOULUTUSSETELIMALLI.....	66
5.3.1	<i>Koulusetelimallin määrittely</i>	66
5.3.2	<i>Koulusetelimallin arviointia PL 16.2 §:n kannalta</i>	68
5.4	MAISTERIVEROMALLI JA TULOSIDONNAINEN LAINA.....	70
5.4.1	<i>Maisteriveron ja tulosidonnaisen lainamallin määrittely</i>	70
5.4.2	<i>Maisteriveromallin ja tulosidonnaisen lainan arviointia PL 16.2 §:n kannalta</i>	72
6	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	75
6.1	SIVISTYKSELLISTEN OIKEUKSIEN ASEMA	75
6.2	MAKSULLISUUDEN MAHDOLLISUUS.....	76
6.3	SUOMALAINEN KORKEAKOULUTUS EUROOPPALAISessa VIITEKEHYKSESSÄ	79
6.4	MAKSUTTOMAN KOULUTUKSEN TULEVAISUUS?.....	80

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

- Anttonen, Anneli – Sipilä, Jorma*: Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Jyväskylä 2000.
- Arajärvi, Pentti*: Hyvinvoinnin juridiset haasteet. *Oikeus* 4/2007, s. 485–490.
- Arajärvi, Pentti*: Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Joensuu 2006.
- Arajärvi, Pentti*: Toimeentuloturvan oikeellisuus. Sosiaali- ja terveysturvan tutkimuksia 68. Jyväskylä 2002.
- Asplund, Rita - Maliranta, Mika*: Koulutuksen taloudelliset vaikutukset. Helsinki 2006.
- Eide, Asbjørn*: Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. Teoksessa Eide – KrausRosas (toim.): Economic, Social and Cultural Rights, s. 9-28. 2. Edition. Dordrecht 2001.
- Eskola, Seikko*: Valtiollinen korkeakoulu- ja tiedepolitiikka 1900-luvulla. Teoksessa Tommila – Korppi-Tommila (toim.): Suomen tieteen vaiheet. Helsinki 2003.
- Gutmann, Amy*: Distributing Public Education in a Democracy. Teoksessa Democracy and the Welfare State. New Jersey 1988.
- Haapamäki, Jukka – Kajaste, Matti – Sund, Anne-Mari*: ”Suuret setelit” – koulutussetelit korkeakoulujen ohjausinstrumenttina. Teoksessa Kivistö, Jussi (toim.): Kuka maksaa ja miten? Tampere 2009.
- Hallberg, Pekka*: Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa Hallberg et al: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 1999.
- Henttonen, Aleksi*: Valinnanvapaus, vastuu ja tasa-arvo – koulutuksen kustannusten jakaminen. Helsinki 2008.
- Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus. Jyväskylä 1995.
- Hölttä, Seppo*: The Funding of Universities in Finland: Towards Goal-Oriented Government Steering. *European Journal of Education* 33, 1998.
- Johnstone, Bruce*: Korkeakoulutuksen rahoitus: kansainvälisiä suuntauksia kustannusten jaossa. Teoksessa Kivistö, Jussi (toim.): Kuka maksaa ja miten? Tampere 2009.
- Julkunen, Raija*: Kuka vastaa? Hyvinvointivaltion rajat ja julkinen vastuu, Vaajakoski 2006.
- Jyränki, Antero*: Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000.

Järviö, Maija-Liisa – Voipio, Iikko: Koulutusjärjestelmän kehitys ja koulutustaso. Teoksessa Kangasharju, Aki (toim.): Hyvinvointipalvelujen tuottavuus. Tuloksia opintien varrelta. Helsinki 2007.

Karapuu, Heikki – Jyränki, Antero: Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa Hallberg ym.: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 1999.

Kangasharju, Aki: Johdanto ja päätulokset teoksessa Hyvinvointipalvelujen tuottavuus. Tuloksia opintien varrelta. Helsinki 2007.

Lahtinen, Martti – Lankinen, Timo – Penttilä, Antero – Sulonen, Arto: Koulutuksen lainsäädäntö käytännössä. 3. painos. Pieksämäki 2004.

Miettinen, Tarmo: Yhtäläinen oikeus yliopistokoulutukseen. Teoksessa Miettinen (toim.): Kansanvalta. Joensuu 2002.

Nevala, Arto: Eliitin koulutusväylästä universaaliin koulutukseen – korkein opetus ja yhteiskunta 1900-luvun jälkipuoliskolla. Teoksessa Tommila – Korppi-Tommila (toim.): Suomen tieteen vaiheet. Jyväskylä 2003.

Nevala, Arto: Korkeakoulutuksen kasvu, lohkoutuminen ja eriarvoisuus Suomessa. Helsinki 1999.

Nowak, Manfred: The Right to Education. Teoksessa Eide – Krause – Rosas (toim.): Economic, Social and Cultural Rights. 2. Edition. Dordrecht 2001.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2007.

Ojanen, Tuomas: Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. Sisältyy julkaisuun Lakimies 7–8/2003.

Pellonpää, Matti: Euroopan ihmisoikeussopimus. 4. painos. Helsinki 2005.

Puustelli, Pia – Niskanen, Rebekka – Sund, Anne-Mari – Rajala, Carina: Tuleeko korkea-koulutuksesta hyödyke ja opiskelijoista asiakkaita? Teoksessa Kivistö, Jussi (toim.): Kuka maksaa ja miten? Tampere 2009.

Ruonala, Marko: EU-perusteos. Ulkoministeriön Eurooppatiedotuksen julkaisuja 192/2008. Vammala 2008.

Sakslin, Maija: Sosiaaliturvajärjestelmien yhtensovittaminen Euroopan unionissa. Teoksessa Ojanen, Tuomas ja Haapea, Arto (toim.): EU-oikeuden perusteita II. Aineellisen oikeuden aloja ja ulottuvuuksia. Helsinki 2007.

Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet. Teoksessa Hallberg ym.: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 1999.

Tuori, Kaarlo: Sosiaaliset oikeudet. Teoksessa Hallberg ym.: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 1999.

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien soveltamisala. Sisältyy teokseen Hallberg ym.: Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. Helsinki 1999.

Viuhko, Minna: Opiskelijatutkimus 2006 - Korkeakouluopiskelijoiden toimeentulo ja työsäkäynti. Opetusministeriön julkaisuja 2006:51. Helsinki 2006.

Lainvalmisteluaineisto

HE 26/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta ja väliaikaiseksi muuttamisesta.

HE 7/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 23/2008 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 263/1996 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja laiksi yliopistolain voimaannpanosta.

HE 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 226/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle opintotukilainsäädännön uudistamisesta.

PeVL 11/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 7/2009 vp.

PeVL 13/2009 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 26/2009 vp.

PeVL 25/2001 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvitykseen Euroopan unionin tulevaisuudesta.

PeVL 3/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle hallituksen esityksestä 263/1996 vp.

SiVM 5/2009 vp: Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 7/2009 vp.

SiVM 9/1997 vp: Sivistysvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 263/1996 vp.

Sopimukset

Euroopan unionin perusoikeuskirja. EU:n virallinen lehti nro C 303, 14.12.2007.

Euroopan sosiaalinen peruskirja SopS 80/2002.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus SopS 18–19/1990.

Sopimus Euroopan unionista (SEU). EU:n virallinen lehti nro C 115, 9.5.2008.

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). EU:n virallinen lehti nro C 115, 9.5.2008.

Unescon yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla SopS 59/1971.

YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus SopS 6/1976.

Muu kirjallinen aineisto

Barr, Nicholas: Higher Education funding. Raportissa European Commission: European Economy: Quality and efficiency in education. Special Report 3/2004.

Database for Institutional Comparisons in Europe: Tuition Fees in Europe 2007/2008. Report 4/2007.

Elinkeinoelämän valtuuskunta: Analyysi 1/2007, Kari Raivio: Suomen yliopistojen kestävä rahoitus pohja.

Euroopan komissio: Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. 3.3.2010.

Euroopan komissio: Tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille 10.5.2006, Tuloksia korkeakoulujen nykyaikaistamisesta: Koulutus, tutkimus ja innovaatiot. KOM 2006/208.

Euroopan komissio: Tiedonanto neuvostolle ja Euroopan parlamentille 21.11.2003, KOM 2003/704.

Euroopan komissio: Key topics in Education, Vol 1.

Euroopan neuvosto: Council Resolution on modernising universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy. 16096/1/07.

The Guardian –lehti: Artikkelit: Tuition fees gain allure in cash-hit European campuses. 13.11.2003.

OECD: Education at a Glance Survey, 2009.

Opetusministeriö: Työryhmämuistio 11/2010: Ei paikoillanne, vaan valmiit, hep! Koulutukseen siirtymistä ja tutkinnon suorittamista pohtineen työryhmän muistio.

Opetusministeriö: Kiinnostuksesta kysynnäksi ja tuotteiksi. Suomen koulutusvientistrategia 2010.

Opetusministeriö: Julkaisu 27/2009: Koulutus ja kulttuuri. Vuosikatsaus 2008.

Opetusministeriö: Julkaisu 24/2008: Koulutus ja tiede Suomessa.

Opetusministeriö: Korkeakoulutuksen rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat 2008–2011.

Opetusministeriö: Selvitys 2/2007: Jääskinen - Rantanen: Yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistaminen.

Opetusministeriö: EU:n koulutuspolitiikka - OPM:n strategia koulutuspoliittisessa EU-yhteistyössä, Opetusministeriön työryhmien muistioita 26:2001.

Spiewak, Martin: Education, Science and Research. Facts about Germany.

Valtioneuvoston kanslia: Kasvutyöryhmän väliraportti: Kestävästä kasvusta hyvinvointia ja elämänlaatua. Valtioneuvoston kanslian raporttisarja 1/2010.

Sähköinen aineisto

www.maksutonkoulutus.fi

www.europarl.europa.eu.

www.epp.eurostat.ec.europa.eu.

www.minedu.fi/OPM/Koulutus/yliopistokoulutus.

www.opiskelijatoiminta.net.

www.ykliitto.fi/ihmisoikeudet/vakuuttavuus/kp_ja_tsssopimukset.

www.daad.de/deutschland/wege-durchs-studium/kosten.

www.french-property.com/guides/france/public-services/higher-education.

www.regjeringen.no ->educational support.

www.studyindenmark.dk/ tuition-and-scholarships.

Lyhenteet

ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EVA	Elinkeinoelämän valtuuskunta
HE	Hallituksen esitys
OECD	Organisation of Economic Cooperation and Development
OPM	Opetusministeriö
PL	Perustuslaki (731/1999)
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SYL	Suomen ylioppilaskuntien liitto
UNESCO	The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation
YK	Yhdistyneet kansakunnat
YKK	Yhteiskunnallinen korkeakoulu (nyk. Tampereen yliopisto)

1 Johdanto

1.1 Tutkimusaihe

1.1.1 Aiheen yhteiskunnallinen tausta

Koulutus on ollut vuosikymmenten ajan vahva osa suomalaista hyvinvointiyhteiskuntaa ja tasa-arvoajattelua.¹ Laadukkaan perusopetuksen sekä toisen asteen opetuksen lisäksi suomalainen korkeakoulukenttä on rakennettu laajaksi ja kattavaksi.² Korkeakouluja on perustettu suurten kaupunkien lisäksi maakuntakeskuksiin alueellisesti tasapainoisen kehityksen turvaamiseksi.³ Korkeakoululaitoksen rakentaminen on ollut erityisesti 1960-luvulta lähtien osa yhteiskunnan suunnittelua: hyvinvointivaltiopolitiikkaa ja aluepolitiikkaa.⁴ Tasa-arvoinen korkeakoulutus on mahdollistanut lahjakkaan opiskelija-aineksen hyödyntämisen sekä tasoittanut koulutuksen periytyvyyttä.⁵

Suomalainen korkeakoulujärjestelmä koostuu tieteellistä tutkimusta harjoittavista yliopistoista ja työelämävalmiuksia painottavista ammattikorkeakouluista. Korkeakoulujen tarkoituksena on turvata yhteiskunnan sivistykselliset tarpeet sekä tuottaa asiantuntijoita niin julkiselle kuin yksityisellekin sektorille.⁶

Koulutukseen osallistuvan yksilön lisäksi myös yhteiskunta hyötyy koulutuksesta niin sivistyksellisesti kuin taloudellisestikin. Työvoiman hyvä koulutus ja osaaminen ovat muun muassa edesauttaneet yhteiskunnan rakennemuutosta sekä lisänneet tuottavuutta ja vahvistaneet Suomen kilpailukykyä.⁷

¹ Anttonen – Sipilä 2000, s. 36–40, 75–76.

² Esim. Suomi oli sijalla 1 OECD:n Pisa tutkimuksessa vuonna 2007.; Opetusministeriön tilastoinnin mukaan vuonna 2008 yliopistoista valmistui 21 825 henkilöä ylempään korkeakoulututkintoon, ammattikorkeakoulun perustutkinnon suoritti yhteensä 21 090 opiskelijaa. Yliopistotutkintojen määrä kasvoi vuonna 2008 reilusti tutkinnouduistuksen takia. Vuonna 2007 ylempään korkeakoulututkintoon valmistui 13 880 yliopisto-opiskelijaa.

³ Eskola 2003, s. 68–71; Nevala 2003, s.101–103, 119–121.

⁴ Nevala 1999, s. 50–52.

⁵ Nevala 2003, s. 119–123.

⁶ OPM 24/2008.

⁷ Asplund - Maliranta, 2006, s. 47.

Vuosikymmeniä rakennettu laaja ja tasa-arvoinen suomalainen korkeakoulukenttä on suurten uudistusten pyörteissä. Opetusministeriön mukaan korkeakoulujen toimintaympäristön muutokset, toiminnan laadun parantaminen sekä tehokkuuden lisääminen ovat vaatineet yliopistolain uudistamista ja korkeakoulukentän kokonaisvaltaista rakenteellista kehittämistä.⁸

Samanaista keskustelua on käyty viime vuosina hyvinvointivaltiosta kokonaisuutena. Hyvinvointivaltion on katsottu tulleen tilanteeseen, jossa se ei voi enää laajentua. Myös nykyisiä olemassa olevia rakenteita on tarkasteltu kriittisesti. Hyvinvointipalvelujen tehostamisvaatimusten taustalla on monia erilaisia tekijöitä. Yhtenä keskeisenä syynä on väestön ikärakenteesta johtuva epäsuhta sosiaalipoliittisten tarpeiden ja rahoitusmahdollisuuksien välillä. Tämän lisäksi syitä on haettu globalisaation paineista sekä uusliberalistisen maailmankuvan yleistymisestä.⁹ Perinteisen hyvinvointivaltion vaalimisen rinnalle on syntynyt uusi muutospainesta ammentava hyvinvointivaltiodiskurssi, jossa valtion ja yksilön vastuuta pohditaan uudelleen. Niukentuvien resurssien edessä yksilön vastuu lisääntyy ja yhteisten varojen kuluttamista vaaditaan tehostettavaksi.¹⁰

Hyvinvointivaltion keskusteluilmapiirin muuttuessa ei suomalainen korkeakoulutuskaan ole säästynyt kriittiseltä arvioinnilta. Alueellisen jaon ja korkeakoulujen erikoistumisen lisäksi on keskusteltu yliopistojen autonomiasta ja rahoituspohjasta.¹¹ Laadusta ja rahoituksesta puhuttaessa on nostettu esiin myös opiskelijan osallistuminen oman koulutuksensa kustannuksiin.¹²

Hyvinvointivaltion muospaineiden lisäksi korkeakoulujen kehittämiseen ja opintojen maksullisuuskeskusteluun on vaikuttanut kansainvälinen kehitys. Suomi sitoutui Euroopan maiden yhteiseen Bolognan prosessiin, jonka tarkoitus oli parantaa opiskelijoiden ja opettajien liikkuvuutta sekä yhdenmukaistaa eurooppalaista korkeakoulukenttää.¹³ Yhtenäisessä korkeakoulukentässä voidaan pitää ongelmallisena, että osassa maista opiskelija joutuu maksamaan lukukausimaksuja ja osassa ei.

⁸ OPM: 24/2008, s. 35.

⁹ Julkunen 2006, s.13.

¹⁰ Julkunen 2006, s.20–23.

¹¹ Esim. OPM selvitys 2/2007; OPM: Rakenteellisen kehittämisen suuntaviivat 2008–2011.

¹² Esim. EVA:n analyysi 1/2007; Vanhasen II hallituksen ohjelma.

¹³ Bolognan julistus yhteisestä eurooppalaisesta korkeakoulualueesta 1999; www.minedu.fi -> koulutus -> Yliopistokoulutus -> Bolognan prosessi.

Korkeakoulutuksella on keskeinen sija myös Euroopan unionin kilpailukykystrategioissa, kuten Lissabonin strategiassa ja EU 2020 -ohjelmassa. Unionissa koulutus nähdään keskeisenä keinona lisätä Euroopan kilpailukykyä suhteessa muihin maanosiin. Vaikka korkeakoulutus ei kuulu unionin toimivaltaan, on komission kannanotoilla ollut kuitenkin suuri vaikutus eurooppalaisen korkeakoulutuksen muovaamisessa. Unioni arvostaa koulutusta erityisesti välineenä pyrittäessä talouskasvuun ja eurooppalaisten innovaatioiden lisäämiseen.¹⁴

Kansainvälisen liikkuvuuden lisääntymisen myötä ulkomaalaisten opiskelijoiden mahdollisuus hyödyntää suomalaista korkeakoulujärjestelmää vastikkeetta on lisääntynyt. Avoimessa korkeakoulukentässä ulkomaisten opiskelijoiden on mahdollista opiskella Suomessa ilman koulutuksen rahoitukseen osallistumista. Oletettavaa on, että suomalaisista opiskelijoista suurin osa jää Suomeen suorittuaan tutkintonsa, jolloin he maksavat koulutuksesta saamastaan hyödystä progressiivista veroa. Ulkomaiset opiskelijat sen sijaan eivät osallistu koulutuksensa rahoitukseen, jos he eivät jää Suomeen työskentelemään opiskeluajan jälkeen. Tämä on herättänyt keskustelun erityisesti ulkomaalaisille suunnatuista lukukausimaksuista.¹⁵

Koulutuksen maksullisuutta on perusteltu myös koulutusviennin tehostamisella ja koulutuksen houkuttelevuudella. Korkeakoulutuksen viennin osalta maksullisuuden katsotaan auttavan koulutuksen tuotteistamisessa ja markkinoinnissa.¹⁶ Koulutuksen tuotteistamishalu kuvaa vallitsevaa asennetta koulutukseen: koulutuksen arvo erityisesti talouskasvun välineenä on korostunut. Sama ajattelumalli on nähtävissä Valtioneuvoston kanslian kasvutyöryhmän raportissa, jonka mukaan koulutuksen laatuun ja inhimilliseen pääomaan panostaminen lisää taloudellista kasvua ja yksilöiden tuottavuutta.¹⁷

Yksilön vastuun korostuminen koulutuksensa rahoittamisessa käy ilmi muun muassa Helsingin yliopiston entisen kanslerin Kari Raivion keskustelunavauksessa vuonna 2007. Raivio esittää, että suomalaisissa yliopistoissa tulisi ottaa käyttöön kaikkia opiskelijoita koskevat lukukausimaksut. Lukukausimaksujen käyttöönotto lyhentäisi Raivion mukaan nykyisellään pitkiä opintoaikoja ja parantaisi yliopistojen rahoituspohjaa. Lukukausimaksujen

¹⁴ Ks. Esim. EU 2020 -strategia, s. 8-11.

¹⁵ Henttonen 2008, s.37; Vanhasen II hallituksen ohjelma.

¹⁶ OPM:n koulutusvientistrategia 2010, s. 11, 34.

¹⁷ VNK raportti 2010, s.70- 74.

myötä myös opintotukijärjestelmä olisi perusteltua muuttaa lainapainotteiseksi.¹⁸ Samaa pohti opetusministeriön työryhmä¹⁹, joka esitti yhtenä mahdollisena tulevaisuuden visiona lukukausimaksujen käyttöönottoa kaikille opiskelijoille. Myös muita maksullisuuden malleja, kuten opintoseteleitä arvioidaan työryhmän raportin liitteessä. Jonkinlaisen maksullisuusmallin käyttöönoton katsotaan nopeuttavan opiskelijan valmistumista ja vahvistavan sitoutumista opintoihin.

Kummassakin analyysissä näkyy hyvin yhteiskunnallisen ajattelun muutos yksilökeskeisempään suuntaan. Yksilön on perusteltua osallistua koulutuksensa kustannuksiin, koska hänelle voidaan laskea investoinnistaan selkeä taloudellinen hyöty. Täysin julkisin varoin rahoitettu koulutus on aikansa elänyt ja sosiaalisesti epäoikeudenmukainen järjestely, koska kaikkien maksaessa vain korkeasti kouluttautuvat hyötyvät.²⁰

Niin Raivio kuin opetusministeriön työryhmäkin esittää perinteisille lukukausimaksuille vaihtoehtoisena ratkaisuna myös koulutusseteleiden käyttöönottoa. Koulutusseteleillä tarkoitetaan mallia, jossa jokainen opiskelija on oikeutettu tiettyyn määrään maksutonta opetusta. Esimerkiksi viidellä opintosetelillä saisi opiskella maksutta korkeakoulussa viisi lukuvuotta. Mikäli opiskelija ei valmistu tavoiteajassa, joutuu hän maksamaan lukukausimaksun yli menevältä ajalta. Myös ensimmäisen tutkinnon jälkeen suoritettut korkeakouluopinnot olisivat mallin mukaan maksullisia. Koulutussetelijärjestelmä loisi vahvan taloudellisen kannustimen valmistua ajoissa sekä ehkäisi ”ylilääjojen” tutkintojen suorittamista.²¹

Lukukausimaksuista on kirjoittanut myös tutkija Aleksi Henttonen. Hän on esittänyt yksilön vastuun lisäämistä koulutuksestaan niin sanotun maisteriveromallin eli *graduate tax* –mallin avulla. Maisteriveroa voidaan pitää ns. jälkikäteen maksettavana lukukausimaksuna. Maisterivero on erityinen kohdennettu vero, jonka korkeakoulutukseen osallistuvat maksavat. Se tarkoittaa tiettyä erikseen laskettua veroa, jolla opiskelija maksaa valmistuttuaan osan koulutuksensa kustannuksista takaisin valtiolle.²² Maisteriveromalli eroaa nykyisestä progressiivisesta verotuksesta pääasiassa siten, että veroa maksaisivat vain ne, jotka val-

¹⁸ EVA:n analyysi 1/2007, s. 1.

¹⁹ OPM 11/2010, s. 49, liite s. 60.

²⁰ EVA:n analyysi 1/2007, s. 9-10.

²¹ EVA:n analyysi 1/2007, s. 10.

²² Henttonen 2008, s. 43–54.

mistuvat korkeakoulusta ja saavat koulutuksestaan taloudellista hyötyä. Mallissa rahoitusvastuu siirtyy ainakin osin kaikilta veronmaksajilta niille, jotka suoraan taloudellisesti hyötyvät koulutuksesta.

Maisteriveromallia läheisesti muistuttaa tulosidonnaisen lainan malli, jossa lukukausimaksujen laskennallinen summa maksetaan valmistumisen jälkeen ansioihin suhteutettuna korvauksena. Tulosidonnainen laina on käytössä muun muassa Iso-Britanniassa ja Australiassa. Opetusministeriön opintoaikojen pituutta pohtinut työryhmä eritteli raporttinsa liitteessä myös tulosidonnaista lainaa yhtenä mahdollisena maksullisen koulutuksen mallina.²³

1.1.2 Aiheen oikeudellinen tausta

Yhteiskunnallisen keskustelun myötä on herännyt tarve lukukausimaksujen oikeudelliselle tarkastelulle. Poliittisten päätösten on syytä perustua mielipiteiden lisäksi oikeudenalan tuntemukseen sekä huomioida tavallista lainsäädäntöä ylempien normien asettamiin vaatimukset.

Olen seurannut korkeakoulujen uudistusta käsittelevää keskustelua jo muutaman vuoden ajan, erityisesti toimiessani Suomen ylioppilaskuntien liiton (SYL) hallituksessa vuonna 2007. Merkille pantavaa ylioppilasliikkeen keskustelussa oli sen heikko kiinnittyminen oikeudelliseen kontekstiin, poliittisessa keskustelussa pääpaino on luonnollisesti mielipiteissä ja arvoissa. Oikeudellisen näkökulman puuttumisen vuoksi kiinnostuin nimenomaan sivistyksellisten oikeuksien ja lukukausimaksujen välisen suhteen tarkastelusta.

Koulutusoikeudellisia kysymyksiä on tutkittu suhteellisen vähän niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Vaikka perusoikeuksista yleisesti ottaen on kirjoitettu paljon, ovat sivistykselliset oikeudet jääneet tarkastelussa muita perusoikeuksia selvästi vähäisemmälle huomiolle. Sivistyksellisiä oikeuksia sivutaan kyllä perusoikeuksia käsittelevissä yleisteoksissa²⁴, mutta erityisesti niihin keskittyvää kirjallisuutta on saatavilla vähän.

Sivistykselliset perusoikeudet on kirjattu perustuslain (731/1999) toiseen lukuun, pääasiallisesti 16 §:ään. Pykälässä turvataan jokaisen oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Lisäksi julkiselle vallalle säädetään velvollisuus turvata jokaisen yhtäläinen mahdollisuus

²³ OPM 11/2010, s. 59.

²⁴ Esim. Tuori 1999 a, s. 511–530.

saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Sivistyksellisenä oikeutena turvataan myös tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus.

Vanhasen II hallitus linjasi hallitusohjelmassaan, että vaalikauden aikana otetaan käyttöön lukukausimaksukokeilu Euroopan unionin (EU) ja Euroopan talousalueen (ETA) ulkopuolelta tuleville opiskelijoille. Kokeilun aikana korkeakoulu voi hakea opetusministeriöltä lupaa kerätä lukukausimaksuja tietyistä kansainvälisistä, vieraskielisistä maisteriohjelmista.²⁵ Kokeilu hyväksyttiin osana uutta yliopistolakia (558/2009) ja tuli voimaan vuoden 2010 alusta. Kokeilu on voimassa viisi vuotta, jonka jälkeen sen toimivuutta on tarkoitus arvioida. Maksujen keräämismahdollisuus koskee sekä yliopistojen maisteriohjelmiä että ammattikorkeakoulujen ylempiä tutkintoja.²⁶

Uusi yliopistolaki ja ammattikorkeakoululain muutos (564/2009) hyväksyttiin keväällä 2009 ja ne tulivat voimaan 1.1.2010. Nykyisen sääntelyn mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus on opiskelijalle maksutonta. Maksuttomuus todetaan niin yliopistolaissa (8.1 §) kuin ammattikorkeakoululaissakin (26.1 §). Kummassakin laissa on kuitenkin lievennetty maksuttomuuden periaatetta. Molemmat lait sisältävät säännökset mahdollisuudesta tilauskoulutuksen järjestämiseen (yliopistolain 9 §, ammattikorkeakoululain muutos 1505/2007, uusi 26 a §). Tilauskoulutuksella tarkoitetaan järjestelyä, jossa korkeakoulu voi antaa tietyille opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, ulkomaan valtio, kansainvälinen järjestö, suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö. Koulutuksesta ei saa periä maksua suoraan siihen osallistuvalla opiskelijalta, joten tilauskoulutuksen ja lukukausimaksujen ero on näiltä osin selkeä.

Keväällä 2009 hyväksytyjen muutosten mukaisesti sekä yliopistolakiin että ammattikorkeakoululakiin otettiin pykälät maksullisista maisteriohjelmista Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille kokeilun muodossa (yliopistolain 10 § ja ammattikorkeakoululain 26 b §). Lisäksi säädettiin mittavia muutoksia yliopistojen asemaan ja rahoitukseen.

²⁵ Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007, s.30.

²⁶ HE 7/2009 vp ja HE 26/2009 vp.

Ammattikorkeakoululakiin tehtiin muutoksia erityisesti yliopistolainsäädännön kokonaisuudistuksen johdosta. Muutokset olivat perusteltuja, jotta korkeakouluja koskeva sääntely säilyisi yhtenäisenä.²⁷ Laadunarviointia, opiskelijoiden kelpoisuutta, opiskelupaikan vastaanottamista, opetuksen maksuttomuutta, koulutusohjelmien maksullisuutta sekä hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä yhtenäistettiin yliopistolain säännösten sisältöä vastaaviksi. Lisäksi samalla säädettiin eräitä muita muutoksia, joista keskeisimpiä ovat säännös maahanmuuttajille suunnattavasta valmentavasta koulutuksesta, säännös ammattikorkeakoulussa suoritettavien tutkintojen asemasta korkeakoulututkintojen järjestelmässä sekä säännös ammattikorkeakoulun henkilöstön nimittämistoimivallasta.

Tutkimuksen kannalta keskeinen muutos eli lukukausimaksuja koskeva kokeilu sisältyy siis yliopistolain lisäksi myös ammattikorkeakoululakiin. Huomionarvoista kuitenkin on, että ammattikorkeakouluissa ylemmät korkeakoulututkinnot ovat harvinaisia. Pääsääntöisesti ammattikorkeakouluissa suoritetaan alempia tutkintoja²⁸, joita kokeilu ei tule koskemaan.

Suomalaisia opiskelijoita koskevia lukukausimaksuja ei ole lainsäädännön tasolla suunnitteilla. Yhteiskunnalliset puheenvuorot lukukausimaksuista ovat kirjoittajiensa mielipiteitä, eikä niillä ole ainakaan vielä ollut suoraa vaikutusta lainsäädäntöön. Poliitikot vakuuttavat vastustavansa maksujen laajempaa käyttöönottoa, mutta ministeriötasolla ja erilaisissa valmisteluryhmissä maksullisuus nousee kerta toisensa jälkeen keskusteluun.²⁹ Opiskelijat pelkäävät niin sanottua porttiteoriaa, jonka mukaan maksullisuuden säätäminen tulee asteittain johtamaan kaikkia koskeviin lukukausimaksuihin, vaikka tällä hetkellä laki koskeekin vain EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten lukukausimaksuja.³⁰

Hallitusohjelman mukaan suomalaisten opiskelijoiden opiskelu on tarkoitus pitää maksuttomana myös jatkossa, eikä uusi yliopistolaki tuonut muutosta suomalaisten opiskelijoiden koulutuksen maksullisuuteen. Näin ollen kuluvalla vaalikaudella tähän periaatteeseen ei ole odotettavissa muutosta. Myöhempi maksullisuuden kehitys jää arvailujen varaan, mutta yhteiskunnallisessa keskustelussa paineita maksullisuuden käyttöönotolle on olemassa.

²⁷ HE 26/2009 vp, s. 1.

²⁸ OPM julkaisu 24/2008, s. 37.

²⁹ Esim. OPM 11/2010 ja OPM koulutusvientistrategia 2010.

³⁰ Suomen ylioppilaskuntien liiton (SYL) internet-sivu maksuttomuuden puolesta www.maksutonkoulutus.fi
-> Olisiko sinulla varaa maksaa?

Sivistyksellisiä oikeuksia turvaa myös opiskelun taloudellinen tukeminen, josta säädetään opintotukilaissa (65/1994). On syytä huomioida, että jos lukukausimaksut otettaisiin laajasti käyttöön, olisi tällöin olennaista pohtia myös nykyisen opintotukilainsäädännön mielekkyyttä.

Kotimaisen lainsäädännön lisäksi sivistyksellisiä oikeuksia turvaavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten esimerkiksi YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 303, 14.12.2007).

1.2 Tutkimustehtävä

1.2.1 Tutkimusongelman asettaminen ja teoreettiset lähtökohdat

Tutkimustehtävänä on selvittää perustuslain 16.2 §:n sisältöä ja tulkintaa. Perustuslain 16.2 § säätelee jokaiselle yhtäläisesti turvattavasta mahdollisuudesta saada myös muuta kuin perusopetusta varattomuuden sitä estämättä. ”Muu kuin perusopetus” viittaa yleissivistävään ja ammatilliseen opetukseen sekä ylimpään opetukseen eli korkeakoulutukseen.³¹

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten voimassa olevan oikeuden sisältöä, erityisesti PL 16.2 §:ää, tulee tulkita suhteessa korkeakoulutuksen maksullisuuteen. Onko korkeakoulutuksen maksullisuus ongelmallista perustuslain kannalta? Voidaanko päätöksiä lukukausimaksujen käyttöönotosta suomalaisissa korkeakouluissa tehdä vapaasti kulloinkin vallitsevan poliittisen tahdon mukaan vai rajoittaako perustuslaki päätöksentekovaltaa?

Mahdollisuus korkeakoulutukseen on perustuslain turvaama oikeus. Oikeuden tarkka sisältö ei kuitenkaan käy suoraan ilmi laista, vaan oikeuden aineellisen sisällön selvittämiseksi tarvitaan oikeuslähteiden tarkastelua. Tämän tutkimuksen tehtävänä on selvittää kyseisen sivistyksellisen perusoikeuden sisältöä ja merkitystä. Mitä sivistyksellisellä perusoikeudella tarkoitetaan? Miten termiä ”jokaiselle yhtäläisesti varattomuuden sitä estämättä” on syytä tulkita? Voidaanko PL 16.2 §:stä johtaa oikeus maksuttomaan korkeakoulutukseen?

³¹ HE 309/1993 vp, s. 19.

Tutkimusongelman pääkysymys on PL 16.2 §:n tulkinta. Alakysymyksinä tarkastellaan erilaisia maksullisuuden malleja suhteessa perustuslakiin. Ovatko tietyt maksullisuuden mallit kyseenalaisempia perustuslain kannalta kuin toiset? Voidaanko joitakin maksullisuuden malleja pitää hyväksyttävämpinä perustuslain kannalta kuin toisia?

Perustuslakia tarkastelevan pääkysymyksen ohessa selvitetään korkeakoulutuksen maksullisuuden eurooppaoikeudellista ja kansainvälisoikeudellista viitekehystä. Asettavatko kansainväliset ihmisoikeussopimukset vaateita maksullisuuden toteuttamiselle tai toteuttamistavoille? Miten Euroopan unionin sääntely vaikuttaa Suomen mahdollisuuksiin periä lukukausimaksuja yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa? Perustuslain, eurooppaoikeuden ja kansainvälisen sääntelyn lisäksi tutkimuksessa tarkastellaan alemman normiston kuten yliopistolain ja ammattikorkeakoululain sisältöä ja muutoksia.

Tutkimus keskittyy oikeussääntöihin ja niiden perustuslainmukaisuuteen, ei lainsäädännön soveltamiseen liittyviin kysymyksiin. Mikäli Suomessa pohditaan vakavasti lukukausimaksujen kirjaamista yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin, on lainsäätäjän olennaista olla selvillä millä perustuslaillisilla reunaehdoilla ne voidaan toteuttaa.

Tutkimus on vahvasti perusoikeudellinen ja kiinnittyy näin ollen valtiosääntöoikeuteen. Tutkimus keskittyy sivistyksellisiin perusoikeuksiin, jotka lukeutuvat perus- ja ihmisoikeusjaottelussa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten eli ns. TSS-oikeuksien alle. Erotuksena kansalais- ja poliittisista oikeuksista TSS-oikeudet velvoittavat pääsääntöisesti julkista valtaa oikeuden suojaamisen lisäksi aktiivisiin toimiin oikeuden toteutumisen turvaamiseksi.³²

Vaikka tutkimuksessa perusoikeustarkastelulla on olennainen merkitys, voidaan yliopisto- ja ammattikorkeakoululainsäädäntöä pohtiva tutkimusongelma luokitella myös koulutusoikeuden alaan kuuluvaksi. Koulutusoikeudessa tarkastelun kohteena ovat opetusta, opiskelijan asemaa ja opetustoimen järjestämistä sääntelevät normit. Koulutusoikeudessa säännellään niin perusopetusta, yleissivistävää lukiokoulutusta, ammatillista koulutusta, korkeakoulutusta kuin aikuiskoulutustakin.³³

³² Eide 2001, s. 10.

³³ Arajärvi 2006, s. 66–67.

Koulutusoikeuden katsotaan perinteisesti olevan kiinteässä yhteydessä sosiaalioikeuteen sen hyvinvointiin ja tasa-arvoon liittyvän sääntelyn vuoksi. Sosiaalioikeus, kuten koulutusoikeuskin, sijoitetaan oikeudenalajaottelussa osaksi hallinto-oikeutta.³⁴ Hallinto-oikeus tutkii lähinnä muiden kuin yleisestä oikeudenkäytöstä huolehtivien julkisten organien toimintaa määrittäviä normeja.³⁵ Koulutusoikeus on siis oikeudellisessa systematisoinnissa pääosin hallinto-oikeutta ja sen tulkinnassa on huomioitava hallinto-oikeuden yleiset oikeusperiaatteet.³⁶ Tällaisia periaatteita ovat esimerkiksi yhdenvertaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- ja tarkoitussidonnaisuusperiaatteet (hallintolaki 6 §).

Koulutusoikeuden kehitys itsenäisenä oikeudenalana on alkanut vasta viime vuosina. Käännekohtana koulutusoikeuden kehityksessä voidaan pitää vuoden 1995 perusoikeus uudistusta, jonka myötä perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien merkitys oikeudellisessa ajattelussa kasvoi. Perusoikeusparadigman muutoksen myötä koulutusoikeuden yleiset opit ja periaatteet alkoivat muotoutua.³⁷

Koulutusoikeuden periaatteita voidaan jaotella sen mukaan, miten ne kohdistuvat koulutukseen osallistuvaan yksilöön ja toisaalta julkiselle vallalle asetettaviin vaatimuksiin, jotka heijastuvat yksilön etuiksi. Koulutusoikeuden alan oikeusperiaatteina voidaan mainita esimerkiksi maksuttoman perusopetuksen periaate, elinikäisen oppimisen periaate, julkisten koulutuspalveluiden ensisijaisuuden ja saatavuuden periaate sekä koulutuksen laadun periaate.³⁸

Kansainvälisen kehityksen ja sääntelyn moninaistumisen myötä eri oikeudenalojen rajat ovat viime vuosina hämärtyneet.³⁹ Tästä syystä tutkimusongelmaa on vaikea sijoittaa selkeästi yhden tietyn oikeudenalan kenttään. Tutkimustehtävä ei ole puhtaasti koulutusoikeudellinen tai perusoikeudellinen, hallinto-oikeudellinen tai valtiosääntöoikeudellinen, vaan se ulottuu monelle eri oikeudenalalle, ylikansallisen tarkastelun myötä myös eurooppaoikeuteen ja kansainväliseen oikeuteen. Tutkimuksen keskiössä on kuitenkin koulutusoikeuden peilaaminen perusoikeuksien asemaan, kehitykseen ja sisältöön.

³⁴ Arajärvi 2007, s. 486.

³⁵ Husa 1995, s. 3.

³⁶ Arajärvi 2006, s. 64.

³⁷ Arajärvi 2007, s. 486.

³⁸ Arajärvi 2006, s. 66–68.

³⁹ Husa 1995, s.23–27.

1.2.2 Tutkimuksen metodi ja aineisto

Tutkimuksen metodi on lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Tutkimusongelmaan pyritään löytämään perusteltu vastaus tulkinnan, systematisoinnin ja punninnan avulla. Voimassa olevan lainsäädännön sisältöä selvitetään lain sanamuodon ja lainvalmisteluasiakirjojen lisäksi tieteellisen kirjallisuuden ja oikeudellisten kannanottojen avulla.

Lainopillisen metodin lisäksi tutkimuksessa on osioita, joissa hyödynnetään myös muita oikeudellisessa tutkimuksessa mahdollisia metodeja. Hyvinvointivaltiota ja koulutusta käsittelevässä taustoittavassa luvussa on oikeushistoriallisia piirteitä. Kun luvussa 5 tarkastellaan lyhyesti muiden EU-maiden lukukausimaksuja koskevaa sääntelyä, hyödynnetään oikeusvertailevia näkökohtia. Erilaisten maksullisuuden mallien tarkastelussa myös reaalisilla argumenteilla eli yhteiskunnallisten vaikutusten seuraamusharkinnalla on sijansa.

Keskeisin aineisto muodostuu perustuslain perusoikeussäännöksistä, niiden tausta-aineistosta sekä perusoikeuksiin liittyvästä oikeuskirjallisuudesta. Tutkimuksen kannalta merkittävää normistoa ovat eritoten myös nykyinen yliopistolaki ja ammattikorkeakoululaki lainvalmisteluasiakirjoineen sekä näiden lakien aiemmat versiot.

Lainsäädännön esitöistä olennaisimpia ovat vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen valmisteluasiakirjat: hallituksen esitys⁴⁰ sekä esitykseen liittyvät valiokuntien mietinnöt ja lausunnot. Lisäksi tarkastellaan yliopistolain ja ammattikorkeakoululain ja opintukilain valmisteluasiakirjoja. Tutkimuksen kannalta kiinnostavia ovat erityisesti perustuslakivaliokunnan ja sivistysvaliokunnan kannanotot. Lainvalmisteluasiakirjoista etsitään lain sanamuodon taustalla vaikuttaneita ajatuksia ja tarkastellaan itse tekstistä mahdollisesti pois jätettyjä kannanottoja eli niin sanottua lainsäätäjän tahtoa.

Kansallisen tarkastelun lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten normeja sekä Euroopan unionin sääntelyä. Kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista tarkastellaan erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyä yleissopimusta (SopS 18–19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS)⁴¹, Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sopimusta taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oike-

⁴⁰ HE 309/1993 vp.

⁴¹ EIS:n 1. lisäpöytäkirja käsittelee koulutusta.

uksista (SopS 6/1976, TSS-sopimus), YK:n yleissopimusta syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971, Unescon sopimus) sekä uudistettua Euroopan sosiaalista peruskirjaa (SopS 80/2002, ESP).

Tutkimusongelmasta ei ole sen luonteen vuoksi saatavilla varsinaista kansallista oikeuskäytäntöä. Tutkimuskysymystä ei ole käsitelty myöskään ylikansallisten tuomioistuinten ja muiden valvontaorganien kannanotoissa.

Tutkimusongelman selvittämisessä käytetään apuna myös ei-institutionaalisia oikeuslähteitä kuten oikeuskirjallisuutta. Suoraan tutkimustehtävää käsittelevää oikeuskirjallisuutta on saatavilla niukasti. Sen sijaan tutkimustehtävää sivuavaa kirjallisuutta, jossa käsitellään perusoikeuksia yleisellä tasolla, on olemassa suhteellisen paljon. Myös koulutuspoliittisia kysymyksiä käsittelevää yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta on saatavilla, mutta näissä teoksissa oikeudellista näkökulmaa ei pääsääntöisesti ole eritelty. Tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi lukuisia ministeriötason selvityksiä erityisesti opetusministeriön eri työryhmien koulutuksen maksullisuuteen liittyviä raporteja.

Koulutusoikeudellisiin kysymyksiin on Suomessa perehtynyt erityisesti professori Pentti Arajärvi. Sivistyksellisten oikeuksien pohdinnassa tukeudun muun muassa hänen koulutusoikeudellisiin julkaisuihinsa, kuten teokseen Sivistykselliset oikeudet ja velvollisuudet. Kansainvälisistä teoksista tarkastelen muun muassa A.Eiden, C. Krausen ja A. Rosasin toimittama teos *Economic, Social and Cultural Rights*. Oma painonsa on myös kansainvälisillä selvityksillä, erityisesti Euroopan unionin piirissä laadituilla raporteilla.

Koulutus on olennainen osa hyvinvointivaltiota, joten tutkimuksen taustoittavassa osassa hyödynnetään oikeudellisen kirjallisuuden tukena koulutusta ja hyvinvointivaltiota käsittelevää yhteiskunnallista kirjallisuutta. Esimerkkinä voidaan mainita Päiviö Tommilan ja Aura Korppi-Tommilan toimittama teos *Suomen tieteen vaiheet*.

Tutkimustehtävää taustoitetaan tutkimuksen alussa pohtimalla koulutuksen asemaa ja muutospaineita hyvinvointivaltiossa. Koulutusjärjestelmän muutosten arviointi vaatii tuekseen katsauksen siihen, miten nykyiseen tilanteeseen on päädytty. Taustoittavan osuuden jälkeen keskitytään perusoikeuksien asemaan, kehitykseen ja sisältöön sekä tutkimusaiheeseen liittyvään kansainväliseen sääntelyyn.

Perus- ja ihmisoikeuksien yleistarkastelun jälkeen tutkimus etenee perustuslain 16.2 §:n sisällön syvällisempään selvittämiseen. Tutkimuksen keskiössä tarkastellaan nimenomaisesti mahdollisuutta korkeakoulutukseen ja säännöksen mainintaa ”varattomuuden sitä estämättä”.

Vaikka PL 16.2 §:n sisällön selvittäminen on tutkimuksen pääongelma, ei tutkimuksessa tyydytä tarkastelemaan perustuslain ja lukukausimaksujen suhdetta pelkästään abstraktilla tasolla. Luvussa 5 tarkastellaan konkreettisia maksullisuuden malleja kuten perinteisiä lukukausimaksuja, koulutussetelimallia, maisteriveroa, tulosidonnaisen lainan mallia sekä EU- ja ETA-maiden ulkopuolisille suunnattuja lukukausimaksuja. Erilaiset maksullisuuden mallit ovat keskenään hyvin erilaisia, joten myös niiden asema suhteessa perustuslakiin vaihtelee. Lisäksi luvussa 5 tarkastellaan muissa Euroopan maissa käytössä olevia maksullisen koulutuksen malleja.

1.2.3 Tutkimuksen rajaus

Sivistyksellisten perusoikeuksien tarkastelu rajataan tutkimuksessa mahdollisuuteen opiskella korkeakoulussa. Korkeakoululla tarkoitetaan tutkimuksessa tiede-, taide- ja ammattikorkeakouluja. Korkea-astetta alemmat koulutusasteet eivät kuulu tutkimuksen piiriin. Perusasteen ja toisen asteen opetus ovat luonteeltaan ja tarkoitukseltaan niin erilaisia korkeakoulutukseen verrattuna, ettei niiden laajamittainen käsittely tässä tutkimuksessa ole perusteltua.⁴² Perusasteen osalta opetuksen maksuttomuus on kiistaton kysymys, joka todetaan selkeäsanaisesti perustuslaissa (16.2 §) ja kansainvälisissä sopimuksissa⁴³. Ylemmän koulutuksen, eritoten korkeakoulutuksen osalta kysymys maksullisuudesta on sen sijaan tulkinnanvaraisempi.

Tutkimuksessa keskitytään koulutuksen taloudelliseen mahdollistamiseen. Tällä tarkoitetaan koulutuksen maksullisuutta ja koulutuksen tukemista julkisin varoin. Tieteen vapaus ja muut koulutukseen liitetyt sivistykselliset oikeudet saavat tutkimuksessa osakseen vain lyhyen tarkastelun, koska ne eivät ole tutkimusongelman ratkaisun kannalta keskeisiä kysymyksiä.

⁴² Peruskoulutus kuuluu kaikkia koskevan oppivelvollisuuden piiriin. Myös toisen asteen koulutus on lähtökohtaisesti tarkoitettu koko ikäluokalle. Korkeakoulutus sen sijaan on tarkoitettu vain tietyille osalle ikäluokkaa, vaikka sen rahoitukseen osallistuvat kaikki veronmaksajat.

⁴³ Esim. TSS-sopimuksen (SopS 6/1976) artikla 13.

Tutkimuksessa korkeakoulutusta käsitellään koko korkea-asteen - sekä yliopistojen että ammattikorkeakoulujen - osalta. Peruskysymys sivistyksellisen oikeuden sisällöstä ja suhteesta korkeakoulutuksen maksullisuuteen ei vaadi erottelua korkeakoulujen välillä. Tutkimuksen keskiössä on kuitenkin yliopistolain ja sen muutosten suhde perustuslakiin. Ammattikorkeakoululaki jää hieman vähäisemmälle huomiolle, muun muassa siksi, että EU- ja ETA-maiden ulkopuolisille suunnattu lukukausimaksukokeilu koskee pääasiassa yliopistoja. Kokeilu kohdistuu ylempiin korkeakoulututkintoihin, jotka ovat ammattikorkeakouluissa harvinaisia.

Uusi yliopistolaki sisältää monia muutoksia yliopistojen nykyiseen asemaan verrattuna. Lukukausimaksukokeilu on vain yksi merkittävä muutos, mutta se on tutkimuksen kannalta keskeisin esitys. Muutokset yliopiston hallintoon, tulosoajaukseen tai rakenteisiin ovat yliopistojen kannalta kokonaisuudessaan merkittäviä, mutta niillä on vain vähäistä välillistä vaikutusta tutkimusongelmaan. Tämän vuoksi niitä ei tässä tutkimuksessa käsitellä kattavasti. Myös ammattikorkeakoululain uudistuksessa keskitytään lähinnä lukukausimaksukokeilun tarkasteluun.

2 Suomalainen hyvinvointivaltio ja koulutus

2.1 Koulutus hyvinvointivaltion perustana

2.1.1 Hyvinvointivaltion rakentaminen

Hyvinvointivaltion rakentaminen oli 1900-luvun merkittävin yhteiskunnallinen projekti. Sen kehitystahti kiihtyi toisen maailmansodan jälkeen, kun valtiot halusivat korostaa pyrkimystä oikeudenmukaisuuteen ja hyvään yhteiskuntaan. Hyvinvointivaltioprojektin lähtökohtana oli valtion hyvinvointia tuottavan tehtävän nostaminen ensisijaiseen asemaan. Sodan jälkeen ymmärrettiin, että sosiaaliset riskit voivat kohdata ketä tahansa ja sosiaalipoliittikan kohteena katsottiin olevan koko kansa, eivät vain köyhät ja vaivaiset.⁴⁴

Hyvinvointivaltion kehitys eteni eri tahtia ja eri tavoin Euroopan maissa. Suomi oli maailmansotien välillä vielä konservatiivinen ja nationalistinen talousvaikeuksista kärsivä maa, jonka sosiaalipoliittikka oli marginaalista köyhäinhoitoa. Ensimmäiset sosiaaliset reformit alkoivat 1930-luvulla, kun huoli väestön vanhenemisesta ja sen määrän vähentymisestä kasvoi. Suurimmat muutokset tehtiin toimeentuloturvajärjestelmään: vuonna 1939 otettiin käyttöön kansaneläkejärjestelmä ja vuonna 1948 lapsen huoltajille alettiin maksaa tasamääräistä lapsilisää. Vuonna 1962 otettiin käyttöön ansiosidonnaiset eläkkeet. Kattava sairausvakuutusjärjestelmä otettiin käyttöön vuonna 1964. Merkittävää kehitystä tapahtui myös terveyden- ja sosiaalihuollon palveluissa. Terveydenhuollon saatavuus parani mm. keskussairaaloitten perustamisella 1970-luvulla. Universaaliutta tavoittelevasta sosiaalipoliitikasta tuli keskeinen kansakunnan eheyttämisen väline.⁴⁵

Universaalien etuuksien, terveydenhuollon ja sosiaalipalveluiden lisäksi keskeinen hyvinvointivaltiollinen projekti oli kansan kouluttaminen. Sodan jälkeen syntyneet suuret ikäluokat tarvitsivat paikan kansakoulussa, joiden määrä kasvoikin nopeaan tahtiin. Oppikoulut sijaitsivat pääosin kaupungeissa ja tarjosivat keskiluokan lapsille mahdollisuuden paremmin palkattuihin ammatteihin. Kansaa jakava koulujärjestelmä sai osakseen kritiikkiä ja kiistely aiheesta jatkui vuosia. Vuonna 1968 säädettiin laki (467/1968) yhtenäisestä kai-

⁴⁴ Anttonen – Sipilä 2000, s. 55–56.

⁴⁵ Anttonen – Sipilä 2000, s.57–72.

kille tarkoitettu peruskoulujärjestelmästä. Maan eri osat siirtyivät peruskoulujärjestelmään porrastetusti 1970-luvun alkupuolella. Peruskoulu-uudistuksella saavutettiin tavoiteltu alueellisen ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentyminen.⁴⁶

Suomalaisen koulutuspolitiikan tavoitteena on ollut tasa-arvoisten koulutusmahdollisuuksien luominen kaikille sukupuolesta, perhetaustasta tai asuinpaikasta riippumatta. Tasa-arvoisuus on pyritty turvaamaan koulutusjärjestelmän rakenteella ja yhteiskunnan panostuksella opintojen rahoitukseen.⁴⁷ Keskeinen ulottuvuus tasa-arvon toteutumisessa hyvinvointivaltion rakennuskaudella oli alueellinen saatavuus, mutta myös koulutusmahdollisuuden takaaminen varattomille opiskelijoille oli olennaista. Tärkeää oli hyödyntää koko Suomen älyllinen potentiaali yhteiskunnan kehittämiseksi.⁴⁸

Ennen 1960-luvun loppua suomalainen koulutusjärjestelmä rakentui kansakoulusta, oppikoulusta sekä ammatillisesta koulutuksesta, joka sijoittui hajanaisesti eri ministeriöiden alaisuuteen sisällön mukaisesti. 1960–1970 -luvuilla koulutusjärjestelmä eli voimakasta murroskautta: koulutus katsottiin aiempaa selkeämmin keinoksi lisätä kansallista hyvinvointia. Peruskoulu-uudistuksen lisäksi ammatillista koulutusta laajennettiin ja koulutus keskitettiin opetusministeriön alaisuuteen. Koulutuksen avulla pyrittiin toteuttamaan taloudelliseen ja sosiaaliseen tasa-arvoon perustuvaa yhteiskuntajärjestystä. Lasten ja nuorten mahdollisuudet koulutukseen haluttiin taata asuinpaikasta ja perheen sosiaalisesta asemasta riippumatta.⁴⁹

2.1.2 Korkeakoululaitoksen kehitys

Suomen ensimmäinen korkea-asteen oppilaitos perustettiin Turkuun vuonna 1640. Turun Akatemia siirrettiin Helsinkiin Turun palon jälkeen vuonna 1828. Yliopiston nimi muutettiin ensin Keisarilliseksi Aleksanterin yliopistoksi ja Suomen itsenäistyttyä Helsingin yliopistoksi.⁵⁰ Suomen muut yliopistot on perustettu 1900-luvulla. Yliopistokoulutuksen laa-

⁴⁶ Anttonen – Sipilä 2000, s. 75–77.

⁴⁷ Järviö – Voipio 2007, s. 46–47.

⁴⁸ Lahtinen et al 2004, s. 24.

⁴⁹ Lahtinen et al 2004, s. 25.

⁵⁰ Arajärvi 2006, s. 182.

jentuminen alkoi 1910–1920-luvulla ja jatkui 1960–1970-luvulla, jolloin perustettiin erityisesti maakuntayliopistoja turvaamaan korkeakoulutuksen alueellinen saatavuus.⁵¹

Jyväskylään perustettiin filosofinen tiedekunta vuonna 1958 ja liikuntatieteellinen opintosuunta vuonna 1963. Ouluun perustettiin vuonna 1958 yksialaista korkeakoulua laajempi yliopisto etelän korkeakoulujen vahvasta vastustuksesta huolimatta. Valtio tuki Oulun yliopistohanketta aluepolitiikan nimissä. Vuonna 1966 Jyväskylän korkeakoulu sai nimen Jyväskylän yliopisto. 1950-luvulla Helsingissä sijainnut Yhteiskunnallinen korkeakoulu (YKK) joutui vaikeuksiin kilpaillessaan resursseista ja opiskelijoista Helsingin yliopiston uuden valtiotieteellisen tiedekunnan kanssa. Vuonna 1960 YKK päätettiin siirtää Tampereelle, jossa se sai kuusi vuotta myöhemmin nimen Tampereen yliopisto.

1960-luvulla alkoi myös Itä-Suomen yliopiston suunnittelu. Yliopiston halusivat itselleen niin Kuopio, Lappeenranta kuin Joensuukin. Yliopiston sijoittamisesta kiisteltiin vuosia. Lopulta vuonna 1966 päädyttiin perustamaan jopa viisi uutta korkeakoulua: teknilliset korkeakoulut Lappeenrantaan ja Tampereelle, humanistisen alan korkeakoulu Joensuuhun ja lääketieteellinen korkeakoulu Kuopioon sekä lisäksi yksityinen kauppakorkeakoulu Vaasaan. Samoihin aikoihin opetusministeriöön perustettiin korkeakoulu- ja tiedeosasto. Vuosi 1966 oli tapahtumarikas vuosi suomalaisessa korkeakoulukentässä.⁵²

Korkeakoulukentän laajentamista vastustivat säännönmukaisesti jo olemassa olevat korkeakoulut. Taustalla oli pelko korkeakoulutuksen varojen jaosta, jossa oman laitoksen kehityksen uskottiin jäävän uusien korkeakoulujen rahoituksen takia heikoksi. Yliopistokentän laajentamisen myötä yhä useammalla nuorella oli mahdollisuus hyödyntää potentiaaliaan korkeakoulutuksessa. Kyse oli niin alueellista kuin taloudellisesta tasa-arvosta. Uusien korkeakoulujen luomien mahdollisuuksien seurauksena yhteiskunnan varallisuus kasvoi ja maan sisäiset liikenneyhteydet sekä tiedonvälitys paranivat.⁵³

1960-luvun puoliväliin mennessä suomalainen korkeakoululaitos oli saanut lähes nykyisen muotonsa. Myöhemmin 1970-luvulla kiisteltiin lähinnä yksittäisten tiedekuntien ja opintosuuntien siirtämisestä pääkaupunkiseudulta maakuntien kaupunkeihin. Moni hajasijoitushankkeista jäi vain suunnitelmaksi. Ainoa kokonaan uusi korkeakoulu perustettiin 1970-

⁵¹ Arajärvi 2006, s.182.

⁵² Eskola 2003, s. 69–71.

⁵³ Eskola 2003, s. 71.

luvun lopulla Rovaniemelle: Lapin korkeakoulu, joka sittemmin sai nimekseen Lapin yliopisto.⁵⁴

1970-luvulla osa korkeakouluista oli julkisia, osa yksityisiä. Tästä huolimatta kaikki saivat valtionapua, mikä herätti keskustelua yliopistojen juridisesta asemasta. Yksityiset yliopistot olisivat halunneet pysyä yksityisinä luopumatta valtiolta saatavasta rahoituksesta. Keskeinen kiistakysymys oli, mitä korkeakoulujen omalle varallisuudelle valtiollistamisprosessissa tapahtuisi. Turun ja Tampereen yliopistot, kaikki kauppakorkeakoulut sekä Åbo Akademi valtiollistettiin. Osa onnistui säätiöimään varallisuuttaan käytettäväksi oman harjintansa mukaan, osan varallisuus siirtyi kokonaisuudessaan valtiolle. Parhaiten pyrkimyksissään onnistui Åbo Akademi, joka siirtyi valtiolle, mutta säilyi itsenäisenä juridisena henkilönä. Varakas säätiö sai pitää omaisuutensa ja Åbo Akademi sai muita korkeakouluja paremmat lähtökohdat pian seuranneelle tulosvastuun aikakaudelle kuin suomenkieliset yliopistot.⁵⁵

Korkeakoulukentän seuraava suuri mullistus sai alkunsa 1980-luvulla, jolloin ammattikorkeakoulujen suunnittelu alkoi. Aluksi kokeiluna aloitettu ammattikorkeakoulujärjestelmä vakinaistettiin vuonna 1995 annetulla lailla ammattikorkeakouluopinnoista (255/1995). Uusi järjestelmä synnytti yliopistojen rinnalle toisen, työelämäpainotteisen korkeakoulutuksen muodon. Muutos opintoasteesta ammatillisesti painottuvaksi korkeakouluksi ei ollut helppo ja ammattikorkeakoulut hakivat pitkään, osin hakevat edelleen, omaa asemaansa korkeakoulutuksen kentässä.⁵⁶

2.2 Nykyinen korkeakoulujärjestelmä

2.2.1 Rakenne ja rahoitus

Suomalainen korkeakoululaitos muodostuu nykyisellään yliopistoista ja ammattikorkeakouluista. Yliopistoja eli tiede- ja taidekorkeakouluja on 16 ympäri maata. Yliopistolain (558/2009) tunnustamat yliopistot ovat:

1. Helsingin yliopisto

⁵⁴ Eskola 2003, s. 87–88.

⁵⁵ Eskola 2003, s. 86.

⁵⁶ Lahtinen et al 2004, s. 18.

2. Itä-Suomen yliopisto
3. Jyväskylän yliopisto
4. Lapin yliopisto
5. Oulun yliopisto
6. Tampereen yliopisto
7. Turun yliopisto
8. Vaasan yliopisto
9. Åbo Akademi
10. Lappeenrannan teknillinen yliopisto
11. Svenska handelshögskolan
12. Kuvataideakatemia
13. Sibelius-Akatemia
14. Teatterikorkeakoulu
15. Aalto-yliopistona toimiva Aalto-korkeakoulusäätiö
16. Tampereen teknillinen yliopistona toimiva TTY-säätiö

Yliopistojen lukumäärä väheni uuden yliopistolain säätämisen myötä, kun Helsingin kaupparkeakoulu, Taideteollinen korkeakoulu ja Teknillinen korkeakoulu yhdistyivät Aalto-yliopistoksi, Joensuun ja Kuopion yliopistot yhdistyivät Itä-Suomen yliopistoksi ja Turun kauppakorkeakoulusta muodostettiin osa Turun yliopistoa.

Yliopistojen tehtävä on yliopistolain 2 §:n mukaan:

[...] edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa.

Ammattikorkeakouluja on tällä hetkellä 27. Ammattikorkeakoululain (351/2003, 6.1 §) mukaan valtioneuvosto voi myöntää ammattikorkeakoulun toimiluvan kunnalle, kuntayhtymälle, rekisteröidylle suomalaiselle yhteisölle tai säätiölle.

Ammattikorkeakoulujen tehtävä on ammattikorkeakoululain 4 §:n mukaan:

[...] antaa työelämän ja sen kehittämisen vaatimuksiin sekä tutkimukseen, taiteellisiin ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvaa korkeakouluopetusta ammatillisiin asiantuntijatehtäviin, tukea yksilön ammatillista kasvua ja harjoittaa ammattikorkeakouluopetusta palvelevaa sekä työelämää ja aluekehitystä tukevaa ja alueen elinkeinorakenteen huomioon ottavaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä sekä taiteellista toimintaa.

Valtio rahoittaa pääosan korkeakoulujen toiminnasta julkisilla varoilla. Vuonna 2008 opetusministeriö allokoi 1 730 835 000 euroa yliopisto-opetukseen ja tutkimukseen sekä

381 378 118 euroa ammattikorkeakouluopetukseen.⁵⁷ Opetusministeriö myöntää yliopistoille perusrahoitusta laskennallisin perustein, huomioiden toiminnan laajuuden, laadun ja vaikuttavuuden, sekä muut koulutuksen ja tiedepolitiikan tavoitteet. Opetusministeriö voi myös myöntää yliopistoille tuloksellisuusrahoitusta yliopiston tuloksellisen toiminnan perusteella. Rahoitus jaetaan valtion talousarviossa osoitetun määrärahan rajoissa (yliopistolaki 49 §). Ammattikorkeakoulujen ylläpitäjille myönnetään perusrahoitusta ammattikorkeakoulun opiskelijamäärän ja opiskelijaa kohden määrätyn yksikköhinnan perusteella. Opetusministeriö voi myöntää ammattikorkeakoulun ylläpitäjälle hanke- ja tuloksellisuusrahoitusta ammattikorkeakoulun toiminnan kehittämiseen ja tukemiseen valtion talousarvioon otetun määrärahan rajoissa (ammattikorkeakoululaki 32–33 §).

Ennen vuoden 2009 yliopistolain voimaantuloa yliopistot olivat suoraan opetusministeriön alaisia tilivirastoja, nykyisin yliopistoilla on itsenäinen oikeushenkilöasema (yliopistolaki 5 §). 1980-luvulta lähtien niin Suomessa kuin Euroopassa laajemminkin on siirrytty valtion suorasta kontrollista kohti korkeakoulujen oman päätösvallan ja vastuun vahvistamista myös rahoituksen osalta. Tuloksellisuutta on alettu korostaa ohjauksessa entistä enemmän. Erityisesti 1990-luvun taloudellinen lama asetti uusia paineita korkeakoulujärjestelmän rahoitukselle. Valtion budjettien tiukentuessa korkeakoulut joutuivat panostamaan entistä enemmän taloudelliseen tehokkuuteen ja uusien rahoituskeinojen etsintään.⁵⁸

Korkeakoulutuksen rahoituksesta käytävä keskustelu on edennyt suurin piirtein samaa kaavaa niin Suomessa, Euroopassa kuin koko maailmassakin. Tutkija Bruce Johnstonen mukaan yhä useammat maat ovat siirtyneet tietoyhteiskuntaan ja korostaneet koulutuksen merkitystä talouden veturina, korkeakoulutuksen kysyntä yksilötasolla on lisääntynyt, yksikkö- ja opiskelijakohtaiset kustannukset ovat nousseet inflaatiota nopeammin, useissa maissa valtion rahoituskyky on laskenut ja kilpailu rahoituksesta koulutuksen ja muiden sosiaalisesti tärkeiden kohteiden välillä on kasvanut. Lähes kaikkialla on turvauduttu enenevässä määrin myös muihin tulolähteisiin kuin verotuloihin ja kustannusten jakamiseen. Oma osansa on ollut globalisaatiokehityksellä ja talouden lisääntyneellä liberalisoitumisella. Markkinoiden vapautumisen myötä on johtamassa julkisten yliopistojen yhtiöittämiseen

⁵⁷ OPM:n vuosikatsaus 2008, s. 33.

⁵⁸ Hölttä 1998, s. 55–63.

ja yksityistämiseen sekä *New Public Management* (NPM) -opin mukaisten toimintatapojen käyttöönottoon julkisten yliopistojen rahoituksessa.⁵⁹

Korkeakoulujen tulosohejaukseen ja tehokkuuteen kytkeytyy keskustelu siitä, minkä tahojen tulisi osallistua korkeakoulutuksen rahoitukseen. Pohjoismaissa maksutonta korkeakoulutusta on pidetty tasa-arvon perustana. Maksutonta korkeakoulutusta on pidetty julkisena hyödykkeenä, joka hyödyttää yksilön lisäksi koko yhteiskuntaa. Yksilöllisen hyödyn näkökulma on kuitenkin viime aikoina korostunut: on esitetty, että yksilön korkeakoulutuksestaan saama hyöty on niin olennainen, ettei ole kohtuutonta odottaa hänen osallistuvan koulutuksensa rahoittamiseen.⁶⁰

Vuoden 2008 lopulla alkanut taloudellinen taantuma ei ole ainakaan hidastanut keskustelua korkeakoulujen rahoituksen monipuolistamisesta. Samaan aikaan on säädetty uusi yliopistolaki, jonka tavoitteena on lisätä yliopistojen autonomiaa ja ulkopuolisen rahoituksen määrää sekä parantaa korkeakoulutuksen tehokkuutta. Kaikki nämä tekijät ovat vaikuttaneet mielipideilmaston muuttumiseen ja lukukausimaksukeskustelun kuumentumiseen Suomessa.

2.2.2 Koulutuksen yhteiskunnalliset vaikutukset

Koulutettu väestö on olennainen tekijä yhteiskunnan sosiaalisen ja taloudellisen hyvinvoinnin rakentamisessa. Koulutuksella tarjotaan kansalaisille ne taidot, joita he tarvitsevat osallistuakseen täysipainoisesti yhteiskuntaan. Koulutuksella on merkitystä niin yksilölle kuin yhteiskunnalle kokonaisuutena.⁶¹

Koulutus on erityinen hyvinvointipalvelu, jolla investoidaan ensi sijassa inhimilliseen pääomaan. Yksilötasolla koulutuksella on inhimillisen pääoman kartuttamisen lisäksi taloudellista hyötyä, joka ilmenee muun muassa korkeammin kouluttautuneiden parempana menestymisenä työmarkkinoilla. Korkeammin koulutettujen työttömyysaste on pääsääntöisesti muita ryhmiä alhaisempi ja palkkataso puolestaan on korkeampi. Korkealla koulutuksella

⁵⁹ Johnstone 2009, s. 130–132.

⁶⁰ Puustelli ym.2009, s. 10.

⁶¹ OECD 2009, s. 28.

on myös todettu olevan yhteys terveyteen, mitattiinpa sitä kuolleisuudella, sairastavuudella, itse arvioidulla terveydentilalla tai fysiologisilla indikaattoreilla.⁶²

Yksilön saaman edun lisäksi koulutus tuottaa etua koko yhteiskunnalle. Itse asiassa yhteiskunnan koulutuksesta saama hyöty on erilaisten ulkoisvaikutusten ansiosta suurempi kuin yksilöiden yhteenlaskettu henkilökohtainen hyöty. Koulutuksella on yhteys tuottavuuden kasvuun teknologian kehityksen myötä. Koulutustasolla on välillistä merkitystä myös sosiaaliturvamenoihin: alhainen työttömyysaste vähentää riippuvuutta sosiaaliturvajärjestelmästä. Koulutus on yhteiskunnalle tärkeää talouden kannalta myös siksi, että talouden kasvu perustuu suurelta osin osaamiseen ja innovaatioihin.⁶³

Taloudellisen hyödyn lisäksi koulutus saa aikaan myös laajempaa inhimillistä etua: ilman koulutusta, tiedettä ja taidetta yhteiskunta ei voi kehittyä. Koulutuksella ja kulttuurilla on ehkäisevä ja korjaava vaikutus esimerkiksi työttömyyden ja sosiaalisen syrjäytymisen uhatessa. Mitä laajemmin ihmisillä on mahdollisuus kouluttautua ja kehittyä, sitä paremmat edellytykset heillä on toimia sekä oman elämäntilanteensa että yhteiskunnan kehittämiseksi.⁶⁴

Koulutuksen vaikutuksia voidaan siis mitata niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta. Koulutuksen vaikutukset riippuvat koulutukseen suunnattujen resurssien määrästä ja tuottavuudesta. Tuottavuus osoittaa, kuinka paljon panostus luo tuotoksia eli esimerkiksi opimistuloksia. Tuottavuuteen vaikuttavat monet tekijät, kuten opetuksen laatu ja kohdentaminen.

Julkisten hyvinvointipalvelujen kohdentamisesta sovitaan poliittisin päätöksin markkinamekanismien sijaan. Täysin irrallaan markkinoiden kehityksestä koulutukseen kohdistuvat päätökset eivät kuitenkaan ole. Esimerkiksi 1990-luvulla panostuksia lisättiin informaatioteknologian koulutukseen, koska alan osaajille oli kysyntää ja teknologia-alan tuotteista maksettiin maailmanmarkkinoilla korkea hinta.⁶⁵ Vastaavaa keskustelua eri alojen taloudellisesta tuottavuudesta ja siihen perustuvasta ”oikeutuksesta” käydään nykyäänkin.

⁶² OECD 2009, s. 136–137.

⁶³ Kangasharju 2007, s. 8-9.

⁶⁴ Arajärvi 2006, s. 2.

⁶⁵ Kangasharju 2007, s. 10–11.

Tuottavuuden mittaaminen koulutuksessa ja muissa hyvinvointipalveluissa on suhteellisen tuore ilmiö. Yksi keskeisin haaste hyvinvointipalvelujen tuottavuuden mittaamisessa on tuotoksen laadun huomioiminen. Kustannustehokkaasti tuotettu sairaanhoitopalvelu ei välttämättä ole inhimilliseltä kannalta arvioituna paras vaihtoehto. Tuottavuuden arvioinnissa on tärkeää myös suhteuttaa saadut tuotokset käytettyihin resursseihin. Oppimistuloksiin vaikuttavat opetusresurssien lisäksi useat ulkoiset tekijät.⁶⁶

Koulutuksen osalta on syytä kiinnittää huomiota myös muihin kuin sen aiheuttamiin taloudellisiin tuotoksiin. OECD on mitannut koulutuksen sosiaalista tuottavuutta arvioimalla mm. terveyttä, yhteiskunnan eheyttä sekä yksilön hyvinvointia, käsitystä muista ihmisistä ja osallistumista yhteiskunnallisiin toimintoihin. OECD:n tutkimuksen mukaan korkeamman koulutuksen saaneet arvioivat terveytensä muita useammin vähintään hyväksi, ovat vähintään melko kiinnostuneita politiikasta ja suhtautuvat muihin ihmisiin lähtökohtaisen myönteisesti ja luottavaisesti. Koulutuksella voi näin ollen olla tärkeä merkitys myös demokraattisten instituutioiden ja poliittisten prosessien toimivuuden kannalta.⁶⁷

⁶⁶ Kangasharju 2007, s. 11.

⁶⁷ OECD 2009, s. 171–172.

3 Sivistykselliset perus- ja ihmisoikeudet

3.1 *Sivistyksellisten oikeuksien määrittely*

Sivistys on moniselitteinen termi, jolla voidaan tarkoittaa muun muassa tietyn koulutustason saavuttamista, muodollista käyttäytymistä, tapaa kohdella muita ihmisiä tai näiden tekijöiden yhteisvaikutusta. *Sivistys* käännetään englanniksi yleensä termillä *culture*, joka viittaa kulttuuriseen sisältöön. Sivistyksellä on kuitenkin myös vahva koulutukseen liittyvä ulottuvuus. Perusoikeuden sivistyksellinen luonne syntyy sen yhteydestä koulutukseen ja kulttuuriin. Sivistykselliset oikeudet ovat samanaikaisesti sekä yksilöllisiä että yhteisöllisiä oikeuksia, niiden tavoitteena on luoda hyvinvointia ja kehittää yhteiskuntaa.⁶⁸

Ihmisoikeuksilla tarkoitetaan tiettyjä perustavaa laatua olevia oikeuksia, jotka ovat luovuttamattomia. Ihmisoikeudet ovat moraalisia vaateita, jotka kaikki ihmiset saavat syntyessään automaattisesti, ihmisyytensä nojalla. Ihmisoikeudet on turvattu kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa.⁶⁹

Viime vuosikymmenten aikana – paljolti kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vaikutuksesta - kansallisiin lainsäädäntöihin on otettu yhä vahvemmin määräyksiä yksilön oikeuksista ja niiden suojelusta.⁷⁰ Näitä valtiosääntöjen turvaamia perustavaa laatua olevia oikeuksia kutsutaan perusoikeuksiksi. Perusoikeuksille on ominaista niiden perustuslaintasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne.⁷¹

Perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia voidaan ryhmitellä eri tavoin. Yleisin tapa on jakaa perusoikeudet yhtäältä kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin (KP-oikeudet) ja toisaalta taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (TSS-oikeudet). Perinteisiä KP-oikeuksia ovat muun muassa oikeus elämään, yksityiselämän ja kotirauhan suoja, sananvapaus, koontumis- ja yhdistymisvapaus sekä omaisuuden suoja. TSS-oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus työhön, koulutukseen, sosiaali- ja terveystalouteen sekä sosiaaliturvaan.

⁶⁸ Arajärvi 2006, s. 1-2, 76.

⁶⁹ Karapuu 1999, s. 65.

⁷⁰ Jyränki 1999, s. 108–109.

⁷¹ HE 309/1993 vp, s. 5.

Sivistyksellisinä oikeuksina voidaan mainita yksityiskohtaisemmin vielä muun muassa oikeus opetukseen, koulunkäyntioikeus, oikeus ammatilliseen opetukseen, oikeus korkeakoulutukseen, oikeus maksuttomaan opetukseen, oikeus koulun valintaan, oikeus toimeentulon turvaan opintojen aikana, oikeus tieteiden, taiteiden ja kulttuurin harjoittamiseen ja niistä nauttimiseen sekä oikeus kulttuuri- ja vapaa-ajan palveluihin.⁷²

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja eri maiden valtiosäännöissä sivistykselliset oikeudet koskevat pääasiassa koulutusta sekä oikeuttaa kieleen ja kulttuuriin. Sivistykselliset oikeudet ovat kohtalaisen nuoria verrattuna perinteisiin vapausoikeuksiin ja kansalaisoikeuksiin. Kun vapausoikeudet juontavat juurensa jo 1700-luvulta, on taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva sääntely kehittynyt vasta 1900-luvulla.⁷³

Hyvinvoinnista puhuttaessa keskitytään tavallisimmin sosiaalisiin näkökohtiin. Tieteellisessä tutkimuksessa sosiaalioikeuden alaan kuuluvia kysymyksiä on tarkasteltu paljon, mutta oikeus koulutukseen ja kulttuuriin on saanut osakseen vähemmän akateemista huomiota.

3.2 Sivistykselliset oikeudet kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa

3.2.1 Yhdistyneiden kansakuntien sopimukset

Ihmisoikeuksia on turvattu monissa eri sopimuksissa niin maailmanlaajuisesti kuin alueellisestikin. Yhdistyneiden kansakuntien (YK) sopimukseen on liittynyt merkittävä osa maailman maista, Euroopan tasolla taas keskeisiä ovat muun muassa Euroopan neuvoston sopimukset. Sopimuksia on useita ja niiden velvoittavuuden taso vaihtelee tavoitteellisesta julistuksesta juridisesti valtioita sitoviin sopimukseen. Myös julistuksenomaisilla sopimuksilla on usein sitovuuden uupumisesta huolimatta vahva ohjaava vaikutus.

YK:n yleiskokous hyväksyi ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (*International Bill of Human Rights*) vuonna 1948. Kansainvälisen ihmisoikeusasiakirjan alkuperäisenä tarkoituksena oli kattaa sekä periaatteellinen julistus että valtioita oikeudellisesti sitova sopimus. Lisäksi oli tarkoitus säätää toimeenpanomekanismeista. Ihmisoikeuksien yleis-

⁷² Arajärvi 2006, s. 77

⁷³ Jyränki 1999, s. 109.

maailmallisella julistuksella on vahva poliittinen ja moraalinen vaikutusvalta, mutta se ei ole valtioita oikeudellisesti velvoittava sopimus. Julistuksen joistakin osista on kuitenkin vuosikymmenten saatossa tullut yleisesti hyväksytyä tapaoikeutta. Pelkkä julistus ei siis vielä täysin toteuttanut kansainvälisen ihmisoikeusasiakirjan ajatusta.⁷⁴

Ihmisoikeusjulistuksen artiklat 26 ja 27 koskevat sivistyksellisiä oikeuksia. Artiklan 26 mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen (26.1). Lisäksi artikla määrää, että teknistä ja ammattiopetusta on oltava yleisesti saatavilla ja että korkeimman opetuksen tulee olla kaikille yhtäläisesti avointa kykyjen mukaan. Koulutuksen tavoitteena mainitaan ihmisen persoonallisuuden kehittäminen ja ihmisoikeuksien kunnioituksen vahvistuminen (26.2). Artiklassa todetaan myös vanhemmilla olevan ensisijainen oikeus päättää lapsilleen annettavan opetuksen laadusta (26.3).

Artikla 27 tunnustaa jokaisen oikeuden vapaasti osallistua yhteiskunnan sivistyselämään, nauttia taiteista sekä päästä osalliseksi tieteen edistyksen mukanaan tuomista eduista. Lisäksi jokaisella on oikeus omien henkisten ja aineellisten tuotostensa suojaamiseen oli kyse sitten tieteellisestä tai taiteellisesta tuotannosta.

YK:n ihmisoikeuskirjan seuraavien osien aikaansaaminen kesti useita vuosia. Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus (KP-sopimus, SopS 7/1976, *International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR*) sekä taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva yleissopimus (TSS-sopimus, SopS 6/1976, *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR*) hyväksyttiin YK:n yleiskokouksessa vuonna 1966, mutta ne tulivat voimaan vasta kymmenen vuotta myöhemmin, vuonna 1976. Yleissopimukset sitovat juridisesti niitä valtioita, jotka ovat niihin liittyneet. Suomi on liittynyt kumpaankin sopimukseen. TSS-sopimus on ratifioitu Suomessa asetuksen tasoisena, mutta lähtökohtainen oletus kuitenkin on, että kansallinen oikeus ei voi olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa, riippumatta niiden muodollisesta hierarkkisesta tasosta.⁷⁵

TSS-sopimus tunnustaa muun muassa oikeuden työhön, suotuisiin työoloihin, oikeuden sosiaaliturvaan ja riittävään elintasoon, perheen suojeluun ja oikeuden terveyteen. Sivis-

⁷⁴ www.ykliitto.fi/ihmisoikeusjulistus/vaikuttavuus/kp_ja_tsssopimukset. 26.4.2010.

⁷⁵ Ks. Esim. Jyränki 2000, s. 181.

tyksellisistä oikeuksista sopimus turvaa oikeuden koulutukseen (artikla 13) ja oikeuden osallistua kulttuurielämään (artikla 15). Jokainen sopimukseen liittynyt valtio on velvollinen artiklan 2 mukaisesti ” [...] täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikkien soveltuvien keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan”.

TSS-sopimuksen artikla 13 tunnustaa jokaisen oikeuden koulutukseen: perusopetuksen tulee olla maksutonta ja pakollista kaikille lapsille, toisen asteen koulutuksen tulee olla kaikkien saavutettavissa ja korkeakoulutuksen tulee olla mahdollista jokaiselle kyvykkyyden mukaan. Korkeakoulutuksen mahdollistamisessa jokaiselle tulee käyttää kaikkia mahdollisia keinoja ja valtioiden tulee asteittaan ottaa käyttöön maksuton koulutus myös korkea-asteella. Lisäksi tunnustetaan vanhempien oikeus valita lapsensa koulutus oman vakaumuksensa mukaan.

Koulutusta koskevat artiklat ovat sisällöltään osin suhteellisen laajoja, eivätkä ne tällä hetkellä toteudu monessakaan maassa. Erityisesti korkeakoulutuksen maksuttomuuden vaatimus on jäänyt toteutumatta suurimmassa osassa sopimukseen sitoutuneista maista. Maksuttomuuden pyrkimyksen sijaan monessa Euroopan maassa on säädetty lukukausimaksuja yhä laajemmalle joukolle.⁷⁶

Artiklassa 14 painotetaan maksuttoman perusopetuksen tärkeyttä ja edellytetään erityistoimia niiltä sopimusmailta, joissa perusopetus on maksullista. Artikla 15 tunnustaa samat oikeudet kulttuurielämään ja tieteen edistyksen eduista nauttimiseen sekä tekijänoikeuksien suojaamiseen kuin ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus. TSS-sopimukseen kirjattuna niillä on kuitenkin julistusta voimakkaampi velvoittavuuden taso.

YK:n tiede- ja kulttuurijärjestö Unescon yleissopimus syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS 59/1971) kieltää kaikenlaisen syrjinnän koulutuksessa. Sopimuksen mukaan kaikilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet kaikentasoiseen opetukseen riippumatta rodusta, ihonväristä, sukupuolesta, kielestä, uskonnosta, poliittisesta tai muusta näkemyksestä, kansallisesta tai yhteiskunnallisesta alkuperästä, taloudellisesta asemasta tai syntyperästä (artikla 1).

⁷⁶ Tuition Fees in Europe 2007/2008.

3.2.2 Euroopan neuvoston sopimukset

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous teki ensimmäisessä istunnossaan vuonna 1949 aloitteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen laatimiseksi. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty yleissopimus (SopS 18–19/1990, Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS, *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*) tuli voimaan vuonna 1953. Suomi liittyi Euroopan neuvostoon vuonna 1989 ja ratifioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen vuonna 1990.⁷⁷

Euroopan ihmisoikeussopimusta pidetään Euroopan neuvoston keskeisimpänä sopimuksena. Se valmisteltiin suhteellisen nopeasti, ja monia kysymyksiä jäi auki valmistelun kiireellisyyden vuoksi. Jo sopimusta hyväksyttäessä pidettiin selvänä, että sitä tulnaisiin täydentämään lisäpöytäkirjalla hyvin pian.⁷⁸ Kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin keskittyvä ihmisoikeussopimus ei alun perin sisältänyt määräyksiä sivistyksellisistä oikeuksista, mutta sen ensimmäiseen lisäpöytäkirjaan kirjattiin oikeus koulutukseen (artikla 2).

Ensimmäisen lisäpöytäkirjan toisen artiklan mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen. Lisäksi korostetaan vanhempien oikeutta valita lapsilleen heidän omien vakaumustensa mukainen opetus. Ihmisoikeustuomioistuimen päätöksen mukaan sopimusmääräys ei velvoita valtiota tietynlaisen tai tietynosoisen koulutuksen järjestämiseen. Se turvaa kaikille tasa-arvoisen mahdollisuuden päästä osalliseksi olemassa olevista koulutusmahdollisuuksista.⁷⁹ Kirjauksen voidaan katsoa edellyttävän julkisen perusopetuksen järjestämistä, mutta ylemmän koulutuksen järjestämistä sopimusmääräys ei selkeästi edellytä.⁸⁰

Olellainen osa Euroopan neuvoston ihmisoikeusjärjestelmässä on myös Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002, ESP, *European Social Charter*). Sopimus allekirjoitettiin alun perin vuonna 1961, mutta Suomi liittyi siihen vasta vuonna 1991 (SopS 43–44/1991, uudistettu versio SopS 80/2002).

⁷⁷ Pellonpää 2005, s. 3–7.

⁷⁸ Pellonpää 2005, s. 10–11.

⁷⁹ Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio *Belgian Linguistic case* 1968, s. 30–31.

⁸⁰ Pellonpää 2005, s. 576

Euroopan sosiaalisen peruskirjan II osan artiklat 10, 15 ja 17 käsittelevät koulutusta. Kirjauksissa painottuu koulutuksen ja työn suhde sekä ammatillinen koulutus. Artikla 10.5 sisältää vaatimuksen pyrkimyksestä opintoihin liittyvien maksujen vähentämisestä ja opiskelun aikaisesta tuesta.

3.3 Euroopan unionin oikeus

3.3.1 EU-oikeuden perusteista

Euroopan unionilla on ollut merkittävä vaikutus Suomen oikeusjärjestelmään. Suomi liittyi unioniin vuonna 1995 (sopimus Suomen liittymisestä Euroopan unioniin, SopS 102–103/1994), jonka jälkeen yhteiseurooppalainen oikeudellinen vaikutus on kasvanut ja vahvistunut monella tapaa.

Oikeudellista integraatiota on tapahtunut erityisesti oikeussäätöjen harmonisoinnin myötä. Oikeudellinen yhdentyminen voi edetä kuitenkin myös oikeuskäytännön kehittymisen, oikeudellisen koulutuksen ja tutkimuksen kautta, yhdenmukaistamalla erilaisia normien toteuttamiskäytäntöjä tai käyttämällä hyväksi nk. *soft law* -keinoja, kuten suosituksia.⁸¹

EU-oikeudella tarkoitetaan pääasiassa Euroopan unionin säädännäistä normistoa sekä Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen (EY-tuomioistuin) oikeuskäytäntöä. EU-oikeus voidaan jakaa perustamissopimusten muodostamaan *primäärioikeuteen* ja siitä johdettuun *sekundäärioikeuteen*. Primäärioikeuden muodostavat kaksi oikeudellisesti samanarvoista perussopimusta: Sopimus Euroopan unionista (SEU) sekä Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT). Sekundäärioikeuteen kuuluvat asetukset, direktiivit ja muut johdetut normit. Lisäksi EU-oikeuteen kuuluvat oikeuskäytännössä muodostuneet yleiset oikeusperiaatteet.⁸²

EU-oikeus on ylikansallista oikeutta, joka on hierarkkisesti kansallisen oikeuden yläpuolella ja muovaa kansallisen oikeuden sisältöä.⁸³ Harmonisointia tapahtuu kuitenkin myös

⁸¹ Ojanen 2007, s. 59.

⁸² Ojanen 2007, s. 46–56.

⁸³ Ojanen 2007, s. 65–70.

muilla politiikanaloilla, muun muassa yhteisten sopimusten ja Euroopan komission suositusten keinoin.

Jäsenvaltioita sitoo SEU 4 artiklan nojalla yhteistyö- ja lojaliteettivelvoite. Artiklan mukaan jäsenvaltion tulee toteuttaa kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai alemman tasoisista säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen. Jäsenvaltioiden tulee myös tukea unionia sen toteuttaessa tehtäviään sekä pidättäytyä kaikista toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa unionin tavoitteiden saavuttamisen.

Unionin jäsenvaltioiden kansalaiset ovat SEUT 20 artiklan mukaan Euroopan unionin kansalaisia. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että jäsenvaltion tulee kohdella muun EU-maan kansalaisia yhdenvertaisesti verrattuna oman maansa kansalaisiin (syrjintäkielto kansalaisuuden perusteella SEUT 18 artikla). Näin ollen esimerkiksi perusoikeuksien tulee lähtökohtaisesti koskea samalla tavalla kaikkia unionin kansalaisia kansallisuudesta riippumatta. Tiettyjen oikeuksien saamiseksi voidaan kuitenkin edellyttää vakituista asumista kohdemaassa, esimerkkinä vaali- ja osallistumisoikeudet.

Unionin toimivaltaa määrittävät SEUT 2, 3, 4 ja 6 artiklat, joissa eritellään unionin yksinomaisen toimivallan ja unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan politiikat sekä ne alat, joilla unioni voi toteuttaa tukitoimia jäsenvaltioiden toimien yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi. Lisäksi SEU 5 artikla säätelee unionin velvollisuudesta soveltaa toiminnassaan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta. Toissijaisuusperiaatteella tarkoitetaan, että unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain jos jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa suunnittelun toiminnan tavoitteita. Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

EU-säädökset voidaan jakaa kolmeen ryhmään niiden tehtävien ja tavoitteiden perusteella. Ensinnä kyseeseen voi tulla jäsenvaltioiden oikeutta yhtenäistävä sääntely. Tällaista sääntelyä esiintyy lähinnä aloilla, joilla EU:lla on yksiomainen toimivalta. Useimmiten sääntelyinstrumenttina on tällöin asetus.

Toiseksi EU-sääntelyn tarkoituksena voi olla jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä lähentäminen ja yhdenmukaistaminen. EU-säädöksellä jäsenvaltiot velvoitetaan muuttamaan lainsäädäntöään EU-sääntelyn mukaiseksi, mutta EU-sääntely ei tule kansallisen sääntelyn tilalle kuten asetusten osalta. Tyypillinen sääntelyinstrumentti yhdenmukaistamisessa on direktiivi,

joka velvoittaa jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättää keinot kunkin jäsenmaan itsensä ratkaistavaksi.⁸⁴

Tutkimuksen kannalta keskeisin EU-sääntelyn tyyppi on yhteen sovittava sääntely. Tällä tarkoitetaan EU:n säädöksiä, joiden tarkoitus ei ole yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä, vaan koordinoida niiden yhteensopivuutta. Unionissa on käytössä nk. *avoimen koordinaation menetelmä*, joka tarkoittaa erityistä tiedon ja hyvien käytäntöjen vaihtoa sekä tiettyjen yhteisten päämäärien asettamista jäsenvaltioiden kesken. Avoimen koordinaation menetelmällä on merkitystä erityisesti sosiaali- ja koulutuspolitiikan aloilla. EU:n suositukset eivät ole oikeudellisesti sitovia, mutta ne voivat luoda paineita järjestelmien tai lainsäädäntöjen yhdenmukaistamiseen.⁸⁵ Vastaavaa painetta on nähtävissä koulutuksen alalla, kun korkeakoulutuksen vastaavuutta eri jäsenmaissa kehitetään.

3.3.2 Perus- ja ihmisoikeudet Euroopan unionissa

SEU 2 artiklan mukaan Euroopan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, mukaan lukien vähemmistöjen oikeudet. Nämä ovat perussopimuksen mukaan jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä miesten ja naisten välinen tasa-arvo. SEU 3 artiklan 5 kohdan mukaan unioni edistää osaltaan rauhaa ja turvallisuutta, maapallon kestävä kehitystä, kansojen välistä yhteisvastuuta, vapaata ja oikeudenmukaista kauppaa, köyhyyden poistamista ja ihmisoikeuksien suojelua sekä kansainvälisen oikeuden tarkkaa noudattamista ja kehittämistä, etenkin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan periaatteiden kunnioittamista.

Vuonna 2000 Nizzan Eurooppa-neuvostossa hyväksyttiin poliittinen julistus, Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL 2000/C 364/01). Perusoikeuskirjaan on koottu oikeudet, jotka tunnustetaan perusoikeuksina Euroopan unionissa. Joulukuun alussa 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus muutti perusoikeuskirjan oikeudellisesti sitovaksi asiakirjaksi. Nykyisen SEU 6 artiklan mukaan unioni tunnustaa ne oikeudet, vapaudet ja periaatteet, jotka esitetään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Perusoikeuskirjalla on sama oikeu-

⁸⁴ Ojanen 2007, 53–55.

⁸⁵ Sakslin 2007, s. 296.

dellinen arvo kuin perussopimuksilla. Lissabonin sopimuksen myötä unioni sai oikeushenkilöllisyyden, jonka myötä se voi liittyä myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Liittymisestä säädetään SEU 6 artiklan 2 kohdassa.

Perusoikeuskirja käsittelee aineellisia oikeuksia, kuten ihmisarvoa, vapauksia, tasa-arvoa, yhteisvastuuta, kansalaisten oikeuksia ja lainkäyttöä. Sivistyksellisistä oikeuksista on kirjattu taiteen ja tutkimuksen vapaus (artikla 13) sekä oikeus koulutukseen (artikla 14). 14 artiklan 1. kohdan mukaan *jokaisella on oikeus koulutukseen ja oikeus saada ammatillista koulutusta sekä jatko- ja täydennyskoulutusta*. Perusoikeuskirjaan sisältyy myös eräitä unionin oikeusjärjestykseen kuuluvia oikeuksia, kuten unionin kansalaisen oikeudet.

Ennen Lissabonin sopimuksen voimaansaattamista ihmisoikeuksien katsottiin olevan osa Euroopan unionin jäsenvaltioiden *yhteisiä eurooppalaisia arvoja*. Perusoikeudet olivat perusteina sekä EU:n oikeuden tulkinnalle että EU:n toimielinten säädösten (asetukset, direktiivit, päätökset, ulkosopimukset sekä puitepäätökset) arvioinnille.⁸⁶ Samankaltainen viittaus valtiosääntöperinteestä johdetuista arvoista yleisinä oikeusperiaatteina sisältyy edelleen SEU 6 artiklan 3 kohtaan.

Osa perusoikeuskirjan oikeuksista voidaan unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallanjaon mukaisesti turvata vain kansallisella tasolla tai sekä unionin että jäsenvaltion tasolla.⁸⁷ Perusoikeuskirjan oikeudellisen aseman vahvistuminen ei merkitse sitä, että unionin toimivalta laajenisi perusoikeuskirjan turvaamille aloille. SEU 6 artiklan 1 kohdassa todetaan nimenomaan, että perusoikeuskirjan määräykset eivät millään tavoin laajenna perussopimuksissa määriteltyä unionin toimivaltaa. Voidaankin perustellusti kysyä, missä määrin unionilla on tosiasiallinen mahdollisuus edistää perusoikeuksien toteutumista ylittämättä omaa toimivaltaansa suhteessa jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Jos EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä huomataan tietyssä tapauksessa ristiriita, on kyseinen jännite ensisijaisesti yritettävä purkaa kansallisen oikeuden EU:n oikeuden mukaisella tulkinnalla. Jos tulkinnallinen yhteensovittaminen ei onnistu, on EU:n oikeudella etusija kaikkeen kansalliseen oikeuteen nähden riippumatta kansallisen oikeuden normi-

⁸⁶ Ojanen 2003, s. 1153.

⁸⁷ HE 23/2008, s. 43–44.

hierarkkisesta tasosta tai voimaantuloajankohdasta.⁸⁸ Näin ollen perustuslain turvaamat perusoikeudetkin voivat tietyissä tilanteissa joutua väistymään pakottavan EU-oikeuden tieltä. Kuitenkin EU:n oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa valtiosisäisissä lainsäätämistä ja soveltamistilanteissa olisi aina syytä tavoitella ratkaisuja, jotka toteuttavat mahdollisimman tehokkaasti sekä EU:n oikeutta että kansallisia perusoikeuksia.⁸⁹

Integraation historiassa jäsenvaltiot eivät aina ole olleet yksimielisiä EU-oikeuden etusijasta. Suomessa perustuslakivaliokunta on ottanut kannan, jonka mukaan EU-oikeuden sitovuus saa ulottua jäsenvaltioihin vain niille kuuluvissa EU:n oikeuden toimeenpanotehtävissä eikä saa tällöinkään heikentää kansallisen perusoikeussuojan tasoa.⁹⁰

Yleisesti ottaen voidaan todeta, että perusoikeuksien yleinen edistäminen ei ole Euroopan unionin toiminnan keskiössä, mutta perusoikeudet pyritään ottamaan huomioon unionin toiminnassa. EU:n jäsenyys vaikuttaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja toteuttamiseen jäsenvaltioissa ensisijaisesti silloin, kun kysymys on EU:n oikeuden valtiosisäisestä toimeenpanosta ja soveltamisesta, mutta EU:n vaikutus voi ulottua myös laajemmalle kansallisiin perusoikeusjärjestelmiin.⁹¹ Lissabonin sopimuksen myötä perus- ja ihmisoikeuksien asema on ainakin muodollisesti vahvistunut Euroopan unionin toiminnassa. Nähtäväksi jää, kuinka merkittävä vaikutus perusoikeuskirjalla ja EU:n liittymisellä Euroopan ihmisoikeussopimukseen käytännössä on.

3.3.3 Euroopan unionin vaikutus sivistyksellisiin oikeuksiin

Euroopan unionin sitovan lainsäädännön lisäksi oma merkityksensä on oikeudellisesti sitomattomilla lähteillä, joista käytetään yleisnimitystä *soft law*. *Soft law* -instrumentteja ovat muun muassa EU:n toimielinten antamat julistukset ja suositukset. Myös erilaiset päätöslauselmat ja toimintaohjelmat voidaan lukea *soft law*’n alaan. Julistuksilla ja suosituksilla on ensisijaisesti poliittista vaikutusta, mutta ne voivat saada oikeudellistakin merkitystä esimerkiksi tietyn perustamissopimuksen artiklan tai direktiivin tulkinnassa. EY:n tuomio-

⁸⁸ Ks. Esim. C-106/77 *Simmenthal*, Kok. 1978, 629 ja C-157/86 *Mary Murphy*, Kok. 1978, 673.

⁸⁹ Ojanen 2003, s. 1155.

⁹⁰ PeVL 25/2001 vp, s. 4.

⁹¹ Ojanen 2003, s. 1150.

istuimen kannan mukaan myös kansallisilla tuomioistuimilla on velvollisuus ottaa EU:n *soft law* huomioon tietyissä tulkintatilanteissa.⁹²

Tietyt unionin tavoitteet edellyttävät epäsuorasti jäsenmailta toimia sellaisillakin aloilla, joilla EU:lla ei ole toimivaltaa. Jäsenmaat voivat myös sopia yhteisiin tavoitteisiin pyrkimisestä jäsenmaiden omaan kompetenssiin kuuluvilla aloilla. Kun EU:n poliittiset tavoitteet muuttuvat jäsenmaissa lainsäädännöksi, voidaan ajatella, että unionin *soft law* on saanut oikeudellisen merkityksen. EU:n oikeuden historiassa on useita esimerkkejä siitä, kuinka EU:n oikeuden vaikutukset jäsenvaltioiden oikeudessa eivät ole tiukasti jääneet EU:n oikeuden soveltamisalaan, vaan ovat vähitellen ulottuneet laajemmalle jäsenvaltioiden oikeuteen.⁹³

Lissabonin huippukokouksessa vuonna 2000 jäsenvaltioiden päämiehet julistivat, että ”unionista on tultava maailman kilpailukykyisin ja dynaamisin tietopohjainen talous, joka kykenee ylläpitämään kestäväää talouskasvua, luomaan uusia ja parempia työpaikkoja ja lisäämään sosiaalista yhteenkuuluvuutta.” Julistus on sittemmin opittu tuntemaan nk. Lissabonin strategiana, joka edellytti toimia usealla eri alalla: muun muassa sisämarkkinoilla, koulutuksessa ja tutkimuksessa, talouden rakenteiden muokkaamisessa ja tietoyhteiskunnan kehittämisessä. Monet Lissabonissa sovitut toimet eivät olleet lainsäädäntötoimia, vaan jäsenvaltioiden koordinointiin ja vertailuanalyysiin perustuvia hallitustenvälisiä toimia.

Kilpailukyvyyn korostaminen on ollut keskeinen lähtökohta Euroopan komission politiikassa koko 2000-luvun ajan. Esimerkiksi komission neuvostolle ja parlamentille vuonna 2003 antaman tiedonannon (KOM 2003/704) mukaan ”*kaiken yhteisön politiikan on osaltaan edistettävä kilpailukykyä*”. Kyseinen unionin keskeinen tavoite, kilpailukyvyyn lisääminen, on ohjannut jäsenvaltioiden toimintaa aloilla, joilla EU:lla ei varsinaisesti ole toimivaltaa.

On tärkeää huomata, että unionin yhteisillä tavoitteilla voi olla välillisistä merkitystä kansallisen oikeuden kannalta. *Soft law* -instrumenteilla saattaa joissakin tapauksissa olla voimakaskin oikeudellinen vaikutus. EU:n oikeutta ei ole syytä ajatella kapeasti vain perusso-

⁹² Ojanen 2007, s. 58–59.

⁹³ Ojanen 2003, s. 1157.

pimuksina, direktiiveinä ja asetuksina, vaan huomioida myös laajemmalle ulottuva epäsuora oikeudellinen vaikutus.

SEU 4 artiklan mukainen yhteistyö- ja lojaliteettivelvoite edellyttää, että jäsenvaltiot pidättyvät kaikista toimista, jotka voivat vaarantaa unionin tavoitteiden saavuttamisen. On syytä miettiä, voiko velvoite edellyttää jäsenvaltioilta aktiivisiakin toimia tietyn yhteisen tavoitteen edistämiseksi. Varmaa ainakin on, että poliittinen paine unionin tavoitteiden edistämiseen on vahva.

Euroopan unionin opetusministerit ovat osana Lissabonin strategiaa hyväksyneet Euroopan koulutusjärjestelmien tavoitteet, joihin pyritään yhteisiä suosituksia noudattamalla. Suositukset hyväksyttiin korkeakoulutuksen osalta ministerineuvostossa marraskuussa 2007.⁹⁴

Suosituksen tavoitteena on kehittää Euroopasta tietopohjainen ja nykyistä kilpailukykyisempi talousalue. Olennaiseksi suosituksissa katsotaan muun muassa yliopistojen rahoituspohjan ja autonomian laajentaminen, hallinnon kehittäminen, yliopistojen ja elinkeinoelämän vuorovaikutuksen lisääminen sekä elinikäisen oppimisen periaatteen vahvistaminen. Tärkeänä pidetään myös korkeakoulutukseen pääsyn mahdollistamista kaikille taustasta riippumatta.⁹⁵

Suosituksissa jäsenvaltioita kehoitetaan panostamaan yliopistojen erinomaisuuteen (*excellence*) omalla alallaan, lisäämään liikkuvuutta ja kansainvälisyyttä sekä muuttamaan tarvittaessa lainsäädäntöään siten, että korkeakoulut voivat parantaa hallintorakenteitaan, kehittää innovatiivisuuttaan ja opetusohjelmiaan paremmin työelämän tarpeet huomioiviksi. Suosituksissa neuvotaan myös parantamaan opiskelijoille suunnattuja tukijärjestelmiä siten, että kaikilla lahjakkailla ja motivoituneilla yksilöillä olisi mahdollisuus korkeakoulutukseen.⁹⁶

Neuvosto kohdistaa suosituksia myös komissiolle, jonka tulee tukea jäsenvaltioita näiden pyrkiessä edellä mainittuihin tavoitteisiin. Komission tulee muun muassa edistää tutkintojen tunnustamista ja hyvien käytäntöjen levittämistä jäsenvaltioiden välillä sekä arvioida

⁹⁴ Council Resolution on Modernising Universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy (16096/1/07).

⁹⁵ Council Resolution 16096/1/07, s. 2-3.

⁹⁶ Council Resolution 16096/1/07, s. 4-5.

unionin liikkuvuusohjelmien, kuten ERASMUS- ja ERASMUS MUNDUS -ohjelmien, merkitystä korkeakoulutuksen modernisoinnissa.⁹⁷

Neuvoston lisäksi Euroopan komissio tunnustaa tutkimuksen ja koulutuksen vaikuttavan voimakkaasti kasvuun ja työllisyyteen. Euroopan komission koulutusta, tutkimusta ja innovaatioita koskevan tiedonannon (KOM 208/2006) mukaan jäsenvaltioiden on lisättävä inhimilliseen pääomaan tehtäviä investointeja ja painotettava elinikäistä oppimista nykyistä enemmän.

Lissabonin strategian jälkeen Euroopan unionin kehitystä visioidaan komission maaliskuussa 2010 julkistamassa Europe 2020 -strategiassa. Uusi strategia kertaa useita jo Lissabonin strategiasta tuttuja teemoja Euroopan kilpailukyvystä ja sen parantamisesta. Korkeakoulutuksen osalta tavoitteet ovat pitkälti samoja, mutta osittain pidemmälle vietyjä kuin aiemmissä visioissa. Jäsenvaltioita muun muassa kehoitetaan edistämään yksityisten sijoitusten lisäämistä tutkimus- ja kehitystoimintaan esimerkiksi verohelpotusten avulla.⁹⁸

Korkeakoulutuksen maksullisuuteen suhtaudutaan EU:ssa eri tavoin kuin suomalaisessa yhteiskunnassa on perinteisesti totuttu. Komission koulutuksen laatua ja tehokkuutta arvioivassa raportissa 3/2004 todetaan, että maksuton koulutus ei ole riittävän tehokasta. Komission arvion mukaan maksuton koulutus heikentää opetuksen laatua, koska korkeakoulut joutuvat kilpailemaan resursseistaan monen muun budjettirahoituksen kohteena olevan tahon kanssa. Tämän seurauksena rahoitus ei ole riittävää kunnollisen laadun takaamiseksi.⁹⁹ Raportin mukaan mahdollisuus korkeakoulutukseen on kyllä sinänsä jokaiselle kuuluva oikeus, mutta tästä ei komission mukaan johdu, että koulutuksen tulisi olla maksutonta. On kohtuullista, että koulutuksesta hyötyvät osallistuvat korkeakoulujen rahoitukseen.¹⁰⁰ Kyseessä oleva raportti ei ole unionin virallinen kannanotto puhumattakaan velvoittavasta EU-oikeudesta. Se on kuitenkin tyypillinen unionin piirissä vallitsevaa ajatusmaailmaa kuvaava puheenvuoro.

Toinen keskeinen eurooppalaiseen korkeakoulutukseen vaikuttava projekti on Bolognan prosessi. Se on yhteistyöfoorumi, johon kuuluu myös EU:n ulkopuolisia maita. Bolognan

⁹⁷ Council Resolution 16096/1/07, s. 5-6.

⁹⁸ EU 2020, s. 8-11.

⁹⁹ Barr 2004, s. 76.

¹⁰⁰ Barr 2004, s. 64.

prosessin tavoitteena on helpottaa opiskelijoiden, tutkijoiden ja opettajien liikkuvuutta Euroopassa sekä helpottaa toisessa maassa suoritettujen tutkintojen tunnustamisessa. Bolognan prosessi päättyi vuoteen 2010 ja sen tuloksia arvioidaan parhaillaan.¹⁰¹

Unionin tavoitteena on myös vahvistaa kansalaistensa eurooppalaista identiteettiä sekä kulttuurin ja historian tuntemusta. Tätä tarkoitusta varten on luotu nk. elinikäisen oppimisen ohjelma (Lifelong Learning Programme). Elinikäisen oppimisen ohjelmaan kuuluu erilaisia kieliohjelmiä, opiskelijavaihto- ja harjoitteluohjelmiä, kuten esimerkiksi korkeakoulutukseen liittyvä ERASMUS-ohjelma. ERASMUS-ohjelman avulla opiskelija voi suorittaa osan tutkinnostaan toisessa EU-maassa.¹⁰² Ohjelman myötä on noussut keskusteluun keskeinen sivistyksellistä oikeutta koskeva kysymys: onko oikein, että toisessa jäsenmaassa opiskelija maksaa lukukausimaksuja, mutta toisessa ei?

Kulttuurin saralla EU muun muassa tukee kulttuuripääkaupunkiprojekteja. Kulttuuripääkaupunkien tavoitteena on korostaa Euroopan moninaista kulttuuriperintöä ja tutustuttaa eri jäsenmaiden kansalaisia ja kulttuureja toisiinsa.¹⁰³ Kulttuuriasioissa EU on näin ollen osaltaan edistänyt kansalaisten mahdollisuutta nauttia taiteesta.

Nuorisoasioissa ja urheilussa EU-mailla on jonkin verran yhteistyötä, mutta yhteistä sääntelyä näillä aloilla ei varsinaisesti ole. Tosin EY-tuomioistuin on v. 1995 katsonut, että jalkapallossa käytetyt siirtokorvausjärjestelmät ja ulkomaalaisikiintiöt ovat työvoiman vapaan liikkuvuuden vastaisia.¹⁰⁴ Päätös on hyvä esimerkki siitä, miten EU:n pakottava sääntely voi vaikuttaa vahvasti myös unionin toimivaltaan kuulumattomilla aloilla.

¹⁰¹ <http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/artikkelit/bologna/index.html> (17.4.2010).

¹⁰² Ruonala 2008, s. 119.

¹⁰³ Ruonala 2008, s. 120.

¹⁰⁴ ASBL v Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA v Jean-Marc Bosman and others and Union des associations européennes de football (UEFA) v Jean-Marc Bosman C-415/93.

3.4 *Sivistykselliset oikeudet perustuslaissa*

3.4.1 *Perustuslain säännökset*

Keskeisin sivistyksellisiä oikeuksia koskeva perusoikeussäännös on perustuslain 16 §. Kirjauksessa säädetään opetuksesta, itsensä kehittämisestä sekä tieteen ja taiteen vapaudesta. Perustuslain 16 §:n mukaan:

”Jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla.

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.”

PL 16.1 §:n mainitsemaksi perusopetuksiksi on katsottava se opetus, joka kuuluu oppivelvollisuuden piiriin.¹⁰⁵ Momentin 2 säätämä jokaisen yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä kattaa opetuksen aina esiopetuksesta korkeakoulutukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Kirjaus merkitsee myös elinikäisen oppimisen periaatteen vahvistamista.¹⁰⁶ Mahdollisuus kehittää itseään liittyy opetuksen lisäksi esimerkiksi tiedon hankintaan, tieteelliseen ja taiteelliseen toimintaan, taiteesta nauttimiseen ja liikunnan harjoittamiseen. Nämä vaateet täyttääkseen julkisen vallan tulee muun muassa ylläpitää kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja, kulttuuri- ja liikuntalaitoksia sekä avustaa muulla tavoin tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista.¹⁰⁷

PL 17.2 § kirjaa kielelliset oikeudet ja 17.3 § säätää ryhmien oikeudesta ylläpitää ja kehittää kulttuuriaan. Oikeus käyttää äidinkieltään, suomea tai ruotsia, voidaan luokitella sivistyksellisen oikeuden lisäksi myös vapausoikeudeksi. Perustuslain 17 §:n mukaan:

¹⁰⁵ HE 309/2993 vp, s. 64.

¹⁰⁶ HE 309/1993 vp, s. 19; Hallberg 1999, s. 52.

¹⁰⁷ HE 309/1993 vp, s. 64.

”Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi.

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiansaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.”

Käytännössä kieliolot on 1920-luvulta lähtien järjestetty siten, että perustuslainmukainen oikeus käyttää äidinkieltään, suomea tai ruotsia, ei ulotu ehdottomana yksikielisten kuntien asukkaisiin. PL 17.2 § edellyttää julkiselta vallalta myös toimia suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisten ja yhteiskunnallisten tarpeiden turvaamiseksi. Tätä vaadetta toteutetaan muun muassa ylläpitämällä suomenkielisten koulujen lisäksi ruotsinkielisiä kouluja ja muita oppilaitoksia.¹⁰⁸

PL 18.2 § viittaa työllistävään koulutukseen, jota voidaan pitää sivistyksellisenä oikeutena. Perustuslain 18.2 §: mukaan:

”Julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön. Oikeudesta työllistävään koulutukseen säädetään lailla.”

Sanamuodolla *jokaisen oikeus* tarkoitetaan, että perusoikeutta ei ole rajattu koskemaan vain Suomen kansalaisia. Oikeus on lähtökohtaisesti jokaisella Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevalla luonnollisella henkilöllä. Ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta oikeudet oli koottu hallitusmuodon (94/1919) II luvun alkuperäisen otsikon alle *Suomen kansalaisten yleiset oikeudet ja oikeusturva*.

¹⁰⁸ HE 309/1993 vp, s. 65.

3.4.2 *Sivistyksellisten oikeuksien kehitys valtiosäännössä*

Vuonna 1907 senaatti asetti ehdotuksen Suomen Suurruhtinaskunnan hallitusmuodoksi, jossa säädettiin myös opetuslaitoksesta. Teksti oli pohjana vuoden 1919 hallitusmuodon opetuslaitosta koskeneille säännöksille. Uusi hallitusmuoto ja sen myötä myös opetustoimesta säättäminen oli esillä jo ensimmäisistä valtiopäivistä lähtien. Hallitusmuotoa valmistettiin vuoden 1917 perustuslakikomiteassa, mutta opetustoimi ei saanut prosessissa merkittävää huomiota. Oppilaitoksia koskeva sääntely säilyi samanlaisena useiden vuosikymmenten ajan, aina vuodesta 1919 vuoteen 1995 saakka.

Suomen ja ruotsin asema kansalliskielinä turvattiin jo vuoden 1919 hallitusmuodosta lähtien. Sääntelyn perusajatus ei ole sittemmin muuttunut: perustuslain tasolla turvataan kummallekin kansalliskielelle yhtenäinen asema sen sijaan, että säädettäisiin ruotsin asemasta vähemmistökielenä (PL 17.1-2 §).

Vuoden 1919 hallitusmuodon perusoikeussäännökset uudistettiin ja ajanmukaistettiin vuonna 1995 (969/1995). Perusoikeusjärjestelmä oli havaittu vanhentuneeksi verraten kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja eurooppalaiseen valtiosääntökehitykseen.¹⁰⁹ Hallitusmuodon aiemmat säännökset turvasivat lähinnä perinteisiä vapausoikeuksia ja muodollista yhdenvertaisuutta. Sen sijaan taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia (TSS-oikeudet) oli säännelty hyvin niukasti.

Perusoikeusuudistuksessa sekä laajennettiin oikeuksien määrää ja sisältöä että syvennettiin niiden merkitystä. Aiempia vapausoikeuksia laajennettiin ja perustuslakiin kirjattiin säännökset keskeisistä TSS-oikeuksista. Uudistuksessa tunnustettiin sivistyksellisten oikeuksien perusoikeudellinen luonne ja oikeudet siirrettiin laajennettuina ja täsmennettyinä opetustointia koskevasta luvusta perusoikeuslukuun. Vuoden 2000 perustuslaissa kaikki perusoikeudet on koottu säädöksen toiseen lukuun, jonne ne siirrettiin siinä muodossa, jonka ne olivat viisi vuotta aiemmin saaneet.¹¹⁰

Yksi uudistuksen keskeisistä tavoitteista oli laajentaa perusoikeuksien suojaamaa henkilöpiiriä koskemaan myös ulkomaalaisia ja vailla kansalaisuutta olevia henkilöitä. Henkilölli-

¹⁰⁹ HE 309/1993 vp, s. 6.

¹¹⁰ Vertaa PL II luku ja hallitusmuoto (94/1919).

sen soveltamisalan laajentaminen oli niin ikään kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista sekä Euroopan integraationkehityksestä johtunut ratkaisu.¹¹¹

Perusoikeusuudistuksen myötä suomalaisessa perusoikeusajattelussa omaksuttiin suppean perusoikeusnäkemysen sijasta laaja perusoikeusnäkemys. Laajalla perusoikeusnäkemysellä tarkoitetaan, että perusoikeudet velvoittavat julkista valtaa, paitsi olemaan rajoittamatta perusoikeuksia, myös aktiivisiin toimiin perusoikeuksien suojaamiseksi ja toteuttamiseksi. Lainsäätäjän ohella perusoikeudet velvoittavat lain soveltajaa.¹¹²

3.4.3 Perusoikeuksien valvontamenettely

Perustuslaki on normihierarkkisesti ylemmän tasoinen tavalliseen lainsäädäntöön nähden, ja myös sen sisältämät perusoikeudet nauttivat korotettua lainvoimaa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta valvoo lakien perustuslainmukaisuutta ennakolta, jo säätämisvaiheessa. Perustuslakivaliokunta valmistelelee asiat, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista sekä kaikki sellaiset lakiehdotukset, jotka liittyvät läheisesti perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnalla on merkittävä asema perustuslain perusoikeussäännösten tulkitsijana.¹¹³

Perinteisesti Suomessa on ajateltu, että tuomioistuimien tehtäviin ei kuulu jälkikäteen arvioida tietyn lain perustuslainmukaisuutta.¹¹⁴ Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä kantaa jälkikäteiskontrolliin kuitenkin lievennettiin. Perustuslakivaliokunta katsoi mietinnössään 25/1994 vp, että perusoikeuksien soveltamistilanteessa tuomioistuimessa perusoikeussäännökset ja tavallisen lain säännökset vaikuttavat yhdessä ratkaisun perusteena.

Vuoden 2000 perustuslakiin sisältyy säännös perustuslain etusijasta (106 §), jonka mukaan tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle, jos tavallisen lain säännöksen soveltaminen olisi *ilmeisessä* ristiriidassa perustuslain kanssa. Säännös ei kuitenkaan merkitse, että tuomioistuimilla olisi oikeus yleiseen perustuslainmukaisuuden jälkivalvontaan.

¹¹¹ Viljanen 1999, s. 111–112.

¹¹² Karapuu 1999, s. 78.

¹¹³ Ks. perustuslakivaliokunnan tehtävistä: www.eduskunta.fi -> valiokunnat -> perustuslakivaliokunta.

¹¹⁴ Hallberg 1999, s. 57.

4 Mahdollisuus korkeakoulutukseen varattomuuden estämättä

4.1 Perustuslain 16.2 §:ään liittyvät oikeusvaikutukset

4.1.1 TSS-oikeuksille tyypillisiä oikeusvaikutuksia

Perusoikeudet kohdistuvat lainsäätäjään ja muuhun julkiseen valtaan monella tapaa. Perusoikeudet voivat rajoittaa viranomaisen toimivaltaa, mutta niistä voidaan johtaa myös viranomaiseen kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita.¹¹⁵

Perusoikeuksien oikeusvaikutuksia voidaan lajitella monella tapaa. Oikeuksien sanamuodot antavat viitteitä siitä, minkä tyyppisestä oikeudesta on kyse ja minkälaisia velvoitteita sen toteuttaminen julkiselle vallalle aiheuttaa. Oikeuden luonteesta myös johtuu, kohdistuuko se ensisijaisesti lainsäätäjään, hallintoviranomaisiin, tuomioistuimiin vai osaltaan kaikkiin edellä mainittuihin. Yhteen perusoikeuteen voi liittyä useita eri oikeusvaikutuksia.¹¹⁶

Perusoikeuksien kunnioittamisvelvollisuudella tarkoitetaan julkisen vallan velvollisuutta olla itse rajoittamatta perusoikeuden toteutumista. Suojaamisvelvoite merkitsee julkisen vallan velvollisuutta suojata yksilöä muiden pyrkimyksiltä rajoittaa perusoikeutta. Suojaamisvelvoitteeseen läheisesti liittyvä toteuttamisvelvoite edellyttää viranomaisilta aktiivisia suorituksia tietyn oikeuden tosiasiallisen toteutumisen turvaamiseksi. Perusoikeuden lainsäätäjään kohdistamaa velvollisuutta kehittää lainsäädäntöä kutsutaan ohjelmalliseksi vaikutukseksi. Ohjelmallinen vaikutus liittyy erityisesti laajaan perusoikeusnäkemykseen ja velvollisuuteen turvata oikeuden tosiasiallinen toteutuminen.¹¹⁷

Tietyt perusoikeudet ovat nk. subjektiivisia oikeuksia, joihin henkilö voi tarvittaessa suoraan vedota tuomioistuimessa. Sivistryksellisistä oikeuksista subjektiivinen on oikeus maksettomaan perusopetukseen (PL 16.1 §). Subjektiivisen oikeuden vastakkaiskäsite on ob-

¹¹⁵ HE 309/1993 vp, s. 26.

¹¹⁶ Karapuu 1999, s. 84.

¹¹⁷ Karapuu 1999, s. 84.

jektiivinen oikeus, jolla tarkoitetaan viranomaisen yleistä velvollisuutta turvata oikeuden toteutuminen. Suurin osa TSS-oikeuksista edellyttää viranomaiselta lainsäädännön valmistelua ja kehittämistä.¹¹⁸ On selvää, että myös PL 16.2 § edellyttää täsmentävän lainsäädännön säätämistä. Vaikka suurin osa TSS-oikeuksista ei ole subjektiivisia oikeuksia, ne ovat kuitenkin oikeudellisesti velvoittavia. Näin ollen TSS-oikeudet eivät ole vain tavoitteita, joiden parantamiseen julkisella vallan tulee pyrkiä.¹¹⁹

Perusoikeuksien nk. tulkintavaikutus on vahvistunut viime vuosikymmeninä. Tulkintavaikutuksella tarkoitetaan, että perusoikeussäännös vaikuttaa lakien ja alemmanasteisten säädösten tulkintaan. Tulkintavaikutus on näennäisestä vähämerkityksestään huolimatta yksi tärkeimmistä käytännön oikeusvaikutuksista. Vaikkei tiettyyn perusoikeuteen voisi suoraan vedota, oikeudella voi kuitenkin olla täysimääräinen tulkintavaikutus.¹²⁰

TSS-oikeuksilla, kuten PL 16.2 §, on erityisesti ohjelmallista vaikutusta ja toimeksiantovaikutusta. TSS-oikeuksille ominainen on myös heikennyskieltovaikutus, joka merkitsee sitä, että julkinen valta ei voi heikentää oikeuden toteuttamisessa jo saavutettua tasoa.¹²¹ Heikennyskieltovaikutus on syytä muistaa myös PL 16.2 § kohdalla. Heikennyskieltoa tukee myös TSS-sopimuksen 2 artikla, jonka mukaan jokainen sopimusvaltio sitoutuu täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojensa mukaan ryhtymään toimenpiteisiin kaikkiin soveltuvien keinoin ja varsinkin lainsäädäntötoimenpitein tässä yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksiensa toteuttamiseksi asteittain kokonaisuudessaan. Oikeudet tulee taata kaikille yksilöiden taustasta riippumatta (2 artikla). Heikennyskieltovaikutuksen valossa ei ole suotava kehityskulku, että maksuttomasta koulutuksesta luovutaan tai sitä heikennetään.

4.1.2 Julkisen vallan velvollisuus edistää PL 16.2 §:n toteutumista

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen. Julkisella vallalla tarkoitetaan perustuslaissa sekä subjektia että tietyn toiminnan kuvaamista. Subjektikäsitteenä sillä tarkoitetaan niitä tahoja, joita tietty perustuslain kirjaus velvoittaa. Toimintakäsitteenä julkisen vallan käyttö merkitsee muun muassa norminantoa, lain-

¹¹⁸ Karapuu 1999, s. 67.

¹¹⁹ Tuori 1999, s. 598.

¹²⁰ Karapuu 1999, s. 84.

¹²¹ Tuori 1999, s. 598.

käyttöä, hallintopäätöksiä sekä voimakeinojen käyttöä yksityisiin oikeussubjekteihin nähden. Julkisen vallan ymmärretään yleensä tarkoitettavan lähinnä valtiota. Valtion lisäksi keskeisimmät velvoitetut tahot ovat kunnat ja kuntayhtymät sekä välillisen julkisen hallinnon yksiköt, kuten Kansaneläkelaitos.¹²² Tutkimuksen kannalta keskeisin julkisen vallan käyttäjä on valtio lainsäätäjän roolissa, toimintakäsitteenä kyse on erityisesti norminannosta perustuslain puitteissa.

PL 22§ säännös ei määrittele keinoja, joilla julkisen vallan tulee toteuttaa perusoikeuksien turvaaminen, vaan tämä jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi. Olennaisimmat keinot erityisesti TSS-oikeuksien osalta ovat kuitenkin perusoikeutta täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten resurssien kohdentaminen.¹²³

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeussäännösten sitovuutta tyypiteltiin hieman eri tavoin eri vaiheissa. Perustuslakivaliokunnan mietinnössä viitataan sääntelyvarauksiin, joilla tarkoitetaan sellaisia perusoikeussäännöksiä, joihin liittyy viittaus tavallisella lailla toteutettavaan lisäsääntelyyn. Tällainen viittaus katsottiin tarpeelliseksi esimerkiksi silloin, kun perusoikeutta ei voitu kirjoittaa perustuslaissa ehdottoman ja riittävän kattavaan muotoon. Tällaisten säännösten osalta perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja alemman tasoisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden mukaan. Perustuslaki ilmaisee joka tapauksessa pääsäännön, jota ei voida perustaltaan heikentää tavallisella lailla. Tämä pääsääntö korostuu silloin, kun viittaus on muotoa ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Sääntelyvaraus merkitsee myös velvollisuutta säätää perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä. Toisaalta sellaiset perusoikeussäännökset, jotka oli muotoiltu lainsäätäjän turvaamis- tai edistämisvelvoitteeksi, katsottiin omaksi erilliseksi ryhmäkseen.¹²⁴

PL 16.2 § tyypitellään hallituksen esityksessä säännökseksi, joka sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan oikeuden edistämisvelvollisuuden.¹²⁵ Säännös voidaan tässä suhteessa rinnastaa muun muassa PL 14.3 §:ssä säädettyyn yleiseen osallistumisoikeuden edistämiseen (”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalli-

¹²² Viljanen 1999, s. 136–137.

¹²³ HE 309/1993 vp, s. 75.

¹²⁴ PeVM 25/1994 vp, s. 5-6.; Miettinen 2002, s.138–139.

¹²⁵ HE 309/1993 vp, s. 27.

seen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”).¹²⁶ Perustuslakivaliokunta ei käytä PL 16.2 §:ää esimerkkinä edellä mainituista säännöstyypeistä, mutta viittaa PL 16.2 §:ään käsitteellä ”turvaamisvelvoite”¹²⁷. Kokonaisuutena arvioiden perusoikeusnormien sitovuuden tyypittelyä voi pitää osin epä johdonmukaisena, tai vähintään vaikeaselkoisena järjestelmänä.

4.2 *Yhtäläinen mahdollisuus korkeakoulutukseen*

Jokaisella tulee perustuslain 16.2 §:n mukaan olla *yhtäläinen mahdollisuus* korkeakoulutukseen. Kuten perustuslain kirjaukset yleensä, on myös tämä säännös monilta osin tulkinnanvarainen. Yhtenä pohdinnan arvoisena kysymyksenä on, mitä *yhtäläinen mahdollisuus* itse asiassa tarkoittaa. Perustuslakivaliokunta on viitannut erityisesti asuinpaikasta ja varattomuudesta riippumattomaan yhtäläiseen mahdollisuuteen.¹²⁸ Arajärvi on tulkinnut, että kyseinen säännös kieltää syrjinnän siten, kuten PL 6 §:ssä säädetään.¹²⁹

Miettisen mukaan avoin ja lahjakkuuteen perustuva osallistumismahdollisuus tieteellisen tiedon tuotantoon ei voi toteutua ilman yhtäläistä oikeutta korkeakoulutukseen. Tieteellisen koulutuksen yleinen saatavuus liittyy myös tieteen tulosten yhteisomistukseen: tieteen saavutukset ovat sosiaalisen vuorovaikutuksen tulosta ja tarkoitettu yhteiseksi hyväksi.¹³⁰

Tutkija Amy Gutmann esittää kolme eri suhtautumistapaa julkisen koulutuksen mitoittamiseen ja suuntaamiseen yhtäläisen mahdollisuuden toteuttamisen näkökulmasta. Nämä ovat *maksimointi* (maximization), *yhdenvertaistaminen* (equalization) ja *kyvykkäiden valta* (meritocracy).¹³¹

Maksimointiperiaatteella tarkoitetaan, että julkinen valta tarjoaa kaikille samat edellytykset maksimoimalla yksilön elämän mahdollisuudet. Valtion tulee periaatteen mukaan suunnata varoja julkiseen koulutukseen asettamatta resursoinnille ylärajaa. Maksimointiperiaatteen noudattaminen sellaisenaan johtaisi muiden julkisten palvelujen supistamiseen, sillä resursseja on jaossa rajallinen määrä. Yhdenvertaistamisperiaatteen mukaan valtion tulisi

¹²⁶ Miettinen 2002, s. 139.

¹²⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 9.

¹²⁸ PeVM 25/1994 vp., s. 9.

¹²⁹ Arajärvi 2006, s. 111.

¹³⁰ Miettinen 2002, s. 136.

¹³¹ Gutmann 1988, s. 107-130.

jakaa koulutuksen resurssit siten, että heikoimmin pärjävillä yksilöillä olisi samat elämän edellytykset kuin parhaiten edistävillä yksilöillä.

Yhdenvertaisuuden ideaalin mukaan perintö- tai ympäristötekijät eivät saisi systemaattisesti ja merkittävästi vaikuttaa yksilöiden koulutustasoon. Gutmannin näkemyksen mukaan valtion tulee edistää yhdenvertaisuuden periaatetta ainakin siihen saakka, että kaikilla yksilöillä on riittävät tiedot ja taidot osallistua demokraattiseen päätöksentekoon.¹³²

Tietyn koulutustason saavuttaminen voidaan nähdä edellytyksenä monien perusoikeuksien toteutumiselle, esimerkiksi poliittisten oikeuksien käytölle.¹³³

Gutmann asettaa koulutuksellisen yhdenvertaisuuden periaatteelle ns. vähimmäistason, jonka voidaan katsoa turvatun Suomen perustuslain 16.1 §:ssä. PL 16.1 § turvaa maksuttoman perusopetuksen julkista valtaa sitovana velvollisuutena, subjektiivisena perusoikeutena¹³⁴. Yhdenvertaisuuden periaatetta voidaan soveltaa myös korkeakoulutukseen, mutta Gutmann jättää kunkin valtion itsensä päätettäväksi, kuinka laajasti periaatetta sovelletaan perusopetuksen eli ”demokraattisen valtion vähimmäiskoulutusvaatimuksen” lisäksi. Suomessa yhtäläisen mahdollisuuden vaatimus on ulotettu koskemaan myös korkeakoulutusta, joskaan ei yhtä vahvasti kuin subjektiivisena oikeutena turvattu maksuton ja kaikille pakollinen perusopetus.

Kyvykkyyttä korostavan periaatteen mukaan julkisen vallan on syytä osoittaa voimavaroja koulutukseen suhteessa yksilön osoittamaan kyvykkyyteen ja motivaatioon. Lahjakkaimpien tukemista puolustetaan meritokratiassa sillä, että kyvykkäimmät ansaitsevat enemmän koulutusta sekä itsensä että yhteiskunnalle koituvan hyödyn takia. Gutmannin mukaan intellektuaalinen ansaintaperiaate yksi peruste jakaa koulutusta myös vähimmäistason ylittävillä tasoilla.¹³⁵ Jos intellektuelliperiaatetta tulkitaan kapeasti, voi se tarkoittaa stipendijärjestelmän luomista kaikkein lahjakkaimmille yksilöille korkeakoulutuksen ollessa yleisesti maksullista.

¹³² Gutmann 1988, s. 107-130.

¹³³ Nowak 2001, s. 245.

¹³⁴ Miettinen 2002, s. 137.

¹³⁵ Gutmann 1988, s. 107-130.

Myös Euroopan unionissa pidetään tärkeänä, että kaikilla motivoituneilla ja lahjakkailla yksilöillä on mahdollisuus korkeakoulutukseen.¹³⁶ Unionin piirissä on kuitenkin tapana puhua *mahdollisuudesta*, ei *yhtäläisestä mahdollisuudesta*. Termeillä ei välttämättä ole ensi silmäyksellä eroa, mutta tarkemmin katseltuna *yhtäläinen mahdollisuus* voidaan tulkitaa laajemmin kuin pelkkä *mahdollisuus*. Mahdollisuus maksulliseen korkeakoulutukseen voidaan luoda esimerkiksi stipendijärjestelmän kautta. Stipendijärjestelmä ei kuitenkaan luo yhtäläistä mahdollisuutta kaikille, sillä sen kautta koulutukseen valikoituvat vain kaikkein lahjakkaimmat yksilöt. Lahjakkaat yksilöt, joita ei kuitenkaan lasketa huippuälykkäiksi, voivat osallistua koulutukseen maksamalla opetuksesta pyydetyn summan. Sen sijaan samanlaisen motivaation ja älykkyyden omaavat varattomat yksilöt jäävät todennäköisemmin korkeakoulutuksen ulkopuolelle. Näin ollen varattomilla on kyllä *mahdollisuus* korkeakoulutukseen, mutta ei *yhtäläistä mahdollisuutta* verrattuna niihin, joilla on varaa maksaa.

4.3 Maksuton korkeakoulutus

4.3.1 Perustuslain luoma pohja maksuttomalle koulutukselle

”Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.” (PL 16.2 §)

Perustuslain 16.2 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus myös muuhun kuin perusopetukseen on perustuslaillinen toimeksianto. Säännös edellyttää säädettäväksi asiasta tarkemmin lailla. Sana ”myös” viittaa siihen, että julkisen vallan opetuksen turvaamisvelvollisuus on rinnasteinen saman pykälän 1 momentin turvaamisveloitteeseen. PL 16.2 § kattaa kaiken muun opetuksen paitsi perusopetuksen varhaiskasvatuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen. Se sisältää elinikäisen oppimisen periaatteen.¹³⁷

¹³⁶ Ks. Esim. Council Resolution 16096/1/07, s. 4-5.

¹³⁷ Arajärvi 2006, s.108.

Perustuslain 16.2 § ei kuitenkaan luo subjektiivista oikeutta koulutukseen, vaan sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan oikeuden edistämisvelvollisuuden.¹³⁸ Sivistysvaliokunta on vuonna 1994 korostanut edistämisvelvollisuuden tärkeyttä perustuslain vaatimuksen toteuttamisessa.¹³⁹ Oikeus on määritelty samojen suuntaviivojen mukaan kuin ihmisoikeussopimukset, joihin Suomi on sitoutunut.¹⁴⁰

PL 16.2 §:ssä käytetään ilmaisua ”*yhtäläinen mahdollisuus*” opetuksen saamiseen. Hallituksen esitys (309/1993 vp) ei perustele, miksi kyseisessä momentissa puhutaan ”*mahdollisuudesta*” eikä ”*oikeudesta*”. Perusteluissa termejä käytetään sekaisin ja synonyymeinä.¹⁴¹ Tekstissä on todennäköisesti päädytty mahdollisuuteen oikeuden sijasta, jotta ero subjektiiviseen oikeuteen olisi selkeä. Mahdollisuus viittaa myös siihen, että koulutukseen valittavalta voidaan edellyttää tiettyjä kykyjä ja motivaatiota tai erityisiä tarpeita.¹⁴² Kykyjen ja motivaation edellyttämisellä tarkoitetaan esimerkiksi mahdollisuutta järjestää soveltuvuus- ja valintakokeita koulutukseen hakeville.

PL 16.2 § sisältää vaatimuksen kaikille *yhtäläisestä mahdollisuudesta* opetukseen. Tämä viittaa yhdenvertaisuusnäkökohtiin: mahdollisuuden on oltava yhtäläinen siten, ettei koulutukseen pyrkiviä tai opiskelijoita kohdella eri tavalla sellaisen perusteen nojalla, joka on PL 6 §:n takaaman yhdenvertaisuuden perusteella kiellettyä syrjintää.¹⁴³ Perustuslakivaliokunnan vuonna 1994 ottaman kannan mukaan mahdollisuuksia on oltava riittävästi niin, että *varattomuuteen tai asuinpaikkaan liittyvät syyt eivät muodostu tosiasiallisiksi esteiksi yksilön mahdollisuuksille saada opetusta ja kehittää itseään*.¹⁴⁴

Sivistyslakivaliokunta on katsonut mietinnössään vuonna 1997, että maksuton koulutus on tasa-arvon perusedellytys.¹⁴⁵ Kirjauksen sanavalinnasta *perusedellytys* voidaan tulkita, että valiokunta katsoi PL 16.2 §:n edellyttävän korkeakoulutuksen maksuttomuutta, muussa tapauksessa tasa-arvo ei toteutuisi. Kun yliopistolain uudistusta käsiteltiin sivistysvaliokunnassa vuonna 2009, ei maksuttomuus saanut yhtä vahvaa tukea kuin aiemmin. Valiokunta lausuu kyllä mietinnössään, että maksuttomuus on suomalaisen koulutuspolitiikan

¹³⁸ HE 263/1996 vp., s. 27.

¹³⁹ SiVL 3/1994 vp., s. 2.

¹⁴⁰ Lahtinen et al. 2004, s. 33.

¹⁴¹ HE 309/1993 vp, s. 64.

¹⁴² Arajärvi 2006, s. 110.

¹⁴³ Arajärvi 2006, s. 111.

¹⁴⁴ PeVM 25/1994 vp., s. 9.

¹⁴⁵ SiVM 9/1997 vp., s. 4.

perusta, mutta toteaa heti perään kannattavansa sitä, että yliopistoille säädetään mahdollisuus järjestää tutkintoon johtavaa tilauskoulutusta EU/ETA-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisille sekä ehdotettua määräaikaista lukukausimaksukokeilua EU/ETA-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisille vieraskielisissä ylempään korkeakoulututkintoon johtavissa koulutusohjelmissä.¹⁴⁶ Voidaan siis todeta valiokunnan tulkinnan kaventuneen maksuttomuuden määrittelyssä.

Arajärvi tulkitsee PL 16.2 § siten, että muu kuin perusopetus voi periaatteessa olla maksullista, kunhan varattomuus ei ole este sen saamiselle.¹⁴⁷ Tulkinta sellaisenaan jättää kuitenkin epäselväksi, miten koulutuksen saavutettavuus määritellään. Koulutuksen maksullisuuden osalta voidaan kysyä, minkä suuruiset lukukausimaksut voivat olla tai kuinka laajat stipendijärjestelmät edellytetään, jotta varattomuus ei todella olisi koulutukseen pääsyn esteenä? Vai voidaanko perinteisiä lukukausimaksuja käytännössä edes toteuttaa tavalla, joka ei tosiasiallisesti estäisi, tai ainakin heikentäisi, varattomien mahdollisuutta osallistua korkeakoulutukseen?

PL 16.2 § edellyttää kiistatta, että valtio huolehtii korkeakoulutuksen yleisestä saatavuudesta. Säännös ei kuitenkaan määrittele, miten saatavuus varmistetaan tai minkälainen saatavuus on katsottava riittäväksi. Lain esitöistä seuraa vain se, että varattomuus tai asuinpaikka ei saa olla esteenä yliopistoon tai ammattikorkeakouluun pääsulle.¹⁴⁸ Säännös ei itsessään edellytä nykyisen lainsäädännön ylläpitämistä, vaan luo yleisen velvollisuuden toteuttaa koulutuksen saatavuus joillakin tarkemmin määrittelemättömillä keinoilla.¹⁴⁹ Yliopistolakia, ammattikorkeakoululaki tai opintotukilakia voidaan siis muuttaa, kunhan muutoksen jälkeenkin taataan koulutuksen riittävä saatavuus.

Varattomuuden vaikutuksia voidaan vähentää opintotukijärjestelmällä, koulutuksen maksuttomuudella sekä alentamalla välillisiä opiskelukustannuksia kuten asumismenoja tai ruokakuluja. Miettinen tulkitsee, että perustuslain 16.2 §:n vaatimus asettaa rajoitteita sille, että korkeakoulutus muutettaisiin kaikille maksulliseksi.¹⁵⁰

¹⁴⁶ SiVM 5/2009 vp., s. 10; Ks. lukukausimaksukokeilusta tarkemmin luku 5.1.2.

¹⁴⁷ Arajärvi 2006, s. 180.

¹⁴⁸ HE 309/1993vp., s. 64; SiVL 3/1994 vp., s.2; PeVM 25/1994 vp., s. 9.

¹⁴⁹ Lahtinen at al. 200, s. 33.

¹⁵⁰ Miettinen 2002, s. 141.

Arajärven ja Miettisen tulkinnat eroavat toisistaan periaatteen tasolla. Arajärven näkemyksen mukaan korkeakoulutus voi *periaatteessa* olla maksullista, kunhan *käytännössä* kaikilla säilyy mahdollisuus sen saamiseen. Arajärvi ei kuitenkaan erittele, millä tavoin maksullinen koulutus voitaisiin järjestää, jotta se ei olisi ristiriidassa perustuslain 16.2 §:n kanssa. Miettisen tulkinta on varovaisempi ja lähtee siitä, että perustuslaki asettaa selvästi rajoitteita maksullisen koulutuksen käyttöönotolle. Hän ei kuitenkaan täysin poissulje maksullisuuden mahdollisuutta, vaan antaa ymmärtää maksujen perimisen olevan mahdollista tietyissä rajoissa. Tähän viittaa mm. Miettisen valitsemat termit perustuslain asettamista *rajoitteista*, jos korkeakoulutus muutettaisiin maksulliseksi *kaikille*. Erilaisista periaatteellisista lähtökohdista liikkeelle lähteneet Arajärvi ja Miettinen päätyvät käytännön tasolla melko samaan lopputulokseen: mahdollisuus maksullisuuden käyttöönotolle on periaatteessa olemassa, mutta perustuslaki rajoittaa huomattavasti sen mahdollisia toteuttamistapoja.

Sekä Arajärven että Miettisen tulkinnat jäävät tavallaan kesken, sillä ne eivät luo selkeitä perustuslaillisia rajoja maksulliselle koulutukselle. Tulkintojen perusteella ei voida esittää käytännön toimenpiteitä, koska avoimeksi jääviä kysymyksiä on liian paljon. Yhtä mieltä tulkinnoissa ollaan siitä, että perustuslaki asettaa rajoitteita maksullisuudelle tai vähintään sen toteuttamistavoille. Pohdittavaksi kuitenkin jää, onko käytännössä olemassa tapaa, jolla maksullisuus voitaisiin toteuttaa ilman, että se heikentäisi yhtäläistä mahdollisuutta korkeakoulutukseen? On myös huomioitava sivistyksellisiä oikeuksia koskeva heikennyskieltovaikutus, jonka mukaan vallitsevaa saavutettua asiantilaa tai etua ei saa heikentää.

4.3.2 *Maksuttomuus yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa*

Suomen korkeakouluissa ei tällä hetkellä kerätä lukukausimaksuja opiskelijoilta. Yliopistolaissa (558/2009) ja ammattikorkeakoululaissa (351/2003) turvataan tutkintoon johtavan koulutuksen maksuttomuus opiskelijalle. Yliopistolain 8.1 §:n mukaan:

”Korkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle maksuttomia, jollei tässä laissa toisin säädetä.”

Ammattikorkeakoululain 26 §:n mukaan:

”Ammattikorkeakoulututkintoon ja ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle maksuttomia.”

Kumpikin laki kuitenkin mahdollistaa tilauskoulutuksen järjestämisen sekä lukukausimaksukokeilun EU- ja ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille. Tilauskoulutus tarkoittaa järjestelyä, jossa toinen valtio tai ulkomainen yritys ostaa tietyille rajatulle joukolle koulutusta. Tilauskoulutuksessakaan maksua ei kuitenkaan saa periä koulutukseen osallistuvalla opiskelijalta itseltään. Yliopistolain 9 §:n mukaan:

”Yliopisto voi järjestää opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö, suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö (*tilauskoulutus*).

Tilauskoulutusta ei voida järjestää Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisille eikä niille, jotka Euroopan yhteisön lainsäädännön tai Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaisiin.

Tilauskoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä sellaiseen perus- tai jatkokoulutukseen, jossa yliopistolla on tutkinnonanto-oikeus. Tilauskoulutuksen järjestäminen ei saa heikentää yliopiston antamaa perus- tai jatkokoulutusta. Yliopiston on perittävä tilauskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu.”

Eduskunta käsitteli keväällä 2009 sekä uuden yliopistolain säätämistä että ammattikorkeakoululain muuttamista koskevat hallituksen esitykset¹⁵¹. Uudessa yliopistolaissa tehtiin yliopistojen hallinnolliseen asemaan huomattavia muutoksia. Yhtenä kirjauksena sekä yliopistolaissa että ammattikorkeakoululaissa on, että Euroopan unionin (EU) ja Euroopan talousalueen (ETA) ulkopuolisilta opiskelijoilta voidaan tietyissä vieraskielisissä maisteriohjelmassa kerätä lukukausimaksua. Kyseessä on viisivuotinen kokeilu, jonka tuloksia on tarkoitus arvioida vuonna 2014. Yliopistolain 10 §:ssä säädetään:

¹⁵¹ HE 7/2009 ja HE 26/2009.

”Yliopisto voi periä maksuja vieraskieliseen ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutusohjelmaan hyväksytyltä opiskelijalta. Maksujen perimisen edellytyksenä on, että yliopistolla on apurahajärjestelmä, jolla voidaan tarvittaessa tukea maksullisiin maisteriohjelmiin osallistuvien opiskelijoiden opiskelua.

Maksua ei voida kuitenkaan periä Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan yhteisön lainsäädännön tai Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen. Maksua ei myöskään voida periä siltä, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetty oikeus pysyvään oleskeluun Suomessa.

Maksullisista koulutusohjelmista säädetään opetusministeriön asetuksella.”

Säättämällä maksuttomasta koulutuksesta opiskelijoille on toteutettu PL 16.2 §:n velvoitetta saattaa korkeakoulutus kaikkien ulottuville. Vuoden 2010 alussa voimaan tulleen uuden yliopistolain maksuttomuuspykälään on kuitenkin lisätty maksuttomuuden periaatetta heikentävä sivulause: ”Korkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle maksuttomia, *jollei tässä laissa toisin säädetä.*” Kirjauksella viitataan edellä mainittuun 10 §:ään, joka säättää EU- ja ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille suunnatusta lukukausimaksukokeilusta. Vastaava kokeilu on kirjattu ammattikorkeakoululain 26 b §:ään.

4.4 Opintotuki

4.4.1 Opintotuki PL 16.2 §:n toteuttajana

Opintotuki on keskeinen elementti korkeakoulutuksen mahdollistamisessa kaikille varallisuudesta riippumatta perustuslain 16.2 §:n edellyttämällä tavalla.¹⁵² Jokaisella tulee perustuslain nojalla olla mahdollisuus myös korkeimpaan opetukseen tuloista ja omaisuudesta riippumatta. Varattomuudella tarkoitetaan varojen puutetta sekä varallisuutena että käytet-

¹⁵² HE 309/1993 vp, s. 64.

tävissä olevina varoina. Varattomuuden edellytys viittaa opintotuen tarveharkintaisuuteen.¹⁵³

Opintotuella on sekä sosiaalipoliittinen että koulutuspoliittinen perusta. Opintotuella pyritään turvaamaan opiskelijan toimeentuloa opiskelujen aikana ja pitämään yllä perustuslain 16.2 §:stä johdettua mahdollisuuksien tasa-arvoa. Mahdollisuuksien tasa-arvolla tarkoitetaan tässä yhteydessä, että opiskelu on mahdollista kaikille varallisuusasemasta riippumatta. Opintotuen koulutuspoliittisena tavoitteena on opiskelupaikkojen tehokas hyödyntäminen ja eri koulutusasteille pääsyn mahdollistaminen kaikille.¹⁵⁴ Opintotuella halutaan näin ollen osaltaan minimoida niin sanottua koulutuksen periytyvyyttä.

Perustuslain 16.2 §:n edellyttämää vaatimusta korkeakoulutuksen mahdollistamisesta kaikille toteuttavat erityisesti opintoraha ja opintotuen asumislisä. 1990-luvun alkupuolella toteutettujen opintotuen muutosten tavoitteena oli nimenomaan luoda tasa-arvoisempi järjestelmä lisäämällä opintorahan osuutta opintotuen kokonaisuudesta.¹⁵⁵ Opintotuen kolmas elementti, opintolaina, luo sekin toki mahdollisuuksia parantaa opintojen aikaista toimeentuloa. Lainan osalta on kuitenkin kiistanalaista, kuinka tasa-arvoisesti se markkinakorkoihin sidottuna kohtelee erilaisista taloudellisista taustoista tulevia tai eri alojen opiskelijoita. Opiskelun katsotaan kuitenkin olevan sijoitus tulevaisuuteen, jonka vuoksi pidetään perusteltuna, että myös omavastuuta painottava lainaelementti on osa opintotukijärjestelmää.¹⁵⁶

Opintotukea myönnetään Suomen kansalaisille, EU- ja ETA-kansalaisille sekä Suomessa vakituisesti asuville henkilöille tutkintoon johtavaan koulutukseen (opintotukilaki 65/1994, 1 §). Ulkomaalainen, joka on tullut Suomeen nimenomaan opiskelun vuoksi, ei ole oikeutettu opintotukeen. Tämä on merkittävä raja, joka viittaa siihen, että PL 16.2 §:n edellyttämä *yhtäläinen mahdollisuus* koulutukseen olisi vain rajatulle joukolle kuuluva oikeus. Koska opintotuki on merkittävä keino edistää vähävaraisten mahdollisuutta koulutukseen, on todettava, että ilman oikeutta opintotukeen PL 16.2 §:n edellyttämä *yhtäläinen mahdollisuus* ei toteudu.

¹⁵³ Arajärvi 2002, s. 207.

¹⁵⁴ HE 226/1993 vp, s. 4.

¹⁵⁵ HE 226/1993 vp, s. 4, 8.

¹⁵⁶ HE 226/1993 vp, s. 4.

4.4.2 Opintotukijärjestelmä

Nykyinen opintotukijärjestelmä on peräisin vuodelta 1994. Tällöin korvattiin vanha opintotukilaki (28/1972), korkeakouluopiskelijoiden opintotuesta annettu laki (111/1992) ja opintotuen hallinnosta annettu laki (113/1992). Tavoitteena oli järjestelmän uudistaminen opiskelijan tarpeita paremmin palvelevaksi sekä aiheeseen liittyvien lakien yhtenäistäminen¹⁵⁷. Nykyisellään opintotuki onkin päätoimisen opiskelijan ensisijainen toimeentulon lähde. Muita tulolähteitä ovat työtulot, vanhemmilta tai sukulaisilta saadut avustukset sekä joillakin opiskelijoilla toimeentulotuki.¹⁵⁸

Opintotuki on suoriteperusteinen ja tarveharkintainen etuus. Saadakseen opintotukea opiskelijan tulee opiskella päätoimisesti (opintotukilaki 5.1§). Päätoimisella opiskelulla tarkoitetaan, että opiskelija suorittaa vähintään vaaditun määrän opintopisteitä jokaista kuukautta kohden, jolloin on nostanut opintotukea. Korkeakouluopinnoissa riittävä opintopistemäärä kuukautta kohden on 4,8 (opintotukiasetus 4.1§). Tuettomilta kuukausilta ei vaadita suorituksia.

Opintotukea myönnetään tutkintoon johtavaan koulutukseen. Opintotukea voi saada alemman ja ylemmän korkeakoulututkinnon (nykymuotoinen kandidaatin ja maisterin tutkinto yhteensä) suorittamiseksi 55 kuukautta. Mikäli opiskelija on valmistunut yhdestä tutkinnosta ja suorittaa toista, eri opinto-oikeuteen perustuvaa tutkintoa, on tukikuukausien yhteenlaskettu enimmäismäärä 70 (opintotukilaki 7.2§). Erityistapauksessa opintotukikuukausia voi saada lisää, mutta edellytykset lisäkuukausien myöntämiselle ovat melko vaativat (opintotukilaki 7a§ ja opintotukiasetus 7a§).

Opintotukea ei siis ole mahdollista saada rajattomasti. Lainsäätäjä on katsonut, että enimmillään 70 tukikuukautta täyttää perustuslain velvoitteen tarjota mahdollisuus korkeakoulutukseen myös vähävaraisille opiskelijoille. Olisi käytännössä mahdotonta tarjota kaikille ajallisesti rajaton opintotuki, koska julkisista resursseista on riitettävä moneen muuhunkin jakokohteeseen kuin koulutuksen yhtäläiseen mahdollistamiseen.

¹⁵⁷ HE 226/1993 vp, s. 4, 7, 9.

¹⁵⁸ Viuhko 2006, s. 37.

Tarveharkintaisuudella tarkoitetaan opiskelijan tulojen seuranta. Opintotukeen liittyy nk. vapaan tulon raja, jolla tarkoitetaan euromääräisesti määriteltyä rajaa, johon asti opiskelija voi saada ansio- tai pääomatuloa menettämättä oikeuttaan opintotukeen (opintotukilaki 17§). Opiskelijan tuloja tarkastellaan vuosittain, jolloin opiskelijan saamat ansio- ja pääomatulot lasketaan yhteen. Tuloraja on alhaisempi kuukaudelle, jolloin opintotukea on nostettu kuin tuettomalle kuukaudelle. Tuellista kuukautta kohden opiskelijan vapaan tulon raja on 660 euroa ja tuetonta kuukautta kohden 1970 euroa. Tulorajoja korotettiin vuoden 2008 alusta alkaen. Tarveharkintaisuuden taustalla on tavoite kohdentaa opintotuki nimenomaan niille, jotka sitä eniten tarvitsevat ja näin ollen täyttää perustuslain 16.2 §:n asettama edellytystä. Opintotuki ei siten ole opiskelusta maksettavaa ”palkkaa”.

4.5 Koulutuksen periytyvyys

Korkeasti koulutettujen sosio-ekonomista taustaa on tutkittu eri maissa melko paljon. Tutkimuksissa on pääsääntöisesti todettu, että koulutus, erityisesti korkeakoulutus, on periytyvää. Koulutuksen periytyvyydellä tarkoitetaan sitä, että vanhempien koulutustaso heijastuu lapsen koulutusvalintoihin ja menestykseen opinnoissa. OECD:n tutkimuksessa on todettu, että oppilaat, joiden vanhemmat ovat hyvin koulutettuja ja varakkaita, pärjäävät koulutuksessaan muita paremmin ja hakeutuvat myös muita useammin korkeakoulutukseen. Myös ns. huippuälykkäät lapset ovat yleensä perheistä, joilla on niin koulutusta kuin varallisuutta.¹⁵⁹

Poikkeuksina huippuälykkäiden oppilaiden sosio-ekonomisen taustan vertailussa ovat Euroopan maista Suomi ja Itävalta, joissa vaatimattomista oloista olevilla opiskelijoilla on OECD:n tutkimuksen mukaan muita maita paremmat mahdollisuudet yltää huippusuoriin. Toki koulutuksen periytyvyyttä näissäkin maissa esiintyy, mutta ero hyväosaisten ja huonompiosaisten nuorten välillä ei ole yhtä suuri kuin muissa OECD-maissa.¹⁶⁰ Voidaan pohtia, onko Suomen maksuttomalla koulutuksella ja laajoilla opintososiaalisilla etuuksilla yhteyttä tutkimustuloksiin. Toisaalta maksutonta koulutusta ja opintososiaalisia etuuksia ei voitane pitää ainoana syynä, sillä samaa tulosta ei saatu muista maksuttoman

¹⁵⁹ OECD 2009, s. 84.

¹⁶⁰ OECD 2009, s. 86.

koulutuksen maista, kuten esimerkiksi Ruotsista. Todennäköisesti tulokseen ovat vaikuttaneet monet eri tekijät.

Erilaisilla opintososiaalisten etuuksien malleilla on kuitenkin kiistatta vaikutusta vähävaraisten opiskelijoiden hakeutumiseen korkeakoulutukseen. On muun muassa todettu, että lainamallit ovat tehokkaita keski- ja suurituloisten parissa, mutta tehottomia motivoimaan vähävaraisia opiskelijoita. Varattomien opiskelijoiden kohdalla suorat tuet toimivat paremmin.¹⁶¹ Lainan ottaminen on vähävaraiselle aina suurempi riski kuin hyvin toimeentullevalle, joka ei välttämättä lainaa tarvitsekaan.

Maksutonta koulutusta on eräissä puheenvuoroissa kritisoitu siitä, ettei se aukottomasti takaa tasa-arvon toteutumista ja poista koulutuksen periytyvyyden vaikutusta, vaikka näin voisi olettaa.¹⁶² Koulutuksen periytyvyyttä esiintyy myös maksuttoman koulutuksen maissa. On kuitenkin kyseenalaista esittää, että maksujen käyttöönotolla tilanne ei entisestään heikentyisi. Yleisesti hyväksyttynä tavoitteena lienee, että tasa-arvo toteutuu mahdollisimman laajasti. Onkin paradoksaalista perustella maksujen käyttöönottoa toteamalla, että maksut eivät heikennä tilannetta, koska maksuttomuuskaan ei takaa täyttä täysimääräisesti tasa-arvon toteutumista.

¹⁶¹ OECD 2009, s. 243.

¹⁶² Henttonen 2008, s. 32.

5 Erilaiset lukukausimaksumallit

5.1 Perinteiset lukukausimaksut

5.1.1 Yleisin maksullisuuden malli

Perinteiset lukukausimaksut ovat maksullisen koulutuksen yleisin malli. Lukukausimaksuilla tarkoitetaan mallia, jossa opiskelija maksaa kunkin lukuvuoden alussa tietyn summan korvauksena saamastaan opetuksesta tulevana vuonna. Lukukausimaksut ovat perinteisessä muodossaan käytössä suuressa osassa maita, vaikka joitain eroavaisuuksia sovelluksissa löytyy.¹⁶³ Lukukausimaksujen kerääminen jokaisen lukuvuoden alussa aiheuttaa opiskelijalle kerralla suuren taloudellisen rasituksen, joka voi estää korkeakoulutukseen hakeutumisen tai siellä pysymisen.

Perinteiset lukukausimaksut eivät ole saaneet juurikaan kannatusta suomalaisessa keskustelussa, sillä niiden voidaan katsoa suorimmin vaikuttavan vähävaraisten mahdollisuuksiin osallistua korkeakoulutukseen. Hieman yllättävänä avauksena voidaan pitää opetusministeriön työryhmäjulkaisua 11/2010, jonka liitteissä yhtenä mahdollisena mallina visioidaan lukukausimaksujen käyttöönottoa kaikille opiskelijoille. Liitteessä arvioidaan lukukausimaksujen sitouttavan opiskelijoita paremmin opintoihinsa ja nopeuttavan valmistumista. Maksuilla kerätyllä lisärahoituksella voisi työryhmän mukaan parantaa korkeakoulujen opettaja-opiskelijasuhdelukua sekä helpottaa kansainvälisen liikkuvuuden hallintaa. Malli koetaan sosiaalisesti oikeudenmukaiseksi siinä mielessä, että opiskelija maksaisi korkeakoulutuksesta saamastaan hyödyistä.¹⁶⁴

Mahdollisina haittoina työryhmä tunnustaa maksujen todennäköisesti johtavan opiskelijoiden eriarvoistumiseen. Lisäksi malli voisi toimia opintojen nopeuttamistavoitteen vastaisesti pakottamalla opiskelijat töihin maksuista selvitäkseen. Maksuttomuuden periaatteesta luopumisen katsotaan mahdollistavan maksullisuuskeskustelun laajentumisen myös toiselle asteelle. Liitteen päätelmistä huolimatta työryhmä mainitsee, että se ei esitä maksuttomu-

¹⁶³ Ks. Esim. Tuition Fees in Europe 2007/ 2008.

¹⁶⁴ OPM 11/2010, s. 60.

den periaatteesta luopumista ja viittaa hallitusohjelman linjauksiin.¹⁶⁵ Nojaaminen vallitsevaan poliittiseen kantaan antaa ymmärtää, että mikäli poliittinen tahto muuttuu, on maksullisuuden käyttöönotto mahdollista.

5.1.2 Lukukausimaksukokeilu EU- ja ETA-maiden ulkopuolisille opiskelijoille

Puhtaasta maksuttoman koulutuksen periaatteesta on Suomessa jo luovuttu, vaikka suomalaisille opiskelijoille lukukausimaksuja ei olekaan säädetty. Vuoden alussa 2010 voimaan tulleeseen uuteen yliopistolakiin nimittäin sisältyy lukukausimaksukokeilu Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille. Yliopistolain 10 §:n mukaan yliopisto voi periä maksuja vieraskieliseen ylempään korkeakoulututkintoon jotta voidaan koulutusohjelmaan hyväksytyiltä. Maksun perimisen edellytyksenä on, että yliopistolla on apurahajärjestelmä, jolla voidaan tarvittaessa tukea maksulliseen maisteriohjelmaan osallistuvia. Maksua ei kuitenkaan voida periä Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvan valtion kansalaiselta eikä sellaisen valtion kansalaiselta, joka yhteisön lainsäädännön tai yhteisöä sitovan sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen. Maksua ei myöskään peritä niiltä, joilla on ulkomaalaislain (301/2004) mukainen oikeus pysyvään oleskeluun Suomessa. Yliopistolain voimaanpanolain (559/2009) 1 §:stä ilmenee, että kyseessä on kokeilu, joka on voimassa vuoden 2014 loppuun.

Kokeilun piiriin ovat hakeutuneet Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Tampereen, Oulun, Turun ja Vaasan yliopistot sekä Lappeenrannan teknillinen yliopisto ja Aalto-yliopisto. Eniten maksullisia maisteriohjelmiä tarjoaa Aalto-yliopisto, jonka maisteriohjelmissä 46 on maksullisia (Opetusministeriön asetus yliopistojen väliaikaisesti maksullisista koulutusohjelmissä 24.2.2010). Ammattikorkeakouluista noin kymmenen tarjoaa kukin muutamaa ylempää ammattikorkeakoulututkintoa maksullisena (Opetusministeriön kirje 24.2.2010).

Yliopistolakiin kirjattu säännös on huomattava poikkeus suomalaisen koulutuspolitiikan aiempaan linjaan, joka on korostanut kaikille avoimen, maksuttoman korkeakoulutuksen tärkeyttä. Kirjaus perustuu Vanhasen II hallitusohjelmaan, jossa suunnitellulla tavalla lukukausimaksukokeilu pitkälti toteutettiin. Kokeilu on herättänyt paljon kysymyksiä perustuslain tulkinnasta niin koulutuksen maksuttomuuden edellytyksen kuin yhdenvertaisuus-

¹⁶⁵ OPM 11/2010, s. 57, 60.

vaatimuksenkin osalta. Lukukausimaksukokeilu asettaa yksilöt eriarvoiseen asemaan kansalaisuutensa perusteella. Tällainen syrjintä on eksplisiittisesti kielletty perustuslain 6 §:ssä.

Käsitellessään uutta yliopistolakia, perustuslakivaliokunta joutui ottamaan kantaa usean lainkohdan perustuslainmukaisuuteen. Yhtenä kiistanalaisena kysymyksenä oli lukukausimaksukokeilun eriarvoistava vaikutus. Perustuslakivaliokunnan mukaan säännöksellä asetetaan EU- ja ETA-valtioiden kansalaiset muiden ulkomaiden kansalaisia edullisempaan asemaan. Valiokunta tulkitsee, että sääntely liittyy Suomea Euroopan yhteisön jäsenenä sitoviin säädöksiin ja velvoitteisiin ja rakentuu vastavuoroisuuden varaan. Tätä on valiokunnan käytännössä pidetty perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisena hyväksyttävänä syynä ehdotetun kaltaiselle kansalaisuuteen perustuvalla erottelulla.

Valiokunnan mielestä myös Suomessa vakinaisesti asuvilla ulkomaalaisilla on sellaiset siteet Suomeen, ettei heiltäkään tule periä pykälässä tarkoitettua maksua. Tämä säännös on valiokunnan mukaan omiaan myötävaikuttamaan yksilön mahdollisuuksiin saada myös muuta kuin perusopetusta vähävaraisuuden estämättä ja toteuttaisi siten julkiselle vallalle perustuslain 16 §:n 2 momentissa asetetun velvollisuuden toteutumista.¹⁶⁶

Lakitekstissä todetaan, että lukukausimaksukokeilun toteuttamisen edellytyksenä on apurahajärjestelmä, jolla voidaan tarvittaessa tukea maksulliseen maisteriohjelmaan osallistuvia. Voidaanko tämä yleistää siten, että lukukausimaksut ylipäättään ovat perustuslain kannalta hyväksyttäviä, kunhan luodaan riittävä stipendijärjestelmä? Tällainen tulkinta lienee hätiköity, eikä sitä voi sellaisenaan yleistää suomalaisiin tai muihin EU- tai ETA-maiden opiskelijoihin. Perustuslakivaliokunta ei yllättäen ota kysymykseen lausunnossaan kantaa.

Valiokunta keskittyy lausunnossaan lukukausimaksukokeilun yhdenvertaisuusnäkökulmaan. Tämän osalta valiokunnan kanta antaa ymmärtää, että suomalaisilla ja muilla EU-kansalaisilla, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen myötä, on perusoikeus, joka edellyttää sellaista järjestelyä, joka turvaa yhtäläisen mahdollisuuden koulutukseen. Muiden kuin EU- ja ETA-maiden kansalaisten osalta opintomaksut voitaisiin säätää, koska he eivät kuulu perustuslain turvaamaan oikeuden piiriin samalla tapaa kuin ETA-maiden kansalaiset. Jälkimmäisen tulkinnan osalta voidaan pitää kiistanalaisena sitä, etteivät perusoikeudet

¹⁶⁶ PeVL 11/2009 vp, s. 7.

koskisi kaikkia, myös EU- ja ETA-alueen ulkopuolisia kansalaisia. Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen myötä oikeuksien soveltamisalan nimenomaan todettiin laajentuneen kaikkiin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleviin.

Mielenkiintoinen huomio perustuslakivaliokunnan lausunnosta on se, että valiokunta ei lausu juuri mitään maksuttoman koulutuksen periaatteesta sinänsä, vaan keskittyy yhdenvertaisuusnäkökulmaan. Lausunnossa todetaan kyllä, että mikäli henkilö asuu vakituisesti Suomessa, ei häneltä tulisi periä maksua ja viitataan perustuslain 16.2 §:ään. Täysin samansisältöinen kannanotto löytyy valiokunnan lausunnosta 13/2009 vp, joka arvioi ammatikorkeakoululain muutosta. Perustuslakivaliokunnan lausuntojen valossa voitaneen todeta, että valiokunta ei ota selkeää ja yksiselitteistä kantaa säännöksen tulkintaan.

Jos katsotaan, että Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevaksi lasketaan vain Suomessa asuvat, ei PL 16.2 § koskisi sellaisia henkilöitä, jotka tulevat Suomeen vain saadakseen tietyn yhteiskunnan tarjoaman palvelun, tässä tapauksessa koulutuksen. Tulkinta on sinänsä kaipa, mutta vastaavia asumiseen perustuvia vaatimuksia on säädetty myös tiettyjen sosiaaliturvaetuksien saamiseksi.¹⁶⁷ Samanlainen asumiseen perustuva rajausta on tehty opintotuen osalta, joka on keskeinen elementti koulutukseen pääsyn *yhtäläisen mahdollisuuden* toteuttamisessa. Järjestelmän yhtenäisyyden vuoksi voidaan pitää perusteltuna, että jos maksutonta koulutusta rajataan, tehdään se samoilla perusteilla kuin opintotuen osalta on aiemmin tehty.

5.2 Eurooppalaista vertailua lukukausimaksulainsäädännöstä

5.2.1 Pohjoismainen malli

Pohjoismaita on vuosikymmenten ajan yhdistänyt samansuuntainen tasa-arvoisia lähtökoh-
tia korostava hyvinvointivaltioajattelu. Tämä näkyy myös koulutuksen järjestämisessä. Suomen lisäksi Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa korkeakoulutus on pääsääntöisesti maksutonta. Opiskelijat maksavat yleensä vain ylioppilaskunnan jäsenmaksun kirjautuessaan yliopistoon.

¹⁶⁷ Ks. Suomessa asumisen määrittelystä laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 1573/1993 3-3 a §.

Ruotsin korkeakoulut eivät peri lukukausimaksuja. Maksuton koulutus turvataan korkeakouluasetuksessa (Högskolefördordning 1993:100 10§: avgiftsfri utbildning). Perustuslain tasoista säädöstä oikeudesta korkeakoulutukseen ei ole säädetty. Koulutuksen maksuttomuus on Ruotsissa sidottu valtion tuen saantiin: jos korkeakoulu haluaa saada valtion tukea, se ei saa kerätä lukukausimaksua opiskelijalta (esim. Lag om yrkeshögskolan 2009.128 9.1§). Käytännössä mikään korkeakoulu ei peri lukukausimaksuja.¹⁶⁸

Myös Norjassa korkeakoulutus on maksutonta. Julkiset yliopistot eivät saa lain mukaan periä lukukausimaksuja opiskelijoilta. Tästä perussäännöstä voi kuitenkin tehdä yksittäisiä poikkeuksia ministeriön myöntämällä luvalla (Lov om universiteter og høyskoler av 1. april 2005, nr.15, § 7-1.1).¹⁶⁹ Yksityiset yliopistot voivat periaatteessa periä maksuja, mutta tällöin ne menettävät valtion tuen (§ 7-1.2). Kuten Ruotsissa myös Norjassa sekä julkisten että yksityisten korkeakoulujen opetus on käytännössä opiskelijalle maksutonta.¹⁷⁰

Suomessa ja Norjassa opiskelija liittyy automaattisesti ylioppilaskunnan jäseneksi kirjautuessaan yliopistoon. Ylioppilaskunnat perivät jäseniltään vuosittaista maksua, joka käytetään opiskelijapalveluiden ja edunvalvonnan järjestämiseen.¹⁷¹ Mietinnän arvoista on, kuinka suuri kyseinen ylioppilaskunnan jäsenmaksu voi olla ilman, että se katsotaan opiskelijalle lukukausimaksua vastaavaksi rasitteeksi.

Tanskassa ei pääsääntöisesti peritä lukukausimaksuja eikä myöskään pakollisia ylioppilaskunnan jäsenmaksuja. Maksuttomaan koulutukseen ovat kuitenkin oikeutettuja vain Euroopan unionin (EU) ja Euroopan talousalueen (ETA) jäsenmaiden kansalaiset. Muualta tulevat opiskelijat joutuvat maksamaan lukukausimaksun, jonka suuruus vaihtelee korkeakoulusta ja opiskeltavasta tutkinnosta riippuen 6000 ja 16 000 euron välillä. Yliopistot ja Tanskan opetusministeriö myöntävät stipendejä erityisen ansioituneille kansainvälisille opiskelijoille.¹⁷²

¹⁶⁸ Tuition Fees in Europe 2007/2008.

¹⁶⁹ Alkuperäinen norjankielinen pykälä: § 7-1. (1) Statlige universiteter og høyskoler kan ikke kreve egenbetaling fra studenter for ordinære utdanninger som fører frem til en grad eller yrkesutdanning. Departementet kan i særskilte tilfeller, etter søknad, godkjenne unntak fra denne bestemmelse.

¹⁷⁰ Tuition Fees in Europe 2007/2008.

¹⁷¹ Förordning (1983:18) om studerandekårer, nationer och studentföreningar vid universitet och högskolor 4§, 10§; Ylioppilaskunta-asetus 116/1998 vp, 4§; European Commission: Key topics in education, Vol 1, s. 42.

¹⁷² Tuition Fees in Europe 2007/2008; www.studyindenmark.dk/tuition-and-scholarships. 22.4.2010.

Lukukausimaksujen kerääminen EU:n ja ETA-maiden ulkopuolisilta opiskelijoilta on hyvin vastaavanlainen järjestely kuin Suomen lukukausimaksukokeilu.

5.2.2 Saksan malli

Saksassa haluttiin usean vuosikymmenen ajan vaalia humboldtilaista sivistysyliopiston perinnettä, jonka mukaan kaikilla tulee olla oikeus korkeakoulutukseen ja sivistykseen. Opiskelu oli ilmaista eikä sitä rajoitettu ajallisesti. Suurten opiskelijamäärien ja heikon rahoituksen vuoksi monet yliopistot kuitenkin joutuivat taloudellisesti ahtaalle ja keskustelu lukukausimaksujen käyttöönotosta lisääntyi 2000-luvun alusta alkaen.¹⁷³ Lopulta kuuden osavaltion aloitteesta perustuslakituomioistuin kumosi lukukausimaksujen keräämistä koskevan kiellon vuonna 2005. Saksan valtiosääntötuomioistuin totesi päätöksessään, ettei liittovaltiolla ollut oikeutta rajoittaa yliopistojen oikeutta kerätä lukukausimaksuja.¹⁷⁴ Saksan osavaltioilla on vahva itsehallinto ja ne voivat päättää muun muassa koulutuspolitiikastaan itse.

Huolimatta valtiosääntöoikeuden päätöksestä jotkut osavaltiot pitävät edelleen kiinni maksuttomasta koulutuksesta. Niissä osavaltioissa, joissa maksuja kerätään, summat vaihtelevat 100 euron ja 600 euron välillä lukukautta kohden. Perinteisten lukukausimaksujen lisäksi muutamassa osavaltiossa opiskelija joutuu maksamaan lukukausimaksuja, mikäli hänen opintonsa venyvät reilusti yli tavoiteajan tai jos hän aloittaa valmistuttuaan uuden tutkinnon suorittamisen.¹⁷⁵

Yliopistot ovat lisänneet maksujen kattavuutta vähitellen. Aluksi maksuja kerättiin vain pitkään opiskelevilta, vierailevilta opiskelijoilta ja tiettyihin maisteriohjelmiin osallistuvilta. Sittemmin maksuja on säädetty myös perustutkintoa suorittaville opiskelijoille. Kuten muissakin maissa, myös Saksassa opiskelijat maksavat erilaisia kirjautumismaksuja kuten ylioppilaskunnan jäsenmaksua tai maksuja opiskelijapalveluista. Myös sairausvakuutus on pakollinen kulu jokaiselle opiskelijalle.¹⁷⁶

¹⁷³ Martin Spiewak s. 109; The Guardian 13.11.2003.

¹⁷⁴ Saksan valtiosääntötuomioistuimen päätös (Bundesverfassungsgericht) 26.1.2005.

¹⁷⁵ Tuition Fees in Europe 2007/2008.; www.studis-online.de/StudInfo/Gebuehren/tuition_fees. 18.4.2010.

¹⁷⁶ www.daad.de/deutschland/wege-durchs-studium/kosten. 18.4.2010.

Erilaiset rajoitukset opintoajoissa tai tutkinnoissa vastaavat Suomessakin keskustelussa esillä ollutta opintosetelimallia. Opintosetelimallin mukaan opiskelija saisi opiskella tietyn aikaa ilman maksuja, mutta jos hän ei valmistuisi ajoissa, alkaisi yliopisto periä lukukausimaksua. Samoin henkilö, joka suorittaisi useamman tutkinnon, olisi velvollinen maksamaan opinnoistaan ensimmäisen tutkinnon jälkeen.

5.2.3 Ranskan ja Espanjan mallit

Ranskan koulutusta sääntelevä laki *Le Code de l'éducation* korostaa jokaisen kansalaisen oikeutta koulutukseen niin perus- kuin jatkokoulutuksessakin (Titre 1er, Chapitre 1er, Article L1111-1.4)¹⁷⁷. Maksuton julkinen koulutus mainitaan jokaisen oikeutena (Titre III: Chapitre II: La gratuité de l'enseignement scolaire public). Mahdollisuus koulutukseen on haluttu turvata jokaiselle ranskalaiselle nuorelle riippumatta sosiaalisesta asemasta, kulttuurista tai asuinpaikasta (Article L1111-1.7). Huomionarvoista kuitenkin on, että oikeus on lain mukaan nimenomaan kansalaisella, ei kaikilla.

Maksuttoman koulutuksen vaatimus toteutetaan korkeakoulutuksessa siten, että Ranskan valtiolliset yliopistot eivät peri lukukausimaksuja. Opiskelijat maksavat kuitenkin kirjautumismaksua yliopistoon. Yksityisissä yliopistoissa opiskelijat maksavat kirjautumismaksun lisäksi lukukausimaksua opetuksesta.¹⁷⁸ Opiskelijoille on olemassa tukijärjestelmiä, joiden avulla katetaan maksukustannuksia. Tuen määrä riippuu opiskelijan taloudellisesta asemasta, mutta myös opintomenestyksellä on vaikutusta (Article L1111-1.5).

Arvostetut *grand école* -korkeakoulut perivät huomattavasti korkeampia lukukausimaksuja kuin tavalliset yliopistot. Lukukausimaksujen määrä vaihtelee hieman koulutusasteen mukaan. *Grand école* -korkeakouluissa opiskelu voi jopa maksaa 7500 euroa vuodessa.¹⁷⁹

Ranskan hallitus on säätänyt rajoituksia valtiollisten yliopistojen keräämille kirjautumismaksuille. Rajoitusten heikentämisestä keskustellaan, koska huonossa taloustilanteessa

¹⁷⁷ Alkuperäinen ranskankielinen artikla: Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté.

¹⁷⁸ Tuition Fees in Europe 2007/2008.

¹⁷⁹ Tuition Fees in Europe 2007/2008.

valtio haluaa yliopistojen ottavan suuremman vastuun rahoituksestaan. Samalla yliopistojen autonomiaa on tarkoitus lisätä.¹⁸⁰

Espanjan perustuslain mukaan jokaisella on oikeus koulutukseen (La constitución Española la 27 diciembre de 1978, Artículo 27). Perustuslaissa mainitaan suoraan oikeus vain maksettomaan *perusopetukseen*, ei ylemmän tasoiseen opetukseen. Erillisessä oikeutta koulutukseen sääntelevässä laissa kuitenkin todetaan, että jokaisella on oikeus myös perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen riippumatta sosiaalisesta tai taloudellisesta asemasta (Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación, Artículo 1.2). Säännöksestä huolimatta espanjalaiset yliopistot keräävät opiskelijoiltaan sekä rekisteröitymismaksua (*tasas de registro*) että lukukausimaksua opetuksesta (*tasas de matriculación*).¹⁸¹ Julkisissa yliopistoissa lukukausimaksujen suuruus vaihtelee 500 ja 900 euron välillä, yksityisissä yliopistoissa maksut voivat olla jopa 6000 euroa vuodessa.¹⁸² Jokaisen mahdollisuus korkeakoulutukseen pyritään turvaamaan tarveperustaisilla tuilla ja stipendeillä (Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades, Artículo 45.4).

5.2.4 Englannin malli

Englannissa lukukausimaksuja kerätään lähtökohtaisesti kaikilta, niin oman maan kansalaisilta kuin ulkomaalaisiltakin. Lukukausimaksut otettiin laajasti käyttöön vuonna 1998 (Teaching and Higher Education Act 1998). Euroopan unionin jäsenmaiden kansalaiset maksavat kuitenkin yleensä huomattavasti edullisempaa lukukausimaksua kuin EU:n ulkopuolelta tulevat.

Useat yliopistot tarjoavat stipendejä erityisen ansioituneille opiskelijoille, joilla ei muuten olisi varaa opiskella korkeakoulussa. Opiskelijalla on mahdollisuus hakea myös opintolainaa lukukausimaksuja varten. Valtio voi myöntää lainaksi lukukausimaksua vastaavan summan, joka maksetaan suoraan yliopistolle. Opiskelija on velvollinen maksamaan lainan

¹⁸⁰ www.french-property.com/guides/france/public-services/higher-education. 9.4.2010.

¹⁸¹ European Commission: Key topics in education, Vol 1, s. 41–42.

¹⁸² Tuition Fees in Europe 2007/2008.

takaisin valtiolle valmistuttuaan.¹⁸³ Järjestely mahdollistaa lukukausimaksujen maksamisen käytännössä vasta opintojen jälkeen, kun opiskelija on siirtynyt työelämään.

Valtio on asettanut julkisten yliopistojen lukukausimaksuille tietyn ylärajan, joka oli vuonna 2009 3 145 puntaa vuodessa alemmasta yliopistotutkinnosta. Lukukausimaksujen ylärajan nostaminen vaatii sekä parlamentin ala- että ylähuoneen hyväksynnän.¹⁸⁴ Yksityisten yliopistojen lukukausimaksut voivat olla jopa 16 000 puntaa vuodessa.¹⁸⁵ Yksityisten yliopistojen status ja sijoitus erilaisilla ranking-listoilla vaikuttaa perittävien lukukausimaksujen suuruuteen.

5.2.5 *Yhteenvedo Euroopan lukukausimaksutilanteesta*

Pääosassa Euroopan maita yliopistot keräävät lukukausimaksuja, lähinnä vain Pohjoismaat pitävät edelleen kiinni maksuttomasta korkeakoulutuksesta. Poliittinen keskustelu on kuitenkin muuttunut myös Pohjoismaissa. Hyvänä esimerkkinä tästä on ulkomaalaisille säädetty tai suunnitteilla olevat maksut. Selvää on, että viime vuosikymmeninä maksuja on alettu kerätä yhä enemmän, useammassa maassa ja laajemmalla joukolla.

Bolognan prosessi ja Euroopan korkeakoulutuksen harmonisointi on vaikuttanut osaltaan lukukausimaksujen kehitykseen. Yhtenäisessä korkeakoulukentässä voidaan pitää ongelmallisena, että osassa Euroopan maissa lukukausimaksuja kerätään ja osassa ei. Yksi vaihtoehto lisätä yhtenäisyyttä olisi toki myös se, että lukukausimaksut lakkautettaisiin kaikissa maissa. Viime vuosien kehityksen ja taloudellisen tilanteen valossa ajatus on kuitenkin melko epärealistinen.

Harvassa maassa on säädetty perustuslain taseoisia rajoituksia koulutuksen maksullisuudelle. Espanjan perustuslaki kyllä tunnustaa oikeuden koulutukseen, mutta ei oikeutta maksuttomaan korkeakoulutukseen. Alemman taseoisia säännöksiä ja rajoituksia lukukausimaksujen keräämiselle kuitenkin on säädetty muun muassa Ranskassa ja Englannissa. Huomattavaa on, että säännökset koskevat yleensä vain julkisia yliopistoja. Ruotsissa ja Norjassa

¹⁸³ www.direct.gov.uk/en/EducationAndLearning/UniversityAndHigherEducation/StudentFinance. (18.4.2010)

¹⁸⁴ Department for Education and Skills: Student fees regulations 2007, Explanatory memorandum no. 778; Tuition fees in Europe 2007/2008.

¹⁸⁵ Tuition fees in Europe 2007/2008.

tosin säännellään myös yksityisten korkeakoulujen mahdollisuutta kerätä maksuja, sillä valtion tuki on sidottu maksuttomuuden ylläpitämiseen.

Vertailussa on ollut hämmentävää huomata, miten vahvasti Suomen perustuslaki turvaa oikeutta perusopetuksen jälkeiseen koulutukseen verrattuna muihin maihin (PL 16.2§). Edes muut pohjoismaat eivät ole säätäneet asiasta yhtä tiukasti tai yhtä korkealla hierarkian tasolla. Näin siitäkin huolimatta, että erityisesti Pohjoismaissa jokaisen tasavertainen mahdollisuus koulutukseen on yleisesti tunnustettu yhteiskunnallinen tavoite. Tämä käy ilmi muun muassa opintotukijärjestelmistä Pohjoismaissa.¹⁸⁶

Perinteisten lukukausimaksujen lisäksi Euroopan maissa on käytössä myös useita erilaisia maksullisuuden malleja. Esimerkkinä voidaan mainita joissakin Saksan osavaltioissa käytössä olevat ”opintojen viivästysmaksut” tai Englannin lainamalli, joka mahdollistaa lukukausimaksujen maksamisen vasta opintojen jälkeen.

5.3 *Koulutussetelimalli*

5.3.1 *Koulutussetelimallin määrittely*

Korkeakoulutuksen rahoituskeskustelussa yhtenä rahoituksen mallina on esitetty ns. koulutusseteleitä (voucher). Euroopassa koulutusseteleiden käyttöönottoa on harkittu muun muassa Alankomaissa, jossa mallia on myös testattu 2000-luvulla.¹⁸⁷ Koulutussetelimalli on ollut esillä myös suomalaisessa lukukausimaksukeskustelussa.¹⁸⁸

Nk. voucher-ajattelua on esiintynyt jo 1700-luvulla, jolloin Adam Smith esitti, että motivaation lisäämiseksi yksilöiden tulisi maksaa ainakin osa koulutuksen kustannuksista, mutta samalla tulisi tukea niitä, jotka eivät omilla varoillaan tähän pysty. Ajatusta kehitteli eteenpäin Thomas Peine: hän ehdotti vuonna 1791, että Englannin valtio myöntäisi jokaiselle oppilaalle kuuden vuoden koulutusta varten koulutustuen (education allowance), jonka voisi käyttää haluamansa koulutuksen hankkimiseen. Nykyinen koulutussetelin käsite pohjautuu Milton Friedmanin ajatuksiin vuodelta 1955, jolloin hän esitti jokaiselle oppi-

¹⁸⁶ Ks. Esim. www.regjeringen.no ->educational support. 18.4.2010.

¹⁸⁷ Ks. lisää Haapamäki – Kajaste - Sund 2009, s. 81–85.

¹⁸⁸ Ks. Esim. Raivio 2007 ja OPM:n työryhmäraportti 11/2010.

laalle jaettavaksi yksinkertaisen setelin, joka oikeuttaisi kaikille samansuuruiseen tukeen.¹⁸⁹

Koulutussetelillä tarkoitetaan etuutta, jolla yksilö maksaa osan koulutuksensa kuluista. Koulutusseteli on laskennallinen summa, jonka opiskelija saa valtiolta. Opiskelija voi käyttää ”setelin” vain tietyn palvelun, koulutuksen, ostamiseen. Koulutussetelin hyöty koituu sen saajalle, yliopistolle tai muulle korkeakoululle. Koulutusseteli on luonteeltaan henkilökohtainen etuus, jota ei voi siirtää toisen yksilön käytettäväksi eikä muun korkeakoulun hyödyksi kuin sen, jossa opiskelija päättää opiskella.

Terminä ”koulutusseteli” tai ”voucher” luo mielikuvan euromääräisestä paperilipukkeesta, josta käytännössä ei ole kysymys. Koulutussetelimalli on valtion rahoittama tai tukema ”opiskeluoikeus”, joka on voimassa tietyn ajan.¹⁹⁰

Koulutusseteli on opiskelijan kannalta vaikutuksiltaan hyvin vastaava kuin opintoajan rajuus, mutta korkeakoulujen kannalta opiskelijan valinnoilla ja markkinaohjautuvuuden lisääntymisellä on suurempi merkitys. Jos korkeakoulujen rahoitus perustuisi vahvasti siihen, kuinka moni opiskelija käyttää setelinsä kunkin yliopiston hyväksi, tarkoittaisi se merkittävää muutosta nykyisiin rahoitusperusteisiin, ainakin yliopistojen perusrahoituksen osalta.

Kilpailussa opiskelijoiden seteleistä yliopistojen tulisi markkinoida itseään nykyistä voimakkaammin. Tämä vaatisi tiukennettua julkisen vallan suorittamaa valvontaa sen varmistamiseksi, että korkeakoulut todella tarjoavat, mitä lupaavat. Luotettava koulutusohjelmien arviointijärjestelmä olisi mallin toimimisen kannalta välttämätön.¹⁹¹

OPM:n työryhmäraportin 11/2010 liitteessä koulutussetelimallin hyödyiksi katsotaan muun muassa opintojen todennäköisempi suorittaminen tavoiteajassa lukukausimaksun uhalla ja opiskelijan valinnanvapauden sekä yliopistojen välisen kilpailun lisääntyminen. Lisääntyneellä kilpailulla olisi työryhmän mukaan koulutuksen laatua lisäävä vaikutus. Koulutussetelimalli olisi myös mahdollista rakentaa siten, että se selkiyttäisi kaksiportaista tutkintojär-

¹⁸⁹ Haapamäki – Kajaste – Sund 2009, s. 80.

¹⁹⁰ Haapamäki – Kajaste – Sund 2009, s. 80–81.

¹⁹¹ Haapamäki – Kajaste – Sund 2009, s. 85–86.

jestelmää. Alemmasta tutkinnosta mahdollisesti säästyneet setelit voisi hyödyntää ylemmän tutkinnon suorittamiseen.¹⁹²

Haittapuolena työryhmä näkee esimerkiksi yliopistojen rahoituksen vaikea ennakkoinnin, mallin vaatima monimutkaisen hallinnon ja sen tuottaman vähäisen lisähyödyn yliopistojen rahoitukseen verrattuna lukukausimaksuihin. Lisäksi mallin toteuttamisessa on lukuisia avoimia kysymyksiä muun muassa eri koulutusalojen välisten kustannuserojen huomioimisessa.¹⁹³

5.3.2 Koulutussetelimallin arviointia PL 16.2 §:n kannalta

Arvioitaessa koulutussetelimallia perustuslain 16.2 §:n kannalta, ei se ainakaan lähtökohdaisesti näyttäisi estävän tai heikentävän varattomien henkilöiden mahdollisuutta osallistua korkeakoulutukseen. Yhtäläinen mahdollisuus korkeakoulutukseen toteutunee, kun kukin opiskelija saa käyttöönsä samansuuruisen määrän koulutusseteleitä.

Huomionarvoisia seikkoja koulutussetelimallin mahdollisessa käyttöön otossa ovat eri koulutusaloille tyypilliset piirteet ja eri alojen erilainen työtaakka. Toiset opintoalat vievät enemmän aikaa kuin toiset monesta eri syystä. Tällaiset alojen väliset kuormitusvaihtelut tulisi voida huomioida koulutussetelimallin toteutuksessa, jotta aloille hakeutumiseen säilyisi yhtäläinen mahdollisuus. Koulutussetelien loppuessa opiskelija joutuu itse vastaamaan opintomaksujensa maksamisesta. Jos on olemassa aloja, joiden osalta koulutussetelit eivät yleensä riitä, ei tällaisille aloille todennäköisesti hakeudu varattomia opiskelijoita, ainakaan samassa määrin kuin paremmin toimeen tulevia.

Koulutusseteleiden osalta voidaan myös pohtia, onko malli vastoin elinikäisen oppimisen periaatetta. Kun setelit on käytetty, loppuu opiskelijan oikeus maksuttomaan koulutukseen. Käytännössä setelit sallisivat todennäköisesti yhden tutkinnon suorittamisen ja riittäisivät vain tutkinnon suorittamiselle lasketun tavoiteajan verran. Opiskelija kantaisi mallissa julkisen vallan sijasta riskin ”hukkainvestoinneista” eli epäonnistuneista koulutusvalinnoista, sillä mahdollisuutta toisen tutkinnon suorittamiseen ei olisi (maksuttomana). Voidaanko siis tulkita, että PL 16.2 § takaama oikeus täytyy sillä, että jokaiselle suodaan yksi

¹⁹² OPM 11/2010, s. 58.

¹⁹³ OPM 11/2010, s. 59.

ajallisesti rajattu mahdollisuus korkeakoulututkintoon? Vai tulisiko oikeuden olla ”jatkuvasti voimassa”?

Pohdinnassa voidaan hakea analogiaa opintotuen puolelta, joka on nykyjärjestelmässä keskeinen yhtäläisten koulutusmahdollisuuksien takaaja. Opintotuen osalta on säädetty, että tuen enimmäismäärä on 70 kuukautta. Lainsäätäjä on katsonut, että perustuslain vaatimus yhtäläisestä mahdollisuudesta voidaan täyttää 70 opintotukikuukauden aikana. Tämä viittaa siihen, että *yhtäläisen mahdollisuuden* rajaaminen ajallisesti on ollut sopusoinnussa perustuslain kanssa. On toki todennäköistä, että opintotukikuukausien rajaamisessa on ollut taustalla myös kansantalouden kestävyysargumentit: on talouden kannalta mahdotonta maksaa kaikille opiskelijoille rajattomasti opintotukea, eikä se ole valmistumiseen kannustamisen kannaltakaan perusteltua. Samaa perustelua voidaan käyttää itse koulutuksen osalta: hyvinvointivaltion uusien haasteiden edessä on kansantaloudellisesti mahdotonta sallia rajaton, maksuton opiskeluoikeus.

Oleennaista tutkimuksen kannalta on kuitenkin lähinnä se, että lainsäätäjä on katsonut perustuslain 16.2 §:n vaatimuksen täyttyvän 70 opintotukikuukauden kohdalla. On todennäköistä, että samalla logiikalla oikeutta maksuttomaan koulutukseen voidaan ajallisesti rajoittaa ilman perustuslaillista ristiriitaa. Yhtäläinen mahdollisuus korkeakoulutukseen ei siis näyttäisi olevan ajallisesti rajaton oikeus. Näin ollen opintoselitykseen eivät ajallisen tarkastelun osalta ole perustuslain 16.2 §:n vastaisia.

Koulutussetelimallin toteuttamisessa on monia vaihtoehtoja ns. puhtaasta mallista sellaiseen, joka sisältää vain joitain tiettyjä ominaisuuksia koulutussetelimallista. Malli on mahdollista toteuttaa niinkin, että koulutus ei sinänsä muutu maksulliseksi. Tämä tarkoittaisi lähinnä opintoaikojen rajausta muiden mallin elementtien jäädessä sovelluksen ulkopuolelle.¹⁹⁴

Opintoajan rajaus ei sellaisenaan ole koulutuksen maksullisuuden malli. Se kuitenkin tuo maksullisuuden korkeakouluihin, jos rajatun opintoajan ylittäneille määrätään nk. opintojen viivästysmaksut. Tämä on todennäköistä, mikäli opintoaikojen rajausmallin käyttööntoon päädytään. Syynä tähän on se, että niin yksilön kuin yhteiskunnankin kannalta on epä-tarkoituksenmukaista kieltää opintoajan ylittänyttä opiskelijaa suorittamasta tutkintoaan

¹⁹⁴ Haapamäki – Kajaste – Sund 2009, s. 90–91.

loppuun. Tällaisessa tilanteessa opiskelijan jo suorittamiin opintoihin käytetyt resurssit menevät hukkaan. Todennäköisempää siis on, että opiskelija saa jatkaa opintojaan maksamalla tavoiteajan ylittämistä koituvan maksun.

Jos mallista otettaisiin käyttöön sen puhdas versio markkinaohjautuvine koulutusvalintoineen, johtaisi se korkeakoulut hankalaan ja rahoituksellisesti epävarmaan asemaan. Kilpailun myötä korkeakoulujen jakautuminen ”eliittikorkeakouluihin” ja ”huonompiin korkeakouluihin” olisi todennäköinen kehityskulku.

5.4 Maisteriveromalli ja tulosidonnainen laina

5.4.1 Maisteriveron ja tulosidonnaisen lainamallin määrittely

Yksi tapa kerätä maksua koulutukseen osallistuvilta on säätää heitä koskeva kohdennettu vero eli ns. maisterivero (*graduate tax*). Bolognan prosessin myötä olisi parempi puhua kandidaattiverosta ja maisteriverosta tai yleisesti korkeakoulutusverosta. Maisterivero on kuitenkin termi, joka on esiintynyt suomalaisessa keskustelussa, joten selkeyden vuoksi sitä käytetään myös tässä.

Maisteriverolla tarkoitetaan kohdennettua, ansioihin suhteutettua veroa, jolla opiskelija maksaa osan koulutuksensa kustannuksista valmistumisensa jälkeen. Käytännössä malli vastaa paljolti nykyistä progressiivista verotusta. Erona kuitenkin on, että maisteriveroa maksaisivat ainoastaan koulutukseen osallistuneet, kun taas progressiivisessa ansiotuloverotuksessa kukin maksaa veroa tulojensa suuruuden mukaan koulutustasostaan riippumatta.

Maisteriveromalli muistuttaa läheisesti nk. tulosidonnaisen lainan (*income-contingent loan*) mallia. Tulosidonnaisen lainan mallissa valtio lainaa yksilölle koulutukseen tarvittavat varat, jotka yksilö maksaa takaisin valmistumisensa jälkeen ansioistaan riippuvina summina. Maksuvelvollisuus päättyy, kun laina on maksettu takaisin. Maisteriveron suhteen maksuvelvollisuus ei sen sijaan pääty tietyn ajan tai maksetun euromäärän jälkeen. Tulosidonnaisen lainan mallissa maksetaan suoraan palvelusta, kun taas maisteriveromallissa maksetaan koulutuksella saadusta hyödystä.¹⁹⁵ Maisterivero ei ole sellaisenaan käy-

¹⁹⁵ Henttonen 2008, s. 43–45.

tössä missään maassa, tulosidonnaisen lainan malli sen sijaan on käytössä muun muassa Iso-Britanniassa.

Maisteriveromallin harkinnassa on useita ratkaistavia kysymyksiä kuten se, miten suuri osa kustannuksista järjestelyllä halutaan kattaa, miten takaisinmaksu tapahtuu ja miten verojärjestelmää muutetaan, jotta maisterivero voidaan käytännössä toteuttaa. Arvioitavaksi tulee myös, vaikuttaako opintojen kesto, laajuus tai opintoala veron suuruuteen. Korkeakoulujen kannalta olennainen kysymys on, ohjautuisivatko maisteriveron tuotot niille kohdennetuna suoraan vai kerättäisiinkö ne yleisen verokertymän kautta ja jaettaisiin parlamentaarisin päätöksin vuosittain budjetin yhteydessä.

OPM:n työryhmäraportin 11/2010 liitteessä eritellään maisteriveron kaltaista tulosidonnaisen lainan mallia. Kyseisessä mallissa korkeakouluissa olisi käytössä lukukausimaksut, jotka valtio maksaisi korkeakouluille. Opiskelija korvaisi maksunsa valtiolle valmistumisen jälkeen veronluonteisena maksuna, jonka suuruus olisi sidottu hänen tuloihinsa. Mitä nopeammin opiskelija valmistuu, sitä pienempi on hänen opintomaksuistaan kertynyt velka. Työryhmä uskoo mallin motivoivan opiskelijoita valmistumaan nopeammin, jolloin opinnoista koitua taloudellinen rasite jää pienemmäksi.¹⁹⁶ Maisteriveron osalta tätä kannustinta ei ole, jos maksuvelvollisuus perustuu saatuun hyötyyn laskennallisen velkasumman kuittaamisen sijaan.

Tulosidonnaisen lainan hyödyiksi työryhmä laskee opintojen nopeutumisen lisäksi maksukyvyyn huomioimisen eikä vaikuttaisi opintojen aikaiseen toimeentuloon. Mallin huonoja puolia olisivat veron perimisen hankaluus siinä tilanteessa, jos opiskelija muuttaa valmistumisen jälkeen pois Suomesta sekä mahdollinen kannustin jättää opinnot loppuvaiheessa kesken välttääkseen velkataakan kasvamista esimerkiksi tilanteessa, jossa opiskelija on jo saanut työpaikan.¹⁹⁷

Tulosidonnaisen lainan mallia esitetään yhtenä vaihtoehtoisena mallina myös Euroopan komission raportissa 3/2004. Sen mukaan tulosidonnainen laina on omiaan pienentämään

¹⁹⁶ OPM 11/2010, s. 59.

¹⁹⁷ OPM 11/2010 s. 59.

tavalliseen markkinaperusteiseen opintolainaan liittyviä riskejä ja näin ollen mahdollistaa koulutuksen saatavuuden myös vähävaraisille.¹⁹⁸

5.4.2 Maisteriveromallin ja tulosidonnaisen lainan arviointia PL 16.2 §:n kannalta

Maisteriveromalli on hyötykeskeinen, ei tutkintokeskeinen kuten koulutussetelimalli. Ajatus veron taustalla on vastaava kuin progressiivisen verotuksen taustaidea ylipäättään: se joka hyötyy enemmän, on kykenevä maksamaan myös enemmän veroa. Valmistuneen opiskelijan kannalta maisterivero ei toisi suurta muutosta nykytilanteeseen, ellei veron suuruus kasvattaisi hänen kokonaisveromääräänsä merkittävästi. Ei liene kohtuullista olettaa, että yksilö maksaisi nykyisen kaltaisen progressiivisen verotuksen lisäksi huomattavaa ylimääräistä summaa koulutuksestaan. Onkin kokonaisuuden kannalta ongelmallista, miten maisterivero voitaisiin integroida verojärjestelmään, jos samalla halutaan pitää kiinni nykyisen kaltaisesta progressiivisesta ansiotuloverotuksesta.

Yhtenä ongelmana maisteriveromallissa on, miten ulkomaille työskentelemään muuttavat henkilöt hoitavat maksuvelvollisuutensa. Tämä kritiikkiä aiheuttanut tilanne on sama kuin nykyjärjestelmässä: osa opiskelijoista suorittaa maksuttoman tutkinnon Suomessa, mutta ei jää valmistumisensa jälkeen osallistumaan yhteiskunnan rahoittamiseen verotuksen kautta. Tähän maisteriveromalli ei tarjoa selkeää ratkaisua.

Maisteriveron ja tulosidonnaisen lainamallin hyötynä on, että niissä maksun periminen kohdistuu valmistumisen jälkeisen aikaan. Tällöin mallit eivät ainakaan lähtökohtaisesti sulje pois vähävaraisten mahdollisuutta osallistua korkeakoulutukseen eivätkä näin ollen ole ainakaan huonoin maksullisuuden vaihtoehto perustuslain 16.2 §:n kannalta. Taloudellisen rasitteen ajoittuessa aikaan, jolloin yksilö on jo työelämässä, eivät mallit luo estettä opintojen aloittamiselle eivätkä rasita opiskelijaa kohtuuttomasti opintojen aikana. Näin ollen voidaan ajatella, että yhtäläinen mahdollisuus korkeakoulutukseen pääsyyn toteutuu.

On kuitenkin erotettava toisistaan maisteriveromalli ja tulosidonnainen lainamalli siinä mielessä, että jälkimmäiseen liittyy opintoajasta riippuva euromääräinen rasite, edelliseen ei. Tulosidonnaisen lainan mallissa opiskelijan velkataakka kasvaa euromääräisesti joka

¹⁹⁸ Barr 2004, s. 77.

lukuvuosi. Tämän voidaan ajatella luovan epäsuhtan eri alojen kesken, jos eri tutkintojen työmäärät eivät vastaa toisiaan. Työläissä ja aikaa vievissä tutkinnoissa, kuten lääkäriopinnoissa, opiskelijalle kertyisi muiden alojen opiskelijoihin verrattuna suurempi taloudellinen rasite.

Pisin kokemus tulosidonnainen lainan vaikutuksista korkeakoulutukseen hakeutumiseen on Australiasta, jossa tulosidonnainen lainamalli otettiin käyttöön vuonna 1989. Verrattuna perinteisten lukukausimaksujen malliin tulosidonnainen laina lisäsi tutkimusten mukaan korkeakoulutukseen osallistuneiden määrää kokonaisuutena. Erityisesti naisten osuus korkeakoulutuksessa kasvoi. Tulosidonnaisen lainan mallin ei myöskään todettu sulkevan alemmista sosio-ekonomisista luokista lähtöisin olevia opiskelijoita korkeakoulutuksen ulkopuolelle.¹⁹⁹

Erityinen valmistumisen jälkeinen vero tai tulosidonnainen laina ei siis lähtökohtaisesti näyttäisi olevan ristiriidassa perustuslain 16.2 §:n kanssa. Toteuttamistavoissa on kuitenkin huomioitava eri koulutusohjelmien ominaispiirteet ja varottava luomasta järjestelmää, jossa tietyille aloille hakeutuvat vain paremmin toimeentulevat.

Tulosidonnaisen lainan ja maisteriveron keskeinen ero liittyy maksuvelvollisuuden kestoon: loppuuko maksuvelvollisuus tietyn summan maksamisen jälkeen? Tulosidonnaisen lainan osalta herää kysymys, onko tulosidonnaisuus todellista, mikäli laskennallisista lukukausimaksuista kertynyt velka tulee joka tapauksessa maksaa kokonaisuudessaan. Tulosidonnaisuus viittaisi siis vain siihen, että lainan takaisinmaksu on mahdollista jaksottaa ajallisesti: maksaa enemmän silloin, kun tienaa enemmän. Jos opiskelija työskentelee koko uransa ajan matalapalkkaisella alalla, joutuu hän todennäköisesti maksamaan lukukausimaksurästejään keskimääräistä paljon kauemmin. Tällainen järjestely ei tasaa eri alojen taloudellisia tuottavuuseroja eikä tosiasiaassa luo yhtäläisiä mahdollisuuksia eri alojen opiskelijoille. Ollakseen sopusoinnussa perustuslain kanssa, tulisi tulosidonnaisen lainan mallissa huomioida jo lähtökohtaisesti eri alojen erot. Tulevaisuuden työtilanteen ja palkkakehityksen ennustaminen maksujen asettamisvaiheessa voi kuitenkin olla hyvin vaikeaa

Vaikka tämän tutkimuksen painopiste on muualla, yleisen pohdinnan arvoinen kysymys on myös, miten järkevä maisteriveromalli tai tulosidonnaisen lainan malli olisi yhteiskunnan

¹⁹⁹ Barr 2004, s. 77.

kokonaisuuden kannalta. Erityisesti maisteriveromalli on omiaan lisäämään verotuksen monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta, joka ei liene tavoiteltavaa kehitystä.

6 Johtopäätöksiä

6.1 *Sivistyksellisten oikeuksien asema*

Sivistyksellisiä oikeuksia on säännelty laajasti niin kansainvälisellä, eurooppalaisella kuin kansallisellakin tasolla. Kansainvälisiin sopimuksiin on kirjattu yleensä oikeus opetukseen, jonka tulee olla maksutonta vähintään perusasteella ja ylemmällä asteella maksuttomuuteen tulee pyrkiä. Lisäksi moni sopimus tunnustaa oikeuden valita opetuksen laatu vakaumuksen, tieteen ja taiteen harjoittamisen vapauden ja oikeuden nauttia näiden tuloksista sekä oikeuden omaan kulttuuriin ja kieleen. Sivistykselliset oikeudet korostavat yhdenvertaisuuden ajatusta, syrjinnän kieltoa ja kielellisiä oikeuksia. Sama ajatus toistuu EU:n perusoikeuskirjassa ja Suomen kansallisessa perustuslaissa.

Sivistyksellisten oikeuksien kirjaustapa on pääsääntöisesti väljä ja jättää varaa tulkinnalle. Koulutusta ja kulttuuria koskeviin oikeuksiin kohdistuu usein myös välillisiä vaikutuksia, kuten esimerkiksi Euroopan unionin kilpailukykytavoitteet. Periaatteessa tieteen ja taiteen arvostus on vahvaa, mutta käytännössä niiden tulee olla taloudellisesti tuottavia ollakseen erityisen kiinnostuksen kohteita. Sivistys inhimillisenä arvona saattaa jäädä taka-alalle, vaikka siihen liittyviä oikeuksia turvataan erinäisissä sopimuksissa ja julistuksissa. Koulutuksen ja kulttuurin välillinen arvo korostuu etenkin Euroopan unionissa: koulutus on keino lisätä Euroopan kilpailukykyä ja kulttuurin keinoin voidaan vahvistaa unionin yhtenäisyyttä. Kansallinen lainsäätäjät joutuu tasapainoilemaan perustuslain edellytysten ja unionin kilpailukykytavoitteiden täyttämisen välillä. Miten täyttää unionin odotukset korkeakoulutuksen tehostamisesta ja rahoituspohjan laajentamisesta siten, että sivistykselliset oikeudet voivat samalla toteutua täysimääräisesti? Unionin tavoitteet eivät voi ohittaa kansallista perusoikeutta, mutta niillä voi olla vaikutusta perusoikeuden entistä suppeampaan tulkintaan.

Toisaalta, jos ajatus koulutuksen ja kulttuurin arvosta kilpailukykyyn edistäjänä otetaan vakavasti, voidaan tiettyjä perusoikeuksia tulkita tulevaisuudessa myös laajasti. Tämä kuitenkin on epätodennäköistä ottaen huomioon vallitsevan kehityksen koulutuksen maksullisuuskysymyksessä.

Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten turvaamat sivistykselliset oikeudet ovat luonteeltaan tavoitteellisia ja niiden edistämistä vaaditaan yleensä *voimavarojen mukaan*. Väljyys antaa mahdollisuuden vedota kansallisten resurssien vähyyteen sivistyksellisten oikeuksien toimeenpanossa. On selvää, että moni kansainvälisiin sopimuksiin sitoutunut maa on laininlyönyt sivistyksellisten oikeuksien edistämistä. Koulutuksen maksullisuus on tästä hyvä esimerkki: Euroopan maat ovat edenneet korkeakoulutuksen suhteen täysin päinvastaiseen suuntaan kuin TSS-sopimus edellyttäisi.

Sivistyksellisten oikeuksien tuntemus ja tutkimus on suhteellisen vähäistä. Osittain tämän takia niiden turvaamista ei ehkä vaadita yhtä voimakkaasti kuin muiden perusoikeuksien. Taloudellisen niukkuuden aikana sivistykselliset oikeudet joutuvat yleensä resurssien uudelleen arvioinnin kohteeksi. On kuitenkin syytä muistaa, että Suomen perustuslain turvaamat sivistykselliset oikeudet eivät ole vain poliittisia tavoitteita, joihin tulee pyrkiä, vaan oikeudellisesti velvoittavia vaateita. Näin ollen niitä ei voi toteuttaa tai jättää toteuttamatta kulloisenkin poliittisen intressin tai taloudellisen tilanteen mukaan. Sekä Suomen kansainväliset veloitteet että perustuslain turvaamat oikeudet tulee ottaa huomioon lakia säädettäessä ja muutettaessa.

6.2 *Maksullisuuden mahdollisuus*

Vastauksena tutkimuksen ydinkysymykseen perustuslain 16.2 §:n tulkinnasta suhteessa korkeakoulutuksen maksullisuuteen on todettava, että säännös ei periaatteen tasolla näyttäisi kieltävän maksullista koulutusta. Käytännön tasolla se kuitenkin rajoittaa merkittävästi maksullisuuden tuomista suomalaiseen korkeakoulujärjestelmään. Olennaista perustuslain kannalta on, että kaikilla säilyy *yhtäläinen mahdollisuus* korkeakoulutuksen hankkimiseen, jos nykyistä lainsäädäntöä päädytään muuttamaan. Yhtäläisen mahdollisuuden toteutumisen kannalta on olennaista, ettei opintoihin pyrkimiselle tai niiden parissa pysymiselle aseteta sellaisia rasitteita, jotka kohdistuvat vähävaraisiin opiskelijoihin.

Perustuslain vaatiman yhtäläisen mahdollisuuden kannalta ei voida pitää hyväksyttävänä sellaista maksullisuuden mallia, joka vaatii opiskelijalta konkreettisen taloudellisen panoksen opintojen aikana. Tämä sulkee käytännössä pois perinteisten lukukausimaksujen perimisen mahdollisuuden. Jo pieneltäkin tuntuva lukukausimaksu voi vaikuttaa negatiivisesti vähävaraisen opiskelijan mahdollisuuteen hakeutua korkeakoulutukseen. Näin ollen voidaan tulkita, että perustuslain 16.2 § sisältää oikeuden maksuttomaan korkeakoulutukseen

opintojen suoritushetkellä, mutta ei maksuttomaan korkeakoulutukseen laajasti ymmärrettynä.

On myös syytä muistaa opintotuen, erityisesti opintorahan ja asumislisän, tärkeä merkitys korkeakoulutuksen mahdollistajana kaikille motivoituneille ja lahjakkaille opiskelijoille. Opintotukijärjestelmän laajaa kattavuutta on pidetty perustuslain 16.2 §:n edellyttämän ja yleisesti hyväksyttynä järjestelmänä. Opintotuen tulevaisuudesta on keskusteltu suhteellisen vähän lukukausimaksujen yhteydessä. Lienee realistista ajatella, että mikäli lukukausimaksut otettaisiin käyttöön, tulisi myös opintotukijärjestelmän perusrakenne pohtia uudelleen. Tuskin on tarkoituksenmukaista, että opiskelijalle määrätään lukukausimaksu, jonka hän sitten kattaa valtiolta saamastaan opintotuesta. Opintotuen tarkoitus on turvata opiskelijan toimeentuloa, ei kattaa opiskelumaksuja. Perinteisten lukukausimaksujen käyttöön oton yhteydessä opintotuki todennäköisesti muutettaisiin nykyistä huomattavasti lainapainotteisemmaksi.

Opintotuen lainapainotteisuus muodostaa jo itsessään ongelman perustuslain 16.2 §:n kannalta, sillä se heikentää korkeakoulutuksen saavutettavuutta. Markkinaperusteinen laina ei kohtele yhtäläisesti kaikkia opiskelijoita. Vähävaraiselle opiskelijalle lainan ottaminen on aina riski, erityisesti jos opiskeltavan alan työtilanne ei näytä lupaavalta. Lainapainotteinen opintotuki kohtelee epätasa-arvoisesti yksilöitä ja eri koulutusaloja. Markkinaohjautuva lainamalli saattaa jopa ohjata opiskelijoita ”tuottoisille” koulutusaloille, vaikka oma kiinnostus ja lahjakkuus ovat toisella, epävarmemmalla alalla.

Lukukausimaksut ja opintotuki ovat vahvasti sidoksissa keskenään. Julkisessa keskustelussa opintotukijärjestelmän oikeutusta ei ole juuri kyseenalaistettu. Lainvalmisteluasiakirjoissa ja oikeuskirjallisuudessa esitetään hyvin yhtenäinen näkemys siitä, kuinka opintotukijärjestelmä on välttämätön PL 16.2 §:n kannalta. Sen sijaan maksuttoman koulutuksen perustuslainmukaisuudesta ei yllättäen löydy selkeää yhtenäistä näkemystä.

Perinteiset lukukausimaksut ovat perustuslain 16.2 §:n kannalta kaikkein kyseenalaisin koulutuksen maksullisuuden malli. Mallin oikeudenmukaisuutta perustellaan usein sillä, että varattomille, lahjakkaille kandidaateille luotaisiin koulutuksen mahdollistava stipendijärjestelmä. Vaikka kyseinen stipendijärjestelmä luotaisiin, ei se takaisi varattomista oloista olevien nuorten yhtäläistä mahdollisuutta koulutukseen. Ensinnäkin kapealle joukolla tarjottavaa etuutta tuskin voidaan ymmärtää *jokaiselle yhtäläiseksi mahdollisuudeksi*. Käy-

tännössä vähemmän lahjakkaat, mutta varakkaat voisivat ostaa paikkansa koulutuksessa, sen sijaan varattomilla nuorilla, lahjakkuudesta riippumatta, tätä mahdollisuutta ei olisi. Lisäksi on todettu, että huippulahjakkaat nuoret ovat pääsääntöisesti varakkaista ja koulutetuista perheistä.²⁰⁰ Tämä tuskin tarkoittaa, ettei alemmissa sosio-ekonomisissa ryhmissä kasva lahjakkaita lapsia, vaan pikemminkin sitä, että vanhempien kannustuksella ja perheen resursseilla on merkitystä lapsen mahdollisuudelle kehittyä täyteen potentiaaliinsa.

Sellaiset maksullisen koulutuksen mallit, joissa rasite ajoittuu opintojen jälkeiseen aikaan, eivät ole, ainakaan yhtä suoranaisesti kuin lukukausimaksut, ristiriidassa perustuslain 16.2 §:n kanssa. Olennaista tällaisten mallien osalta kuitenkin on, ettei niiden tuottama rasite ole valmistumisen jälkeenkään kohtuuton, se ei kohdistu suurempaan vähävaraisiin tai kohtele eri alojen opiskelijoita merkittävästi eri tavalla. Huomattava opintojen jälkeen odottava velkataakka on omiaan karkottamaan sellaiset potentiaaliset opiskelijat, joiden taloudellinen tilanne on epävarma.

Elinikäisen oppimisen periaatteen vaalimisesta huolimatta näyttää siltä, että perustuslaki ei takaa ajallisesti rajatonta oikeutta maksuttomaan koulutukseen. Tätä näkemystä tukee analogiatulkinta opintotuen puolelta. Koulutuksen tulee olla opiskelijalle maksutonta opintojen suorittamisen aikana, mutta opintojen suorittamiselle voidaan asettaa ajallinen yläraja. Keskustelun arvoista toki on, mikä on riittävä aika perustuslain vaatimuksen täyttämiseksi. Opintotuen enimmäismäärä 70 kuukautta on enemmän kuin yhden kandidaatin ja maisterin tutkinnon suorittamisen tavoiteaika. Perustuslain vaatimus voi olla esteenä, jos (maksuttomien) opintojen suorittamisaika halutaan rajata hyvin niukaksi.

Koulutussetelimalli, maisteriveromalli ja tulosidonnaisen lainan malli ovat kaikki sellaisia, jotka eivät lähtökohtaisesti luo taloudellista rasitetta opintojen alussa tai niiden aikana. Koulutusseteleiden osalta taloudellinen rasite kuitenkin syntyy setelien loppumisen jälkeen, vaikka opinnot olisivat vielä kesken. Olennainen kysymys perustuslain kannalta onkin, kuinka suuri määrä seteleitä on riittävä yhtäläisen mahdollisuuden toteutumiseksi. Ei varmasti ole perustuslain mukaista, jos setelit riittävät vain opintojen alkuvaiheessa ja asettavat tutkinnon loppuun suorittamisessa vähävaraiset muita heikompaan asemaan.

²⁰⁰ OECD 2009, s. 87.

Maisteriveromalli ja tulosidonnainen laina ovat malleja, joiden aiheuttama rasite on suhteutettu valmistumisen jälkeisiin tuloihin. Tämä pienentää huomattavasti opiskelijalle koituvaa riskiä markkinaehtoiseen lainaan verrattuna. Tuloihin sidottu lainan takaisin maksulla tai verolla on mahdollista tasoittaa koulutusalojen tuottamia erilaisia taloudellisia hyötyjä. On kuitenkin perustuslain kannalta tärkeää, että malleissa huomioidaan opiskelijalle koituvan maksuvelvollisuuden todellinen vaikutus eri aloilta valmistuneiden kohdalla. Yhteiskunnan kannalta voidaan pitää perusteltuna, että koulutukseen hakeudutaan tasaisesti eri aloille, ei vain niille, jotka tuottavat välitöntä laskennallista hyötyä.

Tutkimuksessa on ollut mielenkiintoista huomata, miten perustuslain 16.2 §:n tulkinta perustuslakivaliokunnassa ja sivistyslakivaliokunnassa on kehittynyt viime vuosien aikana. Valiokuntien kannanotoista ei ole käynyt eksplisiittisesti ilmi, turvaako säännös maksuttoman korkeakoulutuksen perusoikeutena vai ei. Maksuttoman koulutuksen tärkeyttä suomalaisen koulutuspolitiikan korostetaan etenkin aiempien vuosien lausunnoissa. Samoin todetaan, että maksuton koulutus ja opintotuki toteuttavat julkiselle vallalle asetettua vaatimusta turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus korkeakoulutuksen hankkimiseen. Vaikka kanta ei ole ollut täysin selkeä, voidaan sen kuitenkin katsoa olleen aiemmin lähempänä maksuttoman koulutuksen tulkinnan puoltamista kuin nykyään. Ero ei ole sinänsä suuri, mutta on todettava, että uuden yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muutoksen käsitteilyn yhteydessä maksuttoman koulutuksen suhdetta perustuslakiin ei juuri edes arvioitu. On perustuslain aseman huomioiden huolestuttavaa, että lukukausimaksukokeilun merkitystä PL 16.2 §:n kannalta ei arvioitu perustuslakivaliokunnassa kunnolla.

6.3 Suomalainen korkeakoulutus eurooppalaisessa viitekehyksessä

Suomalaisen korkeakoulujärjestelmän uudistaminen on lähtenyt liikkeelle pitkälti kansainvälisen, erityisesti eurooppalaisen, kehityksen seurauksena. Yksilön vastuun korostuminen, julkisten palvelujen tuottavuuden lisäämisvaatimus, korkeakoulutuksen kansainvälistymiskehitys, korkeakoulujen rahoituspohjan laajentaminen yksityisellä rahoituksella ja vahvemmat yhteydet elinkeinoelämään ovat kaikki yleiseurooppalaisen kehityksen seurausta. Ne ovat teemoja, joita Euroopan unioni on edistänyt ja joita useimmat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet enemmän tai vähemmän.

Euroopan unionilla on ollut kiistatta merkittävä vaikutus suomalaiseen korkeakoulupolitiikkaan, vaikka koulutus kuuluukin juridisesti jäsenvaltion toimivaltaan. Unionissa koulu-

tuksen merkitystä korostetaan Euroopan kilpailukyvyn edistäjänä ja pidetään tärkeänä, että kaikilla lahjakkailta ja motivoituneilla henkilöillä on mahdollisuus hyödyttää tätä tavoitetta korkeakoulutuksessa. Kuitenkin unionin suhtautuminen koulutuksen maksullisuuteen on pohjoismaisesta näkökulmasta katsottuna ristiriitainen: unioni kannustaa jäsenvaltioita lisäämään koulutukseen pääsyn mahdollistamista, mutta ei kuitenkaan kannata maksutonta korkeakoulutusta. EU:n tarkoituksena lienee kannustaa jäsenvaltioita erilaisten stipendijärjestelmien kehittämiseen, jotta myös vähävaraiset, mutta kyvykkäät yksilöt voivat koulutautua mahdollisimman pitkälle.

Jos ajatellaan Eurooppaa kokonaisuutena, olisi useissa maissa stipendijärjestelmien kehittäminen varmasti edistysaskel. Suomen ja muiden pohjoismaiden osalta tilanne on kuitenkin toinen: mikäli maksuttomuuden periaatteesta luovutaan ja samalla otetaan käyttöön vähävaraisille tarkoitetut stipendijärjestelmät, olisi se huima harppaus taaksepäin yhtäläisten koulutusmahdollisuuksien näkökulmasta.

Euroopan unionin piirissä lainsäädännön harmonisointia tapahtuu myös jäsenvaltioiden omaan toimivaltaan kuuluvilla aloilla, näiden omasta aloitteesta, mutta usein komission kannustuksella. Sosiaalioikeuden osalta, johon koulutuskin voidaan laajasti katsottuna lukea, osalta totuus on, että pohjoismaissa kansalaisten TSS-oikeuksia turvataan vahvemmin kuin muualla Euroopassa. Jos sosiaalilainsäädäntöjen harmonisointi unionin alueella tarkoittaa siirtymistä kohti jäsenmaiden keskiarvoista suojan tasoa, tarkoittaa tämä valitettavasti suojan heikentymistä pohjoismaissa, vaikka samalla oikeudet vahvistuisivat Keski- ja Etelä-Euroopassa.

6.4 Maksuttoman koulutuksen tulevaisuus?

Kun aloitin tämän tutkimuksen alkuvuonna 2009, oli koulutuksen maksullisuuskeskustelu vasta viriämässä. Toki maksullisuutta oli väläytelty jo hallitusohjelmassa sekä yksittäisissä yhteiskunnallisissa puheenvuoroissa, mutta yleinen tuki maksuttomuudelle oli vielä vahvaa. Paljon ehti tapahtua vajaan puolentoista vuoden aikana. Tänä aikana koulutuksen maksuttomuus on joutunut entistä ahtaammalle. Vielä vuosi sitten viralliset tahot, kuten opetusministeriö, eivät esittäneet puheenvuoroja maksullisesta koulutuksesta. Sittenmin

on tullut julki muun muassa nk. Lehikoisen ryhmän raportti²⁰¹, jonka liitteissä on ehdotus tuhannen euron lukukausimaksun käyttöön otosta kaikille opiskelijoille. On huomattavasti eri asia, esittääkö maksujen käyttöön ottoa joku yksittäinen tutkija vai virallinen lainvalmistelija eli ministeriö.

Keskeinen huolenaihe on viime vuosina ollut kansantalouden kestävyys ja hyvinvointivaltion tulevaisuus huoltosuhteen heikentyessä. Tähän keskusteluun liittyy tavoite opintojen nopeuttamisesta ja nopeammasta siirtymisestä huoltosuhdekaavion tuottavalle puolelle. Tällä perusteella on esitetty, että vähintään toinen korkeakoulututkinto tai tavoiteajan ylittävä opiskelu ensimmäisessäkin tutkinnossa voitaisiin tehdä maksulliseksi.

Toisen korkeakoulututkinnon maksuttomuus ei kuitenkaan näyttäisi olevan niin merkittävä ongelma kansantaloudellisen kehityksen kannalta kuin korkeakouluopintojen suorittaminen liian hitaasti. Opiskelijoiden halutaan siirtyvän työelämään ja maksamaan veroja nykyistä nopeammin.²⁰² Opintojen nopeuttamisen kannalta jonkinlainen opintoajanrajaus koulutussetelimallilla toteutettuna tai ilman voi olla todennäköinen.

Sen sijaan perinteisiä lukukausimaksuja tuskin otetaan Suomessa laajasti käyttöön erilaisista niitä käsittelevistä esityksistä huolimatta. Syitä lukukausimaksujen vastustamiselle on useita. Keskeinen argumentti on niiden kyseenalaisuus perustuslain 16.2 §:n kannalta. Lisäksi lukukausimaksuilla on myös muita yhteiskunnalle haitallisia puolia kuin vähävaraisten koulutusmahdollisuuksien heikentäminen. Lukukausimaksujen käyttöönotto voisi toimia jopa opetusministeriön opintojen jouduttamistavoitetta vastaan, jos opiskelijoiden olisi pakko työskennellä selvitäkseen opintomaksuistaan.

Toisaalta on syytä muistaa, että useat opiskelijat työskentelevät jo nykyisin opintojensa ohella. Työstään he maksavat veroja aivan kuten kaikki muutkin. Toki voidaan argumentoida, että valmistumisen jälkeisestä oman alan työstä saatu palkka on todennäköisesti suurempi ja verokertymän kannalta tuottavampi kuin valmistumista edeltävä palkka, mutta useinkaan ero ei välttämättä ole suuri. Tämä näkökulma usein unohtuu keskusteltaessa nopeammasta siirtymisestä opinnoista työelämään.

²⁰¹ OPM 11/2010.

²⁰² Ks. Esim. OPM 11/2010.

Suurin osa poliitikoista puhuu edelleen voimakkaasti maksuttoman koulutuksen puolesta suomalaisille opiskelijoille. Ei kuitenkaan liene asian todellinen laita, että opetusministeriössä esitettäisiin maksujen käyttöönottoa ilman minkäänlaista poliittista aloitetta. Lukukausimaksukokeilun hyväksyminen todistaa asennemuutosta maksuttoman koulutuksen suhteen ja saattaa tulevaisuudessa osoittautua ensi askeleeksi kohti maksullista koulutusta kaikille opiskelijoille. Lukukausimaksukokeilun monipuolisella arvioinnilla on merkitystä kokeilun jatkumisen kannalta vuoden 2014 jälkeen. Nykyisen asenneilmapiirin vallitessa on kuitenkin todennäköistä, että kokeilusta tehdään pysyvä ratkaisu.

Opiskelijoiden pelkäämä nk. porttiteoria maksullisuuden laajentamisesta vähitellen kaikkia koskevaksi ei välttämättä ole täysin vailla perustaa. Muun muassa Saksassa on vähitellen siirrytty yhä laajempaan maksullisen koulutuksen malliin, vaikka aluksi maksuja kerättiin vain tietyistä maisteriohjelmista. Toisaalta on syytä muistaa, että maksullinen koulutus on laajempi käsite kuin pelkät perinteiset lukukausimaksut. Suomessa ei todennäköisesti säädetä kaikkia opiskelijoita koskevia lukukausimaksuja, mutta muita maksullisuuden malleja voidaan tulevaisuudessa harkita ja myös toteuttaa.

Ensi hallituskaudella tehtävät päätökset määrittävät todennäköisesti maksuttoman koulutuksen tulevaisuuden. Tällöin perustuslakivaliokunta joutuu selventämään nykyistä kantansa perustuslain 16.2 §:n tulkinnasta maksuttomuuden osalta ja ottamaan kantaa käytännön maksullisuusesityksiin. Maksullisuutta harkitessaan lainsäätäjän tulee suhtautua vakavasti perustuslain 16.2 §:n asettamiin rajoitteisiin ja Suomen ratifioimiin kansainvälisiin sopimuksiin. Lainsäätäjällä on valta ja oikeus muokata yhteiskuntaa parhaaksi katsomallaan tavalla, mutta sillä on myös velvollisuus suojella ja edistää perus- ja ihmisoikeuksia.

Niin eurooppalainen kuin kotimainenkin yhteiskunnallinen keskustelu on luonut painetta maksuttoman koulutuksen kriittiselle arvioinnille. Vallitsevassa tilanteessa on syytä painottaa, että oli poliittinen paine kuinka suuri tahansa, se ei voi sivuuttaa voimassa olevia juridisia velvoitteita.