

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia.

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

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

Hallitusohjelmaan on kirjattu myös, että hallitus arvioi nimellisen hakemusmaksun käyttöönottoa. Vuonna 2016 Suomessa oli käytössä hakemuksen käsittelymaksu haettaessa ammattikorkeakoulututkintoon tai alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen muualla kuin EU- tai ETA-alueella suoritettuna koulutuksen perusteella. Esityksen mukaan hakemusmaksu otettaisiin käyttöön EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisille. Tavoitteena on vähentää korkeakouluja työllistäneitä harkitsemattomia ja heikkolaatuisia hakemuksia.

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

Lisäksi lainsäädäntöön lisättäisiin korkeakouluille tiedonsaantioikeus hakijan ja opiskelijan sekä hänen perheenkokoajansa oleskelulupatiedoista. Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin myös säännökset korkeakoulujen oikeudesta luovuttaa tietoja Maahanmuuttovirastolle.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.10.2024. Hakemusmaksua ja tilauskoulutusta koskevat säännökset tulisivat kuitenkin voimaan vasta 1.8.2025 ja lukuvuosimaksujen suuruutta koskevat 1.8.2026.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi	4
2.1 Lukuvuosimaksullisuus	4
2.2 Lukuvuosimaksujen kiertäminen	11
2.3 Hakemusmaksu	14
2.4 Tilauskoulutus	14
2.5 Tietojensaantioikeus	15
3 Tavoitteet	17
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	18
4.1 Keskeiset ehdotukset	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset	19
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	19
4.2.2 Vaikutukset korkeakouluihin	21
4.2.3 Vaikutukset hakijoihin ja opiskelijoihin	23
4.2.4 Vaikutukset ulkomaalaisten opiskelijoiden ja työntekijöiden määrään	24
4.2.5 Vaikutukset viranomaisiin	25
4.2.6 Vaikutukset verotukseen	25
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	26
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	26
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	28
6 Lausuntopalaute	32
6.1 Lausuntopalaute	32
6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto	34
7 Säännöskohtaiset perustelut	34
7.1 Yliopistolaki	34
7.2 Ammattikorkeakoululaki	44
8 Lakia alemman asteinen sääntely	54
9 Voimaantulo	54
10 Toimeenpano ja seuranta	54
11 Suhde muihin esityksiin	55
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	55
12.1 Lukuvuosimaksu ja hakemusmaksu	55
12.2 Henkilötietojen suoja	56
LAKIEHDOTUKSET	62
1. Laki yliopistolain muuttamisesta	62
2. Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta	65
LIITE	68
RINNAKKAISTEKSTIT	68
1. Laki yliopistolain muuttamisesta	68
2. Laki ammattikorkeakoululain muuttamisesta	73

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

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

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

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

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

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

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

1.2 Valmistelu

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

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

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

Esityksen lausuntoaika oli 15.12.2023—29.1.2024. Esityksestä saatiin lausunnot 53 taholta.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Lukuvuosimaksullisuus

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

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

Lukuvuosimaksujen ulkopuolelle on rajattu tieteellinen ja taiteellinen jatkokoulutus eli lisensiaatit ja tohtorintutkinnot, sillä se poikkeaa luonteeltaan merkittävästi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavasta koulutuksesta. Jatkokoulutuksessa opintojaksojen, luento-opetuksen ja tenttien osuus on melko vähäistä ja koulutuksen pääpaino on opinnäytteeseen johtavassa tutkimuksessa tai taiteellisessa toiminnassa. Lisäksi jatko-

opiskelijat ovat usein palvelussuhteessa joko yliopistoon tai muuhun työnantajaan tai saavat palkkaan verrattavissa olevaa rahoitusta muilta tutkimusta rahoittavilta tahoilta, kuten apurahoja säätiöiltä, ja maksavat palkastaan tai apurahastaan veroja.

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

Lukuvuosimaksujen tuotot jäävät korkeakoulujen käyttöön. Lukuvuosimaksuvelvollisilta opiskelijoilta perittävät lukuvuosimaksut eivät vaikuta korkeakouluille kohdennetun perusrahoituksen kokonaismäärään, vaan tähän mennessä korkeakoulut ovat saaneet lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden osalta sekä perusrahoituksen että lukuvuosimaksun. Maksuista saatavat tuotot tarkoitettiin lisärahoitukseksi koulutuksen laadun ja tukipalvelujen kehittämiseen. Hallituksen esityksessä keskeisinä kehittämiskohteina pidettiin muun muassa kotimaisten kielten opetuksen tarjonnan lisäämistä ja työelämäyhteyksien vahvistamista.

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

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

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

Vuoden 2022 korkeakouluopiskelijoista lukuvuosimaksuvelvollisia oli 10 390, eli 3,4 % kaikista opiskelijoista. Uusista opiskelijoista lukuvuosimaksuvelvollisia oli 4 680, eli 6 % kaikista opiskelijoista. Suurin osa lukuvuosimaksuvelvollisista opiskelijoista suoritti ammattikorkeakoulututkintoa (5 496, eli 4 % kaikista AMK-opiskelijoista). Toiseksi eniten lukukausimaksuvelvollisia opiskelijoita suoritti yliopistojen ylempää korkeakoulututkintoa (3 615, eli 5,8 % kaikista yliopistojen ylemmän kk-tutkinnon opiskelijoista). Yliopistojen alemman korkeakoulututkinnon ja ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opiskelijoiden osalta sekä lukukausimaksuvelvollisten opiskelijoiden määrät että osuudet olivat selkeästi pienempiä.

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

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

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

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

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

Taulukko 1

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

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

Taulukko 2

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

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

Taulukko 3

Yksittäisten korkeakoulujen välillä on suuria eroja sekä siinä, kuinka iso osa opiskelijoista on suorittanut II asteen tutkinnon ulkomailla (kansainvälinen opiskelija), että siinä, kuinka ison osan maksuvelvolliset opiskelijat muodostavat kansainvälisistä opiskelijoista. Ammattikorkeakoulusektorilla pienin kansainvälisten opiskelijoiden osuus kaikista opiskelijoista oli vuonna 2022 neljä prosenttia ja suurin 22 prosenttia, ja yliopistosektorilla pienin osuus oli 1,5 prosenttia ja suurin 19 prosenttia, kun tutkijakoulutus ei ole tarkastelussa mukana. Maksuvelvollisten osuus kansainvälisistä opiskelijoista vaihtelee ammattikorkeakouluissa 7 ja 72 prosentin välillä, yliopistoissa 14 ja 60 prosentin välillä.

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

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

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

Korkeakoulut voivat päättää lukuvuosimaksun suuruudesta, mutta lukuvuosimaksun on oltava vähintään 1 500 euroa lukuvuodessa. Korkeakoulut ovat voineet määritellä maksut sellaiseksi, että ne tukevat korkeakoulun omaa kansainvälistymiseen liittyvää strategiaa. Maksut voivat tästä syystä vaihdella korkeakoulujen välillä ja yksittäisen korkeakoulun eri koulutuksissa. Lukuvuosimaksun ei tarvitse vastata koulutuksen todellisia kustannuksia. Korkeakouluille vuonna 2020 suunnatun kyselyn perusteella lukuvuosimaksujen suuruus vaihteli ammattikorkeakouluissa 4 000 ja 11 700 euron ja yliopistoissa 5 000 ja 18 000 euron välillä. Opetus- ja kulttuuriministeriön syksyllä 2023 korkeakouluille tekemän kyselyn mukaan lukuvuosimaksut asettuvat nykyisellään 2 500 ja 18 000 euron välille. Useat korkeakoulut ilmoittivat nostaneensa lukuvuosimaksuja lukuvuodelle 2023/2024. Osa ilmoitti maksujen nousevan edelleen vuonna 2024 tai lukuvuodelle 2024/2025. Keskimäärin lukuvuosimaksu on yliopistoissa noin 10 000—13 000 euroa ja ammattikorkeakouluissa noin 7 000—10 000 euroa. Maksujen suuruus vaihteli enemmän korkeakoulujen kuin alojen välillä. Useissa korkeakouluissa eri aloilla lukuvuosimaksut ovat samansuuruisia, mutta maksut ovat usein eri suuruisia riippuen tutkinnon tasosta eli alemmalla ja ylemmällä korkeakoulututkinnolla on eri suuruiset lukuvuosimaksut. Usea korkeakoulu myöntää alennusta lukuvuosimaksuista niille opiskelijoille, jotka ottavat opiskelupaikan ajoissa vastaan. Tämä niin sanottu Early Bird -hintaa tai -apuraha oli yleinen erityisesti ammattikorkeakouluissa. Vuonna 2023 opetus- ja kulttuuriministeriön korkeakouluille tekemän kyselyn mukaan useat korkeakoulut ilmoittivat tarjoavansa ensimmäisenä opiskeluvuonna Early bird -alennuksen, joka on jopa -50 % lukuvuosimaksusta.

Korkeakoulu päättää apurahajärjestelmänsä liittyvistä käytännöistä sekä apurahojen suuruudesta, myöntökriteereistä ja myönnettävien apurahojen enimmäismäärästä. Korkeakoulujen lukuvuosimaksujen käyttöönoton seuranta- ja arviointityöryhmän loppuraportin mukaan korkeakouluilla on käytössä monia erilaisia apurahajärjestelmiä, -tyyppejä ja kategorioita lukuvuosimaksuvelvollisille opiskelijoille. Tyypillisesti korkeakoulujen myöntämät apurahat ovat eri suuruisia vapautuksia lukuvuosimaksuista. Korkeakouluilta kerättyjen tietojen mukaan valtaosa maksuvelvollisista opiskelijoista sai korkeakoululta jonkin suuruisen vapautuksen lukuvuosimaksusta tai apurahan. Yli puolet korkeakouluista myönsi apurahan tai vapautuksen yli 75 %:lle lukuvuosimaksuvelvollisista opiskelijoista. Osalla korkeakouluista avokätinen apurahapolitiikka on ollut keskeinen osa opiskelijoiden houkuttelua ja sitouttamista korkeakouluun. Enemmistö korkeakouluista tasapainotteli opiskelijoiden houkuttelun ja taloudellisen tuoton välimaastossa. Vähemmistö korkeakouluista noudatti tiukkaa apurahapolitiikkaa ja haki lukuvuosimaksuilla taloudellista lisäresurssia korkeakoulun käyttöön. Ammattikorkeakoulut ja yliopistot erosivat tässä toisistaan. Yliopistoissa jaettiin keskimäärin isompi osa bruttotuotosta opiskelijoille. Kaikissa yliopistoissa vähintään puolet maksujen bruttotuotoista meni vapautuksiin ja apurahiin. Ammattikorkeakouluissa näin oli kolmasosassa.

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

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

Korkeakoulut päättävät lukuvuosimaksujen perimisen käytännöistä. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton seurantatiedon mukaan korkeakoulut perivät lukuvuosimaksun opiskelijalta

yleensä yhdessä erässä lukuvuosittain. Uusilta opiskelijoilta maksu suoritetaan yleensä opiskelupaikan vastaanottaminen yhteydessä tai sen jälkeen. Jatkavien opiskelijoiden kohdalla korkeakoulut perivät maksuja edellisen lukuvuoden lopussa tai läsnäoloilmoittautumisen yhteydessä.

Maksujen perimisestä aiheutuu korkeakouluille jonkin verran hallinnollista työtä ja kuluja.

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

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

Lukuvuosimaksuvelvolliset opiskelijat rahoittavat opiskelunsa perheen tuella, omilla säästöillä, työskentelemällä opintojen ohella, lainalla ja korkeakoulujen apurahoilla. Lukuvuosimaksuvelvolliset työskentelevät opintojen ohessa harvemmin kuin muut ulkomaalaiset opiskelijat. Opintojen aikainen työssäkäynti on Eurostudent-tutkimuksen mukaan (Eurostudent VII – Opiskelijatutkimus 2019, Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2020:25) kansainvälisten opiskelijoiden keskuudessa ylipäätään harvinaisempaa kuin suomalaisopiskelijoiden, oli kyse sitten lukuvuoden tai kesäaikana tehdystä työstä.

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

Lukuvuosimaksujen seuranta- ja arviointiryhmä kiinnitti huomiota siihen, että monissa korkeakouluissa lukuvuosimaksut ovat tosiasiaa nimellisiä, koska korkeakoulut käyttävät merkittävän osan lukuvuosimaksujen potentiaalisesta tuotosta maksuista vapauttamiseen ja opiskelijoiden apurahoihin. Vaikka työryhmä piti myönteisenä sitä, että lukuvuosimaksuja koskeva lainsäädäntö jättää korkeakouluille päätösvaltaa maksujen suuruuden määrittämisessä ja apurahojen käytössä, löysi se lukuvuosimaksujen käyttöönotosta kehitettävää. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton yhteydessä pidettiin tärkeänä, että korkeakoulut olisivat tasapuolisessa kilpailuasetelmassa. Suomalaisten korkeakoulujen keskinäisen kilpailun vuoksi pidettiin haitallisena tilannetta, jossa EU/ETA-alueen ulkopuolisille opiskelijoille olisi tarjolla samanaikaisesti sekä opiskelijalle maksullista että maksutonta tai nimellisesti maksullista

koulutusta. Korkeakoulujen apurahakäytäntöjen vuoksi tämä ei ole täysin toteutunut. Lukuvuosimaksut eivät näyntyä kaikissa korkeakouluissa merkittävänä tulonlähteenä. Tämän seurauksena lukuvuosimaksujen käyttöönoton tavoitteet eivät ole täysimääräisesti toteutuneet. Työryhmä suositti, että korkeakoulujen tulisi omassa päätöksenteossaan varmistaa, että lukuvuosimaksujen ja apurahojen kokonaisuus toimii siten, että lukuvuosimaksuilla katetaan koulutuksen kustannuksia ja saadaan laajempi rahoituspohja korkeakoulujen käyttöön kansainvälistymisen edistämiseksi lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti.

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

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

2.2 Lukuvuosimaksujen kiertäminen

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

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

Maahanmuuttoviraston tilastoista käy ilmi, että niiden henkilöiden määrä, jotka ovat saaneet ensimmäisen oleskeluluvan opiskelun perusteella ja jotka ovat jättäneet työntekijän oleskelulupahakemuksen samana tai seuraavana vuonna opiskelijan oleskeluluvan myöntämisestä, on noussut nopeasti. Vuonna 2019 halukkuutensa vaihtaa opiskelijan oleskelulupaa työntekijän oleskelulupaan hakemalla kyseistä oleskelulupaa osoitti 26 opiskelijan oleskeluluvan saanutta (alempi tai ylempi korkeakoulututkinto) ja vuonna 2022 heitä oli jo 171.

Asiakkaat, jotka jättäneet TTOL-jatkolupahakemuksen samana tai seuraavana vuonna 1. oleskeluluvan myöntämisestä opiskelun perusteella	2019	2020	2021	2022	2023	Kaikki yhteensä
Muu ei tutkintoon johtava opiskelu	1	3	1	41	1	47
Muu, mikä?	1					1
NULL		3		41	1	45
Ylempi korkeakoulututkinto			1			1
Ei tietoa		1				1
NULL		1				1
Tutkinto-opiskelu	50	67	201	271	11	600
Alempi korkeakoulututkinto	9	20	86	125	2	242
Ammattitutkinto	18	28	56	71	8	181
Keskiasteen tutkinto	1					1
Muu, mikä?	3	4	16	27		50
NULL	1		1	2		4
Ylempi korkeakoulututkinto	17	15	42	46	1	121
Ylioppilastutkinto	1					1
Vaihto-opiskelu	9	8	27	8		52
Muu, mikä?	1					1
NULL	8	8	27	8		51
Kaikki yhteensä	60	79	229	320	12	700

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

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

Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry toteutti maaliskuussa 2024 opetus- ja kulttuuriministeriön pyynnöstä kyselyn, jossa ammattikorkeakouluilta tiedusteltiin lukuvuosimaksujen kiertämiseen liittyviä tietoja. Kyselyyn vastasi 21 ammattikorkeakoulua. Vastanneista ammattikorkeakouluista 95 % ilmoitti, että heidän ammattikorkeakoulussaan on tapauksia, joissa opiskelija on muuttanut oleskelulupansa työluvaksi, ja tällä perusteella välttänyt lukukausimaksuilta. Ilmiö on siis yhteisesti tunnistettu käytännössä kaikissa ammattikorkeakouluissa.

Vapautuksia maksuista on annettu noin 500 opiskelijalle viimeisen kahden vuoden aikana. Vastanneet ammattikorkeakoulut olivat arvioineet, että viimeisen kahden vuoden aikana

lukuvuosimaksuista oleskeluluvan perusteella vapautuneiden määrä on vaihdellut ammattikorkeakoulukohtaisesti muutamasta opiskelijasta vajaaseen sataan opiskelijaan. Vipusen tilastojen mukaan ammattikorkeakouluissa aloitti yhteensä 7 551 lukuvuosimaksuvelvollista opiskelijaa vuosina 2021 ja 2022.

Kyselyyn vastanneista ammattikorkeakouluja pyydettiin myös arvioimaan, että kuinka suuri prosenttiosuus lukuvuosimaksullisista opiskelijoista on ilmoittautunut poissaolevaksi odottaessaan uutta oleskelulupaa. Korkeakoulujen arvot vaihtelevat muutaman prosentin ja 50 prosentin välillä. Muutamat ammattikorkeakoulut kuitenkin ilmoittavat, että tietyissä tutkinto-ohjelmissa poissa olevaksi ilmoittautuneiden osuus on merkittävä, jopa 50 %, mikä on selvästi indikaatio jostain muutoksesta. Enemmistö vastauksista painottuu alle 10 prosenttiin. Vastauksissa epävarmuutta aiheuttaa se, etteivät ammattikorkeakoulut kysy poissaolevaksi ilmoittautumisen yhteydessä aina syytä poissaolevaksi ilmoittautumiselle. Tällöin poissaolevaksi ilmoittautumisen syytä on mahdotonta arvioida.

Kyselyllä kartoitettiin myös, kuinka suuria tulomenetyksiä oleskeluluvan vaihtaminen on aiheuttanut ammattikorkeakoululle viimeisen kahden vuoden aikana. Arvot ammattikorkeakoulujen välillä vaihtelevat n. 40 000 € ja 2,5 miljoonan € välillä. Noin puolet vastauksista sijoittuu välille 40 000—100 000 € ja vajaa puolet välille 100 000—300 000 €. Muutama vastaaja ilmoitti, että lupien vaihtaminen on aiheuttanut yli miljoonan euron ylittävät tulomenetykset.

Tulonmenestyksen arvioitiin olevan 2—25 % välillä suhteessa lukuvuosimaksuista saatavaan koko tuotto-odotukseen. Enemmistö vastanneista ilmoitti, että tulonmenetyksen osuus olisi 2—10 % välillä, ja neljä vastaaja ilmoitti menetyksen olevan yli 15 % lukuvuosimaksuista saatavasta koko tuotto-odotuksesta. Trendinä menetykset ovat nousussa ja ovat olleet aina edellistä vuotta suuremmat.

Avovastauksissa tuotiin esiin, että maksusta vapautuvien ja poissaolevien lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden määrä on selkeästi kasvussa. Ammattikorkeakoulut tunnistivat toiminnassa tietyn kaavan: ensimmäiselle vuodelle maksetaan maksu ja osallistutaan opetukseen. Toiselle lukuvuodelle ilmoittaudutaan poissaolevaksi ja siirrytään työelämään. Poissaolevaksi ilmoittautuneiden osalta tulo-odotus ei siirry tuleviin vuosiin. Opiskelijat nimittäin ilmoittautuvat poissaoleviksi, hakeutuvat töihin, ja tänä aikana hakevat oleskelulupaa työskentelyn perusteella. Saatuaan uuden oleskeluluvan, he ilmoittautuvat takaisin läsnä oleviksi - jolloin lukuvuosimaksuvelvollisuutta ei enää ole.

Korkeakoulut myös tunnistivat tapauksia, joissa opiskelemaan saapuvan opiskelijan mukana tuleva puoliso on työllistynyt Suomeen, ja opiskelija vapautuu lukuvuosimaksusta anottuaan uutta oleskelulupaa puolison työn perusteella. Avovastauksissa nousi esiin myös huoli korkeakouluopiskelijan oleskeluluvan muuttumisesta väyläksi saapua Suomeen muuta tarkoitusta kuin korkeakouluopintoja varten.

Ammattikorkeakoulut korostivat vastauksissaan, että tässä esitetty muutos lukuvuosimaksujen kiertämisen ehkäisemiseksi tulisi saada voimaan mahdollisimman pian. Lain kiirehtimisen tärkeyttä korostaa se, että tieto tästä laillisesta lukuvuosimaksujen kiertomahdollisuudesta leviää todella nopeasti. Mikäli lainsäädäntöä ei saada nopeasti voimaan, saattaa syksyllä oleskelulupaa vaihtavia opiskelijoita olla merkittävä määrä. Korkeakoulujen kannalta haasteena on, että luvan muutos vaikuttaa korkeakoulun tuloihin jopa seuraavan 3—4 vuoden ajan. Tällaisella tulojen menetyksellä olisi jo hyvin merkittävä vaikutus koko korkeakoulun talouden tasapainoon.

2.3 Hakemusmaksu

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

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

Korkeakouluihin hakevien opiskelijoiden määrä on kasvanut merkittävästi. Maahanmuutto- ja rajaviranomaisten sekä korkeakoulujen arvioiden mukaan hakijoissa on yhä enemmän sellaisia henkilöitä, joiden tavoitteena ei aidosti ole korkeakouluopintojen suorittaminen Suomessa vaan oleskeluluvan saaminen Schengen-alueelta.

Suuri osa vieraskielisten ohjelmien hakijoista on EU- tai ETA-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisia. Hakijoiden neuvonnasta, korkeakoulukelpoisuuden arvioinnista ja todistusten oikeellisuuden tarkistamisesta aiheutuu korkeakouluille ja keskitetylle palvelulle runsaasti työtä ja kustannuksia. Heikkolaatuisia hakemuksia arvioidaan saapuneen erityisesti EU- tai ETA-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisilta. Myös riski siihen, että henkilö hakee opiskelupaikkaa vain oleskeluluvan toivossa, keskittyy erityisesti EU- tai ETA-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisten tekemiin hakemuksiin korkeakouluihin.

2.4 Tilauskoulutus

Voimassa olevan yliopistolain 9 §:n ja ammattikorkeakoululain 13 §:n mukaan korkeakoulut voivat järjestää opiskelijaryhmälle korkeakoulututkintoon johtavaa opetusta niin, että koulutuksen tilaa ja rahoittaa Suomen valtio, toinen valtio, kansainvälinen järjestö taikka suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö.

Tilauskoulutus on osa korkeakoulujen koulutusvientä ja sen tarkoituksena on mahdollistaa tutkintokoulutuksen myynti liiketaloudellisin ehdoin tilaajan erilaisiin tarpeisiin. Tilauskoulutuksen järjestäminen perustuu korkeakoulun ja tilaajan väliseen sopimukseen ja korkeakoulu päättää itsenäisesti kenelle, minkä sisältöistä ja minkälaiselle ryhmälle se tutkintokoulutusta myy. Tilauskoulutukseen osallistuviin ei sovelleta korkeakoulujen opiskelijavalintasäännöksiä, vaan opiskelijaryhmä valikoituu lähtökohtaisesti tilaajan toimesta.

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

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

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

2.5 Tietojensaantioikeus

Lain julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019), jäljempänä tiedonhallintalaki, 23 §:n mukaan viranomainen voi avata katseluyhteyden toiselle viranomaiselle tietovarannon sellaisiin tietoihin, joihin katseluoikeuden saavalla viranomaisella on tiedonsaantioikeus. Lain 3 § 1 momentin mukaan mitä kyseisessä laissa säädetään viranomaisesta, sovelletaan myös yliopistolaissa tarkoitettuihin yliopistoihin ja ammattikorkeakoululaissa tarkoitettuihin ammattikorkeakouluihin. Tiedonhallintalaki siten lähtökohtaisesti mahdollistaa sen, että korkeakouluille voisi myöntää tietoluvan ja katseluyhteyden oleskelulupatietoihin, mutta edellytyksenä on, että korkeakoulujen tiedonsaantioikeudesta säädetään laissa. Katseluyhteys edellyttää tiedonhallintalain mukaan lisäksi sitä, että katselu rajataan vain yksittäisiin hakuihin, jotka voivat kohdistua tiedonsaantioikeuden mukaisesti tarpeellisiin tai välttämättömiin tietoihin ja että tietojen hakemisen yhteydessä selvitetään tietojen käyttötarkoitus. Yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa tai laissa valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä ei nykyisellään ole sellaisia tiedonsaantioikeuksia, jotka sopisivat tähän tarkoitukseen. Kumotussa ulkomaalaisrekisteristä annetussa laissa (1270/1997) säädettiin aiemmin, että ulkomaalaisrekisteristä sai luovuttaa tietoa oppilaitoksille opiskelijoiden oleskeluluvista. Sen korvanneessa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetussa laissa (615/2020), jäljempänä maahanmuuttohallinnon henkilötietolaki, ei sen sijaan enää säädetä tiedon luovuttamisesta ulkomaalaisasioiden asianhallintajärjestelmästä muuten kuin sen rekisterinpitäjien välillä. Perusteena oli, että haluttiin luopua niin sanotusta kaksisuuntaisesta sääntelystä, ja että tiedonhallintalainkin lähtökohta on, että laissa säädettäisiin tiedonsaantioikeuksista eikä tiedonluovuttamisesta. Tiedonsaantioikeuksien tulisi ilmetä kunkin viranomaisen omasta lainsäädännöstä.

Maahanmuuttohallinnon henkilötietolain esitöissä HE 18/2019 vp s. 50 on todettu: ”Henkilötietojen käsittelyä koskevaan kansalliseen erityislainsäädäntöön on perinteisesti sisällynyt sekä henkilötietojen luovuttamista että tiedonsaantia koskevaa sääntelyä. Vaikka sääntelytekniikkaa ei ole pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, säätämistapa on lain soveltajan kannalta ongelmallinen, koska tiedonvaihdon lainmukaisuus on tarkistettava vähintään kahdesta eri viranomaisesta koskevasta erityislaista, jotka eivät aina ole vastanneet

toisiaan. Kaksinkertaisen sääntelyn välttämiseksi tarkoituksenmukaista olisi säätää samasta asiasta vain toisen viranomaisen lainsäädännössä. Esityksessä on omaksuttu lähtökohta, jonka mukaan tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin tiedonsaajan päässä, koska on kyse tämän oikeudesta saada henkilötietoja. Ehdotuksessa valittua tiedonsaantioikeuteen sidottua lähtökohtaa puoltaisi lisäksi se, että se on valittu lähtökohdaksi myös yleislain tasolla, sillä tiedonhallintalaissa teknistä rajapintaa ja katseluoikeuden myöntämistä koskevat säännökset pohjautuisivat vastaanottajan laissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen.”

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

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

Opetus- ja kulttuuriministeriö teki joulukuussa 2023 korkeakouluille kyselyn, jossa pyydettiin korkeakouluja kuvaamaan millaisissa tilanteissa he tarvitsevat tietoa hakijan ja opiskelijan oleskeluluvasta ja mitä tietoja he tarvitsevat. Vastauksensa antoi 27 korkeakoulua.

Korkeakoulut totesivat, että lukuvuosimaksuvelvollisten tutkinto-opiskelijoiden maksun määräytymiseen tarvitaan tieto oleskeluluvasta opintojen alussa ja niiden aikana. Oleskelulupatietoa tarvitaan myös sen selvittämiseen, ettei lukuvuosimaksusta vapautetuille makseta vahingossa stipendejä, jotka on tarkoitettu vain lukuvuosimaksuvelvollisille. Apurahoja voidaan myös siirtää, mikäli opiskelun aloittaminen viivästyy oleskelulupaprosessin vuoksi. Ennen opintojen aloitusta arvioidaan ajallaan opiskelemaan saapuvien opiskelijoiden määrää sekä myöhästyvien määrää ja päätetään lukuvuosimaksun hyvityksestä niissä tilanteissa, kun opintoja ei voi aloittaa ajallaan oleskelulupapäätöksen viivästymisen takia. Oleskelulupatietoja tarvitaan myös kielteisen oleskelulupapäätöksen todentamiseen. Kun opiskelijaksi hyväksytty henkilö kertoo, että ei pääse Suomeen aloittaakseen opintojaan, koska ei ole saanut oleskelulupapäätöstä ajoissa tai että päätös on kielteinen, korkeakoulun on tiedettävä, pitääkö tieto paikkansa. Tieto pitäisi voida todentaa suoraan järjestelmästä, koska korkeakouluissa on tullut vastaan väärennettyjä päätösdokumentteja. Korkeakouluilla ei ole velvollisuutta palauttaa lukuvuosimaksua kielteisen oleskelulupapäätöksen perusteella, mutta osa korkeakouluista on näin tehnyt. Jotkut korkeakoulut ovat myös odottaneet ennen maksumuistutusten lähettämistä lukuvuosimaksuvelvollisille korkeakouluopiskelijoille, mikäli nämä eivät ole vielä saaneet oleskelulupaa. Korkeakoulut voivat antaa paikan varasijalla olevalle, jos päätös on kielteinen, minkä vuoksi korkeakoulun olisi tarpeen saada tieto kielteisestä oleskelulupapäätöksestä mahdollisimman pian. Tietoja tarvitaan myös, jos oleskeluluvan peruste vaihtuu opintojen aikana, esimerkiksi perhesideperusteiseksi, jolloin lukuvuosimaksuvelvollisuus voi päättyä.

Korkeakouluista kerrottiin myös, että opiskelijavalinnan jälkeen pyritään ohjaamaan paikan vastaanottaneet opiskelijat hakemaan oleskelulupaa välittömästi. Tätä kehotusta pitäisi voida toistaa myöhemmin niille, jotka eivät ole vielä toimineet, mutta korkeakoulut eivät tiedä kuka on toiminut ja kuka ei. Koko lupaprosessin aikana korkeakoulut ovat opiskelijoiden antamien tietojen varassa. Toisinaan tulee ilmi, että opiskelija kertoo korkeakoululle, että hän odottaa viranomaisen toimia, mutta viranomainen pyytääkin lisätietoa korkeakouluilta, kun ei ole saanut sitä opiskelijalta. Tämä aiheuttaa turhia viikkojenkin viivästyksiä prosessissa.

Oleskeluluvan vireillepano-, käsittely- ja päätöstietoja tarvitaan myös opetusjärjestelyjä varten. Varsinkin pienryhmyöskentelyä edellyttävät alat tarvitsevat tämän tiedon, jotta opetusresursseja voidaan varata sopiva määrä. Opiskelija on myös saattanut kadota kesken opintojensa, eikä korkeakoululla ole tietoa, onko hän saanut aiemmin oleskeluluvan tai onko hän saanut kielteisen päätöksen. Tulevien opetusjärjestelyjen vuoksi on tarpeen selvittää, onko henkilön oleskeluoikeus päättynyt. Korkeakoulut korostivat, että tiedonsaantitarve koskee kaikkia korkeakouluopiskelijoita: tutkinto-opiskelijoita, pathway-opiskelijoita ja tilauskoulutuksen opiskelijoita.

Tarvittavia tietoja olivat oleskeluluvan tyyppi, millä perusteella oleskelulupa on myönnetty, milloin oleskelulupa on myönnetty sekä mihin saakka oleskelulupa on voimassa. Näitä tietoja tarvitaan myös silloin kun oleskeluluvan laji muuttuu kesken opiskelun. Silloin kun oleskeluoikeutta ei ole vielä myönnetty, korkeakoulut tarvitsevat tiedon siitä, onko oleskelulupaa tai rekisteröintiä haettu, mikä on hakemuksen käsittelyn tilanne, odotetaanko lisätietoja ja arviota käsittelyajasta. Tieto tarvitaan myös siitä, onko hakemukseen tehty hylkäävä päätös ja erityisesti onko opiskelija itse peruuttanut hakemuksen tai jättänyt tarvittavia tietoja toimittamatta. Jatkossa tarvitaan tieto hakijan ja hänen perheenkokoajansa aiemmista oleskeluluvista Suomeen tässä esityksessä ehdotetun lukuvuosimaksujen kiertämisen estämiseksi. Korkeakoulut pitivät tehokkaampana ja luotettavampana ratkaisuna, että korkeakoulut saisivat oleskelulupatiedot suoraan Maahanmuuttovirastolta, kuin että korkeakoulu muistuttelee opiskelijoita tuomaan uudet päivitettyt lupakortit.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on toteuttaa hallitusohjelman kirjaus etenemisestä kohti EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksujen täyskatteellisuutta. Lukuvuosimaksujen korottamista koskevan ehdotuksen tavoitteena on vähentää lukuvuosimaksuvelvollisten korkeakouluopiskelijoiden kouluttautumisesta aiheutuvia kustannuksia julkiselle taloudelle. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton tavoitteena oli laajentaa korkeakoulujen rahoituspohjaa. Lukuvuosimaksuilla ei ole ollut merkittävää vaikutusta korkeakoulujen rahoitukseen ja harvassa korkeakoulussa ne ovat kattaneet koulutuksen kustannukset. Muutoksen tavoitteena on jatkaa korkeakoulujen rahoituspohjan tosiasiallista laajentamista ja korostaa lukuvuosimaksujen merkitystä korkeakoulutuksen rahoituksen välineenä. Lukuvuosimaksujen maksamisen kiertämistä koskevalla muutoksella pyritään turvaamaan lukuvuosimaksukertymä ja korkeakoulujen suunnitelmallinen toiminta.

Esityksen tavoitteena on myös toteuttaa hallitusohjelman kirjaus nimellisen hakemusmaksun käyttöönoton arvioimisesta. Hakemusmaksun käyttöön ottamisen tarkoituksena on vähentää korkeakoulujen työmäärää siltä osin, kuin sitä on aiheutunut heikkolaatuisten ja kevein perustein tehtyjen hakemusten käsittelystä. Tilauskoulutusta koskevia säännöksiä pyritään täsmentämään niin, että tilauskoulutusopiskelijoiden oikeusturvasta sovitaan entistä paremmin tilaajien ja korkeakoulujen välisillä sopimuksilla. Tavoitteena on myös selkeyttää entisestään sitä, että korkeakoulu ei voi järjestää tilauskoulutusta, jos opiskelijoiden välittäminen korkeakouluun on tilaajan voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa.

Tietojensaantioikeudesta säättämisen tarkoituksena on mahdollistaa lukukausimaksujen kiertämistä koskevan lainsäädännön täytäntöönpano. Korkeakoulut voivat käyttää tietojensaantioikeuttaan myös muuhun kuin lukuvuosimaksujen perimiseen ja maksujärjestelyihin, apurahoihin sekä koulutusjärjestelyihin liittyvissä asioissa. Tavoitteena on tarjota korkeakouluille hakijoiden ja opiskelijoiden itse antamaa tietoa luotettavampaa selvitystä oleskelulupatilanteesta ja historiasta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Lukuvuosimaksu

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

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

Lukuvuosimaksujen kiertäminen

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

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

Hakemusmaksu

Vuonna 2016 Suomessa oli käytössä hakemuksen käsittelymaksu haettaessa ammattikorkeakoulututkintoon tai alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen muualla kuin EU/ETA-alueella suoritettun koulutuksen perusteella. Hakemusmaksu esitetään otettavaksi käyttöön hakijan kansalaisuuteen perustuvana EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten

maiden kansalaisille. Tavoitteena on vähentää korkeakouluja työllistäneitä harkitsemattomia ja heikkolaatuisia hakemuksia kannustaen kuitenkin hakemaan Suomeen opiskelemaan.

Yliopistolain 10 §:ää ja ammattikorkeakoululain 13 a §:ää muutettavaksi siten, että Opetushallitus perisi hakemusmaksun EU- ja ETA-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisilta hakijoilta. Maksun maksaminen olisi edellytys hakemuksen huomioon ottamiselle valinnassa.

Tilauuskoulutus

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

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

Tietojensaanti- ja luovutus oikeus

Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin lisättäisiin korkeakouluille tiedonsaantioikeus niiden tarvitsemista hakijoiden ja opiskelijoiden oleskelulupatiedoista sekä oikeus antaa tietoja oma-aloitteisesti Maahanmuuttovirastolle.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

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

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

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

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

Niiden hakijoiden määrä, joiden kotikunta ei ollut Suomessa, pieneni vuonna 2016, kun hakijamaksu otettiin käyttöön, noin 35 % edellisvuoteen verrattuna. Hakijoiden määrä palasi neljässä vuodessa maksuja edeltäneelle tasolle.

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

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

Ulkomaisten osajien houkuttelu Suomeen on ollut tavoitteena pitkään. Kustannukset korvaava lukuvuosimaksu lieventää taloudellista riskiä, jonka aiheuttaa julkisten varojen käyttäminen henkilöihin, joiden maahan jääminen ja työllistyminen on epävarmaa.

4.2.2 Vaikutukset korkeakouluihin

Yliopistojen liikevaihdosta 60 % muodostuu opetus- ja kulttuuriministeriön perusrahoituksesta, 30 % avustustuotoista (erityisesti Suomen Akatemia, EU), 6 % liiketoiminnasta ja 4 % muista tuotoista. Lukuvuosimaksut sisältyvät muihin tuottoihin. Yliopistojen liikevaihto oli vuonna 2022 yhteensä 2 903 milj. euroa. Lukukausimaksut olivat yhteensä 18,7 milj. euroa eli 0,6 % liikevaihdosta. Ammattikorkeakoulujen liikevaihdosta 75 % muodostuu opetus- ja kulttuuriministeriön perusrahoituksesta, 15 % avustustuotoista (erityisesti EAKR ja ESR) ja 10 % muista tuotoista, johon myös lukukausimaksutuotot sisältyvät. Ammattikorkeakoulujen liikevaihto oli vuonna 2022 yhteensä 1 126 milj. euroa. Lukuvuosimaksut olivat yhteensä 26,3 milj. euroa eli 2,3 % liikevaihdosta.

Lukuvuosimaksujen osuus liikevaihdosta on yliopistosektorin ja ammattikorkeakoulusektorin sektoritasolla vähäinen. Korkeakoulujen välillä on kuitenkin merkittäviä eroja. Yliopistoista lukuvuosimaksuilla on suurin merkitys (osuus liikevaihdosta) LUT-yliopistolle (3,2 %), Oulun yliopistolle (1,3 %) ja Vaasan yliopistolle (1,1 %). Ammattikorkeakouluista vastaavasti merkittävimmät osuudet ovat Centria ammattikorkeakoululla (9,5 %), Vaasan ammattikorkeakoululla (5,6 %) ja Satakunnan ammattikorkeakoululla (4,7 %). Lukuvuosimaksujen osuus on yksittäisille yliopistoille niin vähäinen, että vaikutukset eivät ole yliopistotasolla merkittäviä, vaikka tutkintotuotanto tältä osin vähenisikin. Ammattikorkeakouluissa merkitys yksittäiselle korkeakoululle on huomattavasti suurempi ja tulojen väheneminen olisi todennäköistä, jos tutkintojen määrä vähenee. Vaikutuksia voi kohdistua myös Vaasan seudulle, jossa lukuvuosimaksut muodostavat keskimääräistä suuremman osuuden liikevaihdosta sekä yliopistolla että ammattikorkeakoululla.

Suomessa korkeakoulujen rahoituksesta merkittävä osuus tulee julkiselta sektorilta. Osuus on OECD-maiden suurimpia. Korkeakoulujen rahoituspohjan laajentaminen lukuvuosimaksujen kautta vähentäisi korkeakoulujen riippuvuutta julkisen sektorin rahoituksesta. Korkeakoulut voisivat hyödyntää kasvanutta taloudellisesta liikkumatilaansa monin eri tavoin. Siltä osin, kun alueelliset toimijat ovat edustettuina korkeakoulujen hallintorakenteissa on oletettavaa, että korkeakoulu käyttäisi taloudellisesta liikkumatilaansa koulutustarjonnan laajentamiseen täyttämään alueen työvoimatarpeita. Toisaalta korkeakoulut voivat myös profiloitua erityisesti tutkimus- ja kehittämistoiminnan suuntaan, jolloin koulutustarjonnan määrällinen laajennus ei välttämättä ole priorisoitava asia. Opiskelijoiden houkutteleva täyskateellisiin ohjelmiin edellyttäisi korkeakouluilta koulutustarjonnan laadusta huolehtimista jatkossakin. Lisäksi lukuvuosimaksujen olemassaolo saattaa lisätä kotimaisten opiskelijoiden arvostusta korkeakoulutusta kohtaan. Nämä tekijät tulevat todennäköisesti lisäämään kotimaisten opiskelijoiden hakeutumista korkeakoulutukseen pidemmällä aikavälillä.

Ulkomailta tulevat lukuvuosimaksuja maksavat opiskelijat opiskelevat englanninkielisissä koulutusohjelmissa. Englanninkielisiin koulutusohjelmiin hakeutuu myös Suomessa toisen asteen koulutuksen suorittaneita opiskelijoita. Valittavia opiskelijoita ei ole lainsäädännön mukaan mahdollista erotella kansalaisuuden perusteella. Suomalaisen opiskelijoiden määrä englanninkielisissä koulutusohjelmissa on pysynyt suurin piirtein samalla tasolla 2020-luvulla samaan aikaan kun ulkomaalaisten opiskelijoiden määrä on merkittävästi kasvanut. Tämän perusteella voi arvioida, että vieraskielisten koulutusohjelmien volyymin kasvattaminen ei ole vähentänyt suomalaisten opiskelijoiden mahdollisuuksia opiskella vieraskielisissä koulutusohjelmissa. Korkeakoulut ovat myös kasvattaneet 2020-luvulla suomen- ja ruotsinkielisten koulutusohjelmien aloituspaikkamääriä, osin erillisten lisäpaikkarahoitusten turvin. Korkeakoulujen opetus- ja tutkimushenkilökunnan määrä on kasvanut 2020-luvulla, eli korkeakoulut ovat pystyneet lisäämään opetushenkilöstönsä määrää tukemaan koulutustarjonnan laajentumista. Lyhytaikaisesti suomalaisille opiskelijoille on tarjolla

enemmän opiskelupaikkoja lukuvuosimaksujen käyttöönoton jälkeen, jos opiskelupaikkoja ei vähennetä, koska EU- ja ETA –alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden määrä todennäköisesti vähenee merkittävästi. Kansainvälisesti tällaisissa tilanteissa kun lukuvuosimaksuja on korotettu, vieraskielisiin opiskelupaikkoihin on hakeutunut tavanomaista enemmän EU-maiden kansalaisia ja maan omia kansalaisia. Siltä osin, kun lukuvuosimaksut muuttuvat täyskattoelliseksi, pystynevät korkeakoulut lisäämään opetusresurssejaan vastaamaan koulutustarjontaa. On kuitenkin huomattava, että Suomessa korkeakoulutuksen opiskelijakohtainen kustannus on jo nyt OECD-vertailussa verrokkimaista alhaisin. On tarkkaan seurattava, että korkeakoulutuksen resursointi vastaa sen laajuutta jatkossa, sekä vieraskielisissä koulutusohjelmissa että kotimaisille opiskelijoille suunnatuissa ohjelmissa.

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

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

Tilauuskoulutukseen tehtävät muutokset aiheuttavat korkeakouluille pieniä kustannuksia, kun niiden pitää tiedottaa opiskelijoiksi hakeutuville heidän oikeuksistaan ja huolehtia sopimusten laatimisesta entistä huolellisemmin. Välittäjäyritysten käytön kiellon korostaminen voi vähentää joidenkin korkeakoulujen tuloja. Korkeakoulu ei saa järjestää tilauuskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita korkeakoulun tutkinto-opiskelijoiksi. Korkeakoulujen ei kuitenkaan olisi tullut nykyisen lainsäädännön aikanakaan käyttää liiketaloudelliseen voittoon pyrkiviä välittäjäyrityksiä, joten näiden tulojen menettämisen ei voida katsoa olevan yksinomaan tämän muutoksen seurausta. Korkeakouluilla on jatkossakin mahdollisuus järjestää todellista tilauuskoulutusta samoin periaattein kuin nykyisin. Jos yksittäisen korkeakoulun tilauuskoulutus olisi perustunut vahvasti välittäjäyrityksen käyttöön, tilauuskoulutuksen tuottaminen todennäköisesti muuttuisi kannattamattomaksi.

Korkeakouluille säädetään oikeus saada Maahanmuuttovirastolta salassapitosäännösten estämättä tietoja hakijan oleskelulupahistoriasta eli ensimmäisestä maassaoloperusteesta niille kuuluvien tehtävien hoitamista, kuten lukuvuosimaksullisuuden selvittämistä, varten. Lukuvuosimaksuvelvollisuuden säädettyjen muutosten myötä korkeakouluilla on myös jatkossa tarve saada tietoja perhesiteen perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla oleskelevan opiskelijan perheenkokoajan oleskelun perusteesta ja perheenkokoajalle ensimmäisen kerran myönnetyn oleskeluluvan perusteesta. Korkeakouluille syntyy hallinnollista työtä tarpeesta

selvittää uusien opiskelijoiden oleskelulupahistoriaa. Työ pyritään automatisoimaan mahdollisimman pitkälti.

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

Ilmaisen hakemuksen jättämisen kynnys on hyvin matala, mikä aiheuttaa kuluja ja ruuhkia hakemuksen käsittelyssä ja paikkoja vastaanotettaessa, kun huomattavan moni hakija ei olekaan hakukelpoinen tai ei otakaan tarjottua opiskelupaikkaa vastaan. Hakemusmaksu vähentäisi korkeakoulujen työtä, jos heikkolaatuisten ja harkitsemattomien hakemusten määrä vähenee. Vapautuvat resurssit voidaan käyttää hakemusten nopeampaan käsittelyyn. Opiskelupaikan varasijoilta saaneiden odotusaikojen toivotaan myös lyhentyvän, jos jonossa ei ole yhtä paljon kuin aiemmin hakijoita, joilla ei ole aikomusta paikan vastaanottamiseen. Muutos voisi edesauttaa myös sitä, että korkeakoulut saavat todennäköisimmin aloituspaikkansa täytettyä, kun varasijoilla olevat eivät ole ehtineet ottaa paikkaa vastaan toisesta korkeakoulusta tai maasta.

4.2.3 Vaikutukset hakijoihin ja opiskelijoihin

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

Kustannukset kattavien lukuvuosimaksujen ja hakemusmaksun käyttöönotto nostaisi opiskelijoille aiheutuvien kustannusten määrää. Hakemusmaksun tavoitteena on vaikuttaa mahdollisten hakijoiden käyttäytymiseen siten, että henkilöt harkitsisivat tarkemmin jo ennen hakemuksen jättämistä, ovatko he todellisuudessa hakukelpoisia, kiinnostuneet ottamaan opiskelupaikan vastaan ja aloittamaan opiskelun kyseisessä korkeakoulussa. Hakemusmaksujen käyttöönotto voi nopeuttaa hakemusten käsittelyä. Opiskelupaikan varasijoilta saaneiden odotusaikojen toivotaan myös lyhentyvän, jos jonossa ei ole niin paljon hakijoita, joilla ei ole aikomusta paikan vastaanottamiseen. Tällä voisi olla positiivisia vaikutuksia siihen, että opiskelijat kerkeävät saapua maahan ajoissa opintojen alkamista varten. Hakemusmaksujen käyttöönotto todennäköisesti myös vähentää sellaisten hakijoiden määrää, jotka hyväksytään opiskelijaksi ja jotka ottavat valintajärjestelmässä opiskelupaikan vastaan, mutta eivät silti aloita opintoja eivätkä maksa lukuvuosimaksuja. Hakemusmaksujen käyttöönotto todennäköisesti lisää korkeakouluihin hakijoissa sellaisten hakijoiden osuutta, jotka ovat aidosti kiinnostuneita aloittamaan opinnot Suomessa.

Lukuvuosimaksuja esitetään sovellettavaksi vain korkeakoulujen vieraskieliseen koulutukseen. Tutkinnot, jotka suoritetaan pääosin suomen tai ruotsin kielellä, säilyvät maksuttomina. Tällaisia voivat olla myös toiminnallisesti kaksikieliset tutkinnot, joissa opiskelu aloitetaan vieraalla kielellä, useimmiten englanniksi, ja suorituskieli vaihtuu myöhemmin suomeksi tai ruotsiksi. Opiskelijoiden tulee valmistuessaan pystyä toimimaan ammattialallaan jommallakummalla kansalliskielillä. Opetuksesta yli puolet tulee toteuttaa suomeksi tai ruotsiksi, jotta maksuttomuuden edellytys täyttyy. Korkeakoulu määrittelee etukäteen tutkinnon kielen ja opiskelijan tulee koulutukseen hakeutuessaan tietää, onko kyse lukuvuosimaksuttomasta, pääosin kansalliskielillä toteutettavasta ohjelmasta. Nämä ohjelmat eivät ole tällöin edes osittain lukuvuosimaksuvelvollisia. Maksuttoman koulutuksen painottuminen tällaisiin kielen oppimista tukeviin ratkaisuihin edesauttaa opiskelijoiden työllistymistä suomalaisille työmarkkinoille. Poikkeuksena edellä kuvatusta vaatimuksesta, että

opetuksesta yli puolet tulee toteuttaa suomeksi tai ruotsiksi, ovat koulutuksen luonteen vuoksi vieraan kielen koulutusohjelmat, kuten esimerkiksi englantilainen filologia. Vieraan kielen koulutusohjelmissa opetusta saa järjestää pääosin opetettavalla kielellä ja tutkinnon suorittamiskielenä säilyy siitä huolimatta suomi tai ruotsi.

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

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

Tiedonsaantioikeutta koskeva muutos vaikuttaa opiskelijoiden tietosuojaan ja yksityisyyden suojaan siten, että opiskelijalla ei ole mahdollisuutta estää korkeakoulua saamasta tarpeellisia tietoja, koska tietoja käsitellään lakiin perustuen. Luovutettavat tiedot sisältäisivät vain tietoja oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan voimassaolosta, perusteesta ja lajista, eivät hakemusiakirjoista tai päätöksen perusteluista. Tietoja on mahdollista saada vain lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimista ja opintojen suunnittelemista varten. Opiskelijan perheen kokoajan lupahistoriaa on tarpeen tarkastella niissä tilanteissa, kun se on lukuvuosimaksuttomuuden perusteena. Mikäli opiskelijan perheen kokoaja ei halua, että hänen oleskelulupahistoriaansa tarkastellaan, opiskelija voi olla hakematta vapautusta lukuvuosimaksusta. Ehdotetut säännökset turvaavat opiskelijan ja perheen kokoajan henkilötietojen suojan vaatimukset tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla, kuten myös yksityisyyden suojan. Opiskelijoille uusi menettely olisi helpompaa, koska heidän ei enää tarvitsisi toimittaa oleskelulupakorttejaan korkeakouluille tarkistettavaksi.

4.2.4 Vaikutukset ulkomaalaisten opiskelijoiden ja työntekijöiden määrään

Koulutus- ja työperusteisen maahanmuuton tiekartta 2035 –toimenpidekokonaisuudessa pääministeri Marinin hallitus ilmoitti vuonna 2021 tavoittelevansa työperäisen maahanmuuton vähintään kaksinkertaistamista sen hetkisestä tasosta vuoteen 2030 mennessä siten, että kestävyystiekartan edellyttämä vähintään 50 000 työperäisen maahanmuuttajan kokonaisuus toteutuu. Tavoitteena oli, että vuoden 2030 jälkeen lisäys on vähintään 10 000 vuositasaalla. Uusien ulkomaalaisten tutkinto-opiskelijoiden määrä pyrittiin kolminkertaistamaan 15 000:een vuoteen 2030 mennessä. Samalla ulkomaalaisten opiskelijoiden Suomeen työllistyminen ja jääminen pyrittiin nostamaan 75 prosenttiin.

Ulkomaalaisten opiskelijoiden määrä Suomessa on kasvanut nopeasti. Opiskelijoiden maahan jääminen tai työllistyminen eivät ole kuitenkaan parantuneet. Nekin henkilöt, jotka työllistyvät Suomeen, työskentelevät huomattavan usein työtehtävissä, joihin ei olisi tarvittu korkeakoulutusta. Ulkomaalaisten opiskelijoiden kouluttamiseen käytetyt julkiset varat eivät näin ollen ole pääosin kohdistuneet osaavan työvoiman saamiseen kotimaisille työmarkkinoille. Ulkomaalaisten opiskelijoiden määrän kasvattaminen ei ole itsenäinen tavoite, vaan siitä on hyötyä suomalaisen yhteiskunnan kannalta vain, jos kyseiset henkilöt myös jäävät ja työllistyvät Suomeen korkeakoulutusta vaativiin tehtäviin. Lyhytaikaisella ulkomaalaisten opiskelijoiden

vähennyksellä, mitä voidaan odottaa lukuvuosimaksujen korottamisen seurauksena, ei siis välttämättä ole suuria seurauksia korkeakoulutetun työvoiman saatavuuteen Suomessa, erityisesti jos paikat vapautuvat suomalaisten ja EU- tai ETA-alueelta kotoisin olevien hakijoiden käyttöön.

Maksuilla voi olla myös positiivisia vaikutuksia työvoiman saatavuuteen. Tehy ry arvioi lausunnossaan, että hakemusmaksun käyttöönotto voi nostaa hakemusten laatua ja vähentää niiden hakijoiden määrää, joiden tavoitteet saattavat olla muualla kuin suomalaisen korkeakoulututkinnon suorittamisessa ja sen jälkeisessä työllistymisessä Suomeen. Tällöin esimerkiksi työvoimapulasta kärsivälle sosiaali- ja terveydenhuoltoalalle voitaisiin saada paremmin osaajia, kun opiskelupaikkaa Schengen-oleskeluluvan toivossa hakenneet eivät vie paikkoja alasta oikeasti kiinnostuneilta.

4.2.5 Vaikutukset viranomaisiin

Opetushallitukselle syntyisi velvollisuus luoda hakemusmaksua koskeva järjestelmä ja ylläpitää sitä. Näistä toimista aiheutuu kustannuksia, jotka katetaan hakemusmaksujen tuotolla. Tuotolla katetaan jatkossa myös Opintopolun yleistä ylläpitoa ja kehitystä. Opetushallituksella on rahoitus järjestelmäkehityksen aloittamiseen, eikä ylimääräistä rahoitusta tarvita.

Maahanmuuttoviraston tulisi huolehtia tarpeellisesta tietojärjestelmäkehityksestä liittyen korkeakouluille säädettävään tietojensaantioikeuteen opiskelijoiden oleskelulupahistorian ja –tietojen selvittämiseksi. Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että järjestelmämuutokset olisivat valmiita vuoden 2025 loppuun mennessä ja kustannusarvio olisi noin miljoona euroa. Muutos toteutettaisiin ensivaiheessa siten, että korkeakoulut tekevät manuaalisen tietopyynnön Maahanmuuttovirastolle koskien säädettyjä tietoja. Manuaalisten tietopyyntöjen käsittely aiheuttaisi jonkin verran lisätyötä Maahanmuuttovirastolle, mutta koska muutos tulisi voimaan kevään 2024 yhteishakujen valmistuttua, sitä tarvitsisi ajallisesti käyttää vain yhden suuren yhteishakukierroksen ajan. Myöhemmin tietopyyntö automatisoidaan, jolloin tarvittavat tiedot siirtyvät korkeakouluille ilman manuaalista työtä Maahanmuuttovirastossa. Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmän kehittäminen koskien opiskelijoiden oleskelulupahistorian ja –tietojen selvittämistä katetaan maahanmuuttovirastolle osoitetun määräraha-alueen puitteissa. Tietojen oma-aloitteista luovuttamista korkeakouluilta Maahanmuuttovirastolle ei toteutettaisi sähköisen käyttöyhteyden kautta, vaan korkeakoulut toimittaisivat tietoja esimerkiksi turvasähköpostilla Maahanmuuttovirastolle. Tietojen luovuttamisesta ei aiheudu näin ollen järjestelmämuutuskustannuksia. Korkeakoulujen toimittamien tietojen käsittely voi aiheuttaa lisätyötä Maahanmuuttovirastossa, mutta suuri osa toimitettavasta tiedosta johtaisi joka tapauksessa oleskelulupaharkintaan jälkivalvontavaiheessa.

4.2.6 Vaikutukset verotukseen

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

Yliopistolain 2 §:n 1 momentin mukaan yliopistojen tehtävänä on edistää vapaata tutkimusta sekä tieteellistä ja taiteellista sivistystä, antaa tutkimukseen perustuvaa ylintä opetusta sekä

kasvattaa opiskelijoita palvelemaan isänmaata ja ihmiskuntaa. Näitä tehtäviä voidaan kutsua yliopistojen perustehtäviksi. Yliopistojen perustehtävät pitävät sisällään lakisääteisen joko tutkintoon johtavan tai erilliseen opinto-oikeuteen perustuvan, tutkintosuunnitelmaan sisältyvän perus-, jatko- tai täydennyskoulutuksen, jota annetaan yliopiston itsensä toimesta tai avoimessa yliopistossa.

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

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

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

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Hallitusohjelman kirjausta lukuvuosimaksujen lähestymistä kohti täyskattaisuutta varten selvitettiin myös vaihtoehtoa, jossa voimassa olevaan lukuvuosimaksuja koskevaan pykälään olisi muutettu euromääräistä arvoa, jonka lukuvuosimaksujen tulisi lain mukaan vähintään olla. Myös tässä vaihtoehdossa kyseisen arvon olisi tullut olla määrä, jonka korkeakoulut olisivat saaneet lukuvuosimaksujen tuottona sen jälkeen, kun opiskelijoille maksetut apurahat olisi poistettu. Malli sai jonkin verran kannatusta työryhmässä, mutta sitä pidettiin pääosin liian joustamattomana ja monimutkaisena. Korkeakoulujen koulutusohjelmien kustannukset vaihtelevat noin 5 000 eurosta yli 40 000 euroon. Korkeakoulut ovat profiloituneet eri tavoilla ja niissä on erilaisia yhdistelmiä tuotantokustannuksiltaan halpoja ja kalliita aloja. Kustannukset ja kulurakenne vaihtelevat myös ammattikorkeakoulu- ja yliopistosektorin välillä. Yhden lukuvuosimaksun määrittäminen siten, että se olisi kattanut riittävästi kustannuksia kalliilla aloilla, mutta ei olisi aiheuttanut kohtuuttomia lukuvuosimaksuja halvemmin tuotettavilla aloilla, olisi ollut erittäin haastavaa. Lukuvuosimaksujen käyttöönotto ja korottaminen on säännönmukaisesti johtanut Suomessa ja verrokkimaissa hakijamäärien merkittävään pienenemiseen muutamien vuosien ajaksi. Tämän vuoksi lukuvuosimaksujen korottaminen pienemmällä määrällä nyt ja uudelleen tulevaisuudessa johtaisi todennäköisesti yhteensä suurempaan kansainvälisten opiskelijoiden menetykseen, kuin kustannukset kattaviin maksuihin johtavan muutoksen tekeminen kerralla. Vaikutus myös todennäköisesti kestäisi ajallisesti kauemmin kuin yhdellä kertaa toteutettava muutos.

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

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

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

Vaihtoehtona merkittävänä ongelmana oli kuitenkin se, että se mahdollistaisi nopeinkin toiseen tutkintoon vaihtamisen heti oleskeluluvan saamisen jälkeen, jolloin mahdollisuus lukuvuosimaksujen kiertämiseen säilyisi. Tiedonsaantioikeus ja yhteys Maahanmuuttoviraston järjestelmään tarvittaisiin joka tapauksessa korkeakoulujen muita tarpeita varten. Suuri osa korkeakouluista ei halunnut, että ylempi korkeakoulututkinto olisi ilmainen alemman korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittamisen jälkeen. Hallitusohjelman tavoitteena on vähentää julkisen talouden menoja, joten lukuvuosimaksullisuuden alan kaventamista tekemällä osasta ylempiä tutkintoja maksuttomia

ei pidetty toivottavana. Lukuvuosimaksujen kiertämisen osalta työryhmässä ehdotettiin myös vaihtoehtoa, jossa opiskelijat vapautuisivat lukuvuosimaksuvelvollisuudesta suoritettuaan yhden tutkinnon Suomessa. Tällöin toisen, ylemmän, tutkinnon suorittamisesta tulisi ilmaista. Esimerkiksi kandidaatin tutkinnon Suomessa tehnyt henkilö voisi tällöin suorittaa maisterivaiheen tutkinnon ilmaiseksi. Vaihtoehtoa ei edistetty, koska hallitusohjelman tavoite on lisätä lukuvuosimaksullisesta koulutuksesta saatavaa rahoitusta korkeakouluille ja ehdotuksen vaikutus olisi päinvastainen, sillä nykyään lukuvuosimaksullisia henkilöitä vapautettaisiin kokonaan lukuvuosimaksusta.

Hakemusmaksun osalta harkittiin valmisteluvaiheessa hakemuksen käsittelymaksun palauttamista käyttöön sellaisena kuin se oli voimassa aiemmin vuonna 2016. Tällöin maksu olisi kohdistunut EU/ETA-alueen ulkopuolisissa maissa suoritettun koulutuksen perusteella hakeviin riippumatta heidän kansalaisuudestaan. Myös Suomen ja EU/ETA-valtioiden kansalaiset olisivat tällöin olleet hakemuksen käsittelymaksun piirissä, jos he olisivat suorittaneet tutkinnon näissä maissa. Hakemuksen käsittelymaksu kohdistui aiemmin tällä tavalla, koska EU/ETA-alueen ulkopuolella suoritettun koulutuksen tarkistaminen työllistää enemmän kuin Suomessa tai EU/ETA-alueella suoritettun koulutuksen. Lausunnoissa kannatettiin kuitenkin laajasti maksun perusteen muuttamista kansalaisuusperusteiseksi EU/ETA-alueen ulkopuolisten maiden kansalaisille. Kansalaisuusperusteista maksua kannatti myös maksun perimisen toteuttava Opetushallitus. Perusteena todettiin, että kansalaisuuden todentaminen on huomattavasti yksinkertaisempaa ja työllistää vähemmän kuin opiskelutodistusten tarkistaminen. Aiemmassa menettelyssä, kun henkilöiden tuli itse ilmoittaa hakukelpoisuuden tuottavan tutkinnon suoritusmaa, esiintyi vilppiä, joka työllisti Opetushallitusta ja korkeakouluja ja hidasti prosessia. Korkeakoulut eivät tarkista hakijan todistuksista hakijan ilmoittamaa pohjakoulutuksen suorittamisvaltiota kaikissa tapauksissa vielä hakuvaiheen aikana, koska siitä aiheutuisi turhaa työtä. Todistukset tarkistetaan joissain korkeakouluissa vasta hyväksytyiltä hakijoilta. Tällöin, mikäli hakija on valheellisesti ilmoittanut olevansa vapautettu hakemusmaksusta hakemisen yhteydessä, tulisi maksu pyrkiä perimään häneltä jälkikäteen, mikä on työllistävää ja haastavaa. Työryhmässä mielipiteet toteuttamisvaihtoehdosta jakaantuivat, mutta laajasti pidettiin myös työryhmässä selkeämpänä sitä, että hakemusmaksu kohdistuisi mahdollisimman paljon samalle hakijajoukolle, kuin lukuvuosimaksut. Kansalaisuuteen perustuvaa hakemusmaksua käytetään myös Ruotsissa ja Tanskassa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

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

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

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

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

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

Ruotsi otti käyttöön sekä lukukausimaksut että hakijamaksut EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleville opiskelijoille syksyllä 2011. Päätösten taustalla olivat voimakkaasti kasvaneet hakija- ja opiskelijamäärät. Hallituksen mukaan koulutuksen resursseja tuli vapauttaa EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien opiskelun kustantamisen sijaan Ruotsin koulutusjärjestelmän laadun ja kilpailukyvyn nostamiseen sekä kansainvälisten opiskelijoiden houkuttelemiseen korkealaatuisella koulutuksella ja tutkimuksella ilmaisen koulutuksen sijaan. Vuodesta 2001 korkeakoulujen uusien, maahan tulevien opiskelijoiden määrä yli kolminkertaistui 8 600 opiskelijasta ollen ennen lukuvuosimaksujen käyttöönottoa vuonna 2010 noin 29 200 opiskelijaa (UKÄ Rapport 2017:2. Kartläggning av studieavgifter). Eniten kasvoi EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden määrä. Lukuvuosimaksujen käyttöönoton yhteydessä koulutuksen kansallista rahoitusta vähennettiin asteittain perustuen korkeakoulujen EU/ETA-maiden ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden määriin vuonna 2008. Lopullinen voimaantulo oli vuonna 2013, jolloin oppilaitosten määrärahoja vähennettiin pysyvästi 539 miljoonaa kruunua (noin 45 miljoonaa euroa). Vuonna 2013 lukukausimaksuista saatavat tuotot olivat 301 miljoonaa Ruotsin kruunua (noin 25 miljoonaa euroa). Oppilaitosten saamasta tulosta hakemus- ja lukuvuosimaksujen osuus kasvoi vuosina 2012—2022 yhdestä lähes neljään prosenttiin. Vuonna 2022 niitä kerättiin 1,0 miljardin (noin 83 miljoonaa euroa) kruunun edestä. Keskitettyä tietoa lukuvuosimaksuista ei kerätä. Lisäksi Ruotsin ja Tanskan osalta ei ole tiedossa, kuinka paljon lukuvuosimaksuista on kaikkiaan syntynyt järjestely- ja hallintokuluja korkeakouluille.

Lukukausimaksujen ja hakemusmaksujen vaikutuksesta maksuvelvollisten ulkomaisten hakijoiden ja uusien opiskelijoiden määrä väheni merkittävästi. Syksyllä 2011 EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien hakijoiden määrä laski edellisvuoteen nähden noin 60 prosenttia ja oli laskussa kahden vuoden ajan. EU/ETA-alueelta tulevien uusien opiskelijoiden määrä ja osuus kaikista ulkomaisista opiskelijoista samoin kuin vaihto-ohjelmien kautta liikkuvien opiskelijoiden määrä kuitenkin lisääntyi, joten uusien ulkomaalaisten opiskelijoiden määrä pieneni noin kolmanneksella. Ulkomaisten opiskelijoiden määrä on sittemmin kasvanut asteittain ja palautunut lukuvuonna 2021/2022 suurin piirtein lukuvuoden 2010/2011 lukemiin. Ruotsin korkeakouluihin oli lukuvuonna 2021/2022 kirjautunut kaikkiaan 39 800 kansainvälistä ”maahantulevaa” opiskelijaa (*inresande studenter*). Näistä lukuvuosimaksuvelvollisia oli noin 9 000 opiskelijaa. (UKÄ Rapport 2017:2. Kartläggning av studieavgifter, UKÄ Årsrapport 2023.) Ennen sitä edellisen viiden vuoden ajan keskimäärin lähes 40 000 uutta kansainvälistä opiskelijaa kirjautui Ruotsin korkeakouluihin. On huomattava, että tästä määrästä vaihto-opiskelijoita on enemmistö, lukuvuonna 2021/22 heitä oli 28 000 (Statista Research Department).

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

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

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

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

Ruotsissa on kaksi kansallista apurahaohjelmaa, jolla erityisesti tuetaan kehittyviä maita: Ruotsin korkeakouluviranomaisen ohjelma on suunnattu lahjakkaille EU/ETA-alueen ulkopuolisille opiskelijoille ja korkeakoulut päättävät itsenäisesti apurahan kattavuudesta. Svenska Institutetin ohjelma Swedish Institute Scholarships for Global Professionals kouluttaa lahjakkaita maisteriopiskelijoita, ”tulevaisuuden johtajia” Ruotsin kehitysyhteistyön kumppanimaista tai jotka tulevat OECD:n kehitysyhteistyöjärjestön (DAC) määrittelemistä alhaisen ja keskitulon maista. Tämä apuraha kattaa kaikki kustannukset. Vuonna 2017 raportoitiin, että apurahoista noin 90 prosenttia kohdistuu kehittyvistä maista tuleville opiskelijoille. 12 prosentilla maksuvelvollisista Ruotsissa vuosina 2020—2021 opiskelleista oli koko lukuvuosimaksun kattava apuraha ja 20 prosentilla oli maksun osin kattava apuraha. Näin ollen kaksi kolmesta opiskelijasta maksoi täyden lukuvuosimaksun. Vuonna 2022 aloittaneista ulkomaisista opiskelijoista kahdeksalla prosentilla oli apuraha. Vielä vuonna 2012 16 prosenttia uusista ulkomaisista opiskelijoista rahoitti opintonsa apurahalla.

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

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

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

Tanskan ulkomaisten opiskelijoiden määrä on pysynyt 20 000 molemmin puolin ennen ja jälkeen lukuvuosimaksujen käyttöönoton 2006, samoin korkeakouluissa opiskelevien EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden määrä, joka on ollut 5 000 opiskelijan molemmin

puolin. Vuonna 2022 tanskalaisissa korkeakouluissa oli kaikkiaan 19 908 ulkomaista opiskelijaa, joista 5 732 EU/ETA-alueen ulkopuolista opiskelijaa.

Tanskassa hakemusmaksu korkeakouluihin on 100 euroa EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevilta opiskelijoilta, joilla ei ole pysyvää oleskelulupaa Tanskassa. Hakemusmaksua ei peritä myöskään haettaessa Tanskassa suoritettua alemman korkeakoulututkinnon jälkeen suorittamaan ylempää korkeakoulututkintoa. Hakemusmaksu on korkeakoulukohtainen ja hakukohteiden määrä yhtä hakemusmaksua kohden voi olla rajattu myös korkeakouluissa. Yhdellä 100 euron hakemusmaksulla voi hakea esimerkiksi korkeintaan kolmeen eri kohteeseen samassa korkeakoulussa.

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

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

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

Korkeakoulut päättävät lukuvuosimaksujen suuruudesta kussakin ohjelmassa, kunhan ne kattavat koulutuksen kustannukset. Tämä sisältää kaikki suorat ja epäsuorat ulkomaisen opiskelijan tutkinnosta aiheutuvat kustannukset korkeakoulun tietyssä ohjelmassa. Siirryttäessä maksuihin on ministeriön mukaan odotettavaa, että koulutusohjelmien todellisten kustannusten arviointi on hankalaa ja alussa maksut saattavat jäädä alijäämäisiksi eli täyskattaisuutta arvioidaan ajan myötä. Korkeakoulut voivat kuitenkin omalla päätöksellään asettaa myös tätä korkeampia maksuja. Tavoitteena on, että korkeakouluille olisi motivoivaa houkutellessa mahdollisimman paljon ulkomaisia tutkinto-opiskelijoita.

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

Virossa vieraskielisissä ohjelmissa opiskelevilta peritään lukuvuosimaksuja. Lukuvuosimaksun suuruus vaihtelee alasta ja ohjelmasta riippuen. Joissakin korkeakouluissa maksu voi olla eri suuruinen EU/ETA-alueen ja kolmansien maiden kansalaisille. Yleensä alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtavissa ohjelmissa maksut vaihtelevat 1 660 eurosta 7 500 euroon.

Esimerkiksi lääketieteessä lukuvuosimaksu voi olla korkeampi, noin 12 000 euroa. Korkeakoulut voivat päätöksellään vapauttaa opiskelijan maksusta. Monet englanninkieliset ohjelmat tarjoavat myös vapaaopiskelupaikkoja, joilla houkutellaan lahjakkaita ulkomaisia opiskelijoita.

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

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

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

Suomen kannalta oleellisimmissa verrokkimaissa Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa on otettu käyttöön koulutuksen kustannukset kattavat lukuvuosimaksut EU/ETA-valtioiden ulkopuolelta tuleville opiskelijoille. Myös muut EU-valtiot kuten Viro ja Alankomaat ovat ottaneet käyttöön nykyään Suomessa laissa vaadittua tasoa korkeampia lukuvuosimaksuja. Hakemusmaksut ovat laajasti käytössä Euroopassa. Pohjoismaissa hakemusmaksujen taso on noin 100 euroa. Täyskatteelliset lukuvuosimaksut ovat vielä uusi asia Pohjoismaissa, joten niiden vaikutuksista ei ole olemassa laajalti tutkimusta. Verrokkimaiden käytännön voidaan katsoa puoltavan täyskatteellisten lukuvuosimaksujen ja hakemusmaksun käyttöönottoa Suomessakin. Suomen kilpailuasema ei edellytä alempia lukuvuosimaksuja ja hakemusmaksuttomuutta tilanteessa, jossa tärkeimmät verrokkimaat ovat jo ottaneet käyttöön täyskatteelliset lukuvuosimaksut ja hakemusmaksun.

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntopalaute

Lähes kaikki lausunnonantajat opiskelija- ja nuorisojärjestöjä lukuun ottamatta kannattivat esitystä hakemusmaksun käyttöönottamista keinona rajoittaa huonolaatuisten ja vähäisen harkinnan perusteella tehtyjen hakemusten määrää, jotka kuormittavat korkeakouluja. Usea lausunnonantaja, mukaan lukien muutoksen toteuttava ja järjestelmää ylläpitävä Opetushallitus, kuitenkin esitti, että maksun tulisi perustua hakijan kansalaisuuteen eikä kelpoisuuden tuottavan tutkinnon suoritusmaahan. Lisäksi esitettiin maksun rajaamista vieraskielisiin koulutuksiin. Osa

maksun palauttamista kannattaneista esitti maksun tuottojen ohjaamista myös korkeakouluille. Opiskelijajärjestöt esittivät, että mikäli maksu otetaan käyttöön, tulisi sen olla mahdollisemman alhainen ja että vastaava summa hyvitetäisiin paikan vastaanottaneiden lukuvuosimaksusta.

Lausuntopalautteen perustella päätettiin toteuttaa hakemusmaksu kansalaisuuteen perustuvana. Muutosta puolsivat yksinkertaisempi menettely ja se, että opiskelijan ilmoituksen perustuva tutkinnonsuoritusmaa maksun perusteena hakemusvaiheessa oli aiheuttanut väärinkäytöksiä aiemmin maksun ollessa käytössä. Kansalaisuuteen perustuvaa hakemusmaksua käytetään myös Ruotsissa ja Tanskassa. Hakemusmaksun luonne on hieman erilainen, kun se perustuu siihen, että hakija on EU/ETA-alueen ulkopuolisen valtion kansalainen, kuin jos se perustuisi tutkinnon suoritusmaahan ja siitä johtuvaan lisätyöhön hakukelpoisuuden tuottavan tutkinnon arvioimisessa. Maksun perustuminen EU/ETA-maan ulkopuolisen maan kansalaisuuteen kohdistuu kuitenkin hyvin juuri havaittujen ongelmien estämiseen, sillä valtaosa heikkolaatuisista hakemuksista saapuu näistä maista.

Tilauuskoulutusta koskevia täsmennyksiä kannatettiin laajasti opiskelijan oikeusturvaa parantavina ja asemaa selkeyttävinä. Muutama lausunnonantaja kuitenkin katsoi, että esityksellä ei vielä riittävästi ratkaista tilauuskoulutuksessa esiin nousseita ongelmia. Muutosten epäiltiin toisaalta vaikuttavan niin, että suuri osa korkeakoulujen nykyisenlaisesta tilauuskoulutustoiminnasta lakkaa, mikä onkin ollut tavoitteena.

Lausunnonantajien näkemykset jakaantuivat koskien siirtymistä EU- ja ETA-maiden ulkopuolisilta korkeakouluopiskelijoilta vieraskielisessä tutkintokoulutuksessa perittäviin koulutuksen kustannukset kattaviin lukuvuosimaksuihin. Ammattikorkeakoulut pääosin kannattivat esitystä opiskelijajärjestöjen ja henkilöstöjärjestöjen vastustaessa esitystä. Osa ei ilmaissut selkeästi kantaansa, mutta katsoo sen toteuttavan hallitusohjelmaa. Lausunnonantajat olivat huolissaan lukuvuosimaksujen tosiasiallisen korottamisen vaikutuksista suomalaisten korkeakoulujen kilpailukykyyn ja tarpeeseen lisätä kansainvälisten osaajien ja korkeakouluopiskelijoiden määrää. Täyskateellisuudesta sekä siihen sisällytettävistä kustannuksista kaivataan selkeää määrittelyä. Korkeakoulut pitävät kuitenkin tärkeänä, että ne voivat yhdessä itse määrittää kustannusten laskemisen periaatteet autonomiansa puitteissa. Lukuvuosimaksujen käytännön toteuttamisen joustavuutta ja korkeakoulujen autonomian kunnioittamista tältä osin kiittelivät sekä korkeakoulut että opiskelijajärjestöt.

Lukuvuosimaksujen kiertämisen ehkäisemistä koskevaa muutosta pidetään pääosin kannatettavana ja tarpeellisenä. Opiskelijajärjestöt ja osa yliopistoista vastustavat esitystä tai pitävät sitä ylimitoitettuna suhteessa ilmiön yleisyyteen. Osa lausunnonantajista piti tarpeellisenä, että lukuvuosimaksuvelvollisuuden olisi pysyttävä voimassa myös niissä tilanteissa, kun oleskelulupa on saatu perhesiteen perusteella. Tältä osin ei valittu lausuntojen perusteella kyseistä toteuttamisvaihtoehtoa, mutta perhesideperusteisten oleskelulupien käyttämistä lukuvuosimaksujen kiertämiseen tulee seurata jatkossa. Kaikki asiaan kantaa ottaneet lausunnonantajat kannattivat tilapäistä suojelua saavien vapauttamista lukuvuosimaksuvelvollisuudesta ja osa toi esiin tarpeen maksuvapautuksen säilymiseen tilapäisen suojelun tarpeen päättyessäkin.

Lausunnonantajat kannattivat korkeakoulujen tiedonsaantioikeuksien lisäämistä hakijan ja opiskelijan sekä heidän perheenkokoajansa oleskelulupatietoihin. Maahanmuuttovirasto piti positiivisena myös sitä, että lakiesitys yksiselitteisesti mahdollistaa oleskeluluvan edellytyksiin liittyvien tietojen oma-aloitteisen luovuttamisen korkeakouluilta Maahanmuuttovirastolle. Korkeakouluilla katsottiin olevan käytössä tietoa, jolla voi olla vaikutusta lupaharkintaan ja jonka Maahanmuuttovirasto muuten saisi vasta viiveellä jälkivalvonnan yhteydessä.

Tiedonsaantioikeuden toteuttaminen edellyttää Maahanmuuttovirastolta tietojärjestelmäkehitystä, mikä vaatii resursseja sekä aikaa.

Lausunnoissa tuotiin esille, että ehdotettujen muutosten toimeenpano asettaa haasteita korkeakouluille, Opetushallitukselle ja Maahanmuuttovirastolle, erityisesti hakijatiedotuksen ja järjestelmien uudistamisen vuoksi. Osa lausunnonantajista esitti voimaantulon siirtämistä erityisesti hakemusmaksun, lukuvuosimaksujen kiertämisen ehkäisemisen ja tiedonsaantioikeuden lisäämisen osalta. Toisaalta lakimuutoksia pidettiin myös kiireellisinä ja tarpeellisina. Osa kevään hauista oli myös jo alkanut ja opiskelijoille oli jo tiedotettu asioista nykytilan mukaisesti. Lisäksi Maahanmuuttovirasto tiedotti, että tiedonsaantiin tarvittava tietojärjestelmäkehitys on valmis aikaisintaan vuoden 2025 lopulla. Lausuntopalautteen ja työryhmäkäsittelyn perusteella päätettiin siirtää tilauskoulutusta, hakemusmaksuja, lukuvuosimaksujen kiertämistä, toissijaista suojelua saavia ja tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten voimaantuloa. Lukuvuosimaksujen kiertämistä, toissijaista suojelua saavia ja tiedonsaantioikeuksia koskevat säännökset tulisivat voimaan 1.10.2024, jolloin ne eivät vaikuttaisi jo alkaneisiin kevään 2024 hakuihin. Näin minimoitaisiin käsityönä tehtävää lupaperusteiden valvontaa ennen automaattisen järjestelmän käyttöönottoa, koska se täytyisi tehdä vain kerran isommalle hakijamäärälle kevään 2025 haussa ja muutoin vain sille kohtuullisen pienelle määrälle opiskelijoita, jotka vaihtavat oleskelulupaperustetta maksuttomuuden edelleen aiheuttavaan oleskelulupaan, kuten perhesiteen perusteella myönnettyyn oleskelulupaan. Tilauskoulutusta ja hakemusmaksuja koskevat säännökset tulisivat voimaan 1.8.2025 ja sen jälkeen alkavan koulutuksen osalta. Näin korkeakouluille jäisi aikaa tiedottaa muutoksista hakijoille, tilaajille ja tilauskoulutuksen opiskelijoille sekä tarkastella uusien tilauskoulutussovimustensa sisältöä.

Lausunnonantajat esittivät useita teknisluontoisia huomautuksia täsmennys- ja muutostarpeista.

Lausuntopalautteen laajempi yhteenveto on julkisessa palvelussa osoitteessa <https://okm.fi/hanke?tunnus=OKM023:00/2023>.

6.2 Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi lausunnossaan, että esityksen vaikutusten hahmottamista edesauttaisi lyhyt kuvaus korkeakoulujen rahoituksesta ja mahdollisuuksien mukaan tyypillisestä kustannusrakenteesta korkeakoulutasolla. Esityksessä voisi myös arvioida tarkemmin uudistuksen taloudellista merkitystä korkeakoulujen näkökulmasta ja sitä, miten tilauskoulutusta koskevat muutokset vaikuttaisivat korkeakoulujen mahdollisuuksiin tuottaa ja myydä tilauskoulutusta kansainvälisillä markkinoilla. Lisäksi esityksessä voisi arvioida tarkemmin, mitä vaikutuksia ehdotetuilla muutoksilla on korkeakoulujen koulutustarjontaan ja koulutuksiin hakeutumiseen pidemmällä aikavälillä ja vähentävätkö ulkomailta tulevat lukuvuosimaksuja maksavat opiskelijat suomalaisten opiskelijoiden määrää kotimaisissa korkeakouluissa vai kasvattavatko he korkeakoulusta valmistuneiden kokonaismäärää. Olisi myös hyödyllistä arvioida, kuinka suuri osa maiden opiskelijoista ei tällä hetkellä saa oleskelulupaa ajoissa ehtiäkseen maahan ennen opiskelujen alkamista. Esitykseen on tehty lainsäädännön arviointineuvoston ehdottamat muutokset. Muutoksia on tehty pääosin täydentämällä vaikutusarviointeja ehdotetuilla tavoilla.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Yliopistolaki

8 a § Hakemusmaksu. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa ehdotettaisiin säädettäväksi Opetushallitukselle velvollisuus periä muun kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta ja muutamalta muulta poikkeusryhmältä muuta kuin jatkotutkintoa opiskelemaan hakevalta lukukausikohtainen hakemusmaksu. Maksu kytkettäisiin kansalaisuuteen ja oleskelulupaan, koska maksusta halutaan tehdä mahdollisimman yksinkertainen kerätä ja vaikea kiertää. Hakijan kansalaisuus on helpompi todentaa kuin aiemmin maksun perusteena ollut EU-/ETA-alueen ulkopuolella suoritettu tutkinto. Maksuvelvollisten ryhmä olisi pääosin sama kuin lukuvuosimaksussa, mikä olisi yksinkertaisempaa hakijoille ja korkeakoululuille. Hakemusmaksu kuitenkin koskisi myös suomen- ja ruotsinkielistä koulutusta.

Hakemusmaksulla katettaisiin korkeakoulujen sähköisen haku- ja valintajärjestelmän Opintopolun ylläpitoa ja kehittämistä ja siihen liittyvien tukipalveluiden kustannuksia. Maksun periminen ehdotetaan järjestettäväksi keskitetysti osana Opintopolkua. Keskitetty periminen vähentää korkeakoulujen työmäärää ja on hakijoiden näkökulmasta selkeä vaihtoehto. Maksamistoimintojen rakentaminen korkeakoulujen omiin järjestelmiin aiheuttaisi korkeakouluille kustannuksia eikä olisi kustannustehokasta. Hajautettu maksaminen aiheuttaisi lisäksi monimutkaisen menettelyn sen tarkistamiseen, onko useisiin korkeakouluihin ja koulutuksiin hakenut hakija jo maksanut päällekkäisiä maksuja.

Yhdellä hakemusmaksulla hakija voisi hakea useaan samana lukukautena alkavaan koulutukseen. Maksun maksaminen olisi jatkossa hakemuksen käsittelemisen edellytys. Hakemusmaksu perittäisiin hakemisen yhteydessä Opintopolussa. Hakemuksessa ilmoitetaan kansalaisuus, jonka perusteella päätellään, onko hakija maksuvelvollinen. Hakemusmaksun käyttöönotto ei vaikeuttaisi suomalaisten ja EU/ETA-kansalaisten hakijoiden hakua, sillä heidän osaltaan käsittelyjärjestelmä ohittaa hakemusmaksua koskevan osion.

Hakemusmaksu koskee vain Opintopolku-järjestelmän kautta toteutettavia hakuja. Hakemusmaksua ei peritä sellaisissa kansainvälisissä yhteis- ja kaksoistutkinto-ohjelmissa, joissa käytössä on muu hakujärjestelmä ja joissa hakemukset käsittelee muu kuin suomalainen korkeakoulu. Kansallisissa kaksois- ja yhteistutkinnoissa hakemusmaksu peritään silloin kun hakija hakeutuu ensimmäiseen yhteis- tai kaksoistutkintoon kuuluvaan koulutukseen. Maksua ei peritä, jos yhteistyökorkeakoulun jo valitsema opiskelija siirtyy opiskelemaan toiseen korkeakouluun. Ensimmäisen korkeakoulun on tällöin jo tullut tarkastaa hakijan hakukelpoisuus sekä asiakirjat, ja haku tulisi suorittaa muualla kuin Opintopolussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädettäisiin kuten aiemminkin maksujen suuruudesta. Maksun suuruudeksi on tarkoitus säätää alkuvaiheessa 100 euroa/hakija/lukukausi. Tämä vastaisi suuruusluokaltaan useiden muiden maiden käytäntöjä ja aiemmin vuonna 2016 käytössä ollutta maksua.

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

9 § Tilauskoulutus. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa 1 momenttia. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset yliopistojen velvollisuuksista tilauskoulutussopimuksia solmittaessa. Myös yliopistojen velvollisuuksia tiedottaa tilauskoulutukseen osallistuvia opiskelijoita heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan

korostettaisiin. Näillä oikeuksilla ja velvollisuuksilla tarkoitetaan paitsi pykälässä mainittuja yliopistolain kohtia, myös muusta lainsäädännöstä ja esimerkiksi yliopiston omasta johtosäännöstä seuraavia oikeuksia. Lisäysten tarkoituksena on selventää voimassa olevaa sääntelyä. Täsmennyksillä pyritään puuttumaan tilauskoulutuksessa havaittuihin epäkohtiin muun muassa tilauskoulutussopimusten sisällössä ja opiskelijoiden tietoisuudesta omasta asemastaan. Korkeakoulujen tulee muutoinkin noudattaa tavanomaista huolellisuutta yhteistyökumppanin valinnassa ja tilauskoulutuksesta tehtävän sopimuksen laadinnassa. Maksujen periminen tilaajalta ennakolta koko koulutuksesta ehkäisisi huomattavan osan tilauskoulutuksessa havaituista ongelmista ja joka tapauksessa tilaajan maksukyvyystä tulisi varmistua.

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

Tilauskoulutuksen tarkoituksena on näin ollen, että tilaaja on joko taho, jolla on intressi tilata osajia omaan käyttöönsä, kuten yritys, joka kouluttaa työntekijöitään taikka julkinen taho tai järjestösektorin toimija, jolla on intressi yleisesti edistää ihmisten kouluttautumista. Tilauskoulutusta on kuitenkin järjestetty tilanteissa, joissa tilaajana toimii voittoa tavoitteleva taho, jonka liiketoimintaa on nimenomaisesti opiskelijoiden välittäminen suomalaisiin korkeakouluihin ja mahdollisesti lisäksi siihen liittyvien palveluiden myyminen, kuten haku- ja maahantulojärjestelyissä avustaminen. Tällaiset tilaajat ovat myös perineet korkeakoululle maksamansa maksut täysimääräisesti tai sen ylittäviltäkin osin koulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta. Tilauskoulutuksen ryhmät ovat koostuneet henkilöistä, joilla ei ole yhdistävää tekijää, kuten tilaajan palveluksessa toimimista, eikä tilaajalla ei ole myöskään ollut intressiä huolehtia opiskelijoiden oikeuksista. Muutoksen tarkoituksena on vahvistaa nykytilan tulkintaa toteamalla nimenomaisesti, että tällaisen välittäjäyrityksen käyttäminen tilaajana ei ole lain mukaista, vaan tilauskoulutuksen järjestämistä opiskelijavalinnan kiertämistarkoituksessa. Yleinen intressi, kuten työvoiman saaminen työvoimapula-aloille tai heikoista taloudellisista tai yhteiskunnallisista oloista tulevien henkilöiden aseman parantaminen, ei oikeuta voittoa tavoittelevan yrityksen toimimista tilaajana.

Omaehtoisesti suomalaiseen yliopistoon hakeutuvien ulkomaalaisten valintaan tulee tilauskoulutusta koskevien säännösten sijaan soveltaa yliopistolain opiskelijavalintaa ja lukuvuosimaksuja koskevia säännöksiä. Yliopistoilla säilyisi edelleen mahdollisuus käyttää erilaisia koulutusagentteja ja -toimijoita koulutuksensa markkinoimiseen. Tällainen agentti ei kuitenkaan voi toimia koulutuksen tilaajana, vaan opiskelijan tulee joko hakeutua koulutukseen omaehtoisesti normaalien valintaväylien kautta tai tilaajan tulee olla laissa kuvattu hyväksyttävä taho. Esimerkiksi tilaajana voisi olla hyvinvointialue. Se voisi käyttää tilauskoulutusryhmää kootessaan apuna konsulttia, joka hoitaisi koulutuksen markkinoinnin ja osallistujien etsimisen, mikä jälkeen hyvinvointialue valitsisi opiskelijaryhmän. Yliopisto solmisi tilauskoulutusta koskevan sopimuksen hyvinvointialueen kanssa, varmistaisi opiskelijoiden kelpoisuuden ja mahdollinen maksuliikenne kulkisi opiskelijoilta hyvinvointialueelle ja hyvinvointialueelta

korkeakoululle ilman välittäjän tai konsultin osallistumista. Lain tärkeänä tavoitteena on opiskelijoiden varojen turvaaminen epäluotettavilta välikäsiltä. Silloin kun kyseessä on selvästi lain tarkoittama tilaaja, kuten suomalainen julkisyhteisö, se voi halutessaan periä tilauskoulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan opiskelijoilta. Toinen esimerkki tämän lain tarkoittamasta tilaajasta on ulkomainen yliopisto, joka ei itse järjestä kyseistä koulutusta.

Pykälän 3 momentti koskien tilauskoulutuksen maksuja ehdotetaan jaettavaksi uudeksi 3 ja 4 momentiksi. Uusi 4 momentti sisältäisi säännökset henkilöistä, joilta tilaaja ei voi periä maksua tilauskoulutuksesta. Näitä säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi vastaavalla tavalla kuin lain 10 §:n 2 momenttia ehdotetaan jäljempänä muutettavaksi. Yliopiston on lain 9 §:n mukaan perittävä koulutuksen tilaajalta tilauskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Koulutuksen tilaajalla on oikeus periä tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja. Maksuja ei saa kuitenkaan periä tietyiltä henkilöiltä, jotka ovat listattuna momentissa. Tilauskoulutuksen maksuista on nykyiselläänkin vapautunut samoilla perusteilla kuin lukuvuosimaksuista vapautumisesta on yliopistolain 10 §:n 2 momentissa säädetty, joten on perusteltua, että tilauskoulutuksen maksuista ja lukuvuosimaksuista vapautuvat on määritelty jatkossakin keskenään yhtenevin perustein.

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

Lukuvuosimaksuvelvolliselta opiskelijalta olisi perittävä koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu lukuvuodessa. Korkeakoululla olisi kuitenkin vapaus periä lukuvuosimaksu vuotta pienemmissä osissa, mikä vastaisi nykytilaa ja osa korkeakouluista on toiminut näin. Korkeakoulu voi myös katsoa, että tietystä opiskelijasta aiheutuu tietyn lukukauden aikana vähemmän kustannuksia esimerkiksi työharjoittelun vuoksi. Näillä perusteilla perityt alennetut maksut eivät kuitenkaan saa johtaa siihen, etteivät opiskelijan yhteensä tutkinnon aikana maksamat lukuvuosimaksut kattaisi tutkinnon kokonaiskustannuksia. Korkeakoulun ei myöskään tule periä lukuvuosimaksua siten, että opiskelijalta perittäisiin opiskelujen alkuvaiheessa selvästi pienempää lukuvuosimaksua, kuin hänen tulisi keskimäärin maksaa, jotta tutkinnon kustannukset tulisivat katettua, ilman edellä esitettyjä perusteita, jotta lukuvuosimaksujen ajantasaisesta perinnästä voitaisiin varmistua ja opiskelijalle koituvat kulut eivät kohdistuisi liian epätasaisesti ja jälkikätesesti. Esimerkiksi lukuvuosimaksuja ei tulisi määrittää niin, että ensimmäisen lukuvuoden maksu olisi pienempi kuin muiden. Lukuvuosimaksukertymän on oltava johdonmukainen ja mahdollisten kevennysten kohdistuttava erityisesti aikaan, jolloin suurin osa tutkinnon kustannuksista on jo maksettu. Korkeakoulu voi lopettaa tai keskeyttää lukuvuosimaksujen perimisen opiskelijalta, jonka on jo katsottu maksaneen tutkintonsa järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Tällainen

tilanne voisi olla esimerkiksi tutkinnon tavoitteellisen suorittamisajan korkeakoulun määrittelemästä hyväksyttävästä syystä ylittäneellä opiskelijalla, jonka osallistumisesta opetukseen ei aiheutuisi merkittäviä kustannuksia ja kustannukset olisi hänen osaltaan huomioitu jo aiempien vuosien laskelmissa ja maksuissa.

Kaksois- ja yhteistutkinnoissa korkeakoulun täytyy periä maksua vain siltä osin, että kyseiselle korkeakoululle koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset tulevat katetuiksi. Esimerkiksi jos puolet koulutuksesta järjestetään ulkomaisessa kumppaniyliopistossa ja kumppaniyliopisto vastaa kustannuksista omalta osaltaan, tarvitsee suomalaisen korkeakoulun periä lukuvuosimaksuja vain itse järjestämänsä puolikkaan osalta. Lain täyskäteellistä maksua koskevia osia ei sovelleta sellaisiin kaksois- ja yhteistutkintoihin, joista on tehty sopimus ennen lain voimaantuloa. Lukuvuosimaksun voi opiskelijan puolesta suorittaa myös kumppaniyliopisto, joka on perinyt sen opiskelijalta.

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

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

Momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan yliopiston maksamat apurahat tai muut avustukset eivät saisi johtaa siihen, että yliopiston käyttöön jäävät maksut eivät yliopisto- ja vuositasolla kata koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Tämä tarkoittaa, että laissa määritelty lukuvuosimaksujen taso tulisi saavuttaa myös sen jälkeen, kun on huomioitu yliopiston opiskelijoille maksamat apurahat. Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista yliopiston ulkopuolisista lähteistä peräisin olevista lahjoituksista tai avustuksista maksettavia apurahoja ei huomioida arvioitaessa kustannusten kattamista. Tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi yksityishenkilöiden tai yritysten lahjoittamat varat, joita käytetään apurahoihin, eivät vaikuta täyskäteellisten lukuvuosimaksujen laskennassa, vaikka kyseiset varat olisivat korkeakoulun hallinnoimia, esimerkiksi säätiöiden kautta.

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

Opiskelijan on nykyisin mahdollista vapautua lukuvuosimaksuvelvollisuudesta hakemalla ja saamalla oleskeluluvan muun kuin opiskelun, esimerkiksi työnteon, perustella. Se asettaa

kuitenkin huomattavia ongelmia korkeakoulujen talouden ja koulutuksen suunnittelulle. On todennäköistä, että oleskeluvan perusteen vaihtamisesta tulisi entistä laajamittaisempaa, kun lukuvuosimaksujen suuruutta korotettaisiin ehdotetulla tavalla. Esityksellä ei rajoitettaisi henkilön oikeutta hakea työntekijän oleskelulupaa tai työskentelyoikeutta ylipäänsä. Hakijoiden eroista johtuen tätä lieveilmiötä esiintyy erityisesti ammattikorkeakouluissa. Korkeakoululainsäädäntöä pyritään kehittämään mahdollisimman identtiseksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen osalta molemmilla sektoreilla. Johdonmukaisuussyistä muutos tehtäisiin sekä yliopistolakiin että ammattikorkeakoululakiin.

Ehdotettavan 2 momentin mukaan lukuvuosimaksuvelvollisuus säilyisi, mikäli opiskelija vaihtaisi oleskelulupansa esimerkiksi työntekoon tarkoitettuun oleskelulupaan. Kyseinen lupaperusteen vaihtaminen on ollut merkittävin havaittu lukuvuosimaksujen kiertämistapa tähän mennessä, joten sen estäminen on perusteltua. Lukuvuosimaksuvelvollisuus säilyy myös siinä tapauksessa, että henkilö valmistuu, työskentelee ja hakeutuu myöhemmin uudelleen opiskelijaksi. Tämä on tyypillistä muun muassa ylempää ammattikorkeakoulua suorittavien keskuudessa. Ammattikorkeakoulujen mahdollisuutta kehittää lukuvuosimaksullista ylempien ammattikorkeakoulututkintojen tarjontaa ei ole syytä rajata tältä osin. Edellä kuvattu tilanne ei kuitenkaan tulisi kovin usein sovellettavaksi, koska henkilölle tällaisessa tilanteessa ehtisi kertyä riittävä asumisaika pysyvän oleskeluluvan saamiseen. Lukuvuosimaksuvelvollisuus päättyisi kaikissa tapauksissa viimeistään silloin kun henkilö saa pysyvän oleskeluvan. Pysyvän oleskeluluvan saamista voidaan perustellusti pitää sellaisena vahvana siteenä Suomeen, minkä seurauksena henkilö on oikeutettu maksuttomaan koulutukseen. Se on myös selkeä ja helposti todennettava raja.

Suurin osa jatkuvalla perhesideperusteiselle oleskeluluvalla siirtyvistä opiskelijoista vapautuisi jatkossakin lukuvuosimaksuvelvollisuudesta. Kuitenkin niissä tilanteissa, joissa opiskelijan oleskeluluvalla alun perin maahan tullut henkilö saa sittemmin oleskeluluvan perhesiteen perusteella, mutta myös perheenkokoaja oleskelee opiskelijan oleskeluluvalla tai on alun perin tullut maahan opiskelijan oleskeluluvalla ja sittemmin vaihtanut perustetta, mutta ei kuitenkaan ole saanut pysyvää oleskelulupaa, pysyisi hän kuitenkin lukuvuosimaksuvelvollisena. Lukuvuosimaksujen kiertämisen osalta tilanteen kehittymistä tulee seurata lainsäädännön voimaantulon jälkeen. Mikäli perhesiteen perusteella tehtävä lukuvuosimaksujen kiertäminen kääntyy kasvuun, voi olla tarpeen tarkastella myöhemmin myös perhesiteen perusteella oleskelulupansa saaneiden henkilöiden lukuvuosimaksuvelvollisuutta uudelleen.

Henkilöt, jotka ovat aiemmin vapautuneet lukuvuosimaksuvelvollisuudesta oleskelulupaperusteen vaihtumisen vuoksi, olisivat myös jatkossa vapautettuja lukuvuosimaksuista. Muutos koskee henkilöitä, jotka saavat oleskeluluvan muulla kuin opiskelun perusteella 1.10.2024 tai sen jälkeen riippumatta siitä, milloin opinnot ovat alkaneet.

Tilapäistä suojelua saavat ovat nykyisen lainsäädännön mukaan lukuvuosimaksuvelvollisia, jos he osallistuvat vieraskieliseen tutkintokoulutukseen. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin poikkeus, jonka mukaan tilapäistä suojelua saavat eivät ole jatkossa lukuvuosimaksuvelvollisia. Tilapäistä suojelua saaneet ovat nykyisen lain mukaan lukuvuosimaksuvelvollisia, koska heidän oleskelulupansa on tilapäinen. Tilapäisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat tulivat ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 2022, kun niitä alettiin Euroopan unionin neuvoston päätöksellä myöntää Ukrainasta pakeneville henkilöille. Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi korkeakouluille erillistä rahoitusta ukrainalaisten korkeakoulutuksen tukemiseen avoimen yliopiston opintoina. Tarkoituksena oli tuolloin, että tuki olisi väliaikaista ja ukrainasta paenneilla on samaan aikaan mahdollisuus hakeutua korkeakouluihin tutkinto-opiskelijoiksi. Tilapäisen suojelun aseman myöntämisestä edellyttävien konfliktien voidaan olettaa jatkossakin olevan kestoltaan sellaisia, että hyvin lyhyt oleskelu

vastaanottavassa maassa ei ole riittävä. Koulutusmahdollisuuksien saavutettavuus tällaisissa tilanteissa on hyvä turvata. Ehdotetun muutoksen jälkeen tilapäistä suojelua saavien asema vastaisi korkeakoulutuksen maksullisuuden osalta kansainvälistä suojelua saaneiden asemaa, mitä voidaan pitää perusteltuna molempien ryhmien erityisen suojelutarpeen kannalta. Tilapäistä suojelua saavien lukuvuosimaksuvapautuksen osalta laki tulee voimaan lakiteknisistä syistä 1.10.2024. Tilapäistä suojelua saavat vapautuvat siis lukuvuosimaksuvelvollisuudesta siis kesken lukukauden. Korkeakoulut arvioivat kuinka suuri osuus lukuvuosimaksusta kohdistuu aikaan ennen 1.10.2024, ja määrittävät tilapäistä suojelua saavien maksun sen perusteella. Koska täyskattoisuus tulee voimaan vasta 1.8.2026, on korkeakoululla mahdollisuus kattaa apurahoilla lukuvuosimaksut, joita tilapäistä suojelua saavat ovat velvollisia maksamaan 1.10.2024 asti.

Lukuvuosimaksuvelvollisia ovat siis jatkossakin tietyt korkeakoulujen muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyt opiskelijat. Pääasiallisesti lukuvuosimaksuvelvollisia ovat opiskelijan oleskeluluvalla maahan tulleet henkilöt. Tällaiset henkilöt ovat lukuvuosimaksuvelvollisia myös myöhemmin, mikäli heidän uusi oleskelulupansa on myönnetty työnteon perusteella. Toiseksi lukuvuosimaksuvelvollisia ovat perhesiteen perusteella oleskelevat, joiden jatkuvalla oleskeluluvalla oleskeleva perheenkokoaja on saanut nykyisen tai ensimmäisen oleskelulupansa Suomeen opiskelun perusteella. Kolmas lukuvuosimaksuvelvollisten ryhmä on tilapäisellä luvalla oleskelevat, paitsi ne, joilla on ollut opiskelun alkaessa oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu ulkomaalaislain 58 § 4 momentin perusteella. Opiskelija ei ole lukuvuosimaksuvelvollinen, jos hän on vapautunut lukuvuosimaksuvelvollisuudesta aiemman lain voimassaollessa kyseisen aiemman lain perusteella.

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

90 b § Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus. Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 90 b §. Sen 1 momentissa säädettäisiin yliopiston oikeudesta saada maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tiettyjä tehtäviään varten Maahanmuuttovirastolta tiettyjä oleskeluoikeutta osoittavaa asiakirjaa koskevia tietoja. Kyseiset tiedot olisivat hakijan tai opiskelijan sekä näiden perheenkokoajan hakeman, voimassa olevan ja aiemmin myönnetyn oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan voimassaolo, peruste ja lajia sekä oleskeluoikeutta osoittavaa asiakirjaa koskevan hakemuksen käsittelyn tilaa koskevat tarpeelliset tiedot. Oleskeluoikeutta osoittavalla asiakirjalla tarkoitetaan tässä yläkäsitteenä kaikkia oleskelulupia sekä ulkomaalaislain 10 luvussa säänneltyjä Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön vapaan liikkuvuuden alaan kuuluvan oleskelun osoittavaa asiakirjaa. Maahanmuuttoviraston myöntämiä asiakirjoja, joilla voi todistaa ulkomaalaislain 10 pykälässä säännellyn Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön vapaan liikkuvuuden alaan kuuluvan oleskeluoikeuden ovat todistus EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä, todistus EU-

kansalaisen pysyvästä oleskeluoikeudesta, EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti ja EU-kansalaisen perheenjäsenen pysyvä oleskelukortti.

Tiedonsaantitarve perustuu erityisesti tässä esityksessä tehtävään muutokseen ja korkeakoulujen tiedontarpeeseen yleisemmin. Yliopistolain 10 §:n 2 momenttiin tehtävä muutos edellyttää, että yliopistoilla on oikeus saada tietyissä tilanteissa tietoja perhesiteen perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla oleskelevan opiskelijan ja hänen perheenkokoajana toimivan perheenjäsenen oleskelun perusteesta sekä opiskelijalle ja perheenkokoajalle ensimmäisen kerran myönnetyn oleskeluluvan perusteesta. Tällä tarkoitetaan eri asiaa kuin Maahanmuuttoviraston tarkoittama ensimmäinen oleskelulupa, joka voi tulla kyseeseen useita kertoja, jos henkilö on välillä poistunut maasta. Tässä laissa lukuvuosimaksuvelvollisuus kytketty henkilön aidosti ensimmäistä kertaa Suomessa saaman oleskeluluvan perusteeseen.

Yleisesti korkeakouluilla voi olla tarve saada tietoa esimerkiksi opetuksen suunnittelua tai lukuvuosimaksujen perimistä varten siitä, onko henkilölle myönnetty oleskelulupa. Korkeakoulut ovat saaneet näitä tietoja aiemmin Maahanmuuttovirastolta ja on korkeakoulujen tarpeiden vuoksi perusteltua palauttaa tiedonsaantioikeus lainsäädäntöön. Tietoa tarvitaan myös esimerkiksi siksi, että opiskelija saattaa väittää, että hänen täytyy opiskella etänä, koska oleskelulupa-asia on kesken, tai hän hakee lukuvuosimaksun palauttamista kielteisen oleskelulupapäätöksen perusteella, mutta hän ei ole edes tehnyt hakemusta tai asia on jo käsitelty. Tiedon luotettavuuden vuoksi on tärkeää, että tieto siirretään suoraan viranomaiselta korkeakouluille.

Opetuksen suunnittelua varten korkeakoulut tarvitsevat tiedot tulossa olevien opiskelijoiden määrästä ja siitä, milloin nämä voivat aloittaa opiskelun. Tätä varten ne tarvitsevat tiedot myönnettyistä ja vireillä olevista oleskeluluvista ja niiden käsittelytilanteesta. Nämä tiedot vaikuttavat opetuksessa käytettävien resurssien varaamiseen, muun muassa opetusryhmien määrään, opettajiin, perehdytyksen järjestämiseen ja tilavarauksiin. Korkeakoulu voi myös joutua selvittämään mahdollisuutta aloittaa opinnot myöhemmin tai etänä oleskeluluvan saamisen viivästymisen vuoksi. Erityisen merkityksellistä näiden tietojen saaminen on silloin, jos suuri osa tiettyyn korkeakouluun hakeneiden opiskelijoiden oleskelulupapäätöksistä viivästyy tai on kielteisiä. Tällöin kokonaisten opetusryhmien tai kurssien järjestämistä voidaan joutua harkitsemaan uudelleen ja tieto on tällöin tärkeää hättävaiikutusten minimoimiseksi saada Maahanmuuttovirastolta nopeasti, eikä vasta sitten kun opiskelijoita jää saapumatta.

Näitä tietoja ei ole aina mahdollista saada luotettavasti opiskelijoilta, koska esimerkiksi osa opiskelijoista ei ole aikeissa todellisuudessa tulla Suomeen. He ovat esimerkiksi saattaneet ottaa vastaan opiskelupaikkoja useista maista, eivätkä ole enää korkeakoulun tavoitettavissa tai antavat paikkaansa pitämättömiä tietoja. Koska esitettävä lukuvuosimaksujen täyskattaisuus edellyttää kaikkien lukuvuosimaksullisen koulutuksen järjestämisestä aiheutuneiden kulujen perimistä lukuvuosimaksuvelvollisilta opiskelijoilta, tulisivat yliresurssit muiden lukuvuosimaksullisten opiskelijoiden maksettavaksi ja näin ollen on myös opiskelijoiden etu, että korkeakoulu pyrkii selvittämään todellisuudessa opinnot aloittavien opiskelijoiden määrän luotettavalta taholta.

Pykälässä tarkoitettujen tehtävien hoitaminen edellyttää henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) soveltamisalaan. Käsittelyn oikeusperusteena on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi), jonka mukaisesti rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät. Yliopistojen lakisääteinen tehtävä järjestää tutkintoon

johtavaa koulutusta ja periä siitä säädetyiltä henkilöiltä lukuvuosimaksuja on säädetty yliopistolain 7 §:ssä ja 10 §:ssä.

EU:n tuomioistuin on todennut tuomiossa 2.5.2023, Uz, C-180/21, EU:C:2023:373, että käsittelyn lainmukaisuudesta säädetään nimenomaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa – kuten sen otsikostakin ilmenee –, jossa todetaan, että käsittely on lainmukaista ainoastaan silloin, jos vähintään yksi kyseisen artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–f alakohdassa säädetyistä edellytyksistä täyttyy. Tämä luettelo tapauksista, joissa henkilötietojen käsittelyn voidaan katsoa olevan lainmukaista, on tyhjentävä, joten käsittelyn on kuuluttava johonkin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyistä tapauksista, jotta sitä voidaan pitää lainmukaisena.

Henkilötietojen käsittely voi perustua rekisterinpitäjän yleistä etua koskevaan tehtävään tai julkisen vallan käyttöön, kun tehtävästä tai julkisen vallan käytöstä on säädetty EU:n lainsäädännössä tai kansallisessa lainsäädännössä. Säännös mahdollistaa viranomaisen toimesta tapahtuvan käsittelyn silloin, kun oikeutta siihen ei voida suoraan johtaa viranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännöksestä tai mahdollisesta yksityiskohtaisemmasta erityissääntelystä. Yliopiston osalta lakisääteinen velvoite on kuitenkin määritetty yliopistolaissa, ja se on korkeakoulututkintojen järjestäminen ja lukuvuosimaksujen periminen. Tietosuoja-lain (1050/2018) 4 pykälässä säädetään tilanteista, joissa henkilötietoja saa käsitellä 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti. Mikään pykälässä kuvatuista tilanteista ei sovellu tässä esityksessä ehdotettuihin tiedonluovutustilanteisiin.

Käsittelyn oikeusperusteena käytetään siis tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaa siksi, että se on tietosuoja-asetuksen ja tietosuoja-lain mukaan mahdollinen peruste, toisin kuin e alakohta.

Kyseisen käsittelyperusteen käyttäminen tarkoittaa sitä, että rekisteröidyllä ei ole tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa säädetyksi oikeutta vastustaa käsittelyä. Vastustusoikeus tekisi esityksen tavoitteiden toteutumisesta mahdotonta. Tiedonluovutuksen edellytykseksi ei säädetä hakijan, opiskelijan tai perheenkokoajan suostumusta, koska korkeakoulujen tietotarve liittyy usein tilanteisiin, joissa siitä voi seurata tietopyynnön kohteena olevalle henkilölle negatiivisia seuraamuksia, kuten lukuvuosimaksuvelvollisuuden säilyminen, tai joissa kyseinen henkilö ei ole tavoitettavissa, kuten joissain tilanteissa, joissa opiskeluoikeuden saanut henkilö on jättänyt aloittamatta opiskelun.

Tietojen saaminen lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimiseksi ja opetusryhmien järjestämiseksi on tarpeellista korkeakoulun toiminnalle. Opiskelijalle myönnettävien oikeuksien, kuten lukuvuosimaksuttomuuden, edellytyksenä on niiden perustana olevista tosiseikoista varmistuminen. Henkilötietojen luotettavuus edellyttää niiden saamista suoraan asiaa käsittelevältä tai päätöksen tehneeltä viranomaiselta.

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

tiedot olisivat sellaisia tietoja, jotka tulisivat pääosin ilmi korkeakoulun toiminnassa, eikä Maahanmuuttovirastolla ole aina tietoa siitä, että kyseistä tietoa olisi korkeakouluista saatavilla tai milloin sitä olisi saatavilla, jotta Maahanmuuttovirasto voisi pyytää tietoa. Korkeakoulujen oma-aloitteisesti luovuttamat tiedot olisivat siis nopeammin Maahanmuuttoviraston käytettävissä. Lisäksi on resurssien käytön kannalta tehokkaampaa, että korkeakoulu ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle silloin kun se esimerkiksi havaitsee asiakirjaväärennöksen, eikä niin päin, että Maahanmuuttovirasto lähettää säännöllisesti kaikkiin korkeakouluihin tiedustelun siitä, ovatko ne havainneet asiakirjaväärennöksiä.

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, korkeakoulu saisi salassapitosäännösten estämättä omasta aloitteestaan antaa Maahanmuuttovirastolle oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan hakijan tai oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan haltijan, joka on korkeakoulun hakija, opiskelija tai näiden ulkomaalaislaissa tarkoitettu perheenkokoaja, maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyviä väärinkäytösepäilyjä koskevia tietoja, jos ne ovat välttämättömiä Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislaissa, kansalaisuuslaissa (359/2003) tai laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella (719/2018) säädettyjen tehtävien tehtävän hoitamista varten.

Maahanmuuttoviraston toiminnan kannalta välttämättöminä tietoina tulisi tiedonluovutusta koskevien momenttien osalta pitää ainakin tietoja, jotka voivat johtaa oleskeluoikeutta koskevan asiakirjan myöntämättä jättämistä, peruuttamista tai raukeamista koskevaan harkintaan.

Opiskelijan oleskelulupahakemuksen hylkäysperusteista säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 11 §:ssä. Oleskelulupahakemus on hylättävä, jos laissa säädetty oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, esitetty asiakirjat on hankittu vilpillisin keinoin, ne on väärennetty tai niitä on muutettu tai kolmannen maan kansalaista pidetään uhkana yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Hakemus voidaan hylätä muun muassa, jos voidaan osoittaa, että kolmannen maan kansalainen tulee maahan muista kuin niistä syistä, joiden vuoksi hän hakee maahanpääsyä tai vastaanottava yksikkö ei täytä lakisääteisiä velvollisuuksiaan.

Opiskelijan oleskeluluvan peruuttamisesta säädetään lain 12 §:ssä. Oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos opiskelija ei noudata taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevia aikarajoja, hänen opiskelunsa ei edisty riittävällä tavalla, hänen toimeentulonsa ei ole turvattu tai hänen vakuutuksensa ei ole voimassa. Oleskeluluvan ja muun oleskeluoikeuden myöntämisen ja peruuttamisen yleisistä perusteista säädetään ulkomaalaislaissa.

Oma-aloitteista tiedonantoa koskevan säädöksen edellytyksenä ei voida pitää sitä, että tiedon luovuttava korkeakoulu on ehdottoman varma siitä, että tieto johtaa toimenpiteisiin tai seuraamuksiin, koska päätöksen toimenpiteistä ja seuraamuksista tekee luovutuksen saava taho eli Maahanmuuttovirasto. Tällaista ei ole edellytetty muussakaan lainsäädännössä. Esimerkiksi ulosottokaaren 72 §:n koskee oma-aloitteista tiedonluovutusta, jonka perusteella ulosottoviranomainen voi antaa Maahanmuuttovirastolle sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiä tietoja. Kyse on siis tilanteesta, jossa lakisääteistä tehtävänsä suorittava taho saa oman toimintansa yhteydessä tietoja, jotka se arvioi tiedon luovutuksen kohteena olevan viranomaisen tehtävän hoitamisen kannalta välttämättömäksi.

Oma-aloitteinen tiedonluovutus tulee olla mahdollistettavissa tilanteissa, joissa sille on aito tarve, eikä se puutu suhteettomasti henkilön perusoikeuksiin. Ehdotetuissa oma-aloitteista

tiedonluovutusta koskevissa säännöksissä tarkoituksena on saattaa korkeakoulun havaitsema väärinkäytösepäily Maahanmuuttoviraston tutkittavaksi. Korkeakouluilla on hyvä tuntemus oleskeluoikeuden myöntämisen ja peruuttamisen edellytyksistä, sitä osin, kun ne liittyvät korkeakoulujen toimintaan. Korkeakoulun edellytykset huomata esimerkiksi, että opiskelija ei ole enää tai lainkaan suorittanut opintoja ja ilmoittaa siitä Maahanmuuttovirastolle ovat varsin hyvät. Opintojen riittämätön edistyminen on oleskeluluvan peruuttamisen peruste. Samoin mikäli opiskelija ei kykene maksamaan lukuvuosimaksujaan, syntyy varsin vahva peruste epäillä, että opiskelijan toimeentulo ei ole oleskeluluvan kannalta riittävällä tasolla. Korkeakoulu voi myös omia tarkoituksiaan varten hakijan asiakirjoja tarkastaessaan huomata, että jotkut Maahanmuuttovirastollekin oleskeluluvan perusteeksi esitetyt asiakirjat ovat väärennetyä. Opiskelija voi myös hakiessaan korkeakoululta ohjeistusta terveydenhoitoon liittyviin seikkoihin paljastaa, ettei hänen vakuutuksensa ole voimassa. Muun muassa kuvatus kaltaisissa tilanteissa voidaan katsoa korkeakoululla olevan hyvät edellytykset arvioida, että on välttämätöntä saattaa asia Maahanmuuttoviraston harkintaan sen tehtävänä olevan oleskelulupien myöntämistä ja peruuttamista koskevan harkinnan ja päätöksenteon toteuttamiseksi.

Korkeakoulujen tiedonanto-oikeus Maahanmuuttovirastolle olisi tarpeen esimerkiksi tilanteissa, joissa oleskeluluvan saanut opiskelija tai opiskelijaryhmä ei ole ilmoittautunut läsnäolevaksi tai ei ole aloittanut opintoja. Tällöin oleskeluluvan peruuttamista koskeva harkinta voitaisiin aloittaa huomattavasti nopeammin, kuin jälkivalvonnassa saatavan opintojen etenemistä koskevan tiedon perusteella. Vastaava tilanne voi olla käsillä, jos opiskelija on keskeyttänyt opinnot tai ei ole enää osallistunut opetukseen. Opiskelijan oleskelun perusteen päättymisestä ilmoittaminen Maahanmuuttovirastolle ja siitä mahdollisesti seuraava oleskelulupatilanteen ottaminen selvitykseen voisi olla perusteltua myös tilanteissa, joissa tilauskoulutuksessa olevan opiskelijaryhmän opetus on päätetty sopimusrikkomuksen vuoksi.

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

Tulkintakäytäntö siitä, mikä on Maahanmuuttoviraston toiminnalle välttämätöntä tietoa, syntyy käytännön työssä, koska tavat toteuttaa väärinkäytöksiä kehittyvät jatkuvasti. Maahanmuuttovirasto ja korkeakoulut tekevät yhteistyötä opiskelijoiden maahantulossa ja maassa oleskelussa havaittujen väärinkäytösten torjumiseksi jo nykyisellään. Yhteistyöhön osallistuu myös muita viranomaisia. Tietoja väärinkäytöstrendeistä ja toimintatavoista jaetaan korkeakoulujen, ministeriöiden ja viranomaisten välillä.

7.2 Ammattikorkeakoululaki

12 a § Hakemusmaksu. Lakiin lisättäisiin uusi pykälä, jossa ehdotettaisiin säädettäväksi Opetushallitukselle velvollisuus periä muun kuin Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta ja muutamalta muulta poikkeusryhmältä muuta kuin jatkotutkintoa opiskelemaan hakevalta hakemusmaksu. Maksu kytkettäisiin kansalaisuuteen ja oleskelulupaan, koska maksusta halutaan tehdä mahdollisimman yksinkertainen kerätä ja vaikea kiertää. Hakijan kansalaisuus on helpompi todentaa kuin aiemmin maksun perusteena ollut EU-/ETA-alueen ulkopuolella suoritettu tutkinto. Maksuvelvollisten ryhmä olisi pääosin sama kuin lukuvuosimaksussa, mikä olisi yksinkertaisempaa hakijoille ja korkeakouluille. Hakemusmaksu kuitenkin koskisi myös suomen- ja ruotsinkielistä koulutusta.

Hakemusmaksulla katettaisiin korkeakoulujen sähköisen haku- ja valintajärjestelmän Opintopolun ylläpitoa ja kehittämistä ja siihen liittyvien tukipalveluiden kustannuksia. Maksun periminen ehdotetaan järjestettäväksi keskitetysti osana Opintopolkua. Keskitetty periminen vähentää korkeakoulujen työmäärää ja on hakijoiden näkökulmasta selkeä vaihtoehto. Maksamistoimintojen rakentaminen korkeakoulujen omiin järjestelmiin aiheuttaisi korkeakouluille kustannuksia eikä olisi kustannustehokasta. Hajaautettu maksaminen aiheuttaisi lisäksi monimutkaisten menettelyjen sen tarkistamiseen, onko useisiin korkeakouluihin ja koulutuksiin hakenut hakija jo maksanut päällekkäisiä maksuja.

Yhdellä hakemusmaksulla hakija voisi hakea useaan samana lukukautena alkavaan koulutukseen. Maksun maksaminen olisi jatkossa hakemuksen käsittelemisen edellytys. Hakemusmaksu perittäisiin hakemisen yhteydessä Opintopolussa. Hakemuksessa ilmoitetaan kansalaisuus, jonka perusteella päätellään, onko hakija maksuvelvollinen. Hakemusmaksun käyttöönotto ei vaikeuttaisi suomalaisten ja EU/ETA-kansalaisten hakijoiden hakua, sillä heidän osaltaan käsittelyjärjestelmä ohittaa hakemusmaksua koskevan osion.

Hakemusmaksu koskee vain Opintopolku-järjestelmän kautta toteutettavia hakuja. Hakemusmaksua ei peritä sellaisissa kansainvälisissä yhteis- ja kaksoistutkinto-ohjelmissa, joissa käytössä on muu hakujärjestelmä ja joissa hakemukset käsittelee muu kuin suomalainen korkeakoulu. Kansallisissa kaksois- ja yhteistutkinnoissa hakemusmaksu peritään silloin kun hakija hakeutuu ensimmäiseen yhteis- tai kaksoistutkintoon kuuluvaan koulutukseen. Maksua ei peritä, jos yhteistyökorkeakoulun jo valitsema opiskelija siirtyy opiskelemaan toiseen korkeakouluun. Ensimmäiseen korkeakoulun on tällöin jo tullut tarkastaa hakijan hakukelpoisuus sekä asiakirjat, ja haku tulisi suorittaa muualla kuin Opintopolussa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksella säädettäisiin, kuten aiemminkin, maksujen suuruudesta. Maksun suuruudeksi on tarkoitus säätää alkuvaiheessa 100 euroa/hakija/lukukausi. Tämä vastaisi suuruusluokaltaan useiden muiden maiden käytäntöjä ja aiemmin vuonna 2016 käytössä ollutta maksua.

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

13 § Tilauskoulutus. Pykälän 1 momentti vastaisi voimassa olevaa 1 momenttia. Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset ammattikorkeakoulujen velvollisuuksista tilauskoulutus sopimuksia solmittaessa. Myös ammattikorkeakoulun velvollisuuksista tiedottaa tilauskoulutukseen osallistuvia opiskelijoita heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan korostettaisiin. Näillä oikeuksilla ja velvollisuuksilla tarkoitetaan paitsi pykälässä mainittuja ammattikorkeakoululain kohtia, myös muusta lainsäädännöstä ja esimerkiksi ammattikorkeakoulun omista ohjeista seuraavia oikeuksia. Lisäysten tarkoituksena on selventää voimassa olevaa sääntelyä. Täsmennyksillä pyritään puuttumaan tilauskoulutuksessa havaittuihin epäkohtiin muun muassa tilauskoulutus sopimusten sisällössä ja opiskelijoiden tietoisuudesta omasta asemastaan. Korkeakoulujen tulee muutoinkin noudattaa tavanomaista huolellisuutta yhteistyökumppanin valinnassa ja tilauskoulutuksesta tehtävän sopimuksen laadinnassa. Maksujen periminen tilaajalta ennakolta koko koulutuksesta ehkäisisi huomattavan osan tilauskoulutuksessa havaituista ongelmista ja joka tapauksessa tilaajan maksukyvyistä tulisi varmistua.

Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin säännös siitä, että ammattikorkeakoulu ei saisi järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on ainoastaan välittää opiskelijoita ammattikorkeakoulun tutkinto-opiskelijoiksi. Pykälän 1 momentissa on säädetty, että

koulutuksen tilaajana voi toimia Suomen valtio, EU:n tai ETA:n jäsenvaltio, ETA:n ulkopuolinen valtio, kansainvälinen järjestö, suomalainen tai ulkomainen julkisyhteisö, säätiö tai yksityinen yhteisö. Tilauskoulutuksen voimaantullessa hallituksen esityksessä (HE 97/2007 vp) kuvattiin tilauskoulutuksen käyttötarkoitusta. Jo tuolloin todettiin, että tilaajana ja rahoittajana voisi tyypillisesti olla Euroopan ulkopuolinen valtio, joka haluaa kouluttaa ryhmän kansalaisiaan suomalaisessa korkeakoulussa tiettyyn tutkintoon. Mahdollista olisi myös järjestää tilauskoulutusta kehitysavun tai muun kansainvälisen taloudellisen avun yhteydessä niin, että tilaajana olisi Suomen valtio, joku muu valtio taikka kansainvälinen järjestö. Lisäksi olisi mahdollista, että koulutuksen tilaisi missä tahansa kotipaikan omaava yksityinen yritys EU:n ulkopuoliselle henkilöstölleen.

Tilauskoulutuksen tarkoituksena on näin ollen, että tilaaja on joko taho, jolla on intressi tilata osajia omaan käyttöönsä, kuten yritys, joka kouluttaa työntekijöitään taikka julkinen taho tai järjestösektorin toimija, jolla on intressi yleisesti edistää ihmisten kouluttautumista. Tilauskoulutusta on kuitenkin järjestetty tilanteissa, joissa tilaajana toimii voittoa tavoitteleva taho, jonka liiketoimintaa on nimenomaisesti opiskelijoiden välittäminen suomalaisiin korkeakouluihin ja mahdollisesti lisäksi siihen liittyvien palveluiden myyminen, kuten haku- ja maahantulojärjestelyissä avustaminen. Tällaiset tilaajat ovat myös perineet korkeakoululle maksamansa maksut täysimääräisesti tai sen ylittäviltäkin osin koulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta. Tilauskoulutuksen ryhmät ovat koostuneet henkilöistä, joilla ei ole yhdistävää tekijää, kuten tilaajan palveluksessa toimimista, eikä tilaajalla ei ole myöskään ollut intressiä huolehtia opiskelijoiden oikeuksista. Muutoksen tarkoituksena on vahvistaa nykytilan tulkintaa toteamalla nimenomaisesti, että tällaisen välittäjäyrityksen käyttäminen tilaajana ei ole lain mukaista, vaan tilauskoulutuksen järjestämistä opiskelijavalinnan kiertämistarkoituksessa. Yleinen intressi, kuten työvoiman saaminen työvoimapula-aloille tai heikoista taloudellisista tai yhteiskunnallisista oloista tulevien henkilöiden aseman parantaminen, ei oikeuta voittoa tavoittelevan yrityksen toimimista tilaajana.

Omaehtoisesti suomalaiseen ammattikorkeakouluun hakeutuvien ulkomaalaisten valintaan tulee tilauskoulutusta koskevien säännösten sijaan soveltaa ammattikorkeakoululain opiskelijavalintaa ja lukuvuosimaksuja koskevia säännöksiä. Ammattikorkeakouluilla säilyisi edelleen mahdollisuus käyttää erilaisia koulutusagentteja ja -toimijoita koulutuksensa markkinoimiseen. Tällainen agentti ei kuitenkaan voi toimia koulutuksen tilaajana, vaan opiskelijan tulee joko hakeutua koulutukseen omaehtoisesti normaalien valintaväylien kautta tai tilaajan tulee olla laissa kuvattu hyväksyttävä taho. Esimerkiksi tilaajana voisi olla hyvinvointialue. Se voisi käyttää tilauskoulutusryhmää kootessaan apuna konsulttia, joka hoitaisi koulutuksen markkinoinnin ja osallistujien etsimisen, mikä jälkeen hyvinvointialue valitsisi opiskelijaryhmän. Ammattikorkeakoulu solmisi tilauskoulutusta koskevan sopimuksen hyvinvointialueen kanssa, varmistaisi opiskelijoiden kelpoisuuden ja mahdollinen maksuliikenne kulisi opiskelijoilta hyvinvointialueelle ja hyvinvointialueelta korkeakoululle ilman välittäjän tai konsultin osallistumista. Lain tärkeänä tavoitteena on opiskelijoiden varojen turvaaminen epäluotettavilta välikäsiltä. Silloin kun kyseessä on selvästi lain tarkoittama tilaaja, kuten suomalainen julkisyhteisö, se voi halutessaan periä tilauskoulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kokonaisuudessaan opiskelijoilta. Toinen esimerkki tämän lain tarkoittamasta tilaajasta on ulkomainen korkeakoulu, joka ei itse järjestä kyseistä koulutusta.

Pykälän 3 momentti koskien tilauskoulutuksen maksuja ehdotetaan jaettavaksi uudeksi 3 ja 4 momentiksi. Uusi 4 momentti sisältäisi säännökset henkilöistä, joilta tilaaja ei voi periä maksua tilauskoulutuksesta. Näitä säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi vastaavalla tavalla kuin lain 10 §:n 2 momenttia ehdotetaan jäljempänä muutettavaksi. Ammattikorkeakoulun on lain 13 §:n mukaan perittävä koulutuksen tilaajalta tilauskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Koulutuksen tilaajalla on oikeus periä

tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja. Maksuja ei saa kuitenkaan periä tietyiltä henkilöiltä, jotka ovat listattuna momentissa. Tilaukskoulutuksen maksuista on nykyiselläänkin vapautunut samoilla perusteilla kuin lukuvuosimaksuista vapautumisesta on ammattikorkeakoululain 13 a §:n 2 momentissa säädetty, joten on perusteltua, että tilaukskoulutuksen maksuista ja lukuvuosimaksuista vapautuvat on määritelty jatkossakin keskenään yhtenevin perustein.

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

Lukuvuosimaksuvelvolliselta opiskelijalta olisi perittävä koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattava maksu lukuvuodessa. Korkeakoululla olisi kuitenkin vapaus periä lukuvuosimaksu vuotta pienemmissä osissa, mikä vastaisi nykytilaa ja osa korkeakouluista on toiminut näin. Korkeakoulu voi myös katsoa, että tietystä opiskelijasta aiheutuu tietyn lukuvuoden aikana vähemmän kustannuksia esimerkiksi työharjoittelun vuoksi. Näillä perusteilla perityt alennetut maksut eivät kuitenkaan saa johtaa siihen, etteivät opiskelijan yhteensä tutkinnon aikana maksamat lukuvuosimaksut kattaisi tutkinnon kokonaiskustannuksia. Korkeakoulun ei myöskään tule periä lukuvuosimaksua siten, että opiskelijalta perittäisiin opiskelujen alkuvaiheessa selvästi pienempää lukuvuosimaksua kuin hänen tulisi keskimäärin maksaa, jotta tutkinnon kustannukset tulisivat katettua, ilman edellä esitettyjä perusteita, jotta lukuvuosimaksujen ajantasaisesta perinnästä voitaisiin varmistua ja opiskelijalle koituvat kulut eivät kohdistuisi liian epätasaisesti. Esimerkiksi lukuvuosimaksuja ei tulisi määrittää niin, että ensimmäisen lukuvuoden maksu olisi pienempi kuin muiden. Lukuvuosimaksukertymän on oltava johdonmukainen ja mahdollisten kevennysten kohdistuttava erityisesti aikaan, jolloin suurin osa tutkinnon kustannuksista on jo maksettu. Korkeakoulu voi lopettaa tai keskeyttää lukuvuosimaksujen perimisen opiskelijalta, jonka on jo katsottu maksaneen tutkintonsa järjestämisestä aiheutuvat kustannukset. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi tutkinnon tavoitteellisen suorittamisajan korkeakoulun määrittelemästä hyväksyttävästä syystä ylittäneellä opiskelijalla, jonka osallistumisesta opetukseen ei aiheutuisi merkittäviä kustannuksia ja kustannukset olisi hänen osaltaan huomioitu jo aiempien vuosien laskelmissa ja maksuissa.

Kaksois- ja yhteistutkinnoissa korkeakoulun täytyy periä maksua vain siltä osin, että kyseiselle korkeakoululle koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset tulevat katetuiksi. Esimerkiksi jos puolet koulutuksesta järjestetään ulkomaisessa kumppanikorkeakoulussa ja kumppanikorkeakoulu vastaa kustannuksista omalta osaltaan, tarvitsee suomalaisen korkeakoulun periä lukuvuosimaksuja vain itse järjestämänsä puolikkaan osalta. Lukuvuosimaksun voi opiskelijan puolesta suorittaa myös kumppanikorkeakoulu, joka on perinyt sen opiskelijalta.

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

Ammattikorkeakoululain 45 §:n mukaan ammattikorkeakoulun tulee toimittaa opetus- ja kulttuuriministeriölle sen määräämät koulutuksen ja tutkimuksen arvioinnin, kehittämisen, tilastoinnin ja muut seurannan ja ohjauksen edellyttämät tiedot ministeriön päättämällä tavalla. Tällainen ministeriön määräämä tietojen toimitus voi olla myös lukuvuosimaksun laskenta- ja seurantaperusteet. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 11 §:n mukaan ministeriö käsittelee oman toimialansa seurantaan koskevat asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö voi antaa lukuvuosimaksujen laskennasta ja seurannasta tarkempaa ohjeistusta korkeakouluille. Ohjeistuksen tavoitteena on seurata ja varmistaa, että lukuvuosimaksut kattavat koulutuksen kustannukset ja että korkeakoulut huomioivat laskelmissaan kustannuksia yhdenmukaisesti ja kattavasti.

Momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan ammattikorkeakoulun maksamat apurahat tai muut avustukset eivät saisi johtaa siihen, että ammattikorkeakoulun käyttöön jäävät maksut eivät ammattikorkeakoulu- ja vuositasolla kata koulutuksen järjestämisestä aiheutuvia kustannuksia. Tämä tarkoittaa, että laissa määritelty lukuvuosimaksujen taso tulisi saavuttaa myös sen jälkeen, kun on huomioitu ammattikorkeakoulun opiskelijoille maksamat apurahat. Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista ammattikorkeakoulun ulkopuolisista lähteistä peräisin olevista lahjoituksista tai avustuksista maksettavia apurahoja ei huomioida arvioitaessa kustannusten kattamista. Tällä tarkoitetaan sitä, että esimerkiksi yksityishenkilöiden tai yritysten lahjoittamia varat, joita käytetään apurahoihin, eivät vaikuta täyskatteellisten lukuvuosimaksujen laskennassa, vaikka kyseiset varat olisivat korkeakoulun hallinnoimia, esimerkiksi säätiöiden kautta.

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

Opiskelijan on nykyisin mahdollista vapautua lukuvuosimaksuvelvollisuudesta hakemalla ja saamalla oleskeluluvan muun kuin opiskelun, esimerkiksi työnteon, perustella. Se asettaa kuitenkin huomattavia ongelmia korkeakoulujen talouden ja koulutuksen suunnittelulle. On todennäköistä, että oleskeluluvan perusteen vaihtamisesta tulisi entistä laajamittaisempaa, kun lukuvuosimaksujen suuruutta korotettaisiin ehdotetulla tavalla. Esityksellä ei rajoitettaisi henkilön oikeutta hakea työntekijän oleskelulupaa tai työskentelyoikeutta ylipäänsä. Hakijoiden eroista johtuen tätä lieveilmiötä esiintyy erityisesti ammattikorkeakouluissa. Korkeakoululainsäädäntöä pyritään kehittämään mahdollisimman identtiseksi yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen osalta molemmilla sektoreilla. Johdonmukaisuussyistä muutos tehtäisiin sekä yliopistolakiin, että ammattikorkeakoululakiin.

Ehdotettavan 2 momentin mukaan lukuvuosimaksuvelvollisuus säilyisi, mikäli opiskelija vaihtaisi oleskelulupansa esimerkiksi työnteon tarkoitettuun oleskelulupaan. Kyseinen lupaperusteen vaihtaminen on ollut merkittävin havaittu lukuvuosimaksujen kiertämistapa

tähän mennessä, joten sen estäminen on perusteltua. Lukuvuosimaksuvelvollisuus säilyy myös siinä tapauksessa, että henkilö valmistuu, työskentelee ja hakeutuu myöhemmin uudelleen opiskelijaksi. Tämä on tyypillistä muun muassa ylempää ammattikorkeakoulua suorittavien keskuudessa. Ammattikorkeakoulujen mahdollisuutta kehittää lukuvuosimaksullista ylempien ammattikorkeakoulututkintojen tarjontaa ei ole syytä rajata tältä osin. Edellä kuvattu tilanne ei kuitenkaan tulisi kovin usein sovellettavaksi, koska henkilölle tällaisessa tilanteessa ehtisi kertyä riittävä asumisaika pysyvän oleskeluluvan saamiseen. Lukuvuosimaksuvelvollisuus päättyisi kaikissa tapauksissa viimeistään silloin kun henkilö saa pysyvän oleskeluluvan. Pysyvän oleskeluluvan saamista voidaan perustellusti pitää sellaisena vahvana siteenä Suomeen, minkä seurauksena henkilö on oikeutettu maksuttomaan koulutukseen. Se on myös selkeä ja helposti todennettava raja.

Suurin osa jatkuvalla perhesideperusteiselle oleskeluluvalla siirtyvistä opiskelijoista vapautuisi jatkossakin lukuvuosimaksuvelvollisuudesta. Kuitenkin niissä tilanteissa, joissa opiskelijan oleskeluluvalla alun perin maahan tullut henkilö saa sittemmin oleskeluluvan perhesiteen perusteella, mutta myös perheenkokoaja oleskelee opiskelijan oleskeluluvalla tai on alun perin tullut maahan opiskelijan oleskeluluvalla ja sittemmin vaihtanut perustetta, mutta ei kuitenkaan ole saanut pysyvää oleskelulupaa, pysyisi hän kuitenkin lukuvuosimaksuvelvollisena. Lukuvuosimaksujen kiertämisen osalta tilanteen kehittymistä tulee seurata lainsäädännön voimaantulon jälkeen. Mikäli perhesiteen perusteella tehtävä lukuvuosimaksujen kiertäminen kääntyy kasvuun, voi olla tarpeen tarkastella myöhemmin uudelleen myös perhesiteen perusteella oleskelulupansa saaneiden henkilöiden lukuvuosimaksuvelvollisuutta.

Henkilöt, jotka ovat aiemmin vapautuneet lukuvuosimaksuvelvollisuudesta oleskelulupaperusteisen vaihtumisen vuoksi, olisivat myös jatkossa vapautettuja lukuvuosimaksuista. Muutos koskee henkilöitä, jotka saavat oleskeluluvan muulla kuin opiskelun perusteella 1.10.2024 tai sen jälkeen riippumatta siitä, milloin opinnot ovat alkaneet.

Tilapäistä suojelua saavat ovat nykyisen lainsäädännön mukaan lukuvuosimaksuvelvollisia, jos he osallistuvat vieraskieliseen tutkintokoulutukseen. Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin poikkeus, jonka mukaan tilapäistä suojelua saavat eivät ole jatkossa lukuvuosimaksuvelvollisia. Tilapäistä suojelua saaneet ovat nykyisen lain mukaan lukuvuosimaksuvelvollisia, koska heidän oleskelulupansa on tilapäinen. Tilapäisen suojelun perusteella myönnettävät oleskeluluvat tulivat ensimmäisen kerran käyttöön vuonna 2022, kun niitä alettiin Euroopan unionin neuvoston päätöksellä myöntää Ukrainasta pakeneville henkilöille. Opetus- ja kulttuuriministeriö myönsi korkeakouluille erillistä rahoitusta ukrainalaisten korkeakoulutuksen tukemiseen avoimen ammattikorkeakoulun opintoina. Tarkoituksena oli tuolloin, että tuki olisi väliaikaista ja Ukrainasta paenneilla on samaan aikaan mahdollisuus hakeutua korkeakouluihin tutkinto-opiskelijoiksi. Tilapäisen suojelun aseman myöntämistä edellyttävien konfliktien voidaan olettaa jatkossakin olevan kestoltaan sellaisia, että hyvin lyhyt oleskelu vastaanottavassa maassa ei ole riittävä. Koulutusmahdollisuuksien saavutettavuus tällaisissa tilanteissa on hyvä turvata. Ehdotetun muutoksen jälkeen tilapäistä suojelua saavien asema vastaisi korkeakoulutuksen maksullisuuden osalta kansainvälistä suojelua saaneiden asemaa, mitä voidaan pitää perusteltuna molempien ryhmien erityisen suojelutarpeen kannalta. Tilapäistä suojelua saavien lukuvuosimaksuvapautuksen osalta laki tulee voimaan lakiteknisistä syistä 1.10.2024. Tilapäistä suojelua saavat vapautuvat siis lukuvuosimaksuvelvollisuudesta siis kesken lukukauden. Korkeakoulut arvioivat, kuinka suuri osuus lukuvuosimaksusta kohdistuu aikaan ennen 1.10.2024, ja määrittävät tilapäistä suojelua saavien maksun sen perusteella. Koska täyskattoisuus tulee voimaan vasta 1.8.2026, on korkeakoululla mahdollisuus kattaa apurahoilla lukuvuosimaksut, joita tilapäistä suojelua saavat ovat velvollisia maksamaan 1.10.2024 asti.

Lukuvuosimaksuvelvollisia ovat siis jatkossakin tietyt korkeakoulujen muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyt opiskelijat. Pääasiallisesti lukuvuosimaksuvelvollisia ovat opiskelijan oleskeluluvalla maahan tulleet henkilöt. Tällaiset henkilöt ovat lukuvuosimaksuvelvollisia myös myöhemmin, mikäli heidän uusi oleskelulupansa on myönnetty työnteon perusteella. Toiseksi lukuvuosimaksuvelvollisia ovat perhesiteen perusteella oleskelevat, joiden jatkuvalla oleskeluluvalla oleskeleva perheenkokoaja on saanut nykyisen tai ensimmäisen oleskelulupansa Suomeen opiskelun perusteella. Kolmas lukuvuosimaksuvelvollisten ryhmä on tilapäisellä luvalla oleskelevat, paitsi ne, joilla on ollut opiskelun alkaessa oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu ulkomaalaislain 58 § 4 momentin perusteella. Opiskelija ei ole lukuvuosimaksuvelvollinen, jos hän on vapautunut lukuvuosimaksuvelvollisuudesta aiemman lain voimassaollessa kyseisen aiemman lain perusteella.

Pykälän 3 momentti ehdotetaan kumottavaksi. Ammattikorkeakouluilta poistuisi velvollisuus ylläpitää apurahajärjestelmää maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden tukemiseksi. Apurahojen mittava jakaminen on nykyisellään joissain tapauksissa vaarantanut lukuvuosimaksujen käyttämisen merkittävänä korkeakoulujen rahoituslähteenä. Siirryttäessä kustannukset kattaviin lukuvuosimaksuihin poistettaisiin ammattikorkeakoulujen velvollisuus ylläpitää apurahajärjestelmää. Tässä tilanteessa ei ole tarkoituksenmukaista ylläpitää järjestelmää, jossa lukuvuosimaksut saattaisivat nousta, koska ammattikorkeakoulun täytyisi pitää yllä apurahajärjestelmää. Ammattikorkeakoululla säilyy kuitenkin mahdollisuus ylläpitää apurahajärjestelmiä sekä kerätä niihin varoja ulkopuolisista lähteistä ja lukuvuosimaksujen tuotosta. Apurahoja voidaan maksaa myös tätä tarkoitusta varten kerätyistä lahjoitusvaroista. Apurahoihin ei voida käyttää korkeakoulun saamaa valtionrahoitusta.

65 a § Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus. Lakiin esitetään lisättäväksi uusi 65 a §. Sen 1 momentissa säädettäisiin ammattikorkeakoulun oikeudesta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä saada tiettyjä tehtäviään varten Maahanmuuttovirastolta ja tiettyjä oleskeluoikeutta osoittavaa asiakirjaa koskevia tietoja. Kyseiset tiedot olisivat hakijan tai opiskelijan sekä näiden perheenkokoajan hakeman, voimassa olevan ja aiemmin myönnetyn oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan voimassaolo, peruste ja lajia sekä oleskeluoikeutta osoittavaa asiakirjaa koskevan hakemuksen käsittelyn tilaa koskevat tarpeelliset tiedot. Oleskeluoikeutta osoittavalla asiakirjalla tarkoitetaan tässä yläkäsitteenä kaikkia oleskelulupia sekä ulkomaalaislain 10 luvussa säänneltyjä Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön vapaan liikkuvuuden alaan kuuluvan oleskelun osoittavaa asiakirjaa. Maahanmuuttoviraston myöntämiä asiakirjoja, joilla voi todistaa ulkomaalaislain 10 pykälässä säännellyn Euroopan unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan henkilön vapaan liikkuvuuden alaan kuuluvan oleskeluoikeuden ovat todistus EU-kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnistä, todistus EU-kansalaisen pysyvästä oleskeluoikeudesta, EU-kansalaisen perheenjäsenen oleskelukortti ja EU-kansalaisen perheenjäsenen pysyvä oleskelukortti.

Tiedonsaantitarve perustuu erityisesti tässä esityksessä tehtävään muutokseen ja korkeakoulujen tiedontarpeeseen yleisemmin. Ammattikorkeakoululain 13 a §:n 2 momenttiin tehtävä muutos edellyttää, että ammattikorkeakouluilla on oikeus saada tietyissä tilanteissa tietoja perhesiteen perusteella myönnettyllä oleskeluluvalla oleskelevan opiskelijan ja hänen perheenkokoajana toimivan perheenjäsenensä oleskelun perusteesta sekä opiskelijalle ja perheenkokoajalle ensimmäisen kerran myönnetyn oleskeluluvan perusteesta. Tällä tarkoitetaan eri asiaa kuin Maahanmuuttoviraston tarkoittama ensimmäinen oleskelulupa, joka voi tulla kyseeseen useita kertoja, jos henkilö on välillä poistunut maasta. Tässä laissa lukuvuosimaksuvelvollisuus kytkeytyy henkilön aidosti ensimmäistä kertaa Suomessa saaman oleskeluluvan perusteeseen.

Yleisesti korkeakouluilla voi olla tarve saada tietoa esimerkiksi opetuksen suunnittelemista tai lukuvuosimaksujen perimistä varten siitä, onko henkilölle myönnetty oleskelulupa. Korkeakoulut ovat saaneet näitä tietoja aiemmin Maahanmuuttovirastolta ja on korkeakoulujen tarpeiden vuoksi perusteltua palauttaa tiedonsaantioikeus lainsäädäntöön. Tietoa tarvitaan myös esimerkiksi siksi, että opiskelija saattaa väittää, että hänen täytyy opiskella etänä, koska oleskelulupa-asia on kesken, tai hän hakee lukuvuosimaksun palauttamista kielteisen oleskelulupapäätöksen perusteella, mutta hän ei ole edes tehnyt hakemusta tai asia on jo käsitelty. Tiedon luotettavuuden vuoksi on tärkeää, että tieto siirretään suoraan viranomaiselta korkeakouluille.

Opetuksen suunnittelua varten korkeakoulut tarvitsevat tiedot tulossa olevien opiskelijoiden määrästä ja siitä, milloin nämä voivat aloittaa opiskelun. Tätä varten ne tarvitsevat tiedot myönnettyistä ja vireillä olevista oleskeluluvista ja niiden käsittelytilanteesta. Nämä tiedot vaikuttavat opetuksessa käytettävien resurssien varaamiseen, muun muassa opetusryhmien määrään, opettajiin, perehdytyksen järjestämiseen ja tilavarauksiin. Korkeakoulu voi myös joutua selvittämään mahdollisuutta aloittaa opinnot myöhemmin tai etänä oleskeluluvan saamisen viivästymisen vuoksi. Erityisen merkityksellistä näiden tietojen saaminen on silloin, jos suuri osa tiettyyn korkeakouluun hakeneiden opiskelijoiden oleskelulupapäätöksistä viivästyy tai on kielteisiä. Tällöin kokonaisten opetusryhmien tai kurssien järjestämistä voidaan joutua harkitsemaan uudelleen ja tieto on tällöin tärkeää haittavaikutusten minimoimiseksi saada Maahanmuuttovirastolta nopeasti, eikä vasta sitten kun opiskelijoita jää saapumatta.

Näitä tietoja ei ole aina mahdollista saada luotettavasti opiskelijoilta, koska esimerkiksi osa opiskelijoista ei ole aikeissa todellisuudessa tulla Suomeen. He ovat esimerkiksi saattaneet ottaa vastaan opiskelupaikkoja useista maista, eivätkä ole enää korkeakoulun tavoitettavissa tai antavat paikkaansa pitämättömiä tietoja. Koska esitettävä lukuvuosimaksujen täyskattaisuus edellyttää kaikkien lukuvuosimaksullisen koulutuksen järjestämisestä aiheutuneiden kulujen perimistä lukuvuosimaksuvelvollisilta opiskelijoilta, tulisivat yliturvoisuuksien muiden lukuvuosimaksullisten opiskelijoiden maksettavaksi ja näin ollen on myös opiskelijoiden etu, että korkeakoulu pyrkii selvittämään todellisuudessa opinnot aloittavien opiskelijoiden määrän luotettavalta taholta.

Pykälässä tarkoitettujen tehtävien hoitaminen edellyttää henkilötietojen käsittelyä, joka kuuluu luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) soveltamisalaan. Käsittelyn ensisijaisena oikeusperusteena on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi), jonka mukaisesti rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät. Ammattikorkeakoulujen lakisääteinen tehtävä järjestää tutkimukseen johtavaa koulutusta ja perii siitä säädetyiltä henkilöiltä lukuvuosimaksuja on säädetty ammattikorkeakoululain 10 §:ssä ja 13 a §:ssä.

EU:n tuomioistuin on todennut tuomiossa 2.5.2023, Uz, C-180/21, EU:C:2023:373, että käsittelyn lainmukaisuudesta säädetään nimenomaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa – kuten sen otsikostakin ilmenee –, jossa todetaan, että käsittely on lainmukaista ainoastaan silloin, jos vähintään yksi kyseisen artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan a–f alakohdassa säädetyistä edellytyksistä täyttyy. Tämä luettelo tapauksista, joissa henkilötietojen käsittelyn voidaan katsoa olevan lainmukaista, on tyhjentävä, joten käsittelyn on kuuluttava johonkin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa säädetyistä tapauksista, jotta sitä voidaan pitää lainmukaisena.

Henkilötietojen käsittely voi perustua rekisterinpitäjän yleistä etua koskevaan tehtävään tai julkisen vallan käyttöön, kun tehtävästä tai julkisen vallan käytöstä on säädetty EU:n lainsäädännössä tai kansallisessa lainsäädännössä. Säännös mahdollistaa viranomaisen toimesta tapahtuvan käsittelyn silloin, kun oikeutta siihen ei voida suoraan johtaa viranomaisen tehtävä- ja toimivaltasäännöksestä tai mahdollisesta yksityiskohtaisemmasta erityissääntelystä. Ammattikorkeakoulun osalta lakisääteinen tehtävä on määritetty ammattikorkeakoululaissa, ja se on korkeakoulututkintojen järjestäminen ja lukuvuosimaksujen periminen. Tietosuojalain (1050/2018) 4 pykälässä säädetään tilanteista, joissa henkilötietoja saa käsitellä 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti. Mikään pykälässä kuvatuista tilanteista ei sovellu tässä esityksessä ehdotettuihin tiedonluovutustilanteisiin.

Käsittelyn oikeusperusteena käytetään siis tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaa siksi, että se on tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaan mahdollinen peruste, toisin kuin e alakohta.

Kyseisen käsittelyperusteen käyttäminen tarkoittaa sitä, että rekisteröidyllä ei ole tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa säädetysti oikeutta vastustaa käsittelyä. Vastustusoikeus tekisi esityksen tavoitteiden toteutumisesta mahdotonta. Tiedonluovutuksen edellytykseksi ei säädetä hakijan, opiskelijan tai perheenkokoajan suostumusta, koska korkeakoulujen tietotarve liittyy usein tilanteisiin, joissa siitä voi seurata tietopyynnön kohteena olevalle henkilölle negatiivisia seuraamuksia, kuten lukuvuosimaksuvelvollisuuden säilyminen, tai joissa kyseinen henkilö ei ole tavoitettavissa, kuten joissain tilanteissa, joissa opiskeluoikeuden saanut henkilö on jättänyt aloittamatta opiskelun.

Tietojen saaminen lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimiseksi ja opetusryhmien järjestämiseksi on tarpeellista korkeakoulun toiminnalle. Opiskelijalle myönnettävien oikeuksien, kuten lukuvuosimaksuttomuuden, edellytyksenä on niiden perustana olevista tosiseikoista varmistuminen. Henkilötietojen luotettavuus edellyttää niiden saamista suoraan asiaa käsittelevältä tai päätöksen tehneeltä viranomaiselta.

Tietojen saaminen lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimiseksi ja opetusryhmien järjestämiseksi on tarpeellista korkeakoulun toiminnalle. Opiskelijalle myönnettävien oikeuksien, kuten lukuvuosimaksuttomuuden, edellytyksenä on niiden perustana olevista tosiseikoista varmistuminen. Henkilötietojen luotettavuus edellyttää niiden saamista suoraan asiaa käsittelevältä tai päätöksen tehneeltä viranomaiselta.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin ammattikorkeakoulujen oikeudesta antaa oma-aloitteisesti tietoja Maahanmuuttovirastolle. Tietojen antaminen oma-aloitteisesti viranomaisille on perinteisesti saattanut perustua ajatukseen siitä, että asiaa käsittelevällä viranomaisella on oikeus saada tieto asiaan vaikuttavista seikoista. Tietojen käsittelyä koskeva lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö on kuitenkin asettanut entistä tarkempia rajoituksia myös oma-aloitteiselle tietojen luovuttamiselle viranomaiselle. Ennakkopäätöksessään KKO:2023:24 korkein oikeus katsoi, että ilman nimenomaista asiasta säätämistä ei ollut oikeutta luovuttaa tietoja edes viranomaiselle, jonka toimivallassa on tehdä toimenpiteitä kyseisen tiedon perusteella. Tiedonluovutustarvetta ei voinut perustaa vakiintuneeseen käytäntöön. Tiedonluovutus ei voi myöskään perustua maahanmuuttohallinnon henkilötietolakiin, koska korkeakoulun oma-aloitteisesti luovuttamat tiedot olisivat sellaisia tietoja, jotka tulisivat pääosin ilmi korkeakoulun toiminnassa, eikä Maahanmuuttovirastolla ole aina tietoa siitä, että kyseistä tietoa olisi korkeakouluista saatavilla tai milloin sitä olisi saatavilla, jotta Maahanmuuttovirasto voisi pyytää tietoa. Korkeakoulujen oma-aloitteisesti luovuttamat tiedot olisivat siis nopeammin Maahanmuuttoviraston käytettävissä. Lisäksi on resurssien käytön kannalta tehokkaampaa, että korkeakoulu ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle silloin kun se esimerkiksi havaitsee

asiakirjaväärennöksen, eikä niin päin, että Maahanmuuttovirasto lähettää säännöllisesti kaikkiin korkeakouluihin tiedustelun siitä, ovatko ne havainneet asiakirjaväärennöksiä.

Sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, korkeakoulu saisi salassapitosäännösten estämättä omasta aloitteestaan antaa Maahanmuuttovirastolle oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan hakijan tai oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan haltijan, joka on korkeakoulun hakija, opiskelija tai näiden ulkomaalaislaissa tarkoitettu perheenkokoaja, maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyviä väärinkäytösepäilyjä koskevia tietoja, jos ne ovat välttämättömiä Maahanmuuttoviraston ulkomaalaislaissa, kansalaisuuslaissa (359/2003) tai laissa kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella säädettyjen tehtävien tehtävän hoitamista varten.

Maahanmuuttoviraston toiminnan kannalta välttämättöminä tietoina tulisi tiedonluovutusta koskevien momenttien osalta pitää ainakin tietoja, jotka voivat johtaa oleskeluoikeutta koskevan asiakirjan myöntämättä jättämistä, peruuttamista tai raukeamista koskevaan harkintaan.

Opiskelijan oleskelulupahakemuksen hylkäysperusteista säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain 11 §:ssä. Oleskelulupahakemus on hylättävä, jos laissa säädetty oleskeluluvan myöntämisen edellytykset eivät täyty, esitetyt asiakirjat on hankittu vilpillisin keinoin, ne on väärennetty tai niitä on muutettu tai kolmannen maan kansalaista pidetään uhkana yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Hakemus voidaan hylätä muun muassa, jos voidaan osoittaa, että kolmannen maan kansalainen tulee maahan muista kuin niistä syistä, joiden vuoksi hän hakee maahanpääsyä tai vastaanottava yksikkö ei täytä lakisääteisiä velvollisuuksiaan.

Opiskelijan oleskeluluvan peruuttamisesta säädetään lain 12 §:ssä. Oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos opiskelija ei noudata taloudellisen toiminnan harjoittamista koskevia aikarajoja, hänen opiskelunsa ei edisty riittävällä tavalla, hänen toimeentulonsa ei ole turvattu tai hänen vakuutuksensa ei ole voimassa. Oleskeluluvan ja muun oleskeluoikeuden myöntämisen ja peruuttamisen yleisistä perusteista säädetään ulkomaalaislaissa.

Oma-aloitteista tiedonantoa koskevan säädöksen edellytyksenä ei voida pitää sitä, että tiedon luovuttava korkeakoulu on ehdottoman varma siitä, että tieto johtaa toimenpiteisiin tai seuraamuksiin, koska päätöksen toimenpiteistä ja seuraamuksista tekee luovutuksen saava taho eli Maahanmuuttovirasto. Tällaista ei ole edellytetty muussakaan lainsäädännössä. Esimerkiksi ulosottokaaren 72 § koskee oma-aloitteista tiedonluovutusta, jonka perusteella ulosottoviranomainen voi antaa Maahanmuuttovirastolle sen tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiä tietoja. Kyse on siis tilanteesta, jossa lakisääteistä tehtävänsä suorittava taho saa oman toimintansa yhteydessä tietoja, jotka se arvioi tiedon luovutuksen kohteena olevan viranomaisen tehtävän hoitamisen kannalta välttämättömäksi.

Oma-aloitteinen tiedonluovutus tulee olla mahdollistettavissa tilanteissa, joissa sille on aito tarve, eikä se puutu suhteettomasti henkilön perusoikeuksiin. Ehdotetuissa oma-aloitteista tiedonluovutusta koskevissa säännöksissä tarkoituksena on saattaa korkeakoulun havaitsema väärinkäytösepäily Maahanmuuttoviraston tutkittavaksi. Korkeakouluilla on hyvä tuntemus oleskeluoikeuden myöntämisen ja peruuttamisen edellytyksistä, siltä osin, kun ne liittyvät korkeakoulujen toimintaan. Korkeakoulun edellytykset huomata esimerkiksi, että opiskelija ei ole enää tai lainkaan suorittanut opintoja ja ilmoittaa siitä Maahanmuuttovirastolle, ovat varsin hyvät. Opintojen riittämätön edistyminen on oleskeluluvan peruuttamisen peruste. Samoin

mikäli opiskelija ei kykene maksamaan lukuvuosimaksujaan, syntyy varsin vahva peruste epäillä, että opiskelijan toimeentulo ei ole oleskeluluvan kannalta riittävällä tasolla. Korkeakoulu voi myös omia tarkoituksiaan varten hakijan asiakirjoja tarkastaessaan huomata, että jotkut Maahanmuuttovirastollekin oleskeluluvan perusteeksi esitetyt asiakirjat ovat väärennettyä. Opiskelija voi myös hakiessaan korkeakoululta ohjeistusta terveydenhoitoon liittyviin seikkoihin paljastaa, ettei hänen vakuutuksensa ole voimassa. Muun muassa kuvatus kaltaisissa tilanteissa voidaan katsoa korkeakoululla olevan hyvät edellytykset arvioida, että on välttämätöntä saattaa asia Maahanmuuttoviraston harkintaan sen tehtävänä olevan oleskelulupien myöntämistä ja peruuttamista koskevan harkinnan ja päätöksenteon toteuttamiseksi.

Korkeakoulujen tiedonanto-oikeus Maahanmuuttovirastolle olisi tarpeen esimerkiksi tilanteissa, joissa oleskeluluvan saanut opiskelija tai opiskelijaryhmä ei ole ilmoittautunut läsnäolevaksi tai ei ole aloittanut opintoja. Tällöin oleskeluluvan peruuttamista koskeva harkinta voitaisiin aloittaa huomattavasti nopeammin kuin jälkivalvonnassa saatavan opintojen etenemistä koskevan tiedon perusteella. Vastaava tilanne voi olla käsillä, jos opiskelija on keskeyttänyt opinnot tai ei ole enää osallistunut opetukseen. Opiskelijan oleskelun perusteen päättymisestä ilmoittaminen Maahanmuuttovirastolle ja siitä mahdollisesti seuraava oleskelulupatilanteen ottaminen selvitykseen voisi olla perusteltua myös tilanteissa, joissa tilauskoulutuksessa olevan opiskelijaryhmän opetus on päätetty sopimusrikkomuksen vuoksi.

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

Tulkintakäytäntö siitä, mikä on Maahanmuuttoviraston toiminnalle välttämätöntä tietoa, syntyy käytännön työssä, koska tavat toteuttaa väärinkäytöksiä kehittyvät jatkuvasti. Maahanmuuttovirasto ja korkeakoulut tekevät yhteistyötä opiskelijoiden maahantulossa ja maassa oleskelussa havaittujen väärinkäytösten torjumiseksi jo nykyisellään. Yhteistyöhön osallistuu myös muita viranomaisia. Tietoja väärinkäytöstrendeistä ja toimintatavoista jaetaan korkeakoulujen, ministeriöiden ja viranomaisten välillä.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Yliopistolain 8 a §:n ja ammattikorkeakoululain 12 a §:n mukaisen hakemusmaksun suuruudesta säädettäisiin valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n 3 momentin nojalla Opetushallituksen suoritteiden maksullisuudesta annetussa opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa.

Maksun suuruus olisi alkuvaiheessa 100 euroa, mikä vastaa keskimäärin verrokkimaiden hakemusmaksua.

9 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lukuvuosimaksujen kiertämisen estämistä, toissijaista suojelua saavien lukuvuosimaksuttomuutta ja tiedonsaantia koskevat yliopistolain 10 §:n 2 momentin ja ammattikorkeakoululain 13 a §:n 2 momentin muutokset ja yliopistolain 90 b §:n ja ammattikorkeakoululain 65 a §:n lisäykset tulevat voimaan 1.10.2024. Voimaantuloajankohdan

tarkoituksena on minimoida Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmäkehitystarpeen aiheuttama käsityönä tehtävä tietojenhaku.

Ehdotetaan, että lain täytäntöönpanon vaatimien muutosten vuoksi hakemusmaksua koskeva yliopistolain 8 a § ja ammattikorkeakoululain 12 a § sekä tilauskoulutusta koskevat yliopistolain 9 §:n ja ammattikorkeakoululain 13 §:n muutokset tulevat voimaan 1.8.2025 ja niitä sovelletaan sen jälkeen alkavaan koulutukseen. Hakemusmaksun käyttöönotto edellyttää tietojärjestelmämuutoksia. Korkeakoulujen on tiedotettava hakemusmaksusta hakujen yhteydessä. Ensimmäiset haut, joihin muutos vaikuttaa, alkavat jo marraskuussa 2024. Tilauskoulutusta koskevat muutokset vaikuttavat korkeakoulujen tilaajien kanssa solmimiin sopimuksiin ja korkeakoulun tiedotusvelvollisuuteen, joten korkeakouluilla täytyy olla aikaa varautua muutoksiin.

Ehdotetaan, että täyskattoellisia lukuvuosimaksuja koskevat yliopistolain 10 §:n 1 momentin muutos ja 3 kumoaminen sekä ammattikorkeakoululain 13 a §:n 1 §:n muutos ja 3 momentin kumoaminen tulevat voimaan 1.8.2026 ja niitä sovelletaan sen jälkeen alkavaan koulutukseen. Korkeakouluilla tulee olla riittävä aika määritellä lukuvuosimaksujen suuruus ja tiedottaa niistä hakijoille.

10 Toimeenpano ja seuranta

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

Yhtä aikaa tämän hallituksen esityksen kanssa ja lähitulevaisuudessa on valmisteilla useita ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaan vaikuttavia muutoksia eri ministeriöissä, kuten oleskeluluvan peruminen toimeentulotukeen turvautumisen perusteella ja perheenkokoajan alaikäraja. Muutosten arviointi tulisi suorittaa kokonaisarviointina esimerkiksi viiden vuoden kuluttua. Opetus- ja kulttuuriministeriö kehittää yhdessä korkeakoulujen kanssa lukuvuosimaksuihin, koulutuksen kustannuksiin ja apurahoihin liittyvää tiedonkeruuta ja seurantaa. Muutoksia seurataan myös osana korkeakoulujen sopimusneuvotteluita ja sopimuskauden välitarkasteluja.

11 Suhde muihin esityksiin

Hallituksen esityksellä eduskunnalle laiksi kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä korkeaa osaamistasoa vaativaa työtä varten ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 6/2024 vp), joka on annettu eduskunnalle 15.2.2024, on tarkoitus muuttaa yliopistolain 9 ja 10 pykälää sekä ammattikorkeakoululain 13 ja 13 a pykälää. Hallituksen esityksellä tutkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta perittäviä maksuja koskevia yliopistolain 10 §:n ja ammattikorkeakoululain 13 §:n 2 momenttia muutettaisiin siten, että niihin lisättäisiin viittaus erityisosaajalakiin. Jatkossa Euroopan unionin sinisestä kortista säädettäisiin kyseisessä laissa, eikä enää ulkomaalaislaissa. Muilta osin säännökseen ei tehtäisi muutoksia.

Lisäksi tilauskoulutusta koskevaan yliopistolain 9 §:n ja ammattikorkeakoululain 13 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että siihen lisättäisiin viittaus ehdotettavaan uuteen erityisosaajalakiin. Jatkossa Euroopan unionin sinisestä kortista säädettäisiin kyseisessä laissa,

eikä enää ulkomaalaislaissa. Lisäksi momentin sanamuodossa huomioitaisiin kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetun lain muuttamisesta annettu laki (277/2022), jonka nojalla myönnetty opiskelijoiden oleskeluluvat ovat jatkuvia. Tilaaja ei voisi periä maksuja opiskelijalta, jolla on muulla kuin opiskelun perusteella myönnetty jatkuva oleskelulupa. Muutos vastaisi ennen lain 277/2022 voimaantuloa voimassa ollutta oikeustilaa.

Hallituksen esityksellä 6/2024 vp tehtäväksi esitetyt muutokset tulee ottaa huomioon tämän esityksen käsittelyssä.

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

12.1 Lukuvuosimaksu ja hakemusmaksu

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

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain yhdenvertaisuussääntely ja syrjäntäkielto eivät kiellä kaikenlaista erottelua ihmisten välillä. Olennaista on, voidaanko kulloinenkin sääntely henkilöiden asettamisesta eri asemaan perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (esim. PeVL 44/2010, PeVL 18/2010 ja PeVL 46/2006). Hyväksyttävän perusteen olemassaolo tekee eri asemaan asettamisen sallituksi perustuslain näkökulmasta niin välittömän kuin välillisen syrjinnän kieltoon nähden (PeVL 10/2003). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä on keskeisenä hyväksyttävänä perusteena pidetty erottelun tavoitteen liittymistä jonkun toisen perusoikeuden toteutumiseen. Hyväksyttävinä perusteina on pidetty myös muita merkittäviä julkisia tai yhteiskunnallisia intressejä. Erilaisen kohtelun arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota paitsi tietyn tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetun keinon hyväksyttävyyteen myös sääntelyn oikeasuhtaisuuteen. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tässä yhteydessä korostanut hyväksyttävän syyn asiallista ja kiinteää yhteyttä säädettävän lain tarkoitukseen (PeVL 44/2010).

Esityksen mukaan EU/ETA-alueen kansalaiset ja heihin rinnastettavat asetetaan muiden valtioiden kansalaisia edullisempaan asemaan. Sääntely liittyy Suomea Euroopan yhteisön jäsenenä sitoviin säädöksiin ja velvoitteisiin ja rakentuu vastavuoroisuuden varaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan pitänyt tällaista käytäntöä perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisena hyväksyttävänä syynä kansalaisuuteen perustuvalla erottelulla (esim. PeVL 22/2004 vp, PeVL 6/2008 vp ja PeVL 11/2009 vp). Esityksen mukaan lukuvuosimaksuja ei voisi periä myöskään Suomessa pysyvällä oleskeluluvalla asuvilta opiskelijoilta. Tällaisilla opiskelijoilla on katsottava olevan Suomeen sellaiset siteet, jotka puoltavat maksuttoman koulutuksen ulottamista myös heihin.

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

koulutusmaksujen perimistä eikä edellytä opintotukijärjestelmän ylläpitämistään, mikäli jollain muulla tavalla huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään.

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

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

12.2 Henkilötietojen suoja

Hallituksen esitys on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa säännöksessä turvatun yksityiselämän suojan piiriin (esim. PeVL 71/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että lainsäätäjän on turvattava henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 18/2012 vp, s. 2 ja PeVL 71/2012, s. 2). Henkilötietojen suoja ja yksityiselämän suoja voidaan rajoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa. Perustuslakivaliokunta on tarkistanut käytäntöään henkilötietojen suoja koskevasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta on uudemmassa käytännössään pitänyt lähtökohtaisesti riittävänä perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta, että sääntely täyttää tietosuoja-asetuksessa asetetut vaatimukset (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 3—5, PeVL 15/2018 vp, PeVL 2/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi jatkossa ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 2/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunnan mukaan lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suoja ja käsittely koskeva sääntely on yhteensopivaa tietosuoja-asetuksen kanssa. Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely mahdollistaa myös viranomaistoiminnan sääntelyn osalta nykyistä kansallista sääntelymallia huomattavasti yleisemmän, henkilötietojen suoja ja käsittelyn perusteita sääntelevän lakitasoisen sääntelyn. Valiokunta on arvioinut nykyisen henkilötietojen sääntelymallin varsin raskaaksi ja monimutkaiseksi ja viitannut siihen, että valiokunnan käytännön mukaan sääntelyn selkeyteen

on syytä kiinnittää erityistä huomiota perusoikeuskytkentäisessä sääntelyssä, joka koskee luonnollisia henkilöitä heidän tavanomaiseen elämäänsä kuuluvissa toiminnoissa (ks. PeVL 31/2017 vp, PeVL 45/2016 vp, s. 3 ja PeVL 41/2006 vp, s. 4/II). Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuojasetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 14/2018 vp, s. 3—5). Esitettyjen lakien tarkoituksena on osaltaan palauttaa kumotussa ulkomaalaisrekisteristä annetussa laissa ollut oikeus, joka mukaan ulkomaalaisrekisteristä sai luovuttaa tietoa oppilaitoksille opiskelijoiden oleskeluluvista. Toisaalta on tarkoitus mahdollistaa korkeakoulujen toiminnalle tarpeellinen lukuvuosimaksullisuuden ja maksuttomuuden selvittäminen ja valvonta, ja Maahanmuuttoviraston toimintaan kuuluva maahantuloa ja maassaoleskelua koskevien ehtojen täyttymisen harkinta. Tietojen saaminen lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimiseksi ja opetusryhmien järjestämiseksi on tarpeellista korkeakoulun toiminnalle. Opiskelijalle myönnettävien oikeuksien, kuten lukuvuosimaksuttomuuden, edellytyksenä on niiden perustana olevista tosiseikoista varmistuminen. Henkilötietojen luotettavuus edellyttää niiden saamista suoraan asiaa käsittelevältä tai päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Pykälässä käytetään tietosuojaasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaista sääntelyliikkumavaraa erityisten säännösten antamiseksi henkilötietojen luovuttamisesta.

Maahanmuuttovirasto ja korkeakoulut voisivat luovuttaa toisilleen tiettyjä korkeakoulun hakijan ja opiskelijan sekä näiden ulkomaalaislaissa tarkoitettun perheenkokoajan oleskelulupaa koskevia tietoja. Tiedot, joita tämän lain perusteella luovutetaan, eivät sisällä tietosuojaasetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiä henkilötietoja. Korkeakouluilla ei ole laajamittaisesti opiskelijoiden erityisiä henkilötietoja koskevia tietoja. Tällaisia voisivat olla lähinnä opiskeluoikeuden myöntämisen ja peruuttamisen edellytyksenä olevat terveyteen ja toimintakykyyn liittyvät tiedot. Mikäli Maahanmuuttovirasto tarvitsee korkeakouluilta erityisiä henkilötietoja, kuten opiskelijan terveyteen liittyvää tietoa, se voi pyytää niitä maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 13 §:n 4 momentin 7 kohdan perusteella. Tällainen tilanne voisi tulla kyseeseen, esimerkiksi, jos korkeakoulu on ilmoittanut Maahanmuuttovirastolle opiskelijan opintojen päätyneen ja Maahanmuuttovirasto pyytää korkeakoululta lisätietoja, koska opiskelija on esittänyt sen johtuneen terveydentilaan liittyneestä syystä. Korkeakoulujen ei ole tarpeen oma-aloitteisesti ilmoittaa miksi opinnot ovat päättäneet silloin kun sen tekeminen edellyttäisi erityisten henkilötietojen luovuttamista. Korkeakouluilla ei ole pääsääntöisesti tarvetta ilmoittaa Maahanmuuttovirastolle siitä, että hakijaa ei ole valittu opintoihin terveydellisestä syystä, koska oleskelulupahakemus tehdään vasta opiskelupaikkatarjouksen jälkeen. Tässä esityksessä ehdotettu tiedonluovutus oikeus korkeakouluilta Maahanmuuttovirastolle on maahanmuuttohallinnon henkilötietolain säännöksistä huolimatta tarpeellinen, koska korkeakoulut voivat sen avulla tuoda Maahanmuuttoviraston tietoon seikkoja, joita se ei muuten saisi tietoonsa tai saisi ne tietoonsa myöhemmin, jolloin valvontatoimenpiteet viivästyisivät. Vaikka tiedot, eivät sisällä erityisiä henkilötietoja, ne voivat kuitenkin sisältää tiedon siitä, että henkilö on saanut Suomesta turvapaikan tai toissijaista suojelua. Tämän tiedon saaminen on korkeakouluille tarpeellista, koska henkilön oleskeluluvan peruste vaikuttaa suoraan hänen lukuvuosimaksuvelvollisuuteensa. Henkilö, jolla on oleskelulupa kansainvälisen suojelun perusteella ei ole lukuvuosimaksuvelvollinen.

Korkeakoulu voisi saada Maahanmuuttovirastolta hakijan, opiskelijan ja perheenkokoajan voimassa olevan ja aiemmin myönnetyn oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan voimassaoloa, perustetta ja lajia sekä oleskeluoikeutta osoittavaa asiakirjaa koskevan hakemuksen käsittelyn tilaa koskevat tarpeelliset tiedot. Luovutettavat tiedot on lueteltu ehdotetuissa laeissa yksityiskohtaisesti ja tyhjentävästi. Luovutettavat tiedot eivät sisällä muita oleskelulupapäätöksen tietoja, kuten oleskelulupahakemusta tai oleskelulupapäätöksen

perusteluja. Korkeakoulu arvioi tietojen tarpeellisuuden sen perustella, mitä lukuvuosimaksuvelvollisuudesta vapautuminen tai henkilön oleskeluoikeuden selvittäminen edellyttää. Perheenkokoajan tietojen tarkastelu on tarpeellista vain silloin, kun hakijan tai opiskelijan oleskelulupa tai lukuvuosimaksusta vapautuminen perustuu perheenkokoajan oleskelulupa. Käsittelytilannetta ja aiempia oleskelulupia koskevaa tietoa lukuun ottamatta kaikki välitettävät tiedot käyvät ilmi oleskelulupakortista, jonka esittäminen on useissa muissakin tilanteissa asioinnin edellytyksenä.

Tietojen luovuttaminen on tarpeellista muun muassa henkilön lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimista ja opiskelijaryhmien perustamista varten. Korkeakoulut ovat aiemmin saaneet vastaavat tiedot pyytämällä opiskelijoita esittämään oleskelulupakorttinsa tai muita oleskeluun liittyviä asiakirjoja sekä pyytämällä opiskelijoita kuvailemaan tilannettaan. Haasteena ovat kuitenkin olleet korkeakouluille toimitetut paikkaansa pitämättömät tiedot sekä se, että tietoja ei pyynnöstä huolimatta ole toimitettu. Tarkoituksena ei ole merkittävästi lisätä korkeakoulujen käytettävissä olevan henkilötiedon määrää, vaan varmistaa sen luotettavuus ja tiedon siirtyminen nopeasti ja tehokkaasti.

Korkeakouluille esitetään oikeutta sen lisäksi, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa säädetään, antaa salassapitosäännösten estämättä omasta aloitteestaan Maahanmuuttovirastolle oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan hakijan tai oleskeluoikeutta osoittavan asiakirjan haltijan maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyviä väärinkäytösepäilyjä koskevia tietoja, jos ne ovat välttämättömiä Maahanmuuttoviraston tehtävän hoitamiseksi.

Tiedonanto-oikeutta säädettäessä on kiinnitetty huomiota korkeimman oikeuden ennakkopäätökseen KKO:2023:24, jonka mukaan viranomaisella ei ollut oikeutta luovuttaa tietoa oma-aloitteisesti toiselle viranomaiselle edes sen lakisääteisten tehtävien hoitamista varten, kun tiedonluovutus-oikeudesta ei oltu erikseen säädetty.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin", jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatuksi lausunnot).

Perustuslakivaliokunnan mielestä näiden seikkojen lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Valiokunta on tämän vuoksi aikaisemmin arvioinut esimerkiksi arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että tällainen arvio on mahdollinen vain, jos hallituksen esityksessä eritellään riittävällä seikkaperäisyydellä ne syyt, joiden johdosta henkilötietojen käsittely katsotaan lakiehdotuksessa välttämättömäksi.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapito-intressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 7/2019 vp, PeVL 15/2018 vp ja PeVL 17/2016 vp, s. 6 ja siinä viitatus lausunnot).

Tietosisällöt on ehdotettavien lakien tiedonsaamista koskevien pykälien 1 momenteissa kuvattu tyhjentävästi, jolloin riittävää olisi se, että tiedot ovat tarpeellisia. Oma-aloitteista tiedonluovutusta koskevissa 2 momenteissa luovutus sallittaisiin maahantulon ja maassa oleskelun ehtoihin liittyviä väärinkäytösepäilyjä koskevien tietojen osalta. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi tieto väärennetyistä asiakirjasta tai toimeentuloedellytyksen täyttymättömyydestä. Edellytyksenä olisi lisäksi, että tiedot ovat välttämättömiä Maahanmuuttoviraston tehtävän hoitamiseksi, koska mahdollisen maahantulon ja maassa oleskelun ehtoja koskevan väärinkäytöksen osoittavia tietoja ei ole tarkoituksenmukaista luetella tyhjentävästi, sillä tavat toteuttaa väärinkäytöksiä kehittyvät jatkuvasti. Toisen momentin osalta laki on niin täsmällinen ja tarkkarajainen kun on mahdollista sen toimivuuden kannalta.

Maahanmuuttovirastosta annetun lain (156/1995) 2 §:ssä säädetään, että Maahanmuuttovirasto käsittelee ja ratkaisee ne ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevat asiat, jotka laissa tai sen nojalla säädetään sen tehtäviksi. Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annettua lakia muutettiin vuonna 2022 (277/2022). Kyseisen muutoksen jälkeen kolmannen maan kansalaiselle myönnetään ensimmäinen oleskelulupa opiskelun perusteella suoraan koko tutkinnon tai opintojen suorittamisen keston ajalle, jolloin oleskelulupaa ei ole tarvetta uusia määräajoin. Opiskelijoiden ei enää tarvitse esittää todisteita oleskeluluvan edellytysten täyttymisestä jatko-oleskeluluvan hakemisen yhteydessä, minkä vuoksi oleskeluluvan jälkivalvonnasta ja jatkuvasta valvonnasta on tulossa merkittäviä oleskelun lainmukaisuuden valvonnan keinoja. Tehokas jälkivalvonta ja jatkuva valvonta edellyttävät riittävää tietopohjaa. Maahantuloon ja maassa oleskeluun liittyviä väärinkäytösepäilyjä koskevien tietojen luovuttaminen on välttämätöntä opiskelijoiden oleskeluluvan jatkuvan valvonnan toteuttamista varten. Maahanmuuttoviraston toiminnan kannalta välttämättöminä tietoina tulisi tiedonluovutusta koskevien momenttien osalta pitää ainakin tietoja, jotka voivat johtaa oleskeluoikeutta koskevan asiakirjan myöntämättä jättämistä, peruuttamista tai raukeamista koskevaan harkintaan.

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

turvattuja. Kaikki kyseessä olevat tiedot ovat siis tietoja, joita korkeakoulut ja Maahanmuuttovirasto jo käsittelevät tavanomaisesti. Maahanmuuttovirasto ja korkeakoulut ovat aiemmin jakaneet kyseisiä tietoja ennen kuin maahanmuuttohallinnon tiedonhallintalain säätäminen jätti aukon tiedonluovutus oikeuksia koskevaan lainsäädäntöön ja tietosuojasetus ja kiristynyt korkeimman oikeuden tulkintakäytäntö ovat johtaneet siihen, että tietojen luovuttaminen oma-aloitteisesti toimivaltaiselle viranomaiselle on laitonta ilman erikseen säädettyä oikeutta siihen. Tarkoituksena ei ole luoda laajamittaisesti uutta käytäntöä tiedonluovutuksille, vaan mahdollistaa lain tasolla aiemmin käytössä olleet ja tarpeelliseksi pitkän ajan kuluessa osoittautuneet tietojen luovutukset. Tarkoituksena olisi, että havaittuihin ongelmiin voitaisiin puuttua nopeammin ja kattavammin. Maahantuloa ja maassa oleskelua koskevien säännösten noudattamisen valvominen edellyttää viranomaisten ja muita julkista hallintotehtävää hoitavien yhteistyötä. Ei ole perusteltua, että väärinkäytökset jäisivät huomioimatta oleskelulupaharkinnassa sen vuoksi, että korkeakouluilla ei olisi oikeutta tuoda toimivaltaisen viranomaisen käyttöön saamiaan tietoja. Perustuslaki ei suojaa henkilön oikeutta lainvastaiseen toimintaan. Opiskelijat, joiden oleskeluoikeuden perustana olevat asiakirjat ja toimeentulo eivät ole kunnossa, ovat huomattavassa riskissä joutua ihmiskaupan ja muun hyväksikäytön uhreiksi. Heidän tilanteensa nopea selvittäminen on sekä yleisen turvallisuuden ja järjestyksen että henkilöiden oman perustuslaissa suojatun turvallisuuden vuoksi perusteltua, eikä se ole vastoin perustuslain mukaista henkilötietojen suojaa tai yksityiselämän suojaa. Ehdotetusta sääntelystä seuraavaa perusoikeuksien rajoitusta on näin ollen pidettävä hyväksyttävänä. Korkeakoulujen ja Maahanmuuttoviraston ei ole mahdollista saada esityksessä luovutettavaksi esitettyjä henkilötietoja luotettavasti, nopeasti ja resurssitehokkaasti muilla tavoilla. Henkilötietojen käsittelyn voidaan näin ollen katsoa olevan oikeasuhtaista sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden.

Tietojen luovuttaminen korkeakouluille toteutettaisiin automatisoidun tietopyynnön kautta. Tietopyyntö voisi sisältää vain esitetyissä laeissa luetellut tiedot. Tietojen saamista ei ole toteutettu katseluyhteydellä, mitä siirtotapaa perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kaikissa tapauksissa mahdollisena lausunnossaan PeVL 11/2024 vp. Valiokunnan käsityksen mukaan katseluyhteys ei sovellu sellaiseen luovutukseen, jossa viranomaisen on arvioitava luovutettavan tiedon tapauskohtaista välttämättömyyttä (PeVL 73/2018 vp, s. 10). Lisäksi tietojen saaminen perustuu ehdotettujen lakien tiedonsaantia koskeissa pykälissä tiedon luovutuksen tarpeellisuuteen. Tietojen oma-aloitteista luovuttamista korkeakouluilta Maahanmuuttovirastolle ei toteutettaisi sähköisen käyttöyhteyden kautta, vaan korkeakoulut toimittaisivat tietoja esimerkiksi turvasähköpostilla Maahanmuuttovirastolle. Valitussa toimittamistavassa ei ole katseluyhteyttä vastaavaa riskiä siitä, että luovutuksen saaja saisi liian laajasti rekisterinpitäjän tietoja nähtävilleen, vaan lähetettäväksi voidaan valita ainoastaan välttämätön tieto. Ehdotettavat lait toteuttavat perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaisen vaatimuksen säätää henkilötietojen suojasta lailla. Vaatimus täyttyy asianmukaisesti korkeakoulujen ja Maahanmuuttoviraston välillä. Lait täyttävät myös luvussa 7 kuvatulla tavalla tietosuojasetuksen edellytykset. Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Koska esitys sisältää periaatteellisia kysymyksiä tietojen luovutuksista, hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

yliopistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yliopistolain (558/2009) 9 ja 10 §, sellaisina kuin ne ovat, 9 § laissa 1367/2018 ja 10 § laeissa 1600/2015 ja 279/2022, sekä
lisätään lakiin uusi 8 a ja 90 b § seuraavasti:

8 a §

Hakemusmaksu

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

Maksua ei kuitenkaan peritä:

1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen mainituksessa laissa tarkoitettua *perheenjäseneltä*;

2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen *perheenjäseneltä*;

3) muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn ulkomaalaislaissa tarkoitettuna jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainittujen *perheenjäseneltä*;

4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella;

5) tilauskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalla; taikka

6) sellaiselta kansainväliseen yhteis- tai kaksoistutkintoon hakevalta, jolla on jo opiskeluoikeus kyseiseen yhteis- tai kaksoistutkintoon toisessa korkeakoulussa.

9 §

Tilauskoulutus

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

Tilauskoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä sellaiseen perus- tai jatkokoulutukseen, jossa yliopistolla on tutkinnonanto-oikeus. Tilauskoulutuksen järjestäminen ei saa heikentää yliopiston antamaa perus- tai jatkokoulutusta. Yliopisto ei saa järjestää tilauskoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää 36 §:n mukaisen opiskelijavalinnan. Yliopisto ei

saa myöskään järjestää tilauskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on välittää opiskelijoita yliopiston tutkinto-opiskelijoiksi siten, että opiskelijoiden välittäminen on voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa. Tilauskoulutukseen osallistuvaan sovelletaan 37, 37 a, 37 b, 43 a—43 d, 45, 45 a, 45 b, 82, 83, 83 a, 84, 84 a, 85 ja 86 §:ää. Yliopiston tulee huolehtia siitä, että tilauskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritetty tilauskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet ja että tilauskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.

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

Tilaaja ei voi kuitenkaan periä 3 momentissa tarkoitettua maksua:

1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä;

2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;

3) muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn ulkomaalaislaissa tarkoitettun jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä; taikka

4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella.

10 §

Tutkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta perittävät maksut

Yliopiston on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattavat maksut lukuvuodessa. Yliopiston vuosittaisen maksutuoton tulee kattaa lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden koulutuksen järjestämiskustannukset, joihin sisältyy myös opiskelijoille maksetut apurahat ja muut avustukset. Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista yliopiston ulkopuolisista lähteistä peräisin olevista lahjoituksista tai avustuksista maksettavia apurahoja ja avustuksia ei huomioida koulutuksen järjestämiskustannuksissa. Yliopisto päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen sekä apurahojen ja muiden avustusten maksamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Maksua ei kuitenkaan peritä:

1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä;

2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;

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

4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella; taikka

5) tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijalta.

Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus

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

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 8 a ja 9 § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä elokuuta 2025 ja niitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa mainittuna ajankohtana tai sen jälkeen.

Lain 10 §:n 1 momentti tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2026 ja sitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa mainittuna ajankohtana tai sen jälkeen.

Kumottua 10 §:n 3 momenttia sovelletaan 31 päivään heinäkuuta 2026.

2.

Laki

ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ammattikorkeakoululain (932/2014) 13 ja 13 a §, sellaisina kuin ne ovat, 13 § laissa 1368/2018 ja 13 a § laeissa 1601/2015 ja 280/2022, sekä
lisätään lakiin uusi 12 a ja 65 a § seuraavasti:

12 a §

Hakemusmaksu

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

Maksua ei kuitenkaan peritä:

1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen mainituissa laissa tarkoitettulta *perheenjäseneltä*;

2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;

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

4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu ulkomaalaislain 58 §:n 4 momentin perusteella; taikka

5) tilauskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalta.

13 §

Tilauskoulutus

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

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

tilauskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet ja että tilauskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.

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

Tilaaja ei voi kuitenkaan periä 3 momentissa tarkoitettua maksua:

1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä;

2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;

3) muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn ulkomaalaislaissa tarkoitettun jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä; taikka

4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella.

13 a §

Tutkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta perittävät maksut

Ammattikorkeakoulun on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen ammattikorkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattavat maksut lukuvuodessa. Ammattikorkeakoulun vuosittaisen maksutuoton tulee kattaa lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden koulutuksen järjestämiskustannukset, joihin sisältyy myös opiskelijoille maksetut apurahat ja muut avustukset. Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista ammattikorkeakoulun ulkopuolisista lähteistä peräisin olevista lahjoituksista tai avustuksista maksettavia apurahoja ja avustuksia ei huomioida koulutuksen järjestämiskustannuksissa. Ammattikorkeakoulu päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen sekä apurahojen ja muiden avustusten maksamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Maksua ei kuitenkaan peritä:

1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä;

2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;

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

4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella; taikka

5) tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijalta.

Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus

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

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 12 a ja 13 § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä elokuuta 2025 ja niitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa mainittuna ajankohtana tai sen jälkeen.

Lain 13 a §:n 1 momentti tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2026 ja sitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa mainittuna ajankohtana tai sen jälkeen.

Kumottua 13 a §:n 3 momenttia sovelletaan 31 päivään heinäkuuta 2026.

Helsingissä 16.5.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Tiede- ja kulttuuriministeri Sari Multala

1.

Laki

yliopistolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan yliopistolain (558/2009) 9 ja 10 §, sellaisina kuin ne ovat, 9 § laissa 1367/2018 ja
10 § laeissa 1600/2015 ja 279/2022, sekä
lisätään lakiin uusi 8 a ja 90 b § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

8 a §

Hakemusmaksu

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

Maksua ei kuitenkaan peritä:

*1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan
valtion kansalaiselta eikä siltä, joka
Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden
muun sopimuspuolen kanssa tekemän
sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan
unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on
ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu
Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä
mainittujen tai Suomen kansalaisen
mainitussa laissa tarkoitettulta
perheenjäseneltä;*

*2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa
tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen
maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä
oleskelulupa, eikä edellä mainittujen
perheenjäseneltä;*

*3) muulla kuin opiskelun perusteella
myönnetyn ulkomaalaislaissa tarkoitetun
jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on
saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan
Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella,
eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;*

*4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa
ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa*

tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella;

5) tilauskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalta; taikka

6) sellaiselta kansainväliseen yhteis- tai kaksoistutkintoon hakevalta, jolla on jo opiskeluoikeus kyseiseen yhteis- tai kaksoistutkintoon toisessa korkeakoulussa.

9 §

Tilauuskoulutus

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

Tilauuskoulutukseen osallistuvaan sovelletaan tämän lain 37, 37 a, 37 b, 43 a–43 d, 45, 45 a, 45 b, 82, 83, 83 a, 84, 84 a, 85 ja 86 §:ää. Tilauuskoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä sellaiseen perus- tai jatkokoulutukseen, jossa yliopistolla on tutkinnonanto-oikeus. Tilauuskoulutuksen järjestäminen ei saa heikentää yliopiston antamaa perus- tai jatkokoulutusta. Yliopisto ei saa järjestää tilauuskoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauuskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää 36 §:n mukaisen opiskelijavalinnan.

Yliopiston on perittävä koulutuksen tilaajalta tilauuskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Koulutuksen tilaajalla on

9 §

Tilauuskoulutus

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

Tilauuskoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä sellaiseen perus- tai jatkokoulutukseen, jossa yliopistolla on tutkinnonanto-oikeus. Tilauuskoulutuksen järjestäminen ei saa heikentää yliopiston antamaa perus- tai jatkokoulutusta. Yliopisto ei saa järjestää tilauuskoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauuskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää 36 §:n mukaisen opiskelijavalinnan. Yliopisto ei saa myöskään järjestää tilauuskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on välittää opiskelijoita yliopiston tutkinto-opiskelijoiksi siten, että opiskelijoiden välittäminen on voittoa tavoittelevaa liiketoimintaa.

Tilauuskoulutukseen osallistuvaan sovelletaan 37, 37 a, 37 b, 43 a–43 d, 45, 45 a, 45 b, 82, 83, 83 a, 84, 84 a, 85 ja 86 §:ää. Yliopiston tulee huolehtia siitä, että tilauuskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määriteltä tilauuskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet ja että tilauuskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.

Yliopiston on perittävä koulutuksen tilaajalta tilauuskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Koulutuksen tilaajalla on

oikeus periä tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja. Tilaaja ei voi kuitenkaan periä maksuja Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisilta eikä niiltä, jotka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaisiin, eikä edellä mainittujen perheenjäseniltä. Tilaaja ei voi periä maksuja myöskään niiltä, joilla on ulkomaalaislain (301/2004) nojalla myönnetty Euroopan unionin sininen kortti, jatkuva tai pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseniltä. Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia.

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

Tilaaja ei voi kuitenkaan periä 3 momentissa tarkoitettua maksua:

1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä;

2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;

3) muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn ulkomaalaislaissa tarkoitetun jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä; taikka

4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella.

10 §

Tutkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta perittävät maksut

Yliopiston on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä opiskelijalta vähintään 1 500 euron suuruinen maksu lukuvuodessa. Yliopisto päättää maksun perimiseen liittyvistä järjestelyistä.

10 §

Tutkintoon johtavasta vieraskielisestä koulutuksesta perittävät maksut

Yliopiston on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen alempaan tai ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattavat maksut lukuvuodessa. Yliopiston vuosittaisen maksutuoton tulee kattaa lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden koulutuksen järjestämiskustannukset, joihin sisältyy myös opiskelijoille maksetut apurahat

Maksua ei kuitenkaan peritä Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Maksua ei peritä myöskään siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, muulla kuin opiskelun perusteella myönnetty jatkuva oleskelulupa, pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia. Maksua ei peritä myöskään 9 §:n mukaiseen tilauskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalta. (13.4.2022/279)

Yliopistolla on oltava apurahajärjestelmä maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden tukemiseksi.

ja muut avustukset. Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista yliopiston ulkopuolisista lähteistä peräisin olevista lahjoituksista tai avustuksista maksettavia apurahoja ja avustuksia ei huomioida koulutuksen järjestämiskustannuksissa. Yliopisto päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen sekä apurahojen ja muiden avustusten maksamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Maksua ei kuitenkaan peritä:

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

Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus

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

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 8 a ja 9 § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä elokuuta 2025 ja niitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa mainittuna ajankohtana tai sen jälkeen.

Lain 10 §:n 1 momentti tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2026 ja sitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa mainittuna ajankohtana tai sen jälkeen.

Kumottua 10 §:n 3 momenttia sovelletaan 31 päivään heinäkuuta 2026.

2.

Laki

ammattikorkeakoululain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan ammattikorkeakoululain (932/2014) 13 ja 13 a §, sellaisina kuin ne ovat, 13 § laissa 1368/2018 ja 13 a § laeissa 1601/2015 ja 280/2022, sekä
lisätään lakiin uusi 12 a ja 65 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 a §

Hakemusmaksu

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

Maksua ei kuitenkaan peritä:

1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen mainitussa laissa tarkoitettulta perheenjäseneltä;

2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;

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

4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu ulkomaalaislain 58 §:n 4 momentin perusteella; taikka

5) tilauskoulutukseen osallistuvilta opiskelijalta.

13 §

Tilauuskoulutus

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

Tilauuskoulutukseen osallistuvaan opiskelijaan sovelletaan tämän lain 25–27, 33–40 ja 57–61 §:ää. Tilauuskoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä ammattikorkeakoulun toimiluvassa määrättyyn koulutustehtävään. Tilauuskoulutus ei saa heikentää ammattikorkeakoulun antamaa perus- tai jatkokoulutusta. Ammattikorkeakoulu ei saa järjestää tilauuskoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauuskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää 28 §:n mukaisen opiskelijavalinnan.

Ammattikorkeakoulun on perittävä koulutuksen tilaajalta tilauuskoulutuksen järjestämisestä vähintään siitä aiheutuvat kustannukset kattava maksu. Koulutuksen tilaajalla on oikeus periä tilauuskoulutukseen osallistuvilta opiskelijoilta sen sijaintivaltion lainsäädännön tai oman käytäntönsä mukaisia maksuja. Tilaaja ei voi kuitenkaan periä maksuja Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden kansalaisilta eikä niiltä, jotka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen

13 §

Tilauuskoulutus

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

Tilauuskoulutuksena annettavan opetuksen on liityttävä ammattikorkeakoulun toimiluvassa määrättyyn koulutustehtävään. Tilauuskoulutus ei saa heikentää ammattikorkeakoulun antamaa perus- tai jatkokoulutusta. Ammattikorkeakoulu ei saa järjestää tilauuskoulutusta, jos on ilmeistä, että koulutus tilataan siinä tarkoituksessa, että tilauuskoulutukseen osallistuvat voisivat välttää 28 §:n mukaisen opiskelijavalinnan. Ammattikorkeakoulu ei saa myöskään järjestää tilauuskoulutusta, jos tilaajan tarkoituksena on voiton tavoittelemiseksi välittää opiskelijoita yliopiston tutkinto-opiskelijoiksi.

Tilauuskoulutukseen osallistuvaan opiskelijaan sovelletaan 25–27, 33–40 ja 57–61 §:ää. Ammattikorkeakoulun tulee huolehtia siitä, että tilauuskoulutusta koskevassa sopimuksessa on määritelty tilauuskoulutukseen osallistuvan oikeudet ja velvollisuudet ja että tilauuskoulutukseen osallistuvat ovat niistä tietoisia.

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

Tilaaja ei voi kuitenkaan periä 3 momentissa tarkoitettua maksua:

1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan

mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaisiin, eikä edellä mainittujen perheenjäseniltä. Tilaaja ei voi periä maksuja myöskään niiltä, joilla on ulkomaalaislain (301/2004) nojalla myönnetty Euroopan unionin sininen kortti, jatkuva tai pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseniltä. Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia.

unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä;

2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;

3) muulla kuin opiskelun perusteella myönnetyn ulkomaalaislaissa tarkoitetun jatkuvan oleskeluluvan haltijalta, joka on saanut ensimmäisen kerran oleskeluluvan Suomeen muulla kuin opiskelun perusteella, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä; taikka

4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella.

13 a §

*Tutkintoon johtavasta vieraskielisestä
koulutuksesta perittävät maksut*

Ammattikorkeakoulun on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen ammattikorkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä opiskelijalta vähintään 1 500 euron suuruinen maksu lukuvuodessa. Ammattikorkeakoulu päättää maksun perimiseen liittyvistä järjestelyistä.

13 a §

*Tutkintoon johtavasta vieraskielisestä
koulutuksesta perittävät maksut*

Ammattikorkeakoulun on perittävä muuhun kuin suomen- tai ruotsinkieliseen ammattikorkeakoulututkintoon tai ylempään ammattikorkeakoulututkintoon johtavaan koulutukseen hyväksytyiltä opiskelijoilta vähintään koulutuksen järjestämisestä aiheutuvat kustannukset kattavat maksut lukuvuodessa. Ammattikorkeakoulun vuosittaisen maksutuoton tulee kattaa lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden koulutuksen järjestämiskustannukset, joihin sisältyy myös opiskelijoille maksetut apurahat ja muut avustukset. Lukuvuosimaksuvelvollisten opiskelijoiden tukemiseen kohdennetuista ammattikorkeakoulun ulkopuolisista lähteistä peräisin olevista lahjoituksista tai avustuksista maksettavia apurahoja ja

Maksua ei kuitenkaan peritä Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Maksua ei peritä myöskään siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, muulla kuin opiskelun perusteella myönnetty jatkuva oleskelulupa, pysyvä oleskelulupa tai pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä. Perheenjäsenen määrittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia. Maksua ei peritä myöskään 13 §:n mukaiseen tilauskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalta. (13.4.2022/280)

Ammattikorkeakoululla on oltava apurahajärjestelmä maksulliseen tutkintokoulutukseen osallistuvien opiskelijoiden tukemiseksi.

avustuksia ei huomioida koulutuksen järjestämiskustannuksissa.

Ammattikorkeakoulu päättää koulutuksen järjestämiskustannusten laskentaan ja maksujen perimiseen sekä apurahojen ja muiden avustusten maksamiseen liittyvistä järjestelyistä.

Maksua ei kuitenkaan peritä:

1) Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion kansalaiselta eikä siltä, joka Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden muun sopimuspuolen kanssa tekemän sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen tai siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti, eikä edellä mainittujen tai Suomen kansalaisen perheenjäseneltä;

2) siltä, jolla on ulkomaalaislaissa tarkoitettu pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EU-oleskelulupa tai pysyvä oleskelulupa, eikä edellä mainittujen perheenjäseneltä;

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

4) siltä, jolla on ollut opiskelun alkaessa ulkomaalaislaissa tarkoitettu oleskelulupa tilapäisen suojelun perusteella, eikä lupaa ole myöhemmin peruutettu mainitun lain 58 §:n 4 momentin perusteella; taikka

5) tilauskoulutukseen osallistuvalla opiskelijalta.

65 a §

Oleskelulupia koskeva tiedonsaantioikeus

Ammattikorkeakoululla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta lukuvuosimaksuvelvollisuuden arvioimista ja opetuksen suunnittelemista varten Maahanmuuttovirastolta hakijan ja opiskelijan sekä näiden ulkomaalaislaissa

tarkoitettun perheenkokoajan hakeman, voimassa olevan ja aiemmin myönnetyn oleskeluoikeuden osoittavan asiakirjan voimassaoloa, perustetta ja lajia sekä oleskeluoikeuden osoittavaa asiakirjaa koskevan hakemuksen käsittelyn tilaa koskevat tarpeelliset tiedot.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 12 a ja 13 § tulevat kuitenkin voimaan 1 päivänä elokuuta 2025 ja niitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa mainittuna ajankohtana tai sen jälkeen.

Lain 13 a §:n 1 momentti tulee voimaan 1 päivänä elokuuta 2026 ja sitä sovelletaan opiskelijoihin, jotka aloittavat opintonsa mainittuna ajankohtana tai sen jälkeen.

Kumottua 13 a §:n 3 momenttia sovelletaan 31 päivään heinäkuuta 2026.