

HE 84/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 39 ja 40 §:n sekä ammattikorkeakoululain 14 ja 29 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia väliaikaisesti covid-19-epidemian aiheuttaman poikkeustilan ja siihen liittyvien rajoitusten vuoksi.

Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset poissa olevaksi ilmoittautumisesta ensimmäisenä lukuvuonna, jos opiskelija on estynyt aloittamasta opintojaan epidemiaan liittyvän viranomais määräyksen vuoksi taikka muusta epidemiaan liittyvästä painavasta syystä.

Mainittuihin lakeihin ehdotetaan myös lisättäväksi säännökset siitä, että korkeakouluilla ei olisi velvollisuutta järjestää tutkintoon johtavia opintoja ja opintojen ohjausta siten, että opiskelija voi suorittaa tutkinnon laissa säädetyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa, jos opetussuunnitelmaan kuuluvia opintoja ei ole mahdollista järjestää epidemian vuoksi. Tällaisista opetusjärjestelyjen muutoksista johtuvat viivästykset opintojen etenemisessä otettaisiin huomioon opiskeluoikeuden jatkamista koskevaa päätöstä tehtäessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 31.7.2021 saakka.

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
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
5 Lausuntopalaute	9
6 Voimaantulo	9
7 Suhde perustuslakiin ja säätämjärjestys	10
LAKIEHDOTUKSET	12
1. Laki yliopistolain 39 ja 40 §:n väliaikaisesta muuttamisesta	12
2. Laki ammattikorkeakoululain 14 ja 29 §:n väliaikaisesta muuttamisesta	13

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtioneuvosto on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että Suomessa vallitsee covid-19-epidemian (*koronavirusepidemia*) vuoksi valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot.

Koronavirusepidemiaan liittyvien poikkeusolojen vuoksi valtioneuvosto antoi 17.3.2020 valmiuslain 6 §:n nojalla asetuksen valmiuslain 86, 88, 93—95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (125/2020) sekä 31.3.2020 asetuksen mainittujen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta (174/2020). Lisäksi valtioneuvosto antoi 17.3.2020 ja 6.4.2020 asetukset varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista väliaikaisista rajoituksista (126/2020 ja 191/2020, jäljempänä *soveltamisasetukset*).

Soveltamisasetuksilla rajoitettiin opetus- ja muun toiminnan järjestämisvelvollisuutta eri koulutusasteilla. Korkeakoulujen osalta soveltamisasetuksissa säädettiin, että korkeakoululla ei ole velvollisuutta järjestää tutkintoon johtavia opintoja ja opintojen ohjausta siten, että opiskelija voi suorittaa opinnot säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa, jos korkeakoulu päättää koulutuksen järjestämisestä opetussuunnitelmasta poikkeavilla tavoilla. Lisäksi soveltamisasetuksissa säädettiin, että korkeakoulun opetusjärjestelyjä koskevista muutoksista johtuvat viivästykset opintojen etenemisessä tulee ottaa huomioon lisäaikana opiskeluoikeuden jatkamista koskevaa päätöstä tehtäessä. Asetukset olivat voimassa 18.3.—13.5.2020.

Lisäksi aluehallintovirastot antoivat 17.3.2020 tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla päätökset, joiden mukaan koulujen, oppilaitosten, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen sekä kansalaisopistojen ja muun vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen tilat suljettiin. Päätökset olivat voimassa 18.3.—13.4.2020. Aluehallintovirastot antoivat 8.4.2020 tilojen sulkemista koskevat jatkopäätökset, jotka olivat voimassa 14.4.—13.5.2020.

Hallituksen 6.5.2020 antaman koronakriisin hallinnan hybridistrategiasuunnitelmaa koskevan periaatepäätöksen mukaan lukioiden, ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen, yliopistojen, vapaan sivistystyön ja aikuisten perusopetuksen tilojen käyttöä opetukseen hallitaan 14.5.2020 alkaen tartuntatautilain mukaisilla toimenpiteillä. Periaatepäätöksen mukaan lähiopetukseen on mahdollista palata hallitusti ja porrastetusti, mutta hallitus kuitenkin suosittaa, että edellä mainituissa oppilaitoksissa jatketaan etäopetusta lukukauden loppuun. Koulutuksen järjestäjät päättävät itse, missä määrin lähiopetusta tarvittaessa järjestetään.

Aluehallintovirastot ovat 13.5.2020 tehneet tartuntatautilain 58 §:n mukaiset päätökset lukioiden, ammatillisten oppilaitosten, ammattikorkeakoulujen, yliopistojen, vapaan sivistystyön sekä aikuisten perusopetuksen tilojen käyttämisestä. Päätöksen mukaan edellä mainittuja tiloja voidaan käyttää lähiopetukseen ja muuhun koulutuksen järjestäjän oppilaitoksen tiloissa järjestämään toimintaan edellyttäen, että tiloja käytettäessä noudatetaan tartuntatautilain 1 §:ssä säädetty tartuntatautilain tarkoitus huomioon ottaen opetus- ja kulttuuriministeriön sekä Terveystieteiden tutkimuskeskuksen ja hyvinvoinnin laitoksen 11.5.2020 antamaa tartunnantorjuntaan liittyvää ohjetta. Määräys on voimassa ajalla 14.5.2020—13.6.2020.

Koronavirusepidemian kestosta ei ole saatavissa yksiselitteistä tietoa, eikä tällä hetkellä ole mahdollista tarkkaan ennustaa, kuinka epidemia kehittyy tämän vuoden aikana tai myöhemmin. Tämän vuoksi ei ole myöskään tietoa siitä, minkälaisia rajoituksia epidemian vuoksi on tarvetta

mahdollisesti myöhemmin tehdä. Tässä esityksessä ehdotetaan yliopistolakiin (558/2009) ja ammattikorkeakoululakiin (932/2014) lisättäväksi väliaikaiset säännökset, joilla huomioidaan koronavirusepidemian mahdollisen jatkumisen vaikutukset opintojen järjestämiseen liittyviin korkeakoulujen lakisääteisiin velvoitteisiin ja samalla varmistetaan opiskelijoiden oikeusturvan toteutuminen.

1.2 Valmistelu

Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry ja Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry ovat 30.4.2020 esittäneet opetus- ja kulttuuriministeriölle, että yliopistolain 39 §:ää ja ammattikorkeakoululain 29 §:ää muutettaisiin väliaikaisesti siten, että opiskelija voisi myös ilmoittautua ensimmäisenä lukuvuonna poissa olevaksi, jos opiskelija on 1.8.2020 alkavana lukuvuonna estynyt aloittamasta opintojaan kansallisista tai kansainvälisistä viranomaistamääräyksistä johtuen tai muutoin poikkeusolosuhteisiin liittyvästä painavasta syystä, esimerkiksi maahantulon viivästyksen tai siihen rinnastettavan painavan syyn vuoksi.

UNIFI ry ja Arene ry tekivät 22.—27.4.2020 korkeakouluille kyselyn kansainvälisten opiskelijoiden opintojen aloittamisesta syksyllä 2020. Kyselyssä tiedusteltiin myös kantaa yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamiseen tavalla, joka mahdollistaisi poissa olevaksi ilmoittautumisen koronaviruspandemiasta johtuvien rajoitusten vuoksi. Esitettyä lakimuutosta kannattivat kaikki yliopistot ja yhdeksän ammattikorkeakoulua. Seitsemän ammattikorkeakoulua ei kannattanut muutosta, koska poissaolevaksi ilmoittautumisen mahdollisuus ei kannustaisi etäopiskeluun.

Hallituksen esitys on valmisteltu opetus- ja kulttuuriministeriössä osittain edellä mainitun UNIFI ry:n ja Arene ry:n esityksen pohjalta. Esityksen kiireellisyyden vuoksi on ollut tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty erillistä lausuntokierrosta. Asian valmistelun yhteydessä on kuitenkin pyydetty kirjallisia kommentteja UNIFI ry:ltä, Arene ry:ltä, Suomen ylioppilaskuntien liitto SYL ry:ltä sekä Suomen opiskelijakuntien liitto SAMOK ry:ltä.

2 Nykytila ja sen arviointi

Opetuksen ja opintojen ohjauksen järjestäminen

Yliopistolain 6 §:n mukaan yliopistoissa vallitsee tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus. Ammattikorkeakoululain 9 §:n mukaan ammattikorkeakouluilla on lakisääteisiä tehtäviään suorittaessa opetuksen ja tutkimuksen vapaus. Korkeakoulut päättävät itsenäisesti opetussuunnitelmistaan. Yliopistolain 41 §:n 1 momentin ja ammattikorkeakoululain 30 §:n 1 momentin mukaan opiskelijalla on oikeus suorittaa tutkintoon johtavat opinnot korkeakoulun tutkintosäännössä ja opetussuunnitelmassa määräämällä tavalla. Yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opetuksen järjestämisestä ja järjestämistavoista ei siis ole säädetty erikseen, vaan korkeakouluilla on laajat mahdollisuudet toteuttaa opetusta ja koulutusta monin eri tavoin, myös muutoin kuin lähiopetuksena.

Korkeakoulut ovat jo ennen aluehallintovirastojen 17.3.2020 tekemiä korkeakoulujen tilojen sulkemista koskeneita päätöksiä siirtyneet osittain etäopetukseen koronavirustartuntojen ehkäisemiseksi sekä opiskelijoidensa ja henkilöstönsä terveyden turvaamiseksi. Etäopetukseen siirtyminen on tarkoittanut verkon kautta annettavan opetuksen merkittävää lisääntymistä. Lisäksi korkeakouluopiskeluun kuuluvan itsenäisen opiskelun määrä on lisääntynyt. Etäopetus korkeakouluissa jatkuu pääsääntöisesti hallituksen suosituksen mukaisesti kuluvan lukuvuoden loppuun. Opetusta, tutkimustoimintaa sekä kirjastojen lainaustoimintaa toteutetaan korkeakoulujen

HE 84/2020 vp

tiloissa rajoitetusti noudattaen aluehallintovirastojen 13.5.2020 päätöksiä sekä opetus- ja kulttuuriministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen 11.5.2020 antamaa ohjetta.

Yliopistolain 40 §:n 3 momentin mukaan yliopiston tulee järjestää opetus ja opintojen ohjaus siten, että tutkinnot on mahdollista suorittaa päätoimisesti opiskellen säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa. Vastaavasti ammattikorkeakoululain 14 §:n 2 momentin mukaan ammattikorkeakoulun on järjestettävä tutkintoon johtavat opinnot ja opintojen ohjaus niin, että kokopäiväopiskelija voi suorittaa opinnot niiden laajuutta vastaavassa ajassa.

Yliopistoilta ja ammattikorkeakouluilta saadun tiedon mukaan opetussuunnitelmaan kuuluvien opintojen järjestäminen poikkeusoloissa on sujunut pääosin hyvin. Osalla korkeakoulutukseen kuuluvista aloista on kuitenkin alan luonteen vuoksi haasteellisempaa tarjota etäopetusta, mikä on hidastanut opintojen etenemistä. Osa opetussuunnitelman mukaisesta opetuksesta edellyttää esimerkiksi laboratorioiden tai muiden erikoistilojen käyttöä, minkä vuoksi opetusta ei ole kailta osin pystytty järjestämään. Haasteellisimmaksi on osoittautunut pakollisten harjoittelujen järjestäminen ja joidenkin opiskelijoiden opinnot ovat viivästyneet harjoittelumahdollisuuksien puuttumisen vuoksi. Ongelma on kohdistunut erityisesti sosiaali- ja terveystieteiden ja opettajakoulutukseen. Lisäksi opintojen järjestämistä etäopetuksena on vaikeuttanut se, että kaikkea opiskeluun liittyvää kirjallisuutta ei ole saatavissa digitaalisessa muodossa.

Opintojen viivästyminen edellä kuvatuista syistä voi joidenkin opiskelijoiden osalta johtaa siihen, että yliopistolain 41 §:n ja ammattikorkeakoululain 30 §:n mukainen opiskeluoikeus päättyy ennen kuin tutkintoon sisältyvät opinnot on saatu suoritettua. Yliopistolain 42 §:n ja ammattikorkeakoululain 30 a §:n mukaan korkeakoulu myöntää hakemuksesta opiskelijalle, joka ei ole suorittanut opintojaan säädettyssä ajassa, lisäaikaa opintojen loppuun saattamiseksi, jos opiskelija esittää tavoitteellisen ja toteuttamiskelpoisen suunnitelman opintojen saattamiseksi loppuun. Suunnitelmassa opiskelijan tulee yksilöidä suoritettavat opinnot ja aikataulu tutkinnon loppuun saattamiselle. Opiskeluoikeutta jatketaan, jos opiskelijalla huomioon ottaen hänen voimassa olevien ja puuttuvien opintosuoritustensa määrä ja laajuus sekä aikaisemmat päätökset lisäajan myöntämisestä, on mahdollisuus saattaa opintonsa loppuun kohtuullisessa ajassa. Korkeakoulun tulee lisäaikaa myöntäessään ottaa huomioon opiskelijan elämäntilanne. Lisäajan myöntäminen perustuu kunkin korkeakoulun tapauskohtaiseen harkintaan.

Poissa olevaksi ilmoittautuminen

Yliopistolain 39 §:n 2 momentin ja ammattikorkeakoululain 29 §:n 2 momentin mukaan opiskelijan on joka lukuvuosi ilmoitauduttava läsnä olevaksi tai poissa olevaksi korkeakoulun määrittämällä tavalla. Poissa olevaksi ilmoittautunut ei voi suorittaa opintoja eikä ole oikeutettu opintotukeen tai erilaisiin opiskelijaetuihin. Poissa olevaksi ilmoittautuneelta muun kuin EU/ETA-valtion kansalaiselta ei peritä myöskään lukuvuosimaksua.

Lukuvuosi-ilmoittautumiseen liittyvät aikataulut vaihtelevat jonkin verran korkeakouluittain. Yleisimmin syksyllä alkavaan koulutukseen tulee ilmoittautua heinä-elokuun aikana ja keväällä alkavaan koulutukseen joulutammikuun aikana.

Yliopistolain 39 §:n 3 momentissa ja ammattikorkeakoululain 29 §:n 3 momentissa on rajattu opiskelijan mahdollisuutta ilmoittautua poissa olevaksi ensimmäisenä lukuvuonna. Opiskelupaikan vastaanottamisen jälkeen on mahdollista ilmoittautua poissa olevaksi ainoastaan, jos opiskelija ensimmäisenä lukuvuonna suorittaa asevelvollisuuslain (1438/2007), siviilipalveluslain (1446/2007) tai naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (194/1995) mukaista palvelua, on äitiys-, isyys- tai vanhempainvapaalla tai on oman sairautensa tai vammansa vuoksi

kykenemätön aloittamaan opintojaan. Mainittujen syiden luettelo on tyhjentävä, eikä lainsäädäntö tunnista erilaisia poikkeusoloista johtuvia syitä, jotka voivat estää opintojen aloittamisen.

Vallitsevan koronavirusepidemian vuoksi erityisesti kansainvälisten opiskelijoiden opintojen aloittaminen voi estyä esimerkiksi matkustusrajoitusten, oleskelulupahakemusten käsittelyn pitkittymisen tai muiden viranomaistoimintaan liittyvien syiden vuoksi.

Kolmansien maiden kansalaisten maahantulon ja oleskelun edellytyksistä tutkimuksen, opiskelun, työharjoittelun ja vapaaehtoistoiminnan perusteella annetussa lain (719/2018) 7 §:n mukaan kolmannen maan kansalaiselle myönnetään oleskelulupa opiskelua varten, jos hänet on hyväksytty opiskelijaksi Suomessa sijaitsevaan korkeakouluun, hän on suorittanut korkeakoulun vaatimat maksut, opiskelijan toimeentulo on turvattu ja hänellä on tarvittava vakuutus. Oleskelulupaa haetaan joko sähköisen asiointipalvelu Enter Finlandin kautta tai paperihakemuksella. Hakeminen edellyttää, että henkilö käy todistamassa henkilöllisyytensä, antamassa sormenjälkensä ja näyttämässä hakemukseen liitettyjen asiakirjojen alkuperäiset kappaleet joko Suomen edustustossa ulkomailla tai Maahanmuuttoviraston palvelupisteessä Suomessa. Suomen ulkoministeriön edustustot ovat keskeyttäneet maaliskuussa 2020 oleskelulupahakemusten vastaanoton ja käsittelyn koronavirusepidemian takia. Edustustojen poikkeusjärjestely on voimassa toistaiseksi.

Valtioneuvosto on päättänyt 17.3.2020 lentoliikenteen rajoittamisesta siten, että 19.3.—13.4.2020 välisenä aikana lentoliikenteessä on sallittu ainoastaan tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne. Valtioneuvosto on 7.4.2020 jatkanut eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta tehdyn päätöksen voimassaoloaikaan 4.4.—13.5.2020. Rajaliikenteen rajoituksia on purettu 14.5.2020 alkaen siten, että Schengenin sisäraajat ylittävissä liikenteessä työsuhteeseen ja toimeksiantoon perustuva työmatkaliikenne sekä muu välttämätön liikenne on sallittu. Myös muut maat ovat toimeenpanneet erilaisia matkustusta ja liikennettä koskevia rajoituksia.

Korkeakouluopintoja on pääsääntöisesti mahdollista suorittaa etäopintoina, joten koronavirusepidemian aiheuttamat maahantuloon liittyvät ongelmat eivät välttämättä estä opintojen aloittamista. Yliopistolain 39 §:n 3 momentti ja ammattikorkeakoululain 29 §:n 3 momentti voivat osoittautua ongelmallisiksi, jos opintoja ei järjestetä etäopintoina eikä opiskelijalla ole mahdollisuutta ilmoittautua poissa olevaksi. Läsnä olevaksi ilmoittautuminen kuluttaa opiskelijan tutkinnonsuorittamisaikaa. Muulta kuin EU/ETA-valtion kansalaiselta peritään läsnäoloajalta lukuvuosimaksua ja mahdolliset maksuhelpotukset perustuvat kunkin korkeakoulun omaan harkintaan.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on helpottaa korkeakouluissa tutkinto-opintonsa syksyllä 2020 ja keväällä 2021 aloittavien opiskelijoiden asemaa koronavirusepidemian aikana mahdollistamalla poissa olevaksi ilmoittautuminen ensimmäisenä lukuvuonna, jos opintojen aloittaminen estyy epidemiaan liittyvän viranomais määräyksen vuoksi taikka muusta epidemiaan liittyvästä painavasta syystä.

Esityksen tavoitteena on lisäksi huomioida se, ettei korkeakouluilla ole epidemian vuoksi välttämättä mahdollisuutta järjestää kaikkia opetussuunnitelmaan kuuluvia opintoja siten, että opiskelija voisi suorittaa opinnot laissa säädetyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa. Esityksen tavoitteena on myös varmistaa opiskelijoiden oikeusturva tilanteessa, jossa opintojen viivästyminen johtuu epidemiaan liittyvistä opetusjärjestelyiden muutoksista.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Yliopistolain ja ammattikorkeakoululain opetuksen ja ohjauksen järjestämistä ja poissa olevaksi ilmoittautumista koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti koronavirusepidemian aiheuttaman poikkeustilan ja siihen liittyvien rajoitusten vuoksi.

Opetuksen ja opintojen ohjauksen järjestäminen

Esityksessä ehdotetaan, että yliopistolain 40 §:ään lisättäisiin väliaikaisesti uusi 4 ja 5 momentti ja ammattikorkeakoululain 14 §:ään uusi 4 ja 5 momentti. Ehdotettujen säännösten mukaan yliopistolla ja ammattikorkeakoululla ei olisi velvollisuutta järjestää tutkintoon johtavia opintoja ja opintojen ohjausta siten, että opiskelija voi suorittaa tutkinnon laissa säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa, jos opetussuunnitelmaan kuuluvia opintoja ei ole mahdollista järjestää covid-19-epidemian vuoksi. Epidemiaan liittyvistä opetusjärjestelyjen muutoksista johtuvat viivästyksiset opintojen etenemisessä otettaisiin ehdotuksen mukaan huomioon yliopistolain 42 §:n 2 momentin tai ammattikorkeakoululain 30 a §:n 2 momentin mukaista opiskeluoikeuden jatkamista koskevaa päätöstä tehtäessä. Korkeakoulujen opetuksen ja opintojen ohjauksen järjestämisvelvollisuutta koskevista poikkeuksista koronavirusepidemian aikana on säädetty aiemmin 13.5.2020 asti voimassa olleissa soveltamisasetuksissa ja opetuksen järjestämisvelvollisuutta koskeva sääntely olisi tarpeen epidemian mahdollisesti jatkuessa.

Korkeakoulujen järjestäessä opetusta ja opintojen ohjausta lähiopetuksen sijaan vaihtoehtoisilla tavoilla, muun muassa etäopiskelua, erilaisia digitaalisia oppimisympäristöjä ja -ratkaisuja sekä tarvittaessa itsenäistä opiskelua hyödyntäen, niiden tulee ehdotetusta säännöksestä huolimatta huolehtia siitä, että opiskelija voi suorittaa tutkinnon yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa. Vaihtoehtoisilla tavoilla järjestetyssä opetuksessa tulee myös huolehtia koulutuksen tutkimuspohjaisesta luonteesta ja koulutuksen laadusta.

Koronavirusepidemiasta johtuvat korkeakoulujen tekemät muutokset opetusjärjestelyihin saattavat hidastaa opiskelijoiden opintojen etenemistä sellaisten opintojen osalta, joissa lähiopetus on välttämätöntä, mutta epidemiaan liittyvistä syistä niitä ei ole mahdollista toteuttaa, esimerkiksi silloin, kun opetus edellyttää erilaisia erikoistiloja. Koronavirusepidemia vaikeuttaa myös harjoittelujaksojen järjestämistä. Ehdotetut säännökset mahdollistavat näissä tilanteissa poikkeamisen opintojen etenemiseen liittyvästä korkeakoulujen lakisääteisestä velvoitteesta.

Opiskelijan oikeusturva toteutuisi opiskelijan opiskeluoikeuden jatkamista koskevan päätöksenteon yhteydessä. Jos opiskelijan on tarpeen hakea lisää aikaa opintojensa loppuun saattamiseksi, opetusjärjestelyjä koskevista muutoksista johtuvat viivästyksiset opintojen etenemisessä otettaisiin huomioon automaattisesti lisäämisenä päätöstä tehtäessä. Viivästyksiset huomioitaisiin myös niiden opiskelijoiden osalta, joiden opiskeluoikeus päättyy vasta lain voimassaolon päätymisen jälkeen.

Poissa olevaksi ilmoittautuminen

Esityksessä ehdotetaan, että yliopistolain 39 §:ään lisättäisiin väliaikaisesti uusi 4 momentti ja ammattikorkeakoululain 29 §:ään uusi 4 momentti. Ehdotettujen säännösten mukaan yliopiston tai ammattikorkeakoulun tutkinto-opiskelijaksi hyväksytty voisi ilmoittautua ensimmäisenä lukuvuonna poissa olevaksi myös silloin, kun hän on estynyt aloittamasta opintojaan covid-19-

epidemiaan liittyvän viranomaismääräyksen vuoksi taikka muusta epidemiaan liittyvästä painavasta syystä. Ehdotetut säännökset koskisivat erityisesti uusia kansainvälisiä opiskelijoita, joiden opintojen aloittamisen epidemia voi estää. Säännöksen tarkoittamat viranomaismääräykset voisivat olla joko kansallisia tai jonkun muun valtion viranomaisen määräyksiä ja ne voisivat liittyä esimerkiksi maahantulon tai matkustamisen rajoituksiin. Säännöksen mukaisilla muilla epidemiaan liittyvillä painavilla syillä tarkoitettaisiin esimerkiksi oleskelulupaprosessiin liittyviä ongelmia opiskelijan lähtömaassa tai Suomessa edustustojen tai Maahanmuuttoviraston käsitteilyaikojen pidentymisen vuoksi. Ehdotettavat säännökset edellyttäisivät, että opiskelija olisi tosiasiallisesti estynyt aloittamasta opintojaan. Opiskelijan oma päätös olla aloittamatta opintoja ei siten olisi riittävä peruste poissaolevaksi ilmoittautumiselle. Ehdotettavat säännökset eivät velvoittaisi korkeakouluja järjestämään samoja opintojaksoja yhtä aikaa sekä lähi- että etäopetuksena tilanteessa, jossa on palattu lähiopetukseen, mutta maahantulossa on edelleen ongelmia. Jos korkeakoulu ei järjestä opetusta etäopintoina, opiskelija voisi ilmoittautua poissa olevaksi.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat sellaiset koronavirusepidemiasta johtuvat korkeakoulujen opetusjärjestelyjen muutokset, jotka voivat tilapäisesti hidastaa joidenkin opiskelijoiden opintojen etenemistä. On mahdollista, että korkeakoulut eivät pysty turvaamaan kaikkien korkeakouluopiskelijoiden valmistumista laissa säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa. Tämä opintojen hidastuminen huomioitaisiin opiskelijan opiskeluoikeuden jatkamista koskevaa päätöstä tehtäessä, mikä vahvistaisi opiskelijan oikeusturvaa.

Yliopistot ja ammattikorkeakoulut ovat koronavirusepidemian vuoksi tehneet nopeita muutoksia opetusjärjestelyihinsä ja päättäneet opetuksen ja ohjauksen siirtämisestä verkkovälitteiseksi. Siirtyminen etäopetukseen on onnistunut pääosin hyvin. Etäopetukseen siirtyminen on tarkoittanut verkon kautta annettavan opetuksen merkittävää lisääntymistä. Lisäksi korkeakouluopiskeluun kuuluvan itsenäisen opiskelun määrä on lisääntynyt.

Yliopistoilta ja ammattikorkeakouluilta saadun tiedon mukaan suunnitellusta opetuksesta on koronavirusepidemian aikana pystytty järjestämään valtaosa, noin 90 prosenttia. Yleensä peruuntuneessa opetuksessa on ollut kyse yksittäisistä kursseista, mutta alojen välillä on ollut paljon vaihtelua. Yliopisto-opetuksessa toteutumatta on jäänyt muun muassa käytännön opetusta, laboratorio-opetusta ja opetusta, jossa tarvitaan yliopistoilla olevia opetusvälineitä. Ammattikorkeakoulut ovat joutuneet perumaan tai siirtämään syksyyn kansainvälisiä vierailuja sekä opetusta, johon liittyy erityislaitteistojen ja -tilojen käyttöä, opetusasiakkaita ja demonstraatioita. Koska korkeakoulut ovat pystyneet järjestämään valtaosan opinnoista, ehdotettujen yliopistolain 40 §:n 4 momentin ja ammattikorkeakoululain 14 §:n 4 momentin ei arvioida tulevan laajamittaisesti sovellettaviksi siinäkään tilanteessa, jossa korkeakoulujen tilojen käyttöä jouduttaisiin myöhemmin uudelleen rajoittamaan.

Ehdotetut poissa olevaksi ilmoittautumista koskevat säännökset helpottaisivat niiden opiskelijoiden asemaa, joiden opintojen aloittaminen estyy koronavirusepidemian vuoksi. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti kansainvälisiin opiskelijoihin, joiden opintojen aloittamista korkeakoulut eivät voi järjestää etäopintoina. Mahdollisuudet etäopintojen järjestämiseen vaihtelevat korkeakouluittain. UNIFI ry:n ja Arene ry:n kyselyyn vastanneista korkeakouluista enemmistö ilmoitti, että kaikki kansainväliset opiskelijat voivat tarvittaessa aloittaa verkko-opinnoilla. Osa kansainvälisistä ohjelmista edellyttää kuitenkin korkeakoulun erikoistilojen ja -laitteiden käyttöä, mitä ei ole mahdollista toteuttaa etäopetuksessa. Ilman ehdotettuja säännöksiä tällaisissa ohjelmissa opiskelevat joutuisivat ilmoittautumaan läsnä olevaksi, mikä kuluttaa tutkinnonsuorittamisaikaa. Lisäksi muiden kuin EU/ETA-valtioiden kansalaisen tulisi maksaa läsnäoloajalta

lukuvuosimaksua ja mahdolliset maksuhelpotukset jäisivät kunkin korkeakoulun oman harkinnan varaan.

5 Lausuntopalaute

Yliopistolain 39 §:ää ja ammattikorkeakoululain 29 §:ää koskevat lakiehdotukset perustuvat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen yhteiseen esitykseen eikä hallituksen esityksen luonnoksesta ole järjestetty varsinaista lausuntokierrosta asian kiireellisyyden vuoksi. Esitysluonnoksesta on kuitenkin pyydetty kirjallisia kommentteja UNIFI ry:ltä, Arene ry:ltä, SYL ry:ltä sekä SAMOK ry:ltä.

Arene ry:llä ei ollut esitysluonnokseen huomautettavaa. UNIFI ry esitti joitakin täsmennyksiä perusteluteksteihin, jotka on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon esitystä viimeisteltäessä.

Myös SAMOK ry ja SYL ry kannattivat esitettyjä lakimuutoksia. Poissaolevaksi ilmoittautumista koskevan esityksen osalta SAMOK ry katsoi, että se helpottaa tänne opiskelemaan saapuvien kansainvälisten opiskelijoiden asemaa ja korkeakoulujen toimintaa. Tavoitteena tulisi olla, että poikkeustilanteella ei ole pitkäaikaisia vaikutuksia korkeakoulutuksen kansainvälistymiseen ja kansainvälisten opiskelijoiden tänne saapumiseen ja SAMOK ry katsoi esityksen osaltaan tukevan tätä tavoitetta. SYL ry totesi, että covid-19-epidemian aiheuttama poikkeustila vaikuttaa opiskelijoihin ja opintojen aloittamiseen monilla tavoilla, joten myös opiskelijan oikeusturvan toteutuminen vaatii erityistä huomiota.

SAMOK ry ja SYL ry ehdottivat myös, että esitetyn poissa olevaksi ilmoittautumista koskevan säännöksen voimassaoloa harkittaisiin pysyväksi, koska kansainvälisillä opiskelijoilla on jatkuvasti vaikeuksia saapua Suomeen opintojen alkuvaiheessa, mikä lisää kuormitusta opiskelijoille ja vähentää Suomen houkuttelevuutta opiskelumaana. Ehdotuksen määräaikaisuus perustuu kuitenkin poikkeusolojen lainvalmistelua koskeviin hallituksen periaatteisiin, joiden mukaan poikkeuksellisiin oloihin tarkoitetut lainsäädännön muutokset säädetään määräaikaaisiksi. Mahdollista pysyvää muutostarvetta tulee näin ollen arvioida myöhemmin erikseen.

6 Voimaantulo

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa korkeakoulujen lukuvuoden 2020—2021 loppuun eli 31.7.2021 saakka. Koronavirusepidemian kestosta ei ole saatavissa yksiselitteistä tietoa, eikä tällä hetkellä ole mahdollista tarkkaan ennustaa, kuinka epidemia kehittyy kevään, kesän ja alkusyksyn aikana tai tulevina vuosina. Mainittu epävarmuus huomioiden lukuvuoteen sidottua voimassaoloaika voidaan pitää kuitenkin korkeakoulujen toiminnan kannalta luontevana.

Ehdotetut voimaantulosäännökset mahdollistaisivat yliopistolain 39 §:n 4 momentin ja ammattikorkeakoululain 29 §:n 4 momentin mukaisen poissa olevaksi ilmoittautumisen sekä syksyllä 2020 että keväällä 2021 alkavien koulutusten osalta. Mainittuja säännöksiä on mahdollista soveltaa kuitenkin vain tilanteessa, jossa epidemiaan liittyvät syyt estävät opintojen aloittamisen. Jos epidemia laantuisi esimerkiksi jo syksyn 2020 aikana ja maahantulo helpottuisi siten, että keväällä 2021 alkavissa koulutuksissa opinnot olisi mahdollista aloittaa normaalisti, ehdotetut säännökset poissaolevaksi ilmoittautumisesta eivät ole sovellettavissa. Näin ollen lain voimassaolon päättymisen ajankohdalla ei ole ratkaisevaa merkitystä.

Yliopistolain 40 §:n 4 momentti ja ammattikorkeakoululain 14 §:n 4 momentti olisivat myös voimassa lukuvuoden 2020—2021 loppuun eli 31.7.2021 saakka. Sanamuotonsa mukaisesti

mainittujen säännösten soveltaminen on opetuksen ja opintojen ohjauksen järjestämisvelvollisuuden poikkeuksen osalta sidottu vallitsevaan epidemiatilanteeseen ja siihen, että opintoja tai opintojen ohjausta ei epidemian vuoksi ole mahdollista järjestää. Epidemiatilanteen mahdollisesti laantuessa ennen lain voimaoloa päätymistä myöskään nämä säännökset eivät siten olisi enää sovellettavissa.

Ehdotettujen voimaantulosäännösten mukaan yliopistolain 40 §:n 5 momenttiin ja ammattikorkeakoululain 14 §:n 5 momenttiin sisältyviä opiskeluoikeuden jatkamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin lain voimaoloaikana voimassa olevia opiskeluoikeuksia jatkettaessa. Säännös varmistaisi epidemian aiheuttamien opintojen viivästymisten huomioimisen opiskeluoikeuden jatkamista koskevia päätöksiä tehtäessä myös lain voimaoloa päätymisen jälkeen. Näin olleen ehdotettuja opiskeluoikeuden jatkamista koskevia säännöksiä sovellettaisiin siitä riippumatta, milloin lain voimaoloaikana voimassa ollut opiskeluoikeus on päätymässä ja opiskeluoikeuden jatkaminen tulee mahdollisesti ajankohtaiseksi.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslain 16 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan velvollisuuden turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Velvollisuus kattaa myös korkeakouluopetuksen. Kysymys ei ole subjektiivisesta oikeudesta, vaan yhtäläiset mahdollisuudet turvataan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (HE 309/1993 vp, s. 64, PeVL 26/2013 vp, s. 2—3, PeVL 20/2007 vp, s. 3, PeVL 14/2003 vp, s. 2).

Esityksessä ehdotetaan, että korkeakouluilla ei olisi velvollisuutta järjestää tutkintoon johtavia opintoja ja opintojen ohjausta siten, että opiskelija voi suorittaa tutkinnon laissa säädettyssä tavoitteellisessa suorittamisajassa, jos opetussuunnitelmaan kuuluvia opintoja ei ole mahdollista järjestää koronavirusepidemian vuoksi. Säännöstä voidaan siis soveltaa vain tilanteissa, joissa korkeakouluilla ei ole epidemian vuoksi mahdollisuutta järjestää opetussuunnitelmaan kuuluvia opintoja edes etäopintoina.

Korkeakoulut ovat joutuneet siirtymään etäopetukseen vallitsevan koronavirusepidemian vuoksi, eikä kaikkia opetussuunnitelman mukaisia opintoja ole ollut mahdollista järjestää. Tästä johtuvat opintojen mahdolliset viivästymiset aiheutuvat itse koronavirusepidemiasta, eikä ehdotetuilla säännöksillä siten rajoiteta korkeakouluopiskelijoiden sivistyksellisiä oikeuksia. Koronavirusepidemiasta aiheutuvista opetusjärjestelyjen muutoksista johtuvat viivästykset opintojen etenemisessä otettaisiin ehdotettujen säännösten mukaan huomioon opiskeluoikeuden jatkamista koskevaa päätöstä tehtäessä, mikä vahvistaa opiskelijoiden oikeusturvaa ja edistää osaltaan heidän sivistyksellisiä oikeuksiaan.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vammaisuuden, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Ehdotetuilla säännöksillä ei aseteta ketään eri asemaan, vaan niillä edistetään yhdenvertaisuutta vahvistamalla niiden opiskelijoiden oikeusturvaa, joiden opintojen aloittaminen estyy tai opinnot viivästyvät koronavirusepidemian vuoksi.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

HE 84/2020 vp

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

yliopistolain 39 ja 40 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään väliaikaisesti yliopistolain (558/2009) 39 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 256/2015 ja 324/2015, uusi 4 momentti ja 40 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laissa 1367/2018, uusi 4 ja 5 momentti, seuraavasti:

39 §

Lukuvuosi ja lukukaudet sekä opiskelijaksi ilmoittautuminen

Opiskelija voi ensimmäisenä lukuvuonna ilmoittautua poissa olevaksi myös, jos hän on estynyt aloittamasta opintojaan covid-19-epidemiaan liittyvän viranomais määräyksen vuoksi taikka muusta epidemiaan liittyvästä painavasta syystä.

40 §

Alempien ja ylempien korkeakoulututkintojen tavoitteelliset suorittamisajat

Yliopistolla ei kuitenkaan ole velvollisuutta järjestää tutkintoon johtavia opintoja ja opintojen ohjausta 3 momentissa säädetyllä tavalla, jos opetussuunnitelmaan kuuluvia opintoja ei ole mahdollista järjestää covid-19-epidemian vuoksi.

Edellä 4 momentissa tarkoitetuista opetusjärjestelyjen muutoksista johtuvat viivästykset opintojen etenemisessä otetaan huomioon 42 §:n 2 momentin mukaista opiskeluoikeuden jatkamista koskevaa päätöstä tehtäessä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään heinäkuuta 2021. Lain 39 §:n 4 momenttia sovelletaan lukuvuotta 2020—2021 koskevaan ilmoittautumiseen. Lain 40 §:n 5 momenttia sovelletaan lain voimassaoloaikana voimassa olevia opiskeluoikeuksia jatkettaessa.

2.

Laki

ammattikorkeakoululain 14 ja 29 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään väliaikaisesti ammattikorkeakoululain (932/2014) 14 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 325/2015 ja 1368/2018, uusi 4 ja 5 momentti ja 29 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 257/2015 ja 325/2015, uusi 4 momentti, seuraavasti:

14 §

Opetussuunnitelmat ja opintojen tavoitteelliset suorittamisajat

Ammattikorkeakoululla ei ole velvollisuutta järjestää tutkintoon johtavia opintoja ja opintojen ohjausta 2 momentissa säädetyllä tavalla, jos opetussuunnitelmaan kuuluvia opintoja ei ole mahdollista järjestää covid-19-epidemian vuoksi.

Edellä 4 momentissa tarkoitetuista opetusjärjestelyjen muutoksista johtuvat viivästykset opintojen etenemisessä otetaan huomioon 30 a §:n 2 momentin mukaista opiskeluoikeuden jatkamista koskevaa päätöstä tehtäessä.

29 §

Lukuvuosi ja lukukaudet sekä opiskelijaksi ilmoittautuminen

Opiskelija voi ensimmäisenä lukuvuonna ilmoittautua poissa olevaksi myös, jos hän on estynyt aloittamasta opintojaan covid-19-epidemiaan liittyvän viranomais määräyksen vuoksi taikka muusta epidemiaan liittyvästä painavasta syystä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään heinäkuuta 2021. Lain 14 §:n 5 momenttia sovelletaan lain voimassaoloaikana voimassa olevia opiskeluoikeuksia jatkettaessa. Lain 29 §:n 4 momenttia sovelletaan lukuvuotta 2020–2021 koskevaan ilmoittautumiseen.

Helsingissä 4.6.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Tiede- ja kulttuuriministeri Hanna Kosonen