

24.10.2007

Dnro 1348/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus

YLIOPISTON OPISKELIJAVALINNAN PERUSTEET

1

KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiehelle Kuopion yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan menettelyä vuoden 2005 uusien opiskelijoiden valinnoissa. Niissä oli otettu huomioon ylioppilastodistuksesta saatavia alkupisteitä annettaessa vain vuonna 2001 tai sen jälkeen suoritettu ylioppilastutkinto. Kantelijan mukaan tämä mitätöi ylioppilastutkinnon suorittamisen vanhoilta ylioppilailta.

Kantelija viittasi perustuslain 6 §:n 2 momenttiin ja apulaisoikeusasiamiehen 31.12.2004 antamaan ratkaisuun (Dnro 2839/ 4/03). Kantelija kiinnitti huomiota viime vuosien julkiseen keskusteluun, jossa on voimakkaasti korostunut tarve korkeakouluopiskelijoiden opintoaikojen lyhentämiseen. Hän katsoi, etteivät poliittiset tai tarkoituksenmukaisuussyyt uusien ylioppilaiden määrästä saaneet kuitenkaan johtaa siihen, että laissa säädettyjä yliopiston opiskelijaksi ottamisen valintaperusteita käytetään lain ja perustuslain sekä opiskelijoiden yhdenvertaisuuden vastaisella tavalla.

Kantelija pyysi oikeusasiamiestä tutkimaan, oliko Kuopion yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan menettely edellä mainituissa valintaperusteissa laillista ja tarvittaessa ryhtymään toimenpiteisiin menettelyn korjaamiseksi siten, että se täyttää lainmukaiset edellytykset. Kantelija totesi, että vastaavanlaista menettelyä noudatetaan muidenkin yliopistojen lääketieteellisissä tiedekunnissa.

2

SELVITYS

Asiaa ratkaistessani minulla olivat käytettävissäni Kuopion yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan selvitys (15.6.2005) ja rehtorin selvitys (28.6.2005). Ne lähetettiin kantelijalle 25.10.2005 tiedoksi ja hän antoi tänne 16.11.2005 saapuneen vastineensa. Opetusministeriö on 1.2.2007 pyynnöstä toimittanut tänne tietoja yliopistojen opiskelijavalinnoissa uusille ylioppilaille annettavista lisäpisteistä. Pyysin lisäksi 23.3.2007 opetusministeriöltä ja Kuopion yliopistolta tänne 8.6.2007 saapuneet lisäselvitykset.

2.1

Kuopion yliopiston selvitys

Kuopion yliopiston lääketieteellisen tiedekunnan selvityksestä (15.6.2005) ilmenee muun ohella, että Suomen viiden lääketieteellisen tiedekunnan opiskelijoiden valinnassa on toimittu yhteistyössä tiedekuntien, opetusministeriön ja lääketieteen opiskelijoiden muodostamassa valtakunnallisessa opiskelijavalintatoimikunnassa ja sen ohella toimivassa kehittämistoimikunnassa. Valtakunnallinen opiskelijavalintatoimikunta valmistelee suositukset ja päälinjaukset, mutta kukin tiedekunta päättää valintaperusteistaan itsenäisesti.

Viime vuosina opiskelijavalintoja on kehitetty ottaen huomioon sekä koulutuspoliittiset tavoitteet että ylioppilastutkinnossa tapahtuneet muutokset. Kuopion yliopiston lääketieteen koulutusohjelman valintamenettelyssä on vuodesta 1999 lähtien ollut se käytäntö, että alkupisteitä ei anneta viittä vuotta vanhemmasta ylioppilastutkinnosta. Muutoksen on aiheuttanut ylioppilastutkinnon arvosteluasteikossa tapahtunut muutos. Se on vaikeuttanut arvosanojen vertaamista vanhan ja uuden järjestelmän välillä.

Kuopion yliopiston lääketieteen koulutusohjelmaan valitaan 132 opiskelijaa. Valintamenettelyssä voivat hakea ylioppilaat ja vähintään kolmivuotisen ammatillisen tutkinnon suorittaneet ei-ylioppilaat. Opiskelijat on valittu kahdessa kiintiössä. Toisessa niistä valitaan kolmeneljäosaa opiskelijoista ylioppilastutkintotodistuksesta ja valintakokeesta saatavien pisteiden perusteella (yhteispistekiintiö). Tämän jälkeen valitaan toisessa kiintiössä yksineljäosaa opiskelijoista pelkästään valintakokeesta saatavien pisteiden perusteella (valintakoeikiintiö). Vähintään kolmevuotisen ammatillisen tutkinnon suorittaneet tulevat valituksi valintakoeikiintiössä, mutta käytännössä tällaisia hakijoita on erittäin vähän. Ylioppilastutkintotodistuksesta saavat alkupisteitä ne ylioppilaat, jotka ovat suorittaneet tutkinnon viiden viimeisen vuoden aikana. Hakuvuoden keväällä ja edellisen vuoden syksyllä ylioppilastutkinnon suorittaneet saavat lisäksi neljä lisäpistettä yhteispistekiintiössä.

Valintaprosessi soveltaa yhdenmukaisia valintaperusteita kunkin ryhmän sisällä. Kahden kiintiön valintaprosessi kohtelee yksilön kannalta katsoen hakijoita yhdenvertaisesti. Jokaisella hakijalla on mahdollisuus uutena ylioppilaana saada lisäpisteet ja ylioppilastutkinnon suorittamisen jälkeisenä viitenä vuonna tulla valituksi joko yhteispistekiintiössä tai valintakoeikiintiössä. Korkeakoulujen arviointineuvosto oli vuonna 2002 toteuttamassaan yliopistojen opiskelijavalintojen arvioinnissa pitänyt lääketieteen koulutusohjelman valintajärjestelmää hyvin toimivana.

Kuopion yliopiston rehtorin (28.6.2005) mukaan lääketieteellisen koulutusalan valtakunnallisessa opiskelijavalintatoimikunnassa oli jo 1970-luvulta lähtien koordinoitu valintakokeiden yhteistä laadintaa ja suosituksia mm. alkupisteiden antamisesta ylioppilastutkintotodistuksista hakijoille.

Ylioppilastutkinnon muutosten myötä sanottu toimikunta on keskustellut ja myös suositellut lääketieteellisille tiedekunnille, että vain tietyllä aikavälillä suoritettut ylioppilastutkinnot pisteytettäisiin ja muut ns. vanhemmat ylioppilaat voisivat hakea vain valintakoemenestyksen perusteella lääketieteen koulutusohjelmaan.

Suosituksen perusteena olivat ylioppilastutkinnon jatkuvat muutokset, eri aikoina suoritettujen ylioppilastutkintojen vertailun oikeudenmukaisuuden epävarmuus ja opetusministeriön taholta tulleet paineet sisään otettavien opiskelijoiden ikäjakauman nuorentamiseksi. Erityisesti saman kevään ylioppilaat ovat heikommassa asemassa kun ylioppilaskirjoitusten ja valintakokeiden välistä lukuaikaa on vain muutama kuukausi. Uusille ylioppilaille annetut neljä lisäpistettä yhteispistekiintiössä ovat saaneet aikaan sen, että uusia ylioppilaita valitaan nyt samassa suhteessa kuin heitä on hakijoina. Kuopion yliopistossa ei sen sijaan uusien ylioppilaiden lisäpisteitä anneta valintakoekiintiössä (kuten Helsingissä, Oulussa ja Turussa), jolloin vanhojen, myös viittä vuotta vanhempien, ylioppilaiden valituksi tuleminen tässä kiintiössä on helpompaa uusiin ylioppilaisiin verrattuna. Tässä kiintiössä kaikki hakijat ovat tasavertaisessa asemassa ylioppilaaksitulovuodesta riippumatta.

Lääketieteelliset tiedekunnat ovat, Tampereen yliopistoa lukuun ottamatta, ottaneet suosituksen alkupisteytyksestä vain viisi vuotta vanhoille tai sitä nuoremmille ylioppilaille käyttöön. Tampereen yliopiston lääketieteellisessä tiedekunnassa on käytössä 10 vuoden raja.

Kuopion yliopiston rehtorin mielestä lääketieteellisessä tiedekunnassa käytössä oleva ylioppilastutkintotodistusten pisteytys on asianmukainen ja noudattaa opetusministeriön antamia ohjeita valittavien opiskelijoiden ikärakenteen nuorentamiseksi, sulkematta kuitenkaan keneltäkään mahdollisuutta tulla valituksi lääketieteen koulutusohjelman opiskelijaksi, olipa hänen ylioppilaaksitulovuodestaan kuinka kauan tahansa. Kuopion yliopisto ilmoitti vevänsä kantelijan kirjeessä olleen kritiikin keskusteluun lääketieteellisen koulutusalan valtakunnalliseen opiskelijavalintatoimikuntaan.

2.2

Opetusministeriön selvitys uusien ylioppilaiden lisäpisteistä

Opetusministeriö on 1.2.2007 antanut tänne yleistä lisäselvitystä uusille ylioppilaille annettavista lisäpisteistä yliopistojen opiskelijavalinnoissa. Ministeriö on todennut, että hallitusohjelman sekä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelman 2003–2008 linjausten mukaisesti yliopistojen opiskelijavalintajärjestelmää kehitetään sisällöllisesti ja rakenteellisesti siten, että yliopistoihin hakeutuvien siirtymäaika toiselta asteelta korkeakoulutukseen lyhenee ja valinnat kevenevät. Tavoitteena on, että vuoteen 2008 mennessä vähintään 55 prosenttia uusista opiskelijoista on toisen asteen tutkinnon samana vuonna suorittaneita. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää, että ylioppilastutkinnon ja uusien ylioppilaiden asemaa opiskelijavalinnoissa vahvistetaan merkittävästi.

Uusille ylioppilaille annettavat lisäpisteet yliopistojen valinnoissa on yksi keino päästä hallituksen asettamaan tavoitteeseen. Lisäpisteitä yliopistot ovat käyttäneet jonkin verran. Opetusministeriö ei ole ohjeistanut yliopistoja lisäpisteiden antamisesta. Lisäpisteiden antamisen sijaan opetusministeriö on halunnut korostaa uusien ylioppilaiden aseman vahvistamiseksi koko valintajärjestelmän kehittämistä siten, että vaikutukset kohdistuisivat uusiin ylioppilaisiin. Tällaisia vaikutuksia on esim. sillä, että ylioppilastutkintotodistuksen ja erityisesti ainerealin painoarvoa valinnoissa

lisätään. Vuonna 2006 voimaan tulleen reaalikokeen uudistamisen vuoksi yliopistot ovatkin tarkistaneet valintaperusteitaan. Opetusministeriö seuraa opiskelijavalintojen kehittämistä yliopistojen ja opetusministeriön välisessä tulosohjausprosessissa.

Muita mahdollisuuksia parantaa uusien ylioppilaiden pääsyä korkeakouluihin ovat yhden opiskelupaikan säännös ja tutkintorakennemuutoksen myötä vuodesta 2005 lukien perustetut uudet maisteriohjelmat, joihin on erillisvalinta alemman korkeakoulututkinnon suorittaneille.

Keskeiseksi kehittämistoimeksi opetusministeriö nimesi valtakunnallisen yhteishakujärjestelmän perustamisen. Tavoitteena on lukuvuoden 2008–2009 valinnoista alkaen ottaa käyttöön sähköisen haun sisältävä yhteishakujärjestelmä. Yhteisvalintaan siirtymisen myötä on tarkoitus yhtenäistää hakuajoja, minkä osaltaan toivotaan selkeyttävän valintajärjestelmää.

Opetusministeriö oli lähettänyt yliopistoille 21.3.2005 tutkintouudistusta ja opiskelijavalinnan kehittämistä koskevan ohjeen ja määritellyt siinä muun ohella käsitteen "uusi ylioppilas". Sen mukaan uutena ylioppilana pidetään yleensä samana keväänä tai edellisenä syksynä ylioppilastutkinnon suorittanutta. Uudeksi ylioppilaaksi katsotaan myös sitä edellisenä syksynä ylioppilastutkinnon suorittanut henkilö silloin, kun hän osallistuu asevelvollisuutensa suorittamisen jälkeen välittömästi seuraaviin syksyn tai kevään valintoihin.

2.3

Lisäselvityspyyntö

Kantelua tutkiessani kiinnitin huomiota siihen, että arvostellussa opiskelijavalinnassa ylioppilaat on tutkinnon suorittamisvuoden perusteella tosiasiallisesti jaettu erillisiin ryhmiin. Yliopistolain 18 §:n 3 momentin (715/2004) mukaan hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan vuoksi jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin. Tällöin yhdenmukaisia valintaperusteita on sovellettava ryhmään kuuluviin hakijoihin. Lakitekstistä tai sen esitöistä ei saa tukea sille, että eri vuosina suoritettuja ylioppilastutkintoja voitaisiin pitää "erilaisena koulutustaustana".

Tämän vuoksi pyysin 23.3.2007 opetusministeriötä vielä varaamaan Kuopion yliopistolle tilaisuuden antaa lisäselvityksensä ylioppilaiden jakamisesta eri valintaryhmiin vuonna 2005 ja sen jälkeen. Pyysin opetusministeriötä myös antamaan tältä kannalta oman lausuntonsa asiassa.

2.4

Kuopion yliopiston lisäselvitys

Kuopion yliopisto on 9.5.2007 päivätyssä lisäselvityksessään viitannut 28.6.2005 antamaansa selvitykseen ja katsonut, että lääketieteellisen tiedekunnan opiskelijavalintoja koskevat perustelut ovat edelleenkin ajankohtaisia. Lisäksi yliopisto on todennut, että ylioppilastutkinnon muutokset ovat edelleen jatkuneet aineeraalin mukaan tulon myötä. Lisäksi ylioppilastutkintoaineiden kirjoittamisen pakollisuus on muuttunut. Näin ollen eri vuosina kirjoittaneilla on erilaisia

ylioppilastutkintokokonaisuuksia, joiden vertaaminen uusimpiin on sitä vaikeampaa, mitä vanhemmasta tutkinnosta on kyse.

Kuopion yliopiston mielestä on kohtuullista, että ylioppilas voi hakea ns. yhteispisteikiintiössä (alkupisteet ylioppilastutkinnosta + valintakoepisteet) viiden vuoden ajan ylioppilastutkinnon suorittamisen jälkeen. Mikäli kiinnostus lääketiedettä kohtaan herää vasta tämän jälkeen, on yliopiston mielestä tarpeellista kerrata lääketieteen opiskelun kannalta keskeiset luonnontieteen perusteet niin hyvin, että hakija selviytyy valintakoekirjaan perustuvasta valintakokeesta ja voi tulla valituksi valintakoekiintiössä.

Edelleen on huomattava, että vaikka valintakoekiintiössä (pelkän valintakokeen perusteella) otetaan sisäänotosta vain neljäsosa, on sen suuruus Kuopion yliopistossa kuitenkin 33 opiskelijaa. Lisäksi tulee huomata, että yhteispisteikiintiö (99 opiskelijaa) valitaan ensin ja siinä tulevat valituiksi parhaat uudemmat ylioppilaat. Kuopion yliopistossa ei myöskään anneta valintakoekiintiössä uuden ylioppilaan lisäpisteitä, kuten eräissä muissa lääketieteellisissä tiedekunnissa, joten tässä kiintiössä valitaan puhtaasti valintakoemenestyksen perusteella.

Lopuksi yliopisto haluaa korostaa, että se on näillä lääketieteen valintakoejärjestelyillä pyrkinyt ja varsin hyvin onnistunut noudattamaan opetusministeriön yliopiston tulossopimukseen jo useana vuonna kirjaamaa tarvetta uusien ylioppilaiden opintoihin pääsyn edistämisestä ja sitä kautta uusien opiskelijoiden aloittamisiän alentamisesta.

2.5

Opetusministeriön lisälausunto

Opetusministeriö on lausunnossaan 6.6.2007 todennut, että yliopistolain (645/1997) 18 §:n (715/2004) mukaan opiskelijat ottaa yliopisto. Silloin kun yliopisto opiskelijoiden määrän rajoittamisen vuoksi ei voi ottaa koulutukseen kaikkia hakijoita, hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan vuoksi jakaa erillisiin ryhmiin. Tällöin yhdenmukaisia valintaperusteita on sovellettava ryhmään kuuluviin hakijoihin.

Opiskelijavalinnalle asetetaan tavoitteita valtioneuvoston hyväksymässä koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmassa sekä opetusministeriön ja yliopistojen välisissä tulossopimuksissa. Yksi tavoitteista on parantaa uusien ylioppilaiden mahdollisuuksia päästä opintoihin viivytyksettä. Yliopistot ovat tässä tarkoituksessa esimerkiksi antaneet lisäpisteitä ns. uusille ylioppilaille tai pyrkineet hyödyntämään uudenmuotoista ylioppilastutkintoa opiskelijavalinnoissa.

Yliopistot päättävät itse opiskelijaksi otettavien määrästä ja valinnan perusteista. Yliopistot päättävät myös siitä, millaisilla toimilla pyritään opiskelijavalintaa koskeviin tavoitteisiin.

Kuopion yliopisto on lisäselvityksessään esittänyt ne syyt, joiden perusteella se on antanut alkupisteitä vain viisi vuotta vanhoista ja sitä nuoremista

ylioppilastutkinnoista.

Opetusministeriö toteaa, että yliopistolain 7 §:n 2 momentin (715/2004) mukaan korkeakoulututkintoon johtavan koulutuksen pohjana ovat lukio-opinnot tai niitä tasoltaan vastaava koulutus. Numerus clausukseen painottuvassa opiskelijavalintajärjestelmässä erilaiset rajaukset ovat osa valintaprosessia, jossa korkeakoulukelpoisista hakijoista vain osa voidaan valita yliopiston opiskelijaksi.

Opetusministeriö toteaa lisäksi, että ylioppilastutkintoa on viimeisen kymmenen vuoden aikana uudistettu usein (arvosteluasteikon muutos, kirjoitettavien aineiden pakollisuuden muutokset, ns. ainereaaali). Opetusministeriön näkemyksen mukaan yliopistot voivat opiskelijavalintoja toteuttaessaan päättää siitä, mikä painoarvo annetaan uudistetulle ylioppilastutkinnolle suhteessa aikaisemmin suoritettuun ylioppilastutkintoon. Valintaperusteiden tulee yliopistolain säännösten mukaisesti olla yhdenmukaisia eivätkä ne saa olla syrjiviä.

Opetusministeriö viittaa myös eduskunnan apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ratkaisuun 23.2.2001 (418/4/99), jossa oli kyse lääketieteellisen alan opiskelijavalinnasta ja ylioppilastutkinnosta annettavista lähtöpisteistä.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Pykälän 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 16 §:n mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan perusopetukseen. Oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Valtion ja kuntien järjestämän muun opetuksen perusteista samoin kuin oikeudesta järjestää vastaavaa opetusta yksityisissä oppilaitoksissa säädetään lailla.

Viittaa myös 1.2.2004 voimaan tulleeseen yhdenvertaisuuslakiin (21/2004), jonka tavoitteina on edistää ja turvata yhdenvertaisuuden toteutumista sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeussuojaa lain soveltamisalaan kuuluvissa syrjintätilanteissa mm. koulutuksen tai ammatillisen ohjauksen

saamisessa. Lain soveltamisala on sen 3 §:n mukaan rajoitettu siten, että lakia ei sovelleta koulutuksen tavoitteisiin, sisältöön eikä koulutusjärjestelmään. Yhdenvertaisuuslain 6 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (*välitön syrjintä*) ja 2 kohdan mukaan myös sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (*välillinen syrjintä*). Yhdenvertaisuuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 44/2003) on 2 §:n erityisperusteluissa edellytetty, että lakia sovellettaisiin muun muassa opiskelijavalintaan, valintamenettelyihin, opintosuoritusten arviointiin sekä oppilaiden ja opiskelijoiden kurinpitoon.

Yliopistojen opiskelijavalintojen toteuttamisen perusteista on säädetty yliopistolaisissa (645/1997), laissa yliopistolain voimaansaannosta (646/1997) ja yliopistoasetuksessa (115/1998). Vuonna 2005 ennen elokuun 1 päivää voimassa olleen yliopistolain 18 §:n 1 momentin 1. virkkeen mukaan opiskelijat otti yliopisto. Pykälän 2 momentin mukaan silloin, kun yliopisto opiskelijoiden määrän rajoittamisen vuoksi ei voinut ottaa koulutukseen kaikkia hakijoita, hakijoihin oli sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voitiin yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa.

Yliopistolain 33 §:n mukaan opiskelijaksi hakenut henkilö saa hakea yliopistolta kirjallisesti oikaisua opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen. Lain 35 §:n mukaan oikaisumenettelyssä annettuun päätökseen haetaan muutosta valittamalla hallinto-oikeudelta. Hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee 18 §:ssä tarkoitettua opiskelijaksi ottamista, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Yliopistolain 18 §:n säännöstä on muutettu lailla (715/2004) 1.8.2005 lukien.

Lainmuutosta koskevan *hallituksen esityksen* (HE 10/2004 vp. s. 21) mukaan opiskelijoiden valinnassa valintaperusteiden soveltaminen samanlaisina kaikkiin hakijoihin ei ole aina mahdollista hakijoiksi kelpoisten erilaisen koulutustaustan vuoksi tai muusta syystä, esimerkiksi silloin, kun hakijoilta on edellytetty aikaisempaa työkokemusta. Tämän vuoksi hakijat on voitava perustellusta syystä jakaa ryhmiin.

Momenttiin ehdotettiin otettavaksi säännös, jonka mukaan hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan vuoksi tai muusta siihen verrattavasta perustellusta syystä jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin. Tällöin yhdenmukaisia valintaperusteita on sovellettava ryhmään kuuluviin hakijoihin. Säännöksen tarkoittamia ryhmiä voivat muodostaa muun muassa ylioppilastutkinnon suorittaneet, ulkomailla kouluopintonsa suorittaneet, ammattikorkeakoulututkinnon suorittaneet, avoimen yliopiston opintoja suorittaneet ja erilaisiin muuntokoulutuksiin hakeneet. Hakijoiden yhdenvertaisuutta koskevan säännöksen täsmentämisellä ei ole tarkoitus laajentaa erillisvalintojen käyttöä, vaan hakijat voitaisiin jakaa ryhmiin

edelleen vain perustellusta syystä. Perustuslaillisesta yhdenvertaisuusperiaatteesta johtuen yhdenvertaisuutta on pyrittävä toteuttamaan valintaperusteissa ja muissa valintaan vaikuttavissa järjestelyissä myös eri hakijaryhmien välillä. Hakijoiden ryhmittelyyn perustuvat valintamenettelyt eivät vaativuudeltaan saa asettaa hakijoita eriarvoiseen asemaan ja valinnoissa hakijoita on verrattava yhtäläisin perustein.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL19/2004 vp s. 2–3) todennut, että ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta. Ehdotuksessa tarkoitettuja ryhmiä voivat esityksen perustelujen mukaan muodostaa esimerkiksi ylioppilastutkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon taikka avoimen yliopiston opintoja suorittaneet sekä myös ulkomailla kouluopintonsa suorittaneet ja erilaisiin muuntokoulutuksiin hakeneet. Ryhmät muodostuisivat näin ollen aiemman koulutuksen perusteella. Ehdotuksessa ei valiokunnan mielestä tältä osin ole suoranaisesti kysymys perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkiellossa tarkoitettusta eri asemaan asettamisesta jonkin henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Toinen asia on, että koulutustaustan huomioon ottaminen voi johtaa opiskelijavalinnoissa sellaisten ryhmien muodostamiseen, joissa osassa (ammattikorkeakoulututkinnon tai avoimen yliopiston opintoja suorittaneet) ainakin keskimäärin saattaa olla iäkkäämpiä henkilöitä kuin toisissa (ylioppilastutkinnon suorittaneet). Tällainen seuraus olisi valiokunnan mielestä sopusoinnussa perustuslain 16 §:n 2 momentissa ilmaistun elinikäisen koulutuksen periaatetta merkitsevän oikeuden kanssa (HE 309/1993 vp, s. 64/l) ja tarkoittaisi myös perustuslain syrjintäkiellossa edellytettyä vaatimusta hyväksyttävän perusteen olemassaolosta. Ehdotus ei tältä osin vaikuttanut lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Yliopistoon opiskelemaan hakevat olisi hallituksen esityksen mukaan voitu jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin myös *muusta koulutustaustastaan verrattavasta perustellusta syystä*. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoi, että lakiehdotus jäi tältä osin niin avoimeksi, ettei sitä ole perustuslain 16 §:n 2 momentinkaan takia mahdollista sovittaa yhteen perustuslain 6 §:stä johtuvien vaatimusten kanssa. Siksi tarkoitettu osa oli poistettava 18 §:n 3 momentista, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Eduskunnan sivistysvaliokunta (SiVM 10/2004 vp s. 5) ehdotti tätä koskevaa muutosta 18 §:n 3 momenttiin.

Eduskunnan vastauksessa (EV 92/2004 vp) yliopistolain 18 §:n 3 momentti hyväksyttiin seuraavassa muodossa:

Yliopisto päättää opiskelijavalinnan perusteista. Silloin kun yliopisto opiskelijoiden määrän rajoittamisen vuoksi ei voi ottaa koulutukseen kaikkia hakijoita, hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan vuoksi jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin. Tällöin yhdenmukaisia valintaperusteita on sovellettava ryhmään kuuluviin

hakijoihin. Jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa.

Laki (30.7.2004/715) tuli voimaan 1.8.2005. Lain voimaantulosäännöksen mukaan lain 18 §:ää sovelletaan ensimmäisen kerran lukuvuotta 2005–2006 koskevilla opiskelijavalinnoissa.

3.2 Arviointi

3.2.1 Ylioppilaiden jakaminen ryhmiin

Kuopion yliopiston lääketieteen koulutusohjelmaan ovat vuonna 2005 voineet hakea ylioppilaat ja vähintään kolmivuotisen ammatillisen tutkinnon suorittaneet ei-ylioppilaat. Opiskelijat on valittu kahdessa kiintiössä. Toisessa niistä on valittu kolmeneljäsosa opiskelijoista ylioppilastodistuksesta ja valintakokeesta saatavien pisteiden perusteella (yhteispistekiintiö). Tässä kiintiössä ns. uudet ylioppilaat eli keväällä 2005 tai syksyllä 2004 ylioppilastutkinnon suorittaneet ovat saaneet 4 lisäpistettä. Tämän jälkeen on valittu toisessa kiintiössä yksineljäsosa opiskelijoista pelkästään valintakokeesta saatavien pisteiden perusteella (valintakoeikiintiö). Ylioppilastutkintotodistuksesta ovat saaneet alkupisteitä vain ne ylioppilaat, jotka ovat suorittaneet tutkinnon viiden viimeisen vuoden aikana eli vuonna 2001 tai sen jälkeen. Vanhemmat ylioppilaat ovat voineet hakea vain valintakoeikiintiössä. Sen sijaan ne uudemmat ylioppilaat, jotka eivät ole tulleet valituksi yhteispistekiintiössä, ovat voineet tulla valituksi myös pelkästään valintakoemenestyksen perusteella. Valintamenettely on ollut vastaavanlainen vielä vuonna 2007.

Ylioppilaat on siten tosiasiallisesti jaettu valinnoissa eri ryhmiin. Yliopistolain 18 §:n 3 momentin mukaan hakijat voidaan kuitenkin jakaa eri ryhmiin vain erilaisen koulutustaustan perusteella. Lain esitöiden mukaan säännöksen tarkoittama erilainen koulutustausta voi olla esimerkiksi ylioppilastutkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon taikka avoimen yliopiston opintoja suorittaneilla sekä ulkomailla kouluopintonsa suorittaneilla ja erilaisiin muuntokoulutuksiin hakeneilla.

Lakitekstin ja sen esitöiden perusteella pidän selvänä, että eri vuosina suoritettuja ylioppilastutkintoja ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna "erilaisena koulutustaustana". Vanhempien ja uudempien ylioppilaiden jakamiselle eri ryhmiin voidaan esittää selvityksissä mainittuja sinänsä perusteltuja syitä, mutta kuten edellä on ilmennyt, eduskunta on nimenomaisesti torjunut hakijoiden jakamisen eri ryhmiin "muilla koulutustaustaan verrattavilla perustelluilla syillä".

Lain mukaan hakijat voidaan siis jakaa ryhmiin vain erilaisen koulutustaustan perusteella, ja tällöin samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Tämä merkitsee sitä, että saman koulutustaustan omaaviin hakijoihin ei voida soveltaa erilaisia valintaperusteita. Tässä tapauksessa ylioppilastutkinnon suorittaneisiin hakijoihin on kuitenkin

sovellettu erilaisia valintaperusteita, koska nuoremmat ylioppilaat ovat voineet tulla valituksi joko ylioppilastodistuksesta ja valintakokeesta saatavien pisteiden perusteella tai pelkästään valintakoepisteiden perusteella, kun taas vanhemmat ylioppilaat ovat voineet tulla valituksi pelkästään valintakokeen perusteella. Lisäksi ns. uudet ylioppilaat ovat saaneet yhteispistekiintiössä lisäpisteitä (käsittelen lisäpisteitä erikseen seuraavassa jaksossa 3.2.2).

Käsitykseni mukaan näin järjestetty valintamenettely ei täytä yliopistolain nykyisen 18 §:n edellytyksiä hakijoiden jakamisesta erillisiin ryhmiin eikä lain vaatimuksia yhdenmukaisten valintaperusteiden soveltamisesta ryhmän sisällä.

Nähdäkseni noudatettu valintamenettely on ollut myös tosiasiallisen yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen erityisesti sellaisten vanhempien ylioppilaiden osalta, jotka ovat saaneet ylioppilastutkinnossa korkeita arvosanoja, mutta ovat valinnassa menettäneet mahdollisuuden saada niistä lähtöpisteitä, päinvastoin kuin uudemmat ylioppilaat.

Tällaiset vanhemmat ylioppilaat voisivat muutoin päästä lähtöpisteissä monien uusien ylioppilaiden edelle heille annettavista lisäpisteistäkin huolimatta, mutta noudatetussa menettelyssä vanhemmilla ylioppilailla ei ole ollut edes mahdollisuutta kilpailla uudempien ylioppilaiden kanssa yhteispistekiintiössä. Noudatettu menettely vaikuttaa myös vanhojen ylioppilaiden keskinäiseen asemaan. Tällöin korkeita ylioppilastutkintoarvosanoja saaneet vanhat ylioppilaat menettävät ansaitsemansa lähtöpiste-edun (joka siis annetaan uudemmille ylioppilaille) myös huomattavasti huonommin ylioppilastutkinnossa menestyneisiin vanhoihin ylioppilaisiin nähden.

Vaikka ylioppilaita ei voida jakaa eri ryhmiin ja vaikka heihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita, yliopisto voi päättää siitä, minkälaisen painoarvon se antaa opiskelijavalinnoissa eri vuosina suoritettujen ylioppilastutkintojen eri arvosanoille. Käsitykseni mukaan näiden painoarvojen tulee kuitenkin perustua ylioppilastutkinnon ainekohtaisiin ja todellisiin sisällöllisiin muutoksiin. Tällöin esimerkiksi ainereaalin arvosanalle voidaan yliopiston harkinnan mukaan antaa suurempi painoarvo kuin aikaisemman reaalikokeen arvosanalle. Sen sijaan lähtöpisteitä ei voida yhdenmukaisten valintaperusteiden vaatimusta loukkaamatta antaa erilaisina yhtäältä uudemmille ja toisaalta vanhemmille ylioppilaille esimerkiksi uudempien ylioppilaiden suosimisen tarkoituksessa, mikä selvitysten perusteella on nimenomaan ollut yhtenä syynä menettelylle. Mielestäni on myös vaikeaa osoittaa sellaista kategorista aikarajaa, jota ennen suoritettu ylioppilastutkinto olisi kokonaan merkityksetön lähtöpisteiden kannalta. Tätä ilmentää sekin, että noudatetut aikarajat vaihtelevat suuresti eri yliopistoissa ja tiedekunnissa, ja joissakin tiedekunnissa ei sovelleta mitään aikarajaa.

3.2.2

Uusien ylioppilaiden lisäpisteet

Opetusministeriö on 21.3.2005 lähettänyt yliopistoille tutkintouudistuksen ja opiskelijavalintojen kehittämistä koskevan ohjeen. Siinä opetusministeriö katsoo, että uusi ylioppilas on samana keväänä tai edellisenä syksynä ylioppilastutkinnon

suorittanut. Tämän määritelmän avulla varmistetaan, että keväällä ja syksyllä ylioppilastutkinnon suorittaneita voidaan kohdella opiskelijavalinnassa yhdenmukaisesti. Opetusministeriö pitää tärkeänä, että yliopistot noudattavat määritelmää, sillä sen väljentäminen koskemaan aikaisemmin ylioppilastutkinnon suorittaneita on ristiriidassa opintoihin sijoittumisen nopeuttamista koskevan tavoitteen kanssa. Uudeksi ylioppilaaksi katsotaan myös sitä edellisenä syksynä ylioppilastutkinnon suorittanut henkilö, silloin kun hän osallistuu asevelvollisuutensa suorittamisen jälkeen välittömästi seuraaviin syksyn tai kevään valintoihin.

Olen arvioinut uusien ylioppilaiden lisäpisteitä Vaasan yliopiston menettelyä koskeneessa päätöksessäni 31.12.2004 (Dnro 2839/4/03). Ratkaisussa en pitänyt menettelyä lain vastaisena, mutta kiinnitin Vaasan yliopiston ja yliopistojen kanssa tulosneuvotteluja käyvän opetusministeriön huomiota perustuslain 6 ja 22 §:n näkökulmasta opiskelijavalintojen lisäpisteiden ongelmallisuuteen yhdenvertaisuuden kannalta.

Käsitykseni mukaan uusien ylioppilaiden lisäpisteet ovat edellä selostetun yliopistolain 18 §:n muutoksen ja erityisesti siihen liittyvän perustuslakivaliokunnan kannanoton jälkeen aiempaa ongelmallisempia.

Aiemmin yliopistolain 18 §:ää tulkittiin hallituksen esityksessä HE 10/2004 vp kuvatuin tavoin, jolloin hakijat voitiin jakaa erillisiin ryhmiin paitsi erilaisen koulutustaustan perusteella, myös "muusta siihen verrattavasta perustellusta syystä". Tällöin esimerkiksi uusia ylioppilaita on voitu pitää omana ryhmänään, johon on voitu soveltaa rajoitetusti erilaisia valintaperusteita. Hallituksen esityksen perusteluissa mainittu valtioneuvoston oikeuskanslerin päätös 12.8.2003 dnro 633/1/03 ym. ja opetusministeriön minulle antamassaan lausunnossa mainitsema eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen Riitta-Leena Paunion ratkaisu 23.2.2001 dnro 418/4/99 sekä minun edellä viitattu päätökseni 31.12.2004 dnro 2839/4/03 ilmentävät osaltaan tätä sen aikaisen oikeustilan tulkintaa.

Nyt laissa on kuitenkin nimenomaisesti säädetty, että hakijat voidaan jakaa ryhmiin vain erilaisen koulutustaustan perusteella ja samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Minun on nyt vaikea nähdä, että uusille ylioppilaille annettavissa lisäpisteissä olisi kysymys muusta kuin erilaisten valintaperusteiden soveltamisesta uusiin ja vanhoihin ylioppilaisiin, joiden siis tulee kuulua samaan valintaryhmään. Valintaperusteita ovat kaikki ne perusteet, joiden nojalla opiskelijavalinnat tehdään.

Perustuslakivaliokunnan edellä selostetussa lausunnossa on todettu, että koulutustaustan huomioon ottaminen voi johtaa opiskelijavalinnoissa sellaisten ryhmien muodostamiseen, joissa osassa ainakin keskimäärin saattaa olla iäkkäämpiä henkilöitä kuin toisissa. Tällainen seuraus olisi valiokunnan mielestä sopusoinnussa perustuslain 16 §:n 2 momentissa ilmaistun elinikäisen koulutuksen periaatetta merkitsevän oikeuden kanssa ja tarkoittaisi myös perustuslain syrjintäkiellossa edellytettyä vaatimusta hyväksyttävän perusteen olemassaolosta.

Tämän johdosta totean, että lisäpisteitä saavat uudet ylioppilaat ovat vastaavasti ainakin keskimäärin nuorempia kuin muut ylioppilaat. Itse asiassa keskeinen syy lisäpisteiden antamiselle on pyrkimys sisään otettavien opiskelijoiden ikäjakauman nuorentamiseen. Näin ollen myös lisäpisteiden osalta aktualisoituu perustuslain ikään perustuvan syrjinnän kielto. Tässä tapauksessa perustuslakivaliokunnan viittaama elinikäisen koulutuksen periaatetta merkitsevä oikeus kuitenkin puhuu lisäpisteiden hyväksyttävyyttä vastaan.

Kiinnitän huomiota siihen, että ainoa laissa mainittu mahdollisuus poiketa rajoitetusti yhdenmukaisista valintaperusteista tietyn ryhmän sisällä koskee jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamista. Tästä on nimenomaisesti säädetty yliopistolain 18 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä. Sen sijaan uusien ylioppilaiden osuuden turvaamista valinnoissa poikkeamalla yhdenmukaisista valintaperusteista ei ole edes mainittu esitöissä, saati että siitä olisi säädetty laissa.

Kieliryhmää koskevaa poikkeusta on perusteltu (HE 263/1996 vp. ja PeVL 3/1997 vp.) kielellisiä oikeuksia koskevilla perusoikeussäännöksillä. Uusien ylioppilaiden lisäpisteille sen sijaan on vaikeampi osoittaa koulutuspoliittisen tarkoituksenmukaisuuden ohella johonkin perusoikeuteen nojautuvaa syytä.

Kun perusoikeusjärjestelmän kannalta mielestäni selvästi helpommin hyväksyttävästä kieliryhmiä koskevasta poikkeusperusteesta on nimenomaisesti säädetty laissa, minun on vaikea hyväksyä uusien ylioppilaiden suosimista lisäpisteillä saman valintaryhmän sisällä ilman mitään lain tai esitöiden tukea.

3.3

Lopputulokset ja toimenpiteet

Edellä esitetyin perusteiden ollessa kohdassa 3.2.1 päätyneet siihen, että kantelun kohteena olleessa Kuopion yliopiston lääketieteen koulutusohjelman valintamenettelyssä ylioppilaat oli yliopistolain 18 §:n 3 momentin vastaisesti jaettu eri ryhmiin ja heihin oli sovellettu erilaisia valintaperusteita. Kohdassa 3.2.2 esitetyin perusteiden ollessa pitäneet uusien ylioppilaiden lisäpisteitä yliopistolain 18 §:n muutoksen ja erityisesti siihen liittyvän perustuslakivaliokunnan kannanoton jälkeen aiempaa ongelmallisempina ja vaikeasti hyväksyttävänä.

Havaintojeni mukaan vastaavanlainen ylioppilaiden jakaminen eri ryhmiin ja uusien ylioppilaiden suosiminen lähtö- ja/tai lisäpisteillä on muodostunut varsin yleiseksi käytännöksi. Tämä johtuu ilmeisesti siitä, että yliopistolain 18 §:ää tulkittiin ennen tässä päätöksessä selostettua lainmuutosta hallituksen esityksessä HE 10/2004 vp kuvatuin tavoin, jolloin hakijat voitiin jakaa erillisiin ryhmiin paitsi erilaisen koulutustaustan perusteella, myös "muusta siihen verrattavasta perustellusta syystä".

Kuten edellä on ilmennyt, oikeustila on kuitenkin 1.8.2005 voimaan tulleella lailla ratkaisevasti muuttunut. Kun valintamenettelyissä omaksuttu käytäntö näyttää jatkuneen entisenlaisena, vaikuttaa siltä, että sanotun lainmuutoksen ja sen perusteena olleen perustuslakivaliokunnan kannanoton merkitystä ei ole yliopistoissa ja opetusministeriössä täysin tiedostettu.

Koulutuspoliittisten tavoitteiden mukaan yliopistojen opintoaikoja nopeutetaan ja siirtymisaikaa toiselta asteelta korkeakoulutukseen lyhennetään opiskelijavalintajärjestelmää kehittämällä. Opetusministeriön kehittämissuunnitelmassa tavoitteeksi on asetettu, että vuonna 2008 vähintään 55 prosenttia uusista opiskelijoista on samana vuonna toisen asteen koulutuksen päättäneitä. Yliopistojen tulossopimuksissa on tavoitteeksi asetettu, että tulossopimuskauden 2004–2006 loppuun mennessä vähintään 50 % uusista opiskelijoista on saman vuoden ylioppilaita.

Oikeusasiamiehen tehtävänä ei ole ottaa kantaa koulutuspoliittisiin tavoitteisiin sinänsä eikä puuttua yliopistoille kuuluvan opiskelijavalinnan perusteisiin sinänsä. Kuitenkin yliopistojen ohjaus uusien opiskelijoiden ikärakenteen nuorentamiseksi lähtöpiste- ja lisäpistejärjestelmän kautta on käsitykseni mukaan osoittautunut varsin ongelmalliseksi hakijoiden yhdenvertaisen kohtelun kannalta, ja nyt ongelmat näyttäisivät ylittäneen yliopistolain sallimat rajat. Pidän varsin ongelmallisena sitä, jos yliopistot joutuvat opetusministeriön asettamien tulostavoitteiden saavuttamiseksi noudattamaan sellaisia valintamenettelyjä, jotka loukkaavat opiskelijoiden yliopistolaissa edellytettyä yhdenvertaisuutta.

Lähetän päätökseni Kuopion yliopistolle ja opetusministeriölle sekä pyydän ministeriötä saattamaan ratkaisun kaikille yliopistoille tiedoksi ja opiskelijavalintoja kehitettäessä huomioon otettavaksi. Mikäli yliopistolain nykyinen sääntely ei sovellu yleisiin koulutuspoliittisiin tavoitteisiin, opetusministeriössä tulisi mielestäni valmistella esitys yliopistolain muuttamiseksi ja siten saattaa muutostarpeet ja niiden hyväksyttävyyden eduskunnan arvioitavaksi. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 31.3.2008 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätökseni on antanut aihetta.

- - -