

12.12.2001

247/4/00 ja 946/4/00

Ratkaisija: Oikeusasiamies Lauri Lehtimaja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pekka Päivänsalo

VASTAUS KANTELUUN OIKEUSTIETEEN OPISKELIJOIDEN YHDENVERTAISTA KOHTELUA KOSKEVASSA ASIASSA

1

KANTELUT

Oikeusnotaarit A ja B arvostelevat 20.1.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan yhteisessä kantelukirjoituksessa Turun yliopiston ja Helsingin yliopiston erilaisia käytäntöjä siinä, miten oikeustieteen kandidaatin tutkinnon suorittamisoikeus myönnetään oikeusnotaarin tutkinnon suorittaneille. Kantelijat katsovat, että *"oikeustieteen opiskelijoita kohdellaan eriarvoisesti ja heidät asetetaan eriarvoiseen asemaan sen mukaan, missä yliopistossa he opiskelevat tai mistä he ovat valmistuneet"*.

Helsingin yliopistossa noudatetaan sääntöä, jonka mukaan sellaisilla ennen vuonna 1996 toteutettua tutkinnonuudistusta varanotaarin opinnot aloittaneilla oikeustieteen opiskelijoilla, jotka ovat tutkinnonuudistuksen jälkeen siirtyneet opiskelemaan oikeusnotaarin tutkintoa ja suorittaneet tämän tutkinnon, on oikeus jatkaa opintojaan oikeustieteen kandidaatin tutkintoa varten ilman uutta valintakoetta. Sen sijaan Turun yliopistossa oikeusnotaarin tutkinnon suorittaneilla ei ole vastaavaa mahdollisuutta. Helsingin yliopistossakin jatko-opiskeluoikeus koskee vain siellä oikeusnotaarin tutkinnon suorittaneita. Kantelijat katsovat, että eri yliopistoissa jatko-opiskeluoikeuksien myöntämisen osalta omaksuttu erilainen käytäntö loukkaa *"kaikille ihmisille taattuja yhtäläisiä oikeuksia ja mahdollisuuksia jatko-opetukseen"*.

Myös nimimerkki "Turun yliopistosta valmistuneet vara- ja oikeusnotaarit" arvostelee 10.4.2000 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan kantelukirjoituksessa ja 17.3.2001 päivätyssä lisäkirjoituksessa Turun yliopiston edellä kerrottua käytäntöä. Kantelun mukaan Turun yliopisto menettelee yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti myös siinä, että se myöntää Åbo Akademiasta valmistuneille oikeusnotaareille oikeuden jatkaa opintojaan oikeustieteen kandidaatin tutkintoa varten ilman valintakoetta, vaikka tällaista mahdollisuutta ei ole Turun yliopistosta oikeusnotaariksi valmistuneilla. Kantelun mukaan Turun yliopiston käytäntö on tältä osin oikeustieteellisistä tutkinnoista annetun asetuksen (1996/86) 2 §:n 3 momentin vastainen.

2

SELVITYS

Helsingin yliopisto ja sen oikeustieteellinen tiedekunta sekä Turun yliopisto toimittivat pyynnöstäni tänne A:n ja B:n kantelun johdosta selvityksen ja opetusministeriö antoi lausunnon.

A antoi hankitun selvityksen johdosta vastineen, joka toimitettiin tiedoksi Helsingin yliopistolle ja Turun yliopistolle sekä opetusministeriölle.

3 RATKAISU

Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. 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 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykujensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan.

Opiskelijavalintojen yleisistä perusteista säädetään yliopistolaissa ja yliopistoasetuksessa. Yliopistolain (1997/645) 18 §:n mukaan opiskelijat ottaa yliopisto. Yliopisto voi rajoittaa opiskelijoiden määrää. Jos yliopisto opiskelijoiden määrän rajoittamisen vuoksi ei voi ottaa koulutukseen kaikkia hakijoita, hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Jonkin kieliryhmän koulutus-tarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa.

Yliopistoasetuksen (1998/115) 12 §:n 3 momentin mukaan kukin yliopisto saa päättää opiskelijavalintansa perusteista. Yliopistolain 4 §:n mukaan yliopistojen tulee kuitenkin pyrkiä yhteistyöhön siten, että niiden kesken vallitsee tarkoituksenmukainen työnjako.

Opiskeluoikeudesta oikeustieteellisessä tiedekunnassa säädetään 1.8.1996 voimaan tulleella asetuksella oikeustieteellisistä tutkinnoista (1996/86). Asetuksella kumottiin varanotaarin tutkinnosta 14.6.1985 annettu asetus (1985/489) ja perustettiin kokonaan uusi alempi korkeakoulututkinto, oikeusnotaarin tutkinto. Vuoden 1996 tutkinnonuudistuksen jälkeen kaikki opiskelijat on valittu samassa valintakokeessa opiskelemaan suoraan oikeustieteen kandidaatin tutkintoa varten. Opiskeluoikeuden saaneet ovat kuitenkin halutessaan voineet suorittaa pelkän oikeusnotaarin tutkinnon, joka on samalla oikeustieteen kandidaatin välitutkinto.

Asetuksen 20 §:n mukaan varanotaarin tutkintoa varten asetuksen voimaan tullessa opiskelleella on oikeus siirtyä opiskelemaan oikeusnotaarin tutkintoa varten (2 momentti). Yliopisto voi ottaa myös aikaisemmin varanotaarin tutkinnon suorittaneen opiskelijaksi, jotta hän voisi täydentää varanotaarin tutkintonsa oikeusnotaarin tutkinnoksi (3 momentti). Kukin yliopisto määrää, millä edellytyksillä näillä perusteilla oikeusnotaarin tutkinnon suorittaneet saavat kyseisessä yliopistossa jatkaa opintojaan oikeustieteen kandidaatin tutkintoa varten (4 momentti).

Sekä Helsingin yliopisto että Turun yliopisto sovelsivat asetuksen 20 §:n 4 momenttia aluksi niin, että asetuksen 20 §:n 2 tai 3 momentin nojalla oikeusnotaarin tutkinnon suorittanut sai jatkaa opintojaan oikeustieteen kandidaatin tutkintoa varten ainoastaan sillä ehdolla, että hänet ensin hyväksyttiin opiskelijaksi oikeustieteen kandidaatin tutkintoon johtavaan koulutukseen erityisesti tähän koulutukseen pyrkiville järjestettävässä valintakokeessa. Tämä tulkinta on ollut kantelujen johdosta laillisuusvalvojan arvioitavana. Apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio katsoi (dnrot 2107/4/96, 484/4/97 ja 997/4/97), ettei Helsingin yliopisto ollut tältä osin menetellyt lainvastaisesti

tai käyttänyt väärin sille kuuluvaa harkintavalttaa. Hän piti kuitenkin tärkeänä sitä, että kaikki oikeustieteen kandidaatin koulutukseen hyväksyttävät opiskelijat asetetaan mahdollisimman tasavertaiseen asemaan opiskelijavalinnassa.

Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta onkin 15.4.1999 muuttanut aikaisempaa päätöstään niin, että kaikilla Helsingin yliopistossa oikeusnotaarin tutkinnon suorittaneilla on nyt oikeus jatkaa tiedekunnassa opintojaan osallistumatta uuteen valintakokeeseen. Sen sijaan Turun yliopistossa ei ole tehty vastaavaa (uutta) päätöstä.

Åbo Akademiassa on puolestaan mahdollisuus suorittaa vain oikeusnotaarin tutkinto. Oikeustieteellisistä tutkinnoista annetun asetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan oikeusnotaari, joka on suorittanut tutkintonsa Åbo Akademiassa, voi jatkaa opintojaan oikeustieteen kandidaatin tutkintoa varten muussa yliopistossa sillä edellytyksellä, että hänet hyväksytään opiskelijaksi kandidaatin tutkintoon johtavaan koulutukseen samassa opiskelijavalinnassa kuin muut tähän koulutukseen valittavat opiskelijat.

Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan opiskelijavalinnoissa vuonna 2000 noudatettujen valintaperusteiden mukaan oikeustieteen kandidaatin tutkinnon opiskeluoikeuden on voinut saada joko valintakokeen perusteella (120 paikkaa) tai Åbo Akademiassa suoritetun oikeusnotaarin tutkinnon perusteella (10 paikkaa). Åbo Akademiassa suoritetun oikeusnotaarin tutkinnon perusteella valittujen osalta valinnan edellytykseksi on asetettu se, että opinnot on aloitettu vuoden 1996 valintakokeen perusteella tai sen jälkeen.

Tiedekuntien selvitykset

Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta on tänne antamassaan selvityksessä korostanut, että jokainen oikeustieteellinen tiedekunta järjestää oman valintakokeensa ja hyväksyttävien opiskelijoiden määrästä päätetään yliopistokohtaisesti ottaen muun muassa huomioon koulutuksen järjestämistä varten olevat resurssit. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta ei katso voivansa ottaa koulutusvastuuta muihin oikeustieteellisiin tiedekuntiin hyväksytyistä opiskelijoista, koska tiedekunnalla ei ole tämän vastuun kantamiseen tarkoitettuja voimavaroja.

Tiedekuntaneuvoston 15.4.1999 tekemän uuden päätöksen perusteena olleessa opintotoimikunnan muistiossa todetaan: "*--- vuoden 1985 tutkintoasetuksen mukaisesti varanotaariopiskelijoiksi hyväksytyt ovat jo kerran läpäisseet tiedekunnan molempia kiintiöitä varten järjestämän yhteisen valintakokeen ja ovat siinä hyväksytyksi tulemalla osoittaneet, että heillä on samanlaiset perusvalmiudet oikeustieteellisiin opintoihin kuin oikeustieteen kandidaatin tutkintoa suorittamaan hyväksytyilläkin. Suurta työpanosta sekä ajallista että taloudellista uhrausta vaativan valintakokeen uudelleen suorittamista ei näin ollen voida pitää perusteltuna opiskelumenestyksen varmistamiseksi. Varanotaaritutkintoa suorittamaan hyväksytyjen pääsykoepisteiden alaraja on tosin aina ollut oikeustieteen kandidaatin tutkintoa suorittamaan hyväksytyjen pisterajaa alhaisempi. Useissa tapauksissa varanotaariopiskelijan pääsykokeessa saama pistemäärä on kuitenkin ylittänyt oikeustieteen kandidaatin tutkintoa opiskelemaan hyväksytyjen pisteiden alarajan.*"

Turun yliopisto on puolestaan omassa selvityksessään katsonut, että "*opinto-oikeuden myöntäminen OTK-tutkintoa varten varanotaaritutkintoon hyväksytyille asettaisi tiedekuntaan pyrkineet erilaiseen asemaan. Aikanaan ilmoitettuja sääntöjä noudattaneet pyrkijät ilmoittautuivat OTK-*

tutkinnon kiintiöön ja saattoivat menestyä kokeessa paljon paremmin kuin monet VN-tutkintoon hyväksytyt mutta saattoivat kuitenkin jäädä tiedekunnan ulkopuolelle. Jälkikäteen he voisivat havaita, että VN-tutkinnon kautta olisi kuitenkin saanut opinto-oikeuden OTK-tutkintoon vastoin tiedekunnan nimenomaista ilmoitusta".

Kannanotto

Helsingin ja Turun yliopistojen kummankin omille ratkaisuilleen esittämät perustelut näyttäisivät olevan osittain ristiriidassa keskenään. Helsingin yliopiston mielestä se riittää, että asianomainen on kertaalleen valintakokeessa hyväksytty oikeustieteen opiskelijaksi. Näin katsotaan siitä huolimatta, että hyväksyminen on tosiasiallisesti koskenut toista koulutusohjelmaa. Turun yliopiston mielestä tällainen menettely taas asettaisi oikeustieteelliseen tiedekuntaan aikanaan pyrkineet "erilaiseen asemaan".

Tämän johdosta totean seuraavan.

Ensinnäkin on syytä korostaa, ettei perustuslaki anna kenellekään mitään subjektiivista oikeutta muun kuin perusopetuksen saamiseen. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että muuta kuin perusopetusta koskeva perustuslain 16 §:n 2 momentti sisältää julkiseen valtaan kohdistuvan perustuslaillisen toimeksiannon, jota lainsäätäjän on vielä täsmennettävä. (ks. esim. Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet, teoksessa "Perusoikeudet", s. 517) Tästä huolimatta on selvää, että akateemiseen koulutukseen valikoitumista koskevat pelisäännöt liittyvät kiinteästi sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumiseen käytännössä. Sen vuoksi myös yhdenvertaisen kohtelun vaatimus on tältä osin otettava huomioon sääntelyn yhtenä reunaehtona.

Oikeustieteellisistä tutkinnoista annetun asetuksen 20 §:n 4 momentti jättää kunkin yliopiston itsensä harkittavaksi sen, millä ehdoilla se myöntää oikeusnotaarin tutkinnon suorittaneille oikeuden jatkaa opintoja OTK- tutkintoa varten. Säännös ei edellytä, että käytäntö olisi eri yliopistoissa tältä osin täysin yhtenäinen. Helsingin ja Turun yliopistot ovat kumpikin omissa linjauksissaan käyttäneet niille asetuksen mukaan kuuluvaa harkintavaltaa. Vaikka ratkaisuille esitetyt perusteet näyttävätkin olevan keskenään osittain ristiriidassa, ovat ne kuitenkin kumpikin omista lähtökohdistaan sinänsä perusteltuja.

En kuitenkaan näe asiaa niin, että Helsingin yliopistossa noudatettu käytäntö eli varanotaariopiskelijoiden vapauttaminen uuteen valintakokeeseen osallistumisesta loukkaisi aikanaan OTK-tutkintoa opiskelemaan pyrkineiden mutta tiedekunnan ulkopuolelle jääneiden luottamuksensuojaa. Se, että Helsingin yliopistossa asetetaan omassa yliopistossa oikeusnotaarin tutkinnon suorittaneet muita oikeusnotaareja parempaan asemaan, ei taas ole mielestäni sinänsä yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista. Ihmisten yhdenvertaisuus ei näet tarkoita sitä, että kaikkia olisi kohdeltava täysin samalla tavalla. Olennaista on se, ettei samaan ryhmään kuuluvia kohdella eri tavalla ilman hyväksyttävää perustetta. Oman yliopiston opiskelijoiden asettaminen etusijalle on mielestäni hyväksyttävää silloin, kun resurssit eivät riitä kaikkien oikeusnotaarin tutkinnon suorittaneiden jatkokoulutukseen.

Myöskään Turun yliopiston ei mielestäni voida katsoa menetelleen yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti, kun se on hyväksynyt Åbo Akademiassa oikeusnotaariksi valmistuneita omassa kiintiössään suorittamaan oikeustieteen kandidaatin tutkintoa ilman valintakoetta. Opiskeluoikeuden saaminen ilman valintakoetta on yliopiston päätöksen mukaan mahdollista vain niille Åbo Akademiassa oikeusnotaarin tutkinnon suorittaneille, jotka ovat aloittaneet opintonsa vuoden 1996 tutkin-

nonuudistuksen jälkeen. Kysymys on siten vain sellaisista opiskelijoista, jotka ovat alun perinkin aloittaneet opintonsa tarkoituksin suorittaa nimenomaan oikeusnotaarin eikä varanotaarin tutkinto.

On myös huomattava, että erityiskohtelu koskee vain ruotsinkielisestä korkeakoulusta oikeusnotaariksi valmistuneita. Tavoitteena on ilmeisesti ollut sen varmistaminen, että ruotsin kieltä hyvin taitavia oikeustieteen kandidaatteja saadaan riittävä määrä. Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaisen veloitteen täyttäminen saattaa joissakin tilanteissa edellyttää ruotsin kieltä hallitsevien positiivista erityiskohtelua esimerkiksi juuri jatko-opiskelu-oikeutta koskevia kiintiötä käyttämällä.

Oikeustieteellisistä tutkinnoista annetun asetuksen 2 §:n 3 momentin mukaan Åbo Akademiassa oikeusnotaariksi valmistuneen hyväksyminen suorittamaan oikeustieteen kandidaatin tutkintoa muussa yliopistossa tulee tapahtua *"samassa opiskelijavalinnassa kuin muut tähän koulutukseen valittavat opiskelijat"*. Tätä säännöstä ei mielestäni voida ymmärtää niin ahtaasti, että Åbo Akademiassa valmistuneiden oikeusnotaarien olisi osallistuttava samaan valintakokeeseen kuin muidenkin OTK-opiskelijoiksi pyrkivien. Se seikka, että heidän opinto-oikeudestaan päätetään samassa yhteydessä kuin valintakokeen läpäisseeikin hyväksytään tiedekuntaan, täyttää mielestäni asetuksen vaatimuksen "samasta opiskelijavalinnasta".

Olen kuitenkin kantelijoiden kanssa samaa mieltä siinä, että oikeustieteen opiskelijoiden yhdenvertaisuus ei tällä hetkellä ehkä toteudu parhaalla mahdollisella tavalla, mitä tulee jatko-opiskelua koskeviin valintoihin. Mielestäni on ymmärrettävää, että oikeusnotaarin tutkintoa suorittamaan siirtyneet varanotaariopiskelijat kokevat hämmentävänä ja epäoikeudenmukaisena nykyisen tilanteen, jossa eri yliopistojen käytäntö vaihtelee näinkin suuresti ja jossa menettelytavoille esitetyt perustelut ovat keskenään osittain ristiriitaisia. Kysymys on tältä osin viime kädessä opiskelijavalintojen tasa-
puolisuutta ja oikeudenmukaisuutta kohtaan tunnettavasta luottamuksesta. Pidänkin toivottavana, että eri yliopistot pyrkisivät saattamaan valintakriteerinsä yhdenmukaisiksi tai ainakin neuvottelisivat keskenään ennen erilaisista linjauksista päättämistä. Samalla olisi pyrittävä siihen, etteivät ratkaisujen perustelut olisi keskenään ristiriidassa. Viittaa tältä osin myös siihen, että yliopistolain mukaan yliopistojen tulee pyrkiä keskenään *yhteistyöhön*, vaikka niillä onkin itsehallinto. Yliopistojen itsehallinto ei saisi merkitä sitä, että opiskelijoiden yhdenvertaisen kohtelun peruslähtökohdat määritellään eri yliopistoissa täysin eri tavalla. Jos tältä näyttää, tarvetta koordinointiin ilmeisesti on.

Vaikka opiskelijavalinnoista päättäminen sinänsä kuuluukin kunkin yliopiston omaan päätäntävaltaan, ovat opiskelijamääriä koskevat kysymykset esillä myös opetusministeriön ja eri yliopistojen kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa. Yliopistolain esitöiden (HE 263/1996) mukaan *"yliopistot päättävät vuosittain uusien opiskelijoiden määrän sopeuttaen sen opetusministeriön kanssa sovittuihin tutkintojen määriä koskeviin tavoitteisiin"*. Yliopistojen kanssa käytävissä tulosneuvotteluissa tulisi mielestäni pyrkiä siihen, etteivät yliopistot ainakaan käytettävissä olevien resurssien vuoksi ajautuisi kovin erilaisiin käytäntöihin, mitä tulee jatko-opiskelu-oikeuksien myöntämiseen.

5 JOHTOPÄÄTÖS

Saatan edellä esittämäni näkökohdat Helsingin ja Turun yliopistojen sekä opetusministeriön tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän niille jäljennöksen tästä vastauksestani.

Kirjoituksen liitteet palautetaan oheisena.