



EDUSKUNNAN APULAIKESASIAMIES

16.6.2021

EOAK/2628/20020 ynnä 103 muuta

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja**

# **YLIOPISTOJEN OPISKELIJAVALINNAT COVID-19-PANDEMIAN AIKANA**

## Sisällysluettelo

1 KANTELUISSA TARCOITETTU ASIA .....	2
1.1 Kanteluiden keskeinen sisältö .....	2
1.2 Taustatietoja kanteluiden vireille tullessa .....	5
1.2.1 Rehtorineuvoston tiedottaminen .....	5
1.2.1 Esimerkkejä eri aloja koskevasta tiedottamisesta .....	7
2 TUTKINNAN RAJAUS JA ASIAAN LIITTYVIEN OIKEUDELLISTEN KYSYMYSTEN HAHMOTTELU .....	8
3 ASIAN SELVITTÄMINEN .....	12
3.1 Selvitys- ja lausuntopyynnöt .....	12
3.2 Saadut selvitykset ja lausunnot .....	13
4 RATKAISU.....	13
4.1 Yliopistojen toimintaympäristö keväällä 2020: Pandemia ja poikkeusolot.....	13
4.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat .....	14
4.2.1 Säännökset, esityöt ja oikeuskirjallisuus.....	14
4.2.2 Vuoden 2020 opiskelijavalintaa koskevaa hallinto-oikeuskäytäntöä.....	22
4.2.3 Muuta aineistoa .....	25
4.3 Opiskelijavalintaperusteiden muutosten syyt.....	26
4.4 Todistusvalinnan ja valintakoevalinnan osuuksien muutokset eräillä aloilla .....	27
4.5 Valintaperusteiden muutoksen tarpeellisuuden ja eri vaihtoehtojen selvittäminen .....	28
4.6 Opiskelijavalintaperusteiden muutos luottamuksensuojan näkökulmasta .....	30
4.7 Opiskelijavalintaperusteiden muutos yhdenvertaisuuden näkökulmasta.....	34
4.8 Opiskelijavalintaperusteiden muutos suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta .....	37
4.9 Opiskelijavalintaperusteiden muutos tiedottamisen asianmukaisuuden näkökulmasta.....	38
4.10 Sähköinen esivalintamenettely .....	39
4.11 Poikkeusoloihin varautuminen opiskelijavalinnoissa .....	43
5 YHTEENVETO JA LOPPUTULOS .....	44

# 1 KANTELUISSA TARKOITETTU ASIA

## 1.1 Kanteluiden keskeinen sisältö

Oikeusasiamiehelle saapui 9.4.2020 lukien joko suoraan tai oikeuskanslerin siirtämänä 104 kantelua yliopistojen kevään 2020 opiskelija-valintoja koskeneesta linjauksesta, jonka mukaan perinteisiä valintakoikeita ei ollut vallinneen koronapandemian vuoksi mahdollista järjestää turvallisesti, sekä tähän liitännäisistä kysymyksistä. Yliopistojen opetusvararehtorit olivat huhtikuussa 2020 päättäneet, että valinnat järjestetään kevään ja kesän 2020 aikana vaihtoehtoisilla, fyysistä kontaktia välttävillä tavoilla.

Osa kanteluista tuli vireille siinä vaiheessa, kun opiskelijavalinnan tulevista muutoksista tiedotettiin huhtikuun alkupuolella asian valmistelun ja erilaisten vaihtoehtojen pohdinnan ollessa vielä kesken. Enin osa kanteluista tuli vireille kuitenkin sen jälkeen, kun yliopistojen lopullisesta linjauksesta tiedotettiin 29.4.2020.

Koulutusaloittain tarkastellen kantelut koskivat enimmäkseen lääketiedettä ja kauppatiedettä, mutta myös psykologian, kasvatustieteen ja oikeustieteen valinnat nousivat kanteluissa esiin.

Sisällöltään<sup>1</sup> kantelut koskivat alasta riippumatta keskeisimmin 29.4.2020 julkistettuja yliopistojen valintakriteerejä, joilla aiemmin ilmoitettuja kriteereitä muutettiin siitä, mitä niiden oli ilmoitettu olevan 1.4.2020 päättyneen yhteishaun aikana. Hakijat olivat tehneet päätöksensä hakukohteistaan sen hetkisen tiedon pohjalta.

Kanteluissa nousi esiin useita aiheita, ensinnäkin **todistusvalinnan osuuden** osin olennainenkin kasvattaminen. Kanteluissa tuotiin esiin se, että jos valintakriteerien muutos olisi ollut hakijoiden tiedossa, olisi moni hakenut eri paikkoja. Samoin nousi esiin valintakokeisiin mahdollisesti pitkäänkin jatkunut panostaminen ja sen käyminen muuttuneissa oloissa turhaksi todistusvalinnan osuuden lisääntyessä huomattavasti. Myös siihen vedottiin, että jos todistusvalinnan osuuden kasvu olisi ollut tiedossa, hakijat olisivat voineet panostaa ylioppilastutkinnon arvosanojen korottamiseen valintakoekursseihin panostamisen sijaan.

Kanteluissa viitattiin muun muassa aikuisopiskelijoihin ryhmänä, jota muutoksen on katsottu erityisesti koskettavan. Tätä on perusteltu esimerkiksi lääketieteen osalta sillä, että pääsykoeprosessi on pitkä ja aikuisopiskelijat kokevat sen aikana useita ajankäyttöön ja taloustilanteeseen liittyviä vastoinkäymisiä. Toisaalta uusien valintakriteerien katsottiin kohdistuvan epäedullisesti erityisesti nuoriin, jotka eivät vielä juuri 18 vuotta täyttäneenä ole tienneet, mitä tulevaisuudeltaan halusivat, eivätkä sen vuoksi olleet panostaneet ylioppilaskokeisiinsa tarpeeksi.

---

<sup>1</sup> Tässä yhteydessä kanteluiden keskeisestä sisällöstä esitetty perustuu pääosin niihin kanteluihin, joiden pohjalta asiaa ryhdyttiin alun perin tutkimaan. Kanteluiden lukumäärästä ja kanteluiden aiheiden samankaltaisuudesta johtuen kaikkia kanteluita ei selosteta tässä päätöksessä yksittäin. Myöskään kaikkia kanteluiden erilaisia yksityiskohtia ei selosteta tyhjentävästi, koska olen rajannut tarkasteluni kohdasta 2 ilmenevällä tavalla.

Erityisesti lääketieteen osalta tuotiin esiin muun muassa, että valintaperusteiksi vuodelle 2020 oli aiemmin ilmoitettu, että ainoastaan ensikertalaisilla on mahdollisuus päästä sisään todistusvalinnassa ylioppilastutkinnon perusteella. Aiemmin ilmoitettujen perusteiden mukaan 51 % opiskelijoista valitaan todistusvalinnalla ensimmäistä opiskelupaikkaansa hakevien ylioppilaiden joukosta. Kun todistuksella piti olla merkitystä vain ensimmäistä paikkaansa hakevilla, ei muiden hakijoiden kannattanut käyttää aikaansa arvosanojen korotuksiin vaan pääsykokeeseen valmistautumiseen. Sittemmin 29.4.2020 ilmoitettiin, että todistuksen perusteella otetaankin sisään 75 % ja näistä 65 % ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakevia. Muutosta ei pidetty perusteltuna edes poikkeusolojen aikana, koska se ei vähentänyt yhteiskokeeseen osallistuvien ja mahdollisesti COVID-19-virukselle altistuvien määrää lainkaan.

Kauppatieteellisen koulutuksen yhteisvalinnan valintaperusteiden muutoksia arvosteltiin pitkälti samoin perustein kuin edellä on todettu lääketieteen osalta ja tuotiin esiin, että suurin osa kauppatieteellisen alan yliopistoista ottaa vain 10 % uusista opiskelijoista valintakokeiden perusteella. Edelleen todettiin, että olennaista olisi ollut tietää, mitkä yliopistot hyväksyvät suuremman prosentin sisään valintakokeilla, jolloin hakukohteita olisi voinut myös valita tämän perusteella.

Psykologian osalta tuotiin esiin muun muassa, että valintaperusteita muutettiin siten, että 93 % uusista opiskelijoista valitaan ylioppilastodistuksella ja valintakokeella vain 7 %, minkä lisäksi ensikertalaiskiintiö poistettiin. Myös kokeen sisällöllistä muuttumista arvosteltiin, kun hakijat laitettiin samaan kokeeseen samoilla tehtävillä kuin ammattikorkeakoulujen valintakokeeseen osallistuvat ja he tekevät kokeen kaikki osiot. AMK-kokeessa edellytetyt matemaattis-luonnontieteelliset taidot eivät ole osa-alue, jota psykologiaan hakevilta tulisi testata. Edelleen tuotiin esiin, että ei-ensikertalaisten huomioiminen todistusvalinnassa ei syksyllä 2019 julkaistujen valintaperusteiden mukaan pitänyt olla mahdollista, joten hakijat eivät osanneet varautua uusiin valintaperusteisiin ainereaalilla kirjoittamalla. Sen taas, että yliopisto perustaa nostetun todistusvalintakiintiön tehtyihin laskelmiin siitä, millaiset opiskelijat ovat aiemmin tulleet valituiksi opiskelijoiksi, katsottiin olevan ongelmallista, sillä se avasi tilaisuuden esimerkiksi sille, että hakijoiden mahdollisuutta tulla valituiksi valintakokeella rajataan muun muassa vanhempien koulutustason mukaan.

Kasvatustieteellisen osalta tuotiin esiin, että uusista opiskelijoita hyväksytään 80 % todistusvalinnalla ja vain 20 % pääsykokeella.

Oikeusnotaarin tutkinnon (Åbo Akademi) osalta tuotiin esiin, että pyrkivistä 90 % ilmoitettiin otettavan sisään pelkän ylioppilastutkintotodistuksen perusteella. Kun kokonaismäärä sisään otettavia on ollut tälle linjalle noin 20, tarkoittaa tämä, että kaksi opiskelijaa pääsee sisään pääsykokeiden kautta. Näitä kahta varten kuitenkin pidetään kaksiosaiset sisäänpääsykokeet, ensimmäinen osa etä- ja toinen läsnäolokokeella.

Todistusvalinnan merkityksen lisääntymiseen liittyen eräissä kanteluissa tuotiin esiin myös se, että tehdyt muutokset asettivat eri hakijaryhmät eriarvoiseen asemaan muun muassa sen perusteella, minä vuonna he ovat suorittaneet ylioppilastutkintonsa. Tämä liittyi aiemmin suoritettun reaalikokeen (vuonna 2006 käyttöön otettua ainereaalikoetta edeltänyt yleisreaalikoe) huomioimatta jättämiseen todistuspisteitä laskettaessa, mikä kanteluiden mukaan heikensi entisestään mahdollisuuksia tulla valituksi.

Kanteluissa oltiin tyytymättömiä myös asiaa koskeneeseen **tiedottamiseen**. Yhteishaku oli ollut Opintopolku.fi -verkkosivuilla avoinna 18.3.2020–1.4.2020 eli koronavirustilanne oli jo tuolloin ollut tiedossa. Hakuajan päättymisen jälkeen torstaina 9.4.2020 ilmoitettiin, että valintakokeita ei voitu koronaepidemian takia pitää aikaisemmin päätetyillä tavoilla vaan valinnat järjestetään kevään ja kesän 2020 aikana vaihtoehtoisilla, fyysistä kontaktia välttävillä tavoilla, ja että hakijat saavat tietoa uusista valintatavoista huhtikuun loppuun mennessä.

Lääketieteen osalta kanteluissa tuotiin esiin, että ensin hakijoille oli ilmoitettu, että pääsykokeet järjestetään normaalisti, ja pääsykokeisiin ilmoitaututtiin tämän tiedon varassa. Sitten ylioppilastutkintojen ja ilmoittautumisten jälkeen tulikin tieto, että perusteet ehkä muuttuvat, mikä aiheutti epävarmuutta hakijoissa. Myös siihen viitattiin, ettei kokeen toisen vaiheen tarkkaa ajankohtaa ollut julkistettu, joten kaikkien oli pitänyt edelleen jatkaa valmistautumista, vaikka se olisi jo ollut turhaa.

Myös sitä arvosteltiin, että tulevista muutoksista tiedotettiin pääsiäisen edellä kiirastorstaina 9.4.2020, jolloin lisätietojen saaminen oli ollut käytännössä mahdotonta. Samoin kummeksuttiin sitä, miksei ollut mahdollista päättää yksi ja ainoa korvaava toimenpide/hakuala ja tiedottaa siitä, jolloin olisi vältetty turhat asiaan liittyvät spekulatiot. Kauppatieteellisen alan osalta tuotiin esiin myös se, että olennaista olisi ollut myös tietää, mitkä yliopistot hyväksyvät suuremman prosentin sisään valintakokeilla, jolloin hakukohteita olisi voinut myös valita tämän perusteella. Psykologian osalta taas tuotiin esiin, että lisätietoja annetaan viimeistään 22.4.2020, jolloin aineistojen olisi pitänyt ilmettyä. Edellisenä päivänä (21.4.) oli kuitenkin ilmoitettu, että aineistoja ei julkaista seuraavana päivänä, kuten oli tarkoitus, ja lisää tietoa saadaan 30.4 mennessä. Tässä vaiheessa ei ollut kerrottu, että aineistoja ei tulla julkaisemaan ollenkaan. Yliopistojen hakijapalveluilta oli tullut 27.4.2020 ilmoitus, että yhteydenottoja sinne päin ei toivota, kun kysymyksiin ei ollut vielä vastauksia. Tunti tämän jälkeen Ylen uutisissa oli kerrottu, kuinka todistusvalintaa ollaan kasvattamassa monilla aloilla.

**Sähköisestä etäkokeesta** kanteluissa tuotiin keskeisimmin esiin vilpin mahdollisuus ja se, että kirjautuminen pankkitunnusten avulla tai mobiilivarmenteella ei takaa, että kokeen ensimmäisen vaiheen tekisi hakija itse. Vaikka mahdolliset huijarit jäisivät kiinni kokeen toisessa vaiheessa, se on jo myöhäistä, kun pääsy toiseen vaiheeseen on suljettu rehellisiltä hakijoilta. Pelkoa siitä, että huijausta esiintyy, pidettiin aiheellisena, koska verkossa anonyymeillä keskustelupalstoilla käytiin

keskustelua siitä, kuinka useammat hakijat tekivät kokeen yhdessä tai kuinka jollakin on ollut joku apunaan.

Huolta kannettiin myös siitä, että verkkoyhteydet eivät ole kaikilla yhtä nopeita tai toimivia. Myös siitä oltiin huolissaan, miten huomioidaan vähävaraisten hakijoiden/perheiden nuorten yhtäläinen mahdollisuus osallistua sähköiseen etäkokeeseen. Edelleen tuotiin esiin, että tietokoneen asentaminen ja ylläpito vaativat erityisosaamista, jota ei kaikilla ole, eivätkä kirjastojen tietokoneet välttämättä ole käytössä, koska kirjastot olivat kiinni ainakin 13.5.2020 asti ja kirjastoissa oli vain rajallinen määrä tietokoneita tai rauhallista tilaa etäpääsykoetilaisuutta varten.

**Valintakokeiden käytännön järjestelyiden** osalta monet kantelijat arvioivat, että jokaisesta yliopistokaupungista olisi löytynyt riittävästi luentosalia ja luokkahuoneita, joissa valintakokeet olisi voitu järjestää riittävin turvavälein ja -järjestelyin. Kantelijat viittasivat myös siihen, että koulutkin voitiin avata ennen pääsykokeita.

**Ratkaisumalleina** kanteluissa ehdotettiin muun muassa, että kokeiden tarkastukseen liittyvät ajalliset ongelmat olisi voitu ratkaista pääsykokeisiin osallistuvien kokelaiden vähemmällä määrällä ja tähän olisi päästy julkistamalla todistuskiintiön 51 % sisään päässeet ennen pääsykoetta. Lisäksi ehdotettiin, että pääsykoepäivää olisi voitu lykätä ja eri tiedekuntien pääsykokeita jaotella seuraaville kuukausille ihmisjoukon kasaantumisen välttämiseksi.

## 1.2 Taustatietoja kanteluiden vireille tullessa

### 1.2.1 Rehtorineuvoston tiedottaminen

Suomen yliopistojen rehtorineuvoston Unifi ry:n verkkosivuilla todettiin valintakoemuutoksista muun muassa seuraavaa.

Yliopistot ovat päättäneet, miten kevään opiskelijavalinnat toteutetaan poikkeusoloissa. Kaikki hakukohteet julkaisevat omat käytäntönsä viimeistään 30.4.2020. Perinteisiä valintakokeita on korvattu muun muassa sähköisillä etänä suoritettavilla valintakokeilla, suullisilla kokeilla, palautettavilla tehtävillä ja todistusvalinnan laajentamisella. Valintakokeet ovat pääosin kaksivaiheisia, jolloin ensimmäinen vaihe karsii siinä parhaiten menestyneet hakijat toiseen vaiheeseen. Karsintavaihe toteutetaan pääsääntöisesti etänä sähköisellä alustalla. Toinen vaihe voidaan toteuttaa etänä tai pieninä, kampuksella suoritettavina koetilaisuuksina.

Unifin opetusvararehtorikokousten puheenjohtajan mukaan yliopistot ovat tehneet päätöksensä hakijoiden asemaa ajatellen ja mahdollisimman pienillä muutoksilla. Puheenjohtajan mukaan poikkeustilanteessa on löydetty ratkaisut, joissa kaikilla hakijaryhmillä on edelleen mahdollisuus tulla valituiksi. Verkkosivujen mukaan kukin ala on ottanut käyttöön alalle parhaiten soveltuvan ratkaisun, ja yliopistot seuraavat tarkasti opiskelijavalinnan etenemistä ja nyt tehtyjen muutosten vaikutuksia. Ratkaisuja on ollut suunnittelemassa monipuolinen

asiantuntijajoukko, johon kuuluu muun muassa akateemisia ja valinta-asiantuntijoita, juristeja sekä terveyst-, turvallisuus- ja IT-asiantuntijoita.

**Todistusvalinnan lisäämistä** eli koekiintiön pienentämistä on perusteltu sillä, että siten pystytään vähentämään fyysisiin kokeisiin kutsuttavien määrää murto-osaan lähtötilanteesta.

Unifin verkkosivujen kysymyksiä/vastauksia -palstalla (julkaistu 30.4.2020) todettiin muutoksista seuraavaa.

**Etänä järjestettävistä valintakokeista** todetaan, että niiden valvontaan on käytössä erilaisia teknisiä ratkaisuja. Yliopistot varmistavat valintaprosessin aikana hakijan henkilöllisyyden ja osaamisen. Näin turvataan hakijoiden yhdenvertaisuus ja valintojen oikeudenmukaisuus.

**Teknisten välineiden osalta** todetaan, että kuten ylioppilaskirjoituksissakin, hakijoilta edellytetään, että heillä on käytössään kokeen tekemiseen tarvittavat tekniset välineet. Yliopistot eivät tarjoa hakijoille etäratkaisuissa tarvittavia koneita tai yhteyksiä.

**Tiedottamisesta** todetaan, että yliopistot pyrkivät mahdollisimman pitkään varmistamaan opiskelijavalintojen toteutumisen hakijoille ennakoon ilmoitetulla tavalla. Päätös on tehty heti, kun se on ollut mahdollista. Valintakokeiden muuttaminen ei ollut helppo ratkaisu, koska se tuottaa hakijoille epävarmuutta. Tämän vuoksi yliopistot eivät voineet tehdä päätöstä kevyin perustein vaan vasta huolellisen harkinnan ja tilannearvion jälkeen. Yliopistoille on käynyt selväksi, että näissä olosuhteissa osallistujien ja valvojen turvallisuutta ei pystytä takaamaan.

**Valintakokeiden ja opetuksen aloituksen siirrosta** todetaan, että on mahdotonta tietää, minkälainen virustilanne on loppukesästä tai tulevana syksynä. Saattaa olla, että perinteisten pääsykokeiden järjestäminen turvallisesti ei olisi silloinkaan mahdollista, minkä vuoksi yliopistot eivät voi laskea sen vaihtoehdon varaan. Opintojen aloituksen siirtäminen olisi ongelmallista, ja sen yhteiskunnalliset vaikutukset olisivat merkittävät. Valtaosa opiskelijoista valitaan todistusvalinnalla aiemmin ilmoitetun aikataulun mukaisesti, ja yliopistot haluavat turvata myös muilla tavoilla valituiksi tuleville mahdollisuudet aloittaa opinnot tulevana syksynä.

**Yhdenvertaisuudesta ja laillisuudesta** hakijoiden kannalta todetaan, että tilanne on poikkeuksellinen ja edellyttää muutoksia, joita normaalitilanteessa ei tehtäisi. Vaihtoehtoisissa valintamenettelyissä huomioidaan hakijoiden näkökulma ja kaikkien hakukelpoisten mahdollisuus tulla valituksi. Kokonaisuutena valinnat pyritään tekemään niin, että muutoksilla on mahdollisimman pienet vaikutukset valinnan tuloksiin. Valmistelussa on ollut mukana opintoasioihin erikoistuneita juristeja. Tasa-arvon ja laillisuuden kysymyksiä tarkastellaan erittäin tarkasti päätöksenteon kaikissa vaiheissa.

### 1.2.1 Esimerkkejä eri aloja koskevasta tiedottamisesta

**Lääketieteellisen** osalta oli valintaperusteiden muutoksesta linjattu lääketieteellisten alojen verkkosivujen mukaan muun muassa seuraavaa.

Vuoden 2020 yhteishaussa koronapandemian aiheuttaman poikkeustilanteen vuoksi lääketieteellisten alojen valintaperusteisiin on jouduttu tekemään muutoksia. Hakijat valitaan todistusvalinnalla ja valintakoevalinnalla. Todistusvalinta toteutetaan valintaperusteissa ilmoitetun pisteytystaulukon mukaisena ja muilla aikaisemmin ilmoitetuilla kriteereillä. Valintakoevalinta toteutetaan kaksivaiheisena. Valintakoevalinnan ensimmäinen vaihe toteutetaan sähköisenä etäkokeena käyttäen AMK-valintakoejärjestelmää. Valintakoevalinnan toinen vaihe on valvottu koe.

Todistusvalinnasta todetaan, että aloituspaikoista täytetään 75 % todistusvalinnalla. Todistusvalinnan aloituspaikoista varataan 65 % ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakeville hakijoille.

Valintakoevalinnasta todetaan, että todistusvalinnassa täytettävien aloituspaikkojen jälkeen jäljellä olevat aloituspaikat (25 % aloituspaikoista) täytetään valintakoevalinnassa. Valintakoevalinta toteutetaan kaksivaiheisena seuraavasti: Ensimmäisessä vaiheessa valintakoe toteutetaan sähköisenä etäkokeena käyttäen AMK-valintakoejärjestelmää. Sähköinen etäkoee pidetään aiemmin ilmoitettuna ajankohtana 19.5. Valintakokeen toinen vaihe toteutetaan valvottuna kokeena. Toiseen vaiheeseen valitaan kaksi kertaa valintakoevalinnan aloituspaikkojen mukainen määrä hakijoita ensimmäisen vaiheen valintakokeessa saavutetun pistemäärän perusteella. Valvottu koe järjestetään kesäkuussa myöhemmin ilmoitettavaan aikaan.

**Kauppätieteen** alan yhteisvalinnan verkkosivuilla todettiin muutoksista muun muassa seuraavaa.

1. Todistusvalinta 60 % säilyy ennallaan. Hakija otetaan aina huomioon kaikissa valintatavoissa, mikäli se on hakijan tausta huomioon ottaen mahdollista. Hakijat, jotka eivät tule valituksi todistusvalinnoissa ylimmäksi asettamaansa kauppätieteellisen alan yhteisvalinnan hakukohteeseen, voivat osallistua kaksivaiheiseen valintakokeeseen, jonka perusteella valitaan valintakoe pistein. Todistuspisteytys, matematiikan kynnysehto ja minimipistemäärä pysyvät ennallaan. Kiintiö on varattu vain ensikertalaisille.

2. Todistusvalinta 10–30 % (prosenttiosuus vaihtelee hakukohteittain). Kyseessä on kokonaan uusi valintatapajono. Sama todistuspisteytys kuin 1. todistusvalinnassa, mutta ilman kynnysehtoa ja vähimmäispistemäärää. Kiintiössä otetaan huomioon myös ei-ensikertalaiset hakijat. Ensikertalaisuuskiintiö noin 5 %.

3. Valintakoevalinta 10–30 % (prosenttiosuus vaihtelee hakukohteittain). Ensikertalaisuuskiintiö noin 5 %. Todistusvalinnoissa täytettävien aloituspaikkojen jälkeen jäljellä olevat aloituspaikat täytetään



kaksivaiheisessa valintakoevalinnassa. Voidakseen tulla hyväksytyksi valintakoevalinnassa, hakijan on osallistuttava valintakokeen molempiin vaiheisiin.

Valintajärjestys määräytyy valintakoe pisteiden perusteella siten, että valintakokeen ensimmäisen vaiheen perusteella hakija etenee toiseen vaiheeseen. Valintakoevalinta on kaksivaiheinen. Molemmat vaiheet perustuvat aiemmin ilmoitettuihin lukion opetussuunnitelman mukaisiin oppimääriin. Ensimmäisessä vaiheessa hakijat suorittavat etänä sähköisen valintakokeen, joka sisältää monivalinta- ja/tai oikein/väärin -kysymyksiä. Valintakokeen ensimmäinen vaihe pidetään tiistaina 2.6.2020. Valintakoetta varten hakija tarvitsee tietokoneen, internetyhteyden, mikrofonin, kaiuttimet ja kameran. Valintakoevalinnan toinen vaihe järjestetään tiistaina 16.6.2020. Pandemiatilanteesta riippuen valintakokeen toinen vaihe tullaan järjestämään joko sähköisesti tai yliopiston järjestämissä tiloissa terveys- ja turvallisuusmääräyksiä noudattaen. Toiseen vaiheeseen kutsutaan hakukohteittain kaksinkertainen määrä hakijoita suhteessa valintakoevalinnan aloituspaikkoihin nähden. Hakijoita tiedotetaan valintakokeen toteuttamistavasta 3.6.2020.

**Psykologian** alan yhteisvalinnan verkkosivuilla todettiin muun muassa seuraavaa keskeisimmistä muutoksista.

Uudessa tilanteessa keväällä 2020 valitaan uusia opiskelijoita kolmella eri valintatavalla. Hakija huomioidaan automaattisesti kaikissa niissä valintatavoissa, joihin hänen koulutustaustansa soveltuu. Ensikertalaiskiintiön koko pysyy kokonaisuudessaan samana eli on 70 prosenttia kaikista aloituspaikoista.

Todistusvalinnan osuutta aloituspaikoista on nostettu 70 prosenttiin aiemmin ilmoitetusta 60 prosentista. Tämän lisäksi todistusvalinnassa huomioidaan myös muut kuin ensikertalaiset hakijat. Psykologian aine-reaalivalinnalla täytetään 23 prosenttia aloituspaikoista. 7 prosenttia aloituspaikoista täytetään kaksivaiheisesti ammattikorkeakoulujen sähköisen etävalintakokeen ja psykologian suullisen etävalintakokeen perusteella. Suulliseen valintakokeeseen kutsutaan AMK-valintakoemenestyksen perusteella ja valinnat tehdään suullisesta valintakokeesta saatavien pisteiden perusteella.

## **2 TUTKINNAN RAJAUS JA ASIAAN LIITTYVIEN OIKEUDELLISTEN KYSYMYSTEN HAHMOTTELU**

Ratkaisen kaikki kantelut samalla kertaa ja kullekin kantelijalle lähetetään samansisältöinen päätös, jossa olen rajannut tarkasteluni seuraavin perustein.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 3 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamies tutkii kantelun, jos sen kohteena oleva asia kuuluu hänen laillisuusvalvontaansa ja on aihetta epäillä, että valvottava on menetellyt lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä taikka jos oikeusasiamies muusta syystä katsoo siihen olevan aihetta. Saman pykälän 2 momentin mukaan oikeusasiamies ryhtyy hänelle tehdyn kantelun johdosta niihin toimenpiteisiin, joihin hän katsoo olevan aihetta lain noudattamisen, oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Asiassa hankitaan oikeusasiamiehen tarpeelliseksi katsoma selvitys.

Yliopistot päättävät perustuslain 123 §:n mukaisen itsehallintonsa ja yliopistolain 36 §:n nojalla valintaperusteistaan itsenäisesti.

Perinteisiä valintakokeita oli julkisuudessa olleiden tietojen mukaan ollut tarkoitus korvata usein tavoin, kuten sähköisillä etänä suoritettavilla valintakokeilla, suullisilla kokeilla, palautettavilla tehtävillä ja todistusvalinnan laajentamisella. Yliopistot tulivat järjestämään kevään 2020 yhteishauissa yhteensä yli 200 valintakoetta erilaisin aikatauluin.

Edellä todettuun nähden kyseessä on kaiken kaikkiaan ollut hyvin laaja asiakokonaisuus. Oikeusasiamiehellä ei ole mahdollisuutta ryhtyä arvioimaan kaikkien alojen mahdollisten valintaperusteiden muutoksia tai tapoja järjestää valinnat eikä yksittäisten hakijoiden tapauskohtaisia olosuhteita taikka muutosten vaikutuksia heidän kohdallaan.

Oikeusasiamiehen kantelumenettely ei ole säännönmukaisen muutoksenhaun korvike. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Yliopistolain 36 §:n 1 momentin nojalla opiskelijat ottaa yliopisto. Lain 82 §:n 1 momentin mukaan opiskelijaksi hakenut henkilö saa vaatia oikaisua opiskelijaksi ottamista koskevaan päätökseen yliopiston määräämältä toimielimeltä 14 päivän kuluessa valinnan tulosten julkistamisesta siten kuin hallintolaissa säädetään. Opiskelijavalinnan tuloksia julkistettaessa on ilmoitettava, miten hakija voi saada tiedon valinnassa noudatettujen perusteiden soveltamisesta häneen. Lain 83 a §:n 1 momentin mukaan muuhun kuin 82 ja 83 §:ssä tarkoitettuun yliopiston hallintoasiassa antamaan päätökseen sekä oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen saa hakea muutosta valittamalla siihen hallinto-oikeuteen, jonka tuomiopiirissä yliopiston päätoimipaikka sijaitsee, siten kuin hallintolainkäyttölaissa säädetään, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lain 84 §:n 3 momentin mukaan hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee muun muassa 36 §:ssä tarkoitettua opiskelijaksi ottamista, ei saa hakea muutosta valittamalla.

Oikeusasiamies ei vakiintuneen käytännön mukaan lähtökohtaisesti tutki toimivaltaisessa viranomaisessa tai muussa valvottavassa vielä vireillä olevaa asiaa eikä asiaa, jossa on käytettävissä säännönmukainen muutoksenhaku, koska oikeusasiamies ei voi muuttaa eikä kumota viranomaisten tai muiden valvottaviensa tekemiä päätöksiä.

Oikeusasiamiehen kantelumenettely ei voi johtaa esimerkiksi opiskelupaikan saamiseen eikä valintakoearviointin muuttumiseen.

Oikeusasiamies ei myöskään voi toimivaltuuksiensa puitteissa suoraan vaikuttaa esimerkiksi siihen, miten paljon yliopistot hyväksyvät uusia opiskelijoita vuosittain, määrätä valintakoetta mitätöitäväksi tai uutta koetta järjestettäväksi, hakea kenenkään puolesta opiskelupaikkaa tai määrätä opiskelupaikka myönnettäväksi jollekulle taikka määrätä henkilölle hänen toivomiaan koetilanteen erityisjärjestelyitä (yhdenvertaisuuslain tarkoittamia kohtuullisia mukautuksia).

Tämän asiakokonaisuuden yhteydessä oikeusasiamiehelle tehtiin useita kanteluita, joissa arvostelu kohdistui muun muassa yksittäisiin valintakoetehtäviin ja niiden arvosteluun sekä teknisiin ongelmiin etäkokeessa ja kohtuullisiin mukautuksiin. Tällaisia asioita (21 kpl) ei otettu kantelumenettelyssä tutkittavaksi vaan kantelijoita ohjattiin käyttämään säännönmukaista muutoksenhakua. Kohtuullisten mukautusten kyseessä ollen asia on ollut mahdollista saattaa vammaisia henkilöitä koskevana syrjintäasiana myös esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutetun arvioitavaksi.

Poikkeuksellisesti olen kuitenkin ottanut tutkittavakseni yhden etäkokeen teknisiä järjestelyitä koskeneen kantelun, jossa kantelija kertoi kohdanneensa teknisiä ongelmia niin alkuperäisessä etäkokeessa kuin sen epäonnistumisen jälkeen järjestetyssä uudessakin kokeessa. Olen pyytänyt yliopistoa ottamaan kantelijan tapauksen ohella yleisemminkin kantaa mahdollisiin ongelmiin koejärjestelyissä. Tämän asian (EOAK/3433/2020) ratkaisen erikseen.

Hallinto-oikeuksien päätökset opiskelijavalintaa koskevissa asioissa ovat lopullisia. Niiden yksittäisissä tapauskohtaisissa päätöksissä voi asian arvioinnin lainsäädännöllinen viitekehys olla sama kuin nyt kantelumenettelyssä asiaa arviotaessa. Siksi myös hallinto-oikeuksien päätökset kevään 2020 opiskelijavalinnoissa voivat olla merkityksellisiä myös asian yleisemmässä laillisuusvalvonnallisessa arvioissa. Tämän vuoksi tämän asian käsittelyn yhteydessä on aiheellista perehtyä myös hallinto-oikeuksien ratkaisukäytäntöön. Toisaalta asian laillisuusvalvonnallisessa arvioissa tulee ottaa huomioon ennen muuta se, että oikeusasiamiehen tehtävä ei ole puuttua riippumattomien tuomioistuinten tuomiovallan käyttöön. Oikeusasiamiehen tehtävä ei siten ole suoraan eikä edes välillisesti arvioida tämänkään asian yhteydessä tuomioistuinten päätösten sisältöä tai oikeellisuutta.

Arvioinnissa on otettava huomioon myös yliopistojen perustuslaissa turvattu itsehallinto.

Oikeusasiamies voi tutkia, onko yliopisto noudattanut lakia ja täyttänyt velvollisuutensa, ja kantelun käsittely voi johtaa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 ja 11 §:n mukaisiin toimenpiteisiin (syyte, huomautus, käsitys, esitys).

Edellä todetuissa puitteissa olen ottanut asian tutkittavaksi yleisempänä kysymyksenä, jolloin kyse on kanteluiden perusteella seuraavista yleisistä teemoista: 1) valintaperusteiden muuttaminen lisäämällä todistusvalinnan osuutta ainakin joillakin aloilla olennaisesti aiemmin ilmoitetusta, 2) muutoksista tiedottamisen asianmukaisuus, 3)

fyysisten kokeiden perumisen tarpeellisuus/tarkoituksenmukaisuus ja 4) sähköisen esivalintakokeen järjestämiseen liittyvät mahdolliset ongelmat, kuten välineiden saatavuus, tekniset olosuhteet ja vilpin mahdollisuus. Lisäksi olen ottanut tutkittavaksi 5) poikkeusoloihin varautumisen opiskelijavalinnassa.

Tarkastelun viitekehyksenä asiassa näyttäytyvät kanteluissa erityisesti esiin nousseet alat (lääketiede, kauppatiede, psykologia, kasvatustiede ja oikeusnotaarikoulutus).

Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdista totean seuraavan. Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta ja 123 §:ssä yliopistojen itsehallinnosta. Yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä säädetään syrjinnän kiellosta, 10 ja 13 §:ssä välittömästä ja välillisestä syrjinnästä sekä 11 §:ssä erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteista. Yliopistolain 36, 36 a ja 36 b §:ssä säädetään opiskelijavalinnan perusteista ja 30 §:ssä hallintolain ja julkisuuslain soveltamisesta yliopiston toimintaan. Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, 7 §:ssä palveluperiaatteesta ja palvelun asianmukaisuudesta sekä 8 §:ssä neuvonnasta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:ssä säädetään tiedottamisesta.

Yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden osalta kyse oli asian alustavassa tarkastelussa muun muassa siitä, kohtelevatko uudet valintaperusteet vertailukelpoisessa asemassa keskenään olevia hakijoita samanarvoisesti eli sovelletaanko koulutustaustaltaan samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin yhdenmukaisia valintaperusteita. Tästä näkökulmasta tulee arvioitavaksi muun muassa useissa kanteluissa esiin nostettu kysymys ennen vuotta 2006 ylioppilastutkinnon suorittaneiden asemasta todistusvalinnassa valinnassa.

Edelleen kyse oli paitsi yhdenvertaisuuden myös suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta siitä, onko muutoksia valmisteltaessa huolehdittu yliopistolain edellyttämällä tavalla siitä, että eri hakijaryhmiin kuuluvien mahdollisuudet opiskelupaikan saamiseen eivät muodostu hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta kohtuuttoman erilaisiksi, mikäli esimerkiksi todistusvalinnan osuutta on kasvatettu huomattavasti.

Luottamuksensuojan osalta kyse oli siitä, onko hakijoilla ollut oikeutettu odotus luottaa ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden muuttumattomuuteen vai onko nyt ollut olemassa jokin sellainen hyväksyttävä syy, jonka johdosta perusteita on ollut oikeutettua jälkikäteen muuttaa luottamuksensuojaa rikkomatta.

Neuvonnan ja tiedottamisen osalta kyse oli siitä, ovatko hakijat saaneet muutoksista vallitsevissa olosuhteissa tietoa riittävästi, ajantasaisesti ja asianmukaisesti.

Myös sähköisen etäkokeen järjestämisessä korostuvat muun muassa yhdenvertaisuuden vaatimus ja yleisemmin menettelyn luotettavuus ja muu asianmukaisuus siihen mahdollisesti liittyvien teknisten epävarmuustekijöiden ja vilpin mahdollisuuden johdosta.

Poikkeusoloihin varautumisen osalta kyse oli siitä, miten tilanteeseen oli varauduttu yliopistolain 90 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin valmiussuunnitelmiin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluihin sekä muin toimenpitein.

### 3 ASIAN SELVITTÄMINEN

#### 3.1 Selvitys- ja lausuntopyynnöt

Ensimmäisessä vaiheessa pyysin opetus- ja kulttuuriministeriötä hankkimaan selvitykset niiltä tahoilta, jotka olivat päättäneet valintakokeiden järjestämiseen liittyvistä yleisistä linjauksista. Lisäksi pyysin selvityksiä kanteluissa nimenomaisesti esiin nousseiden lääketieteen ja kauppätieteen alojen yhteisvalinnassa mukana olevilta yliopistoilta/näiden alojen valintakoemuutoksista päättäneiltä tahoilta.

Huomiota tuli kiinnittää erityisesti siihen, miten omaksuttuihin valintaperusteiden muutoksiin oli päädytty, sekä siihen, miten muutokset näyttäytyivät hakijoiden yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon tasa-puolisen kohtelun, luottamuksensuojan, suhteellisuuden vaatimuksen ja neuvontavelvoitteen samoin kuin tiedottamisen asianmukaisuuden näkökulmasta. Lisäksi pyysin ottamaan kantaa sähköiseen esivalintaan liittyviin näkökohtiin (selvitys- ja lausuntopyyntö 7.5.2020, EOAK/2628/2020).

Edellä mainitun pyynnön lähettämisen jälkeen oikeusasiamiehelle saapui lisää kanteluita lääketieteellisen ja kauppätieteellisen alan valintamenettelystä. Niissä tuotiin esiin samoja näkökohtia kuin aiemmissa kanteluissa. Lisäksi esille nousi psykologian alan valintaperusteiden muuttaminen ja Suomen yliopistojen rehtorineuvoston Unifin toiminta. Pyysin opetus- ja kulttuuriministeriötä ottamaan kantelussa esitetyt psykologian alaa koskevat näkökohdat huomioon selvitystä hankittaessa ja lausuntoa annettaessa (selvitys- ja lausuntopyynnön 1. täydennys 13.5.2020, EOAK/3185/2020).

Edelleen kanteluita saapui lisää ja niissä tuotiin esiin samoja näkökohtia kuin aiemmissa kanteluissa. Lisäksi nousivat esiin kasvatustieteen alan valintamenettely ja Åbo Akademin oikeusnotaarin tutkinnon suorittaminen, minkä vuoksi lähetin opetus- ja kulttuuriministeriölle 2. ja 3. täydennyspyynnön (19.5.2020, EOAK/3425/2020, ja 28.5.2020, EOAK/3669/2020).

Viimeksi mainitussa täydennyspyynnössä pyysin lisäksi lisäselvityksenä opetus- ja kulttuuriministeriötä toimittamaan kaikilta yliopistoilta ja korkeakouluilta selvityksen siitä, miten vallitsevan kaltaisiin poikkeusoloihin oli opiskelijavalintojen osalta varauduttu yliopistolain 90 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin valmiussuunnitelmiin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluihin sekä muin toimenpitein, sekä siihen, miten ministeriö on saman pykälän 2 momentin tarkoittamalla tavalla valvonut edellä tarkoitettua varautumista.

### 3.2 Saadut selvitykset ja lausunnot

Asiassa saatiin seuraavat selvitykset ja lausunnot:

- Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Lapin, Oulun, Turun, Vaasan ja Tampereen yliopistojen, Lappeenrannan–Lahden teknillisen yliopiston, Åbo Akademin, Svenska handelshögskolanin, Taideyliopiston ja Aalto-yliopiston yhteiset selvitykset 27.5. ja 17.6.2020 (HY/939/00.08.04/2020)
- Helsingin, Itä-Suomen, Jyväskylän, Lapin, Oulun, Turun ja Tampereen yliopistojen sekä Åbo Akademin yhteinen selvitys 4.6.2020
- Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto 25.6.2020 (VN/11836/2020)

Käytettävissäni ovat myös olleet ministerin vastaukset edustajien kirjallisiin kysymyksiin KKV 459/2020 vp, KKV 435/2020 vp, KKV 417/2020 vp, KKV 328/2020 vp ja KKV 294/2020 vp.

Lisäksi hallinto-oikeuksia pyydettiin toimittamaan jäljennökset kevään 2020 opiskelijavalintoja koskevista päätöksistään. Käytettävissäni ovat olleet 31.5.2021 mennessä annetut päätökset (26 kpl).

## 4 RATKAISU

### 4.1 Yliopistojen toimintaympäristö keväällä 2020: Pandemia ja poikkeusolot

Kevään 2020 toisen yhteishaun hakuaika oli 18.3.–1.4.2020. Yhteensä kevään 2020 yhteishaussa oli ollut yli 151 000 hakijaa. Suurin osa korkeakoulujen alkuperäisen suunnitelman mukaisista valintakokeista oli ollut tarkoitus pitää aikavälillä 18.5.–5.6.2020. Korkeakoulujen yli 200 valintakokeeseen oli osallistumassa arviolta yli 100 000 hakijaa.

Kiinassa todettiin joulukuussa 2019 keuhkokuumeetapauksia, joiden aiheuttajaksi varmistui uusi koronavirus SARS-CoV-2. Viruksen aiheuttama tauti COVID-19 alkoi levitä maailmalla nopeasti. Maailman terveysjärjestö WHO julisti 11.3.2020 COVID-19-epidemian pandemiaksi.

Koronavirusepidemia alkoi Suomessa maaliskuussa 2020. Valtioneuvosto totesi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että Suomessa vallitsevat COVID-19-epidemian (koronavirusepidemia) vuoksi valmiuslain 3 §:n 3 ja 5 kohdassa tarkoitetut poikkeusolot. Poikkeusolot todettiin päättyneiksi 15.6.2020.

Valmiuslain nojalla annettiin 17.3.2020 valtioneuvoston asetus varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen järjestämisvelvollisuutta koskevista rajoituksista (126/2020). Asetuksen 8 §:ssä säädettiin yliopistokoulutuksen järjestämisvelvollisuuden rajoituksista. Asetuksen nojalla yliopistolta tilapäisesti poistettiin velvollisuus järjestää tutkintoon johtavia opintoja ja opintojen ohjausta siten, että opiskelija voi suorittaa opinnot mainitun lain 40 §:n 3 momentissa säädetyssä tavoitteellisessa

suorittamisajassa. Yliopistojen näkökulmasta merkityksellistä oli, että valtioneuvosto otti ensimmäisen askeleen yliopistojen koko toiminnan mahdolliseksi keskeyttämiseksi. Suomen hallitus varautui tällä toimenpiteellä koronaepidemian pahentumiseen.

Aluehallintovirastot antoivat 17.3.2020 tartuntatautilain 58 §:n nojalla päätökset, joiden mukaan koulujen, oppilaitosten, yliopistojen, ammattikorkeakoulujen sekä kansalaisopistojen ja muun vapaan sivistystyön ja taiteen perusopetuksen tilat suljettiin ja yli 10 hengen yleiset kokoukset ja yleisötilaisuudet kiellettiin. Päätökset olivat voimassa 18.3.–13.4.2020.

Valtioneuvosto antoi 27.3.2020 eduskunnan käsiteltäväksi kaksi asetusta, joilla otettiin käyttöön ja alettiin soveltaa valmiuslaissa määritellyjä liikkumisrajoituksia, jotka koskivat liikkumista Uudenmaan maakunnan alueelle ja alueelta pois. Maakuntaa koskevat liikkumisrajoitukset tulivat voimaan 28.3.2020 ja niiden oli määrä olla voimassa 19.4.2020 saakka. Liikkumisrajoitukset purettiin etuajassa 15.4.2020. Hallitus kuitenkin edelleen suositteli välttämään kaikkea tarpeetonta matkustamista, kuten vapaa-ajan matkustamista, myös kotimaassa. Myös muita toimenpiteitä ja rajoituksia epidemian rajoittamiseksi ja väestön suojelemiseksi tulisi hallituksen mukaan jatkaa ja noudattaa.

Aluehallintovirastot antoivat 8.4.2020 tilojen sulkemista koskevat jatko-päätökset, jotka olivat voimassa 14.4.–13.5.2020. Aluehallintovirastot antoivat lisäksi päätöksiään koskevia soveltamisohjeita internet-sivuiltaan. Aluehallintovirastojen päätökset olivat mahdollistaneet valintakokeiden järjestämisen korkeakoulujen tiloissa asianmukaiset varotoimet huomioiden.

Aluehallintovirastot tekivät 13.5.2020 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 ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) 11.5.2020 antamaa tartunnantorjuntaan liittyvää ohjetta. Määräys oli voimassa ajalla 14.5.2020–13.6.2020.

## 4.2 Oikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

### 4.2.1 Säännökset, esityöt ja oikeuskirjallisuus

**Perustuslain** 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei 2 momentin mukaan 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 kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on 3 momentin mukaan turvattu.

Perusteluidensa mukaan säännös jokaisen yhtäläisestä mahdollisuudesta saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti opetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen ja aikuiskoulutukseen asti. Yksilön kannalta edellä mainittu oikeus merkitsee elinikäisen koulutuksen periaatteen tunnustamista. Koska kysymys on laajakantoisemmasta oikeudesta kuin oikeudesta perusopetukseen, sitä ei ole turvattu subjektiivisena oikeutena vaan sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Säännös asettaa yleisen velvoitteen huolehtia muun muassa siitä, että varattomuus ei estä opetuksen saamista. Tämä ei kuitenkaan välttämättä edellytä opetuksen maksuttomuutta eikä nykymuotoista opintotukijärjestelmää, jos muulla tavoin huolehditaan siitä, että vähävaraisilla on tosiasiallinen mahdollisuus kouluttaa itseään. Julkinen valta luo edellytyksiä yksilön mahdollisuudelle kehittää itseään muun muassa siten, että se ylläpitää ja tukee kirjastoja, kansalais- ja työväenopistoja sekä kulttuuri- ja liikuntalaitoksia ja avustaa tieteen, taiteen ja liikunnan harjoittamista (HE 309/1993 vp, s. 63–65).

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallintonsen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

**Yliopistolain 3 §:n 1 momentin** mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista.

Yliopistolain 8 §:n 1 momentin mukaan korkeakoulututkintoon johtava opetus ja opiskelijoiden valintaan liittyvät valintakokeet ovat opiskelijalle maksuttomia, jollei tässä laissa toisin säädetä.

Pykälän perusteluiden mukaan säännös vastaa aiemman yliopistolain 8 §:ää, jonka perusteluiden mukaan maksuttomuuden piiriin kuuluu varsinaiseen tutkintoon kuuluvan opetuksen lisäksi sen edellyttämät tai siihen liittyvät tehtävät, kuten kuulustelut, arvioinnit, valinta- ja tasokokeet, opinnäytetöiden ohjaus ja tarkastus, opintoneuvonta, todistukset opintosuorituksista sekä tutkintotodistukset (HE 263/1996 vp). Nykyiseen pykälään otettiin selvyiden vuoksi säännös opiskelijoiden valintaan liittyvien valintakokeiden maksuttomuudesta (HE 7/2009 vp, s. 55).

Yliopistolain 30 §:n 1 momentin perusteella yliopistossa sovelletaan hallintolakia niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Yliopiston toiminnan julkisuuteen sovelletaan 2 momentin mukaan, mitä viranomaisien toiminnan julkisuudesta annetussa laissa säädetään lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun viranomaisen toiminnan julkisuudesta.

Yliopistolain 36 §:n 1 momentin mukaan opiskelijat ottaa yliopisto.



Saman pykälän 3 momentin mukaan yliopisto päättää opiskelijavalinnan perusteista. Hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan perusteella jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin. Samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita. Jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista rajoitetusti poiketa.

Viimeksi mainitun momentin perusteluiden (hallituksen esityksessä 33 §:n 2 mom.) mukaan säännöksen tarkoittamia erilaiseen koulutustaustaan liittyviä ryhmiä voivat muodostaa muun muassa ylioppilastutkinnon suorittaneet, ulkomailla kouluopintonsa suorittaneet, avoimen yliopiston opintoja suorittaneet ja erilaisiin muuntokoulutuksiin hakeutuneet. Sen sijaan hakijoita ei voida tällaisten ryhmien sisällä jakaa edelleen ryhmiin. Hakijoiden tasavertaista kohtelua edistävinä toimenpiteinä hallituksen esityksessä mainitaan aineistopohjaisten ja soveltuvuutta mittaavien pääsykokeiden kehittäminen, haku- ja pääsykoeaikataulujen tarkistaminen ja luettavan kirjallisuuden mitoittaminen. Hakijoiden yhdenvertaista kohtelua koskeva säännös ei kuitenkaan estä yliopistoja antamasta erilaisia painoarvoja eri vuosina suoritettujen ylioppilastutkintojen eri arvosanoille, kun painoarvot perustuvat ylioppilastutkinnon ainekohtaisiin ja todellisiin muutoksiin (HE 7/2009 vp, s. 66).

Edelleen hallituksen esityksen mukaan säännöksessä ei ehdotettu muutoksia aiemman yliopistolain 18 §:n 3 momentin sisältämiin hakijoiden yhdenvertaista kohtelua koskeviin säännöksiin (HE 7/2009 vp, s. 66). Kyseisen aiemman yliopistolain säännöksen perusteluiden mukaan perustuslaillisesta yhdenvertaisuusperiaatteesta johtuen yhdenvertaisuutta on pyrittävä toteuttamaan valintaperusteissa ja muissa valintaan vaikuttavissa järjestelyissä myös eri hakijaryhmien välillä. Hakijoiden ryhmittelyyn perustuvat valintamenettelyt eivät vaatavuudeltaan saa asettaa hakijoita eriarvoiseen asemaan ja valinnoissa hakijoita on verrattava yhtäläisin perustein (HE 10/2004 vp, s. 21).

Perustuslakivaliokunta totesi hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa, että kun ryhmät muodostuisivat aiemman koulutuksen perusteella, kyse ei ole suoranaisesti eri asemaan asettamisesta jonkin henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sen sijaan 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 syrjintäkielossa edellytettyä vaatimusta hyväksyttävän perusteen olemassaolosta (PeVL 19/2004 vp).

Samassa säännöksessä säädetyillä opiskelijavalinnan perusteilla tarkoitetaan oikeuskirjallisuuden mukaan kriteereitä ja menettelyjä, joiden mukaan päätetään, ketkä useista opintokelpoisista hakijoista yliopisto valitsee suorittamaan korkeakoulututkintoon

johtavia opintoja. Valintaperusteiden määrittely on välttämätöntä, kun koulutukseen ei voida ottaa kaikkia hakijoita ja opiskelijoiden määrää joudutaan tämän vuoksi rajoittamaan. Edelleen todetaan, että valintaperusteista on käytävä ilmi ainakin hakijoiden arvioinnin perusteet, arviointimenettely (esimerkiksi erilaiset valintakoheet, aineistotehtävät, haastattelut) ja hakijoiden paremmuusjärjestyksen määrytymisen kriteerit. Valintaperusteiden määrittelyssä on noudatettava tasapuolisia perusteita ja yliopistolain tarkempaa sääntelyä. Yhdenvertaisuuden ja avoimuuden toteuttamiseksi valintaperusteet on määriteltävä ennen kuin hakuaika opintoihin alkaa.<sup>2</sup>

Yliopistolain 36 a §:n 1 momentin pääsäännön mukaan tutkintoon johtavan koulutuksen opiskelijavalinta järjestetään korkeakoulujen yhteishakuna lukuun ottamatta valintaa jatkotutkintoon johtavaan koulutukseen. Yhteishaun toimittamisesta ja siihen liittyvistä menettelyistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Yliopistolain 36 b §:n 1 momentin mukaan yliopiston on yhteishaussa varattava osa opiskelupaikoista niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet Suomen koulutusjärjestelmän mukaista korkeakoulututkintoa eivätkä vastaanottaneet korkeakoulututkintoon johtavaa opiskelupaikkaa tai ovat ottaneet opiskelupaikan vastaan kevätlukukaudella 2014 tai sitä ennen alkaneesta koulutuksesta, mutta eivät ole suorittaneet korkeakoulututkintoa. Saman pykälän 4 momentin mukaan yliopiston tulee turvata asianmukainen mahdollisuus päästä koulutukseen myös korkeakoulututkinnon suorittaneille ja opiskelupaikan vastaanottaneille. Yliopiston tulee huolehtia siitä, että eri hakijaryhmiin kuuluvien mahdollisuudet opiskelupaikan saamiseen eivät muodostu hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta kohtuuttoman erilaisiksi. Kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan huomioon eri hakijaryhmiin kuuluvien osuus hakijoista, mahdollisuus siirtyä opintoihin muutoin kuin yhteishaun kautta sekä muut näihin rinnastettavat seikat.

Perustuslakivaliokunta arvioi pakollista kiintiösäännöstä seuraavasti (PeVL 50/2014 vp).

Yliopistojen perustuslaissa turvatus itsehallinnon piiriin kuuluu myös yliopistojen oikeus päättää opiskelijoiden ottamisesta sekä opiskelijavalinnan perusteista. Ensikertalaiskiintiön säätäminen yliopistoille pakolliseksi merkitsee rajoitusta yliopistojen mahdollisuuteen päättää itsenäisesti opiskelijavalinnan perusteista. Toisaalta rajoitusta lieventää se, että yliopistot saavat itsenäisesti päättää kiintiön suuruudesta ottaen kuitenkin huomioon perustuslakivaliokunnan asettaman edellytyksen, jonka mukaan kiintiöt eivät saa asettaa hakijoita kohtuuttomasti eri asemaan. Yliopistot voivat edelleen vapaasti määritellä muut opiskelijavalintakriteerit ja niiden puitteissa itsenäisesti valita opiskelijat yliopistoon. Kiintiösääntelyn tarkoitus on ollut nopeuttaa korkeakouluopintojen aloittamista ja turvata mahdollisimman monelle hakijalle opiskelupaikka. Nämä ovat perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan hyväksyttäviä perusteita eri asemaan asettamiselle

<sup>2</sup> Mäenpää Olli: Yliopistolaki (2009), s. 216.

opiskelijavalinnassa perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (ks. myös PeVL 23/2012 vp). Kun kiintiösäännös jätti yliopistoille ratkaisevan päätöksentekovallan opiskelijavalinnasta ja kiintiöiden suuruudesta, valiokunta katsoi, ettei sääntely ollut ongelmallinen myöskään perustuslain 123 §:n näkökulmasta.

Yliopistolain 48 §:n 1 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö ja yliopisto sopivat määrävuosiksi kerrallaan yliopiston toiminnalle asetettavista koulutus- ja tiedepolitiikan kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Yliopiston puolesta sopimuksen allekirjoittavat hallituksen puheenjohtaja ja rehtori.

Yliopistolain 90 §:n 1 momentin mukaan yliopistojen tulee valmiussuunnitelmin ja poikkeusoloissa tapahtuvan toiminnan etukäteisvalmisteluin sekä muin toimenpitein varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa sekä häiriö- ja erityistilanteissa. Varautumista valvoo 2 momentin mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö. Jos varautumisessa havaitaan puutteita, opetus- ja kulttuuriministeriö voi määrätä puutteiden korjaamisesta.

Pykälän perusteluiden (hallituksen esityksessä 87 §) mukaan säännös kattaa valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen lisäksi myös veloitteen varautua normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteisiin. Normaalioloissa tapahtuvalla varautumisella pyritään varmistamaan se, että korkeakoulun opetus ja tutkimus voi jatkaa mahdollisimman häiriöttömästi myös normaaliolojen erityistilanteissa ja poikkeusoloissa. Normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteita voivat olla esimerkiksi erilaiset luonnonkatastrofit, suuronnettomuudet tai vakavat tartuntatautiepidemiat (HE 7/2009 vp, s. 81–82).

**Korkeakoulujen yhteishausta annetun valtioneuvoston asetuksen (289/2019)** mukaan Opetushallitus vastaa korkeakoulujen yhteishakujen valtakunnallisesta toteutuksesta sekä koulutukseen hakeutumiseen ja valintaan liittyvän valtakunnallisen tiedotuksen järjestämisestä sekä valmistelee vuosittain yhdessä korkeakoulujen kanssa yhteishakujen aikataulun, jonka opetus- ja kulttuuriministeriö vahvistaa. Korkeakoulut puolestaan huolehtivat hakukohteisiinsa liittyvästä tiedotuksesta ja hakijoiden neuvonnasta.

**Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1** momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

**Hallintolain** 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Pykälän perusteluissa (HE 72/2002 vp) todetaan suhteellisuusperiaatteesta ja luottamuksensuojasta muun muassa seuraavaa.

Suhteellisuusperiaatteen keskeisenä sisältönä on, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Toisin sanoen viranomaisen toimen on oltava asianmukainen, tarpeellinen ja oikein mitoitettu sen tavoitteen kannalta, johon kysymyksessä olevalla toimella pyritään. Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoitaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus. Suhteellisuusperiaatteella on yleisempää merkitystä hallintotoiminnassa. Periaatteen soveltamisessa voi olla kysymys yleensäkin minkä tahansa viranomaistoimen arvioimisesta sen kohteen oikeuksien tai edun kannalta.

Luottamuksensuojaperiaate puolestaan merkitsee ennen muuta yksilön suojaa julkista valtaa vastaan. Luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Periaatteen soveltamisessa on kysymys siitä, millä edellytyksillä yksityinen oikeussubjekti voi luottaa julkista valtaa käyttäen tehdyn päätöksen pysyvyyteen ja minkälainen turva tällä on viranomaisten toiminnan odottamattomia muutoksia vastaan. Luottamuksensuojan periaate rajoittaa edunsvovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan.

Luottamuksen suojaaminen on rajoitettu koskemaan oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Tämä edellyttää, että suojaamisen kohteena olevat odotukset voidaan perustaa viime kädessä johonkin oikeusjärjestyksen kokonaisuuden keskeisistä ainesosista, joita ovat lainsäädäntö, yleiset oikeusperiaatteet ja kansainväliset sopimukset. Yleisten oikeusperiaatteiden huomiointamisella ei kuitenkaan tarkoiteta sitä, että oikeutettu odotus

voisi perustua esimerkiksi oikeusteoriaan, vaan kysymys on niistä yleisistä periaatteista, joiden pohjalle Suomen oikeusjärjestys rakentuu.

Yksityisen tietoinen lainvastainen menettely tai se, että oikeustilan muutos on ollut ennakoitavissa, eivät oikeuttaisi suojaamisen arvoiseen luottamukseen. Edellytyksenä siis olisi, ettei päätös perustu asianosaisen antamiin virheellisiin tai olennaisesti puutteellisiin tietoihin. Oikeutettuna odotuksena ei pidetä myöskään pelkkiä oletettuja taloudellisia odotuksia. Näin esimerkiksi viranomaisien esittämät käsitykset tai lupaukset hallinnon asiakkaille eivät saa aikaan sellaista oikeudellisesti perusteltua odotusta, johon voitaisiin vedota. Luottamuksen suojan arviointi perustuu viime kädessä tapauskohtaiseen harkintaan, jossa yksityisen luottamusta tulee punnita suhteessa julkiseen etuun.

Oikeuskirjallisuudessa todetaan suhteellisuusperiaatteesta muun muassa seuraavaa:

Toimen on ensinnäkin oltava hallinnon kannalta asianmukainen ja tehokas sekä sopiva suhteessa perusteltuun tavoitteeseen tai päämäärään, jota sillä pyritään toteuttamaan. Toiseksi toimen tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä on arvioitava erityisesti sen kohteen etujen ja oikeuksien kannalta. Kolmanneksi periaate edellyttää viranomaisen toimien oikeasuhtaisuutta. Jos toimiin sisältyy rajoittavia tai muuten negatiivisia vaikutuksia, ne eivät saa sisältää enempää yksityisen oikeuksien rajoituksia tai yksityiseen kohdistuvaa pakkoa kuin on välttämätöntä toimenpiteen tavoitteiden saavuttamiseksi. Käytännössä tämä merkitsee erityisesti, että viranomaisen käyttämien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden ja että niistä on valittava vähiten rajoittava tai oikeuksiin puuttuva. Toisaalta myöskään myönnettävät edut tai oikeudet eivät saa olla suhteettomia.<sup>3</sup>

Oikeuskirjallisuudessa todetaan luottamuksensuojasta muun muassa seuraavaa:

Luottamuksensuoja on kiinteästi sidoksissa oikeusvarmuuden periaatteeseen ja erityisesti oikeudellisen jatkuvuuden ja viranomaistoiminnan jatkuvuuden vaatimuksiin. Julkisoikeudessa periaate on yhteydessä oikeusvoimaan, viranomaisten päätösten pysyvyyteen, taannehtivuuskieltoon ja vilpittömän mielen suojaan. Luottamuksensuojan käsitteelliseen perusmalliin voidaan katsoa kuuluvan luottamusvaatimus, siihen perustuva toiminta, toiminnan suojaamisenarvoisuus ja intressipunninta. Luottamusvaatimus tarkoittaa perusteltua viranomaistoimintaan kohdistuvaa odotusta. Henkilö voi perustellusti odottaa viranomaisen käyttäytyvän määrättyllä tavalla. Luottamusvaatimus ei kuitenkaan ole perusteltua, mikäli oikeustilan muutos on ollut kohtuudella ennakoitavissa. Viranomaisen esittämät yleisluonteiset käsitykset eivät yleensä tue luottamusvaatimusta. Hallinnolliset yleisohjeet voivat kuitenkin sinänsä olla luottamusvaatimuksen perusteena, samoin

<sup>3</sup> Ks. Mäenpää Olli: *Julkisoikeus* (2017), s. 161–162.

viranomaisen antama yleinen informaatio. Myös viranomaisen asiakkaalle antamat neuvot voivat vastaavasti sitoa viranomaista. Toisena edellytyksenä on todettu, että henkilön on pitänyt tämän pohjalta ryhtyä toimiin tai jättää tekemättä jotakin siten, että peruuttaminen ei enää ole mahdollista ilman haitallisia seuraamuksia. Kolmanneksi luottamuksen on oltava suojaamisen arvoinen. Lainvastaista toimintaa oikeusjärjestys ei lähtökohtaisesti suojaa, ja myös asianosaisen vilppi poistaa suojantarpeen. Mikäli edellä selostetut edellytykset ovat täyttyneet, viranomainen arvioi tapauskohtaisesti intressipunninnalla, onko henkilön luottamusta aiheellista suojata vai onko viranomaisen toiminnan intressi sittenkin painavampi. Viranomaisen toimintaa ja sen muutoksia tarkasteltaessa keskeisiä ovat ne perusteet, joita viranomainen on esittänyt toimintalinjansa tueksi.<sup>4</sup>

Edelleen oikeuskirjallisuudessa todetaan, että luottamuksensuojan tavoitteena ei ole muodostaa saavutettuja oikeuksia sen paremmin kuin pysyttää kerran tehtyä hallintopäätöstä täysin muuttumattomaksi. Siten viranomainen voi perustellusta syystä esimerkiksi muuttaa vakiintunutta ratkaisukäytäntöään. Toisaalta myönnetty lupa tai etuus voidaan myös peruuttaa tai sitä voidaan muuttaa, jos tällaiselle päätökselle on lainmukaiset perusteet.<sup>5</sup>

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentissa.

Hallintolain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Hallintolain 31 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.

**Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 20 §:n 2 momentin** mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa.

**Digitaalisten palveluiden tarjoamisesta annetun lain 4 §:n 1 momentin** mukaan viranomaisen on suunniteltava ja ylläpidettävä digitaaliset palvelunsa siten, että niiden tietoturvasuus, tietosuoja,

<sup>4</sup> Ks. Kulla Heikki: Hallintomenettelyn perusteet (2015), s. 109, 112 ja 113. Oikeuskäytännössä korkein hallinto-oikeus on korostanut, että luottamuksensuoja edellyttää päätöksellä tavoiteltujen julkisten etujen ja siitä yksityiselle aiheutuvien haitallisten seurausten punnintaa (ks. esim. KHO 2016:178 ja KHO 2016:179).

<sup>5</sup> Mäenpää Olli: Julkisoikeus (2017), s. 169.

löydettävyys ja helppokäyttöisyys on varmistettu. Lisäksi viranomaisen on varmistettava digitaalisten palvelujensa yhteensopivuus yleisesti käytettyjen ohjelmistojen ja tietoliikenneyhteyksien kanssa. Lain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on julkaistava digitaalisessa palvelussa yhteystieto, josta jokaisella on mahdollisuus saada neuvoja viranomaisen digitaalisen palvelun käyttämiseksi.

**Valmiuslain** 3 §:n 5 kohdan nojalla vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti on tämän lain mukaan poikkeusolo.

#### 4.2.2 Vuoden 2020 opiskelijavalintaa koskevaa hallinto-oikeuskäytäntöä

Hallinto-oikeuksiin tehdyissä valituksissa on vedottu valitusperusteina muun muassa

- etäkokeena järjestetyssä valintakokeessa ilmenneeseen vilppiin ja teknisiin ongelmiin
- todistusvalinnan avaamiseen myös ei-ensikertalaisille
- siihen, että toisen vaiheen valintakokeessa lääketieteen tutkinto-ohjelman todistusvalinnan perusteita muutettiin siten, että todistusvalinnalla valittiin 75 prosenttia hakijoista aiemman 51 prosentin sijasta
- siihen, että todistusvalinnassa muutettiin ensikertalaisten kiintiötä siten, että 65 prosenttia todistusvalinnan paikoista oli varattu ensikertalaisille ylioppilaille (valittaja ei pitänyt tasapuolisena sitä, että ei-ensikertalaisille ylioppilaille oli varattu enemmän aloituspaikkoja kuin ensikertalaisille ammattikoululaisille ja että ensikertalaisuutta ei huomioida ammattikoululaisten kohdalla)
- valintakokeen ensimmäisen ja toisen vaiheen pisteytysten suhteeseen ja painotuksiin lopullisessa valinnassa (kauppakorkeakoulujen valintakokeen ns. 20 %:n sääntö, oikeustieteellisen alan valintaperuste, jonka mukaan hakijan on tullut saada valintakokeen toisesta vaiheesta vähintään puolet pisteistä).

Yksikään edellä mainituista valitusperusteista ei johtanut opiskelijavalintapäätöksen muuttumiseen eikä valintaperusteita pidetty lainvastaisina niin, että päätökset olisi tullut kumota.

Turun hallinto-oikeus toteaa päätöksessään 1.3.2021 dnro 20163/03.04.04.04.02/2020 muun muassa, että

- valintakokeiden järjestämiselle sähköisesti etänä ei ole lainsäädännöllistä estettä, joten yliopisto on voinut päättää järjestää tällaisen valintakokeen
- valintaperusteiden muuttamisen jälkeen kaikilla hakijaryhmillä on ollut riittävän hyvä ja tasapuolinen mahdollisuus tulla valituksi eikä minkään hakijaryhmän mahdollisuuksia ole kohtuuttomasti vaikeutettu
- se seikka, että joku hakija on mahdollisesti voinut toimia valintakokeessa vilpillisesti, ei merkitse sitä, että valittajalle olisi tullut myöntää opiskelupaikka.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus toteaa päätöksessään 17.3.2021 dnro 01445/20/1305 muun muassa, että

- jokainen valintakokeeseen osallistunut hakija on valintakoetta koskevien ohjeiden mukaan ollut itse vastuussa siitä, että hänellä on käytössään valintakoepäivänä valintakoejärjestelmän vaatimukset täyttävä tietokone
- tietokonetta koskevat vaatimukset on määritelty hakijoiden käytettävissä olleissa ohjeissa yksityiskohtaisesti ja selkeästi
- koeajan menetys oli johtunut valittajan vastuulle kuuluneesta seikasta, joten valittajaa ei ollut tällä perusteella kohdeltu opiskelijavalinnassa yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti tai muutoinkaan lainvastaisesti
- valintakokeen ensimmäisen vaiheen järjestämiseen etäkokeena on ollut pakottava syy ja koejärjestelyillä kokonaisuudessaan on pyritty estämään mahdollisen vilpin vaikutuksia opiskelijavalinnan lopputulokseen, minkä vuoksi päätöstä ei ollut kumottava myöskään valittajan esittämän vilppiä koskevan valitusperusteen vuoksi.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on päätöksessään 23.2.2021 dnro 01484/20/1305 arvioinut oikeustieteellisen alan yhteisvalintaa koskevaa valintaperustetta, jonka mukaan hakijan on tullut saada valintakokeen toisesta vaiheesta vähintään puolet pisteistä voidakseen tulla hyväksytyksi. Lisäksi hallinto-oikeus otti kantaa koeajan riittävyteen. Hallinto-oikeus toteaa muun muassa, että

- kun valittaja ei ollut täyttänyt kyseistä valintaperusteiden mukaista hyväksytyn suorituksen edellytystä, ei asiassa ollut merkitystä valittajan valintakokeesta saamien pisteiden yhteismäärällä
- kyseinen toisen vaiheen vähimmäispistemäärää koskeva edellytys oli valintakoeperusteiden mukaan ehdoton ja yksiselitteinen edellytys sille, että hakija voi tulla hyväksytyksi opiskelijaksi
- valintaperusteet oli ennalta määritelty ja niitä oli sovellettu jokaiseen hakijaan yhdenvertaisesti
- toisen vaiheen pisterajan noudattaminen ei ollut valittajan kannalta kohtuutonta eikä vastoin yhdenvertaisuusperiaatetta.
- koeaika oli ollut kaikille kokeeseen osallistuneille sama lukuun ottamatta niitä hakijoita, joille oli hakemuksesta myönnetty lisäaikaa kokeen suorittamiseen
- ottaen huomioon, että kaikkia kokeeseen osallistujia oli näiltä osin kohdeltu yhdenvertaisesti, valittajan koevastauksia ei voitu tulkita hänelle myönteisellä tavalla pelkästään sillä perusteella, että valittaja ei ollut ehtinyt vastaamaan koeajan puitteissa kaikkiin tehtäviin.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeus on päätöksessään 9.4.2021 dnro 20089/03.04.04.02/2020 arvioinut kauppakorkeakoulujen valintakokeen ns. 20 %:n sääntöä. Tämän valintaperusteen mukaan valintakoevalinnan valintajärjestys määräytyi valintakoe pisteiden perusteella siten, että valintakokeen ensimmäisen vaiheen perusteella hakija etenee toiseen vaiheeseen. Lopullinen valintajärjestys määräytyi valintakokeen toisen vaiheen valintakoe pisteiden perusteella. Tullakseen valituksi hakijan pistemäärä kokeen toisessa vaiheessa sai olla enintään 20 prosenttia ensimmäistä vaihetta heikompi.



Hallinto-oikeus totesi muun muassa, että

- kyseinen ensimmäisen ja toisen vaiheen koetulokset toisiinsa sitova 20 prosentin sääntö oli valintakoeperusteiden mukaan ehdoton ja yksiselitteinen edellytys sille, että hakija voi tulla hyväksytyksi opiskelijaksi
- valintaperusteet oli ennalta määritelty ja niitä oli sovellettu jokaiseen hakijaan yhdenvertaisesti
- 20 prosentin säännöllä oli pyritty valintakoeilpin ehkäisemiseen ottamalla huomioon ensimmäisen ja toisen valintakoesuorituksen osaamistason vaihtelu
- säännön käyttämiselle on ollut olosuhteet huomioon ottaen hyväksyttävä peruste
- 20 prosentin säännön noudattaminen ei ollut vastoin yhdenvertaisuusperiaatetta
- valintaperusteet eivät ole olleet valituksessa esitetyin perustein syrjiviä eivätkä siten yhdenvertaisuuslain, yliopistolain ja Suomen perustuslain vastaisia.

Pohjois-Suomen hallinto-oikeuden päätös 13.4.2021 dnro 01461/20/1305 liittyy niin ikään valintakokeiden kaksivaiheisuuteen. Hallinto-oikeus toteaa muun muassa, että lääketieteen yhteisvalintaa koskevien valintaperusteiden mukaan valintakoe toteutetaan kaksivaiheisena, jossa ensimmäinen vaihe toteutetaan sähköisenä etäkokeena. Valintaperusteiden mukaan toiseen vaiheeseen valitaan kaksi kertaa valintakoevalinnan aloituspaikkojen mukainen määrä hakijoita. Valinta tehdään ensimmäisen vaiheen valintakokeessa saavutetun pistemäärän perusteella. Koska valittaja ei ollut saavuttanut valintakokeen ensimmäisessä vaiheessa alinta hyväksytyä pistemäärää, ei hänellä ollut oikeutta osallistua valintaperusteiden mukaan valintakokeen toiseen vaiheeseen.

Turun hallinto-oikeus on päätöksessään 3.3.2021 dnro 20161/03.04.04.02/2020 arvioinut opiskelijavalintamenettelyä luottamuksensuojan näkökulmasta ja todennut, että valittaja ei ollut alun perin tiedekuntaan hyväksytyjen joukossa eikä hän myöskään ollut saanut myönteistä opiskelijavalintapäätöstä. Siten valittajalle ei ollut voinut muodostua suojattavaa luottamusta. Tapaustiedot ovat seuraavat.

Valittaja ei ollut tiedekuntaan valittujen joukossa. Yliopisto ilmoitti pari päivää myöhemmin, että valintakokeen toisen vaiheen pisteytyksessä oli havaittu virhe, joka koski suurta osaa toisen vaiheen hakijoista. Virhe korjattiin oikaisemalla opiskelijavalintapäätöstä. Opiskelupaikasta jo tiedon saaneet säilyttivät paikkansa. Virheen korjaaminen johti siihen, että jokaiseen yhteisvalinnan hakukohteeseen otetaan ilmoitettua enemmän uusia opiskelijoita ja eri hakukohteiden pisterajat tulivat muuttumaan. Aiemman päätöksen mukaisen valintalaskennan ja sen jälkeen tehdyn sijoittelun mukaisesti osa hakijoista oli ehtinyt saada tiedon hyväksytyksi tulemisesta, vaikka uuden valintalaskennan ja sijoittelun mukaisesti heidän pisteensä eivät enää olisi riittäneet opiskelupaikan

saamiseen. Hakijat eivät kuitenkaan menettäneet opiskelupaikkaansa, josta olivat jo saaneet tiedon. Valittajan pisteet eivät ensimmäisen päätöksen eivätkä sitä korjaavan päätöksen perusteella olleet riittäneet valintaan. Hänelle ei myöskään ollut annettu virheellisesti päätöstä hyväksymisestä ensimmäisessä vaiheessa, minkä perusteella sellaiset hakijat, joille tällainen päätös oli annettu, oli niin ikään hyväksytty opiskelijaksi heille valinnasta syntyneen luottamuksen suojaamiseksi.

#### 4.2.3 Muuta aineistoa

Yhdenvertaisuusvaltuutettu on keväällä 2020 selvittänyt Helsingin yliopiston osalta ennen vuotta 2006 reaalikokeen tehneiden asemaa muutettujen valintaperusteiden mukaisessa psykologian yhteisvalinnassa mahdollisen yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitetun välillisen syrjinnän (ikä, ylioppilastutkinnon suoritusvuosi) kannalta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on 27.5.2020 antanut lausunnon VVTDno-2020-364, jossa todetaan muun muassa seuraavaa:

”Selvitys ja etenkin sen tausta-aineistona lähetetty raportti poikkeusolojen järjestelyiden perusteluista ja seurausten arvioinnista antavat kattavan kuvan eri valintavaihtoehtojen vaikutuksista valittaviin henkilöihin. Valintakriteerien muuttaminen vaikuttaa aina jossain määrin siihen, ketkä tulevat valituksi. Mikäli tällaisen muutoksen vuoksi jokin hakijajoukko joutuu epäedulliseen asemaan kielletyn syrjintäperusteen nojalla, kyseessä voi olla yhdenvertaisuuslain kieltämä syrjintä. Raportti eri vaihtoehtojen seurausten arvioinnista osoittaa, että vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa opiskelijavalinta poikkeusoloissa on arvioitu. --- Valintakoevalinnan kiintiötä on pienennetty, mutta kiintiön pienentämisen vaikutusta ennen vuotta 2006 kirjoittaneisiin on osittain pyritty minimoimaan poistamalla valintakoevalinnasta ensikertalaiskiintiö. --- Yhdenvertaisuusvaltuutettu katsoo, että poikkeusoloissa tehdyt muutokset opiskelijavalinnan kiintiöihin ja kriteereihin on tehty perusteellisen harkinnan jälkeen. Pyrkimyksenä on ollut minimoida muutosten negatiiviset vaikutukset hakijoiden yhdenvertaisuuteen. Selvityksessä osoitetaan toimenpiteille hyväksyttävä tavoite ja keinojen asianmukaisuus. Vaikka muutokset on tehty hakijoiden yhdenvertaisuus huomioiden, yksittäinen hakija voi kuitenkin joutua epäedulliseen asemaan valintakiintiöiden ja kriteerien muutosten vuoksi. Tämä koskee erityisesti ensimmäisten joukossa ilman opiskelupaikkaa tai pääsyä valintakokeen toiseen vaiheeseen jääviä hakijoita. Selvityksen perusteella yhdenvertaisuusvaltuutettu ei jatka asian arvioimista yhdenvertaisuuslain kieltämänä syrjintänä.”

Asiakirjoista ilmenee, että alkuperäisten valintaperusteiden mukaan todistusvalinta oli varattu yksinomaan ensikertalaisille. Koska todistusvalinnan osuutta jouduttiin nostamaan, osa todistusvalinnan paikoista avattiin myös muille kuin ensikertalaisille. Valintakoeikiintiöstä poistettiin ensikertalaisille hakijoille varatut paikat, koska ylioppilastutkinnon myöhemmin suorittaneista suurempi osa on ensikertalaisia hakijoita kuin ennen vuotta 2006

ylioppilastutkinnon suorittaneista.

### 4.3 Opiskelijavalintaperusteiden muutosten syyt

Alkuperäisten valintaperusteiden mukaiset valintakokeet oli ollut tarkoitus järjestää 18.5. ja 5.6.2020 välillä.

Alkuperäisen aikataulun vahvistamisen jälkeen maailmanlaajuinen COVID-19-epidemia asetti yleisesti ottaen myös suomalaisen yhteiskunnan ja viranomaistoiminnan kuitenkin ennennäkemättömään tilanteeseen. Tilanne eteni nopeasti, ja vakavien uhkien torjunta edellytti viranomaisilta ripeitä toimenpiteitä väestön hengen ja terveyden suojelemiseksi. Viranomaisille jäi hyvin niukasti aikaa epidemian edellyttämien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Päätöksiä oli myös tehtävä tilanteessa, jossa tutkimustieto sairaudesta ja sen leviämisestä oli vähäistä ja puutteellista. Viranomaisilta edellytettiin myös ohjaavia linjauksia ja toimenpiteitä nopealla aikataululla. Edelleen viranomaisilta edellytettiin toiminnassaan perusoikeuksien rajoittamisen edellytysten arviointia sekä vaativaa punnintaa eri perusoikeuksien välillä. Viranomaisilla oli tehtävässään tässäkin tilanteessa käytössään vain lakiin perustuvat toimivaltuudet, vaikka monet muut keinot olisivat voineet olla tehokkaita epidemian torjumiseksi.

Käytettävissä olleista asiakirjoista ilmenee, että THL:n asiantuntijat olivat huhtikuussa 2020 todenneet koronaepidemiatilanteeseen liittyen, että muut valintaprosessit olisi pohdittava tarkkaan ennen kuin päädytään fyysiseen valintakokeeseen. Yliopistot olivat koronaepidemian vuoksi päätyneet siihen, että valintakokeiden järjestäminen aiemmin päätetyllä tavalla ei ole terveys- ja turvallisuuskohdat huomioon ottaen pääsääntöisesti mahdollista. Syynä tähän olivat mm. pandemia-tilanteen vakavuus, riskiryhmien luotettavan tunnistamisen vaikeus sekä liikkumisen ja koetilanteen turvallisuuden varmistamiseen liittyvät riskit. Mikäli alkuperäisissä suunnitelmissa olisi pysytty, yliopistot olisivat järjestäneet yhteensä noin 250 valintakoetta, joihin olisi osallistunut kymmeniä tuhansia hakijoita. Tämä olisi tarkoittanut suurten massojen liikkumista ja eri alueilta saapuvien ihmisten kohtaamisia.

Edellä todetun perusteella yliopistot olivat hengen ja terveyden suojelemisenäkökohtia painottaen muuttaneet valintaperusteitaan ja tehneet viimeistään 30.4.2020 päätökset siitä, miten kevään 2020 opiskelijavalinnat tullaan toteuttamaan. Tehdyt ratkaisut vaihtelivat alakohtaisesti. Isoja ihmismääriä kokoavista fyysisistä valintakokeista oli luovuttu, ja perinteisiä valintakokeita oli päätetty korvata muun muassa sähköisillä etänä suoritettavilla valintakokeilla, suullisilla kokeilla, palautettavilla tehtävillä ja todistusvalinnan laajentamisella.

Koska koronavirusepidemian etenemisestä ja kestosta ei ole ollut saatavissa yksiselitteistä tietoa, ei valintakokeiden siirtämistä myöhemmään ajankohtaan ollut pidetty realistisena vaihtoehtona eri toimintamalleja pohdittaessa. Valintaperusteiden muutoksilla, kuten koekiintiön pienentämisellä ja kaksivaiheisella valinnalla, oli pyritty ja pystytty vähentämään fyysisiin kokeisiin kutsuttavien määrää murto-osaan

lähtötilanteesta. Yliopistot valmistautuivat koetilaisuuksiin tarkoin turvajärjestelyin ja yhteistyössä muun muassa THL:n asiantuntijoiden kanssa.

Valintakokeet ovat olleet pääosin kaksivaiheisia, jolloin ensimmäinen vaihe karsii siinä parhaiten menestyneet hakijat toiseen vaiheeseen. Karsintavaihe toteutettiin pääsääntöisesti etäjärjestelyin sähköisellä alustalla. Toinen vaihe toteutettiin joko etäjärjestelyin tai pieninä, kampuksella suoritettavina koetilaisuuksina.

#### 4.4 Todistusvalinnan ja valintakoevalinnan osuuksien muutokset eräillä aloilla

Yhteisvalinnan muutoksissa aloilla, joista kanteluita erityisesti tehtiin, on ollut yleisesti ottaen kyse erityisesti todistusvalinnan osuuden kasvattamisesta ja valintakoevalinnan osuuden pienentämisestä. Olen asian hahmottamiseksi ja viitekehysten konkretisoimiseksi erikseen selvittänyt todistusvalinnan osuuden kasvattamista ja sen perusteita kanteluissa esiin nostetuilta aloilta. Käytettävissäni olleista asiakirjoista ilmenee muun muassa seuraavaa.

**Lääketieteessä** aloituspaikoista täytettiin 75 % todistusvalinnalla aiemmin ilmoitetun 51 %:n sijaan. Todistusvalinnan aloituspaikoista varattiin 65 % ensimmäistä korkeakoulupaikkaa hakeville aiemman 100 %:n sijasta. Todistusvalinnassa täytettävien aloituspaikkojen jälkeen jäljellä olevat aloituspaikat eli 25 % paikoista täytettiin valintakoevalinnassa aiemmin päätetyn 49 %:n sijaan. Ensikertalaisille ei varattu valintakoevalinnassa erikseen aloituspaikkoja. Ensikertalaisuus ei sulkenut mahdollisuutta tulla valituksi valintakoevalinnassa. Todistusvalinnassa otettiin huomioon kaikki todistusvalinnassa hakukelpoiset hakijat. Jos hakija tuli hyväksytyksi todistusvalinnassa ylimpään yhteisvalinnan hakukohteeseensa, hän ei voinut osallistua valintakokeeseen. Valintakoevalinnassa valituksi voi tulla hakukelpoisuuden edellytykset täyttävä hakija.

**Kauppateieteessä** oli käytössä kolme valintaväylää. Todistusvalinta, jonka osuus valinnasta oli 60 %, säilyi ennallaan. Tässä valintaväylässä todistuspisteytys, matematiikan kynnysehto ja minimipistemäärä pysyivät ennallaan. Kiintiö oli varattu vain ensikertalaisille. Uutena todistusvalintana otettiin käyttöön valintatapajono, jonka laajuus vaihteli hakukohteittain (10–30 %). Tässä todistuspisteytys oli sama kuin edellisessä todistusvalinnassa, mutta ilman kynnysehtoa ja vähimmäispistemäärää. Tämä valintaryhmä otti huomioon myös hakijat, jotka eivät aikaisemmin voineet tulla valituksi todistuksen perusteella vaan ainoastaan valintakokeella. Ensikertalaisuuskiintiö oli noin 5 %. Tämän uuden todistusvalinnan aloituspaikat otettiin valintakoevalinnan paikoista. Kolmas valintaväylä oli valintakoevalinta, jossa valintatavan laajuus vaihteli niin ikään hakukohteittain (10–30 %). Tässä valintaväylässä ensikertalaisuuskiintiö oli noin 5 %.

**Psykologiassa** uusia opiskelijoita otettiin kolmella eri valintatavalla. Hakija huomioitiin automaattisesti kaikissa niissä valintatavoissa, joihin hänen koulutustaustansa soveltuu. Ensikertalaisuuskiintiön koko pysyi kokonaisuudessaan samana eli se oli 70 % kaikista aloituspaikoista.

Todistusvalinnan osuutta aloituspaikoista nostettiin 70 %:iin aiemmin ilmoitetusta 60 %:sta. Tämän lisäksi todistusvalinnassa huomioitiin myös muut kuin ensikertalaiset hakijat. Uutena valintaväylänä psykologian ainereaalivalinnalla täytettiin 23 % aloituspaikoista. Valintakokeen perusteella aloituspaikoista täytettiin 7 %.

**Kasvatustieteessä** alkuperäisten valintaperusteiden mukaan hakijoista oli ollut tarkoitus valita 60 % todistusvalinnalla ja 40 % kokeen perusteella, muutosten jälkeen osuudet olivat 80 % ja 20 %.

**Oikeusnotaarikoulutukseen** valinnassa (Åbo Akademi) oli alun perin ollut tarkoitus valita yhdeksän opiskelijaa ylioppilastodistuksen ja 13 opiskelijaa valintakokeen perusteella. Yksi paikka oli varattu avointa väylää varten. Muutoksen jälkeen 90 % valittiin ylioppilastodistuksen perusteella ja loput yleisen kaksiosaisen kokeen perusteella. Lisäksi avoimen väylän kautta täytettävänä oli yksi aloituspaikka.

Yliopistojen selvityksessä on yhteenvetona todettu todistusvalinnan osuuden kasvattamisesta muun muassa, että todistusvalinnalla otettavien määrän nostaminen on ollut hakupainekohteissa paras käytettävissä oleva vaihtoehto valintojen toteuttamiseen siten, että valintakokeella otettavien määrä voidaan luotettavasti arvioida etäkokeella. Selvityksen mukaan todistusvalinta on kohdistunut yhteen hakijaryhmään eli ylioppilastutkinnon tai siihen rinnastettavan tutkinnon suorittaneisiin. Edelleen todetaan, että sitä ei ollut pidetty mahdollisena, että valinnan lopullinen tulos olisi riippunut yksinomaan sellaisesta etävalintakokeesta, jossa ei ole mahdollista varmistua kokeen todellisesta suorittajasta eikä siitä, ettei kokeen suorittaja käytä hyväkseen ei-sallittuja apukeinoja. Valintaperusteiden muuttamisen pohjaksi valittiin malli, jossa todistusvalinnan osuutta voidaan kasvattaa, jos se on välttämätöntä, mutta kaikille hakukelpoisille hakijoille tarjotaan jokin valintamenettely ja ylioppilashakijoille todistusvalinnan lisäksi jokin muu menettely, jos sellainen sisältyi alkuperäisiin valintaperusteisiin. Kaikille aloille yhdenmukaista ratkaisua ei ollut mahdollista valita alojen sisällöllisten ja hakijamääriin liittyvien erojen takia.

#### 4.5 Valintaperusteiden muutoksen tarpeellisuuden ja eri vaihtoehtojen selvittäminen

Päätökset opiskelijoiden ottamisesta ja valintaperusteiden määrittelystä, kuten valittavien opiskelijoiden määrästä, ylioppilastodistusten pisteyttämisestä, todistusvalinnan osuudesta ja valintakokeiden järjestämisen tavoista, kuuluvat yliopistojen yksinomaiseen itsehallinnolliseen päätösvaltaan. Yliopistot voivat erityisiä kieli- ja ensikertalaiskiintiösääntelyn asettamia vaatimuksia lukuun ottamatta varsin vapaasti määrittellä opiskelijavalintaperusteet ja niiden puitteissa itsenäisesti valita opiskelijat yliopistoon.

Koko yhteiskuntaan laajasti vaikuttaneen pandemiatilanteen vuoksi opiskelijavalinnan uudelleenarvioiminen tuli ajankohtaiseksi. Kyse oli esimerkiksi sen selvittämisestä ja punninnasta, voidaanko opiskelijavalinnat järjestää alkuperäisessä aikataulussa alkuperäisin tai muuten valintaperustein taikka siirtää valinnat järjestettäväksi myöhemmin alkuperäisin tai muutetuin valintaperustein.

Olennaista on siten ensinnäkin se, onko omaksuttuun toimintamalliin päädytty hallintolain edellyttämällä tavalla riittävä selvittämisen jälkeen. Harkinnan sisältöön eli päätöksen lopputulokseen puolestaan vaikuttavat erityisesti tässä tapauksessa lähtökohtaisesti luottamuksensuoja, yhdenvertaisuus ja suhteellisuus, joita tarkastelen erikseen jaksoissa 4.6–4.8.

Asiakirjoista ilmenee yliopistojen seuranneen epidemiatilanteen kehittymistä ja ennusteita epidemian todennäköisestä kehityksestä. Samoin oli seurattu koko ajan tarkentuvaa tietoa viruksen tartuntatavoista. Asiaa oli valmistellut yliopistojen opintohallinnon yhteistyöverkoston opiskelijavalinnan pandemiatyöryhmä, johon kuului edustaja jokaisesta yliopistosta. Se oli laatinut valintojen toteuttamisesta skenaariorioita, joita oli arvioitu oikeudelliselta kannalta, terveys- ja turvallisuusriskien kannalta ja käytännön toteutuskelpoisuuden kannalta. Erityisesti fyysisten valintakokeiden toteuttamisen turvallisuuskysymyksiä oli valmistellut turvallisuusryhmä, jossa oli usean yliopiston turvallisuuspäälliköitä ja isojen yhteisvalintojen koordinaattoreita. Oikeudelliseen arviointiin osallistuivat yliopistojen lakimiehet.

Edelleen asiakirjoista ilmenee, että kokeiden järjestämisen turvallisuustekijöitä (mm. oireisena kokeeseen tulevat, henkilökunnan suojaus, ohjaaminen ja jonottaminen turvallisesti, vastauspapereiden kontaminoituminen) oli käsitelty myös yliopistojen omien asiantuntijoiden kanssa. Valmistelussa oli työstetty useita eri malleja ja niiden yhdistelmiä, joihin sisältyi monia kanteluissakin esitettyjä vaihtoehtoja. Myös sitä mahdollisuutta oli arvioitu, että pandemiatilanne mahdollisesti kehittyi niin vaikeaksi, että fyysisten kokeiden toteutus aiottuna tai myöhempänä ajankohtana olisi kokonaan estynyt viranomais määräysten takia.

Päätöstä tehtäessä oli siten arvioitu myös kanteluissa esiin nostettuja vaihtoehtoja ja todettu, että mahdollisina muina suorituspaikkoina mainitut peruskoulut ja lukiot oli suljettu aluehallintovirastojen päätöksin. Todistusvalinnalla otettavien nimien julkistaminen ennen valintakokeita olisi taas hakupainekohteissa vähentänyt fyysisiin valintakokeisiin osallistuvien määrää merkityksettömän vähän, koska näillä aloilla hakijoita on monikymmenkertainen määrä suhteessa opiskelupaikkoihin. Valintakokeiden siirtäminen myöhempään ajankohtaan puolestaan oli karsiutunut vaihtoehtoista ensisijaisesti pandemiariskien takia, mutta huomioon oli otettu saadun selvityksen mukaan myös, että valintakokeiden siirtäminen huomattavasti myöhemmäksi olisi merkinnyt opintojen aloittamista vasta tammikuussa. Ylimääräistä puolta välivuotta ei ollut pidetty hakijoiden edun mukaisena. Yliopistoille olisi myös ollut äärimmäisen haastavaa järjestää opinnot monena vuonna kahdelle erilliselle vuosikurssille saman lukuvuoden aikana ja riski sille olisi kasvanut, ettei opintojen sujuvaa etenemistä olisi pystytty tarjoamaan kaikille opiskelijoille.

Myös sähköisen etävalintakokeen järjestämisen edellytyksiä oli selvitetty ja havaittu, että etävalintakokekäyttöön oli suositeltavissa viisi käytössä olevaa järjestelmää: ammattikorkeakoulujen sähköinen

valintakoe, esseepalautus Opintopolkujärjestelmään sekä haastattelu Zoom- tai Teams-järjestelmässä, varauksin RecRight-järjestelmässä. Käytössä ei ollut mitään järjestelmää, jota olisi voitu suositella valintakokeen etävalvontaan. Kokonaan uuden järjestelmän kehittäminen tai hankinta olisi selvityksen mukaan ollut käytössä olevassa aikataulussa mahdotonta.

Sellaista yhtenäistä ratkaisua ei ollut pidetty mahdollisena, jossa valinnat olisi toteutettu muuten samalla lailla kuin alkuperäisissä perusteissa, mutta valintakokeet olisi järjestetty etäkokeina. Kokonaan uusia teknisiä järjestelmiä etävalintakokeiden järjestämiseen ei ollut mahdollista hankkia tai kehittää käsillä olevassa aikataulussa, eikä käytettävissä ollut järjestelmiä, jotka olisivat tarjonneet automatisoitua etäkokeen valvontaa. Kurssikäytössä olevia alustoja (Moodle tms.) ei ole tarkoitettu sellaisille käyttäjämäärille, joita valintakokeissa on, eikä tällaisillakaan alustoilla ole automatisoitua valvontaa. Siltä osin kuin yliopistojen etäkokeissa käytetään valvontaa, se on järjestettävä tarkkailemalla hakijoiden suoritusta reaaliajassa näytöiltä tai koetilanteesta otettavilta tallenteilta tai molemmista. Tällä tavalla valvottua koetta ei ole mahdollista järjestää yhtä suurille hakijamäärille kuin sellaista koetta, jossa hakijat tekevät kokeen yliopiston osoittamissa tiloissa valvotusti.

Myöskään sitä ei ollut pidetty asianmukaisena, että valinnan lopullinen tulos olisi riippunut yksinomaan sellaisesta etävalintakokeesta, jossa ei ole mahdollista varmistua kokeen todellisesta suorittajasta, suorittajan henkilöllisyydestä eikä siitä, ettei kokeen suorittaja käytä hyväkseen kiellettyjä apukeinoja. Siksi sähköinen etävalintakoe oli ollut tarkoitus järjestää kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen on valvomaton karsintakoe ja toinen vaihe joko reaaliaikaisesti tai tallenteelta tai molemmilla tavoin valvottu kirjallinen etäkoe tai reaaliaikaisesti tai tallenteelta tai molemmilla tavoin valvottu suullinen etäkoe tai -haastattelu. Useimmissa hakukohteissa valintaperusteissa on määrätty, että toinen vaihe voidaan suorittaa myös fyysisenä valintakokeena, jos pandemiatilanne sen mahdollistaa. Joillakin vähäisen hakupaineen ja pienen hakijamäärän aloilla valvottu koe on ollut mahdollista järjestää yksivaiheisena joko etänä tai fyysisenä.

Katson käytettävissäni olleen aineiston perusteella yliopistojen selvittäneen pandemiatilanteen vaikutusta valintakokeiden järjestämiseen ja eri vaihtoehtoja tavalla, jossa ei ole osoitettavissa toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä.

#### **4.6 Opiskelijavalintaperusteiden muutos luottamuksensuojan näkökulmasta**

Yliopistojen mukaan valintaperusteiden muuttamiselle kesken valintaprosessin ja siten luottamuksensuojaan puuttumiselle oli riittävän painavat perusteet, koska valintojen toteuttaminen alkuperäisen suunnitelman mukaan olisi vaarantanut hakijoiden ja henkilöstön terveyden ja turvallisuuden. Pandemiatilanteen paheneminen olisi saattanut aiheuttaa myös sen, ettei valintoja olisi voitu toteuttaa alkuperäisten valintaperusteiden mukaisesti edes hyvin korkea terveys- ja turvallisuusriski hyväksymällä, ja valintojen täydellinen epäonnistuminen olisi ollut

kaikkien hakijoiden luottamuksensuojaa eniten loukkaava vaihtoehto.

Uudessa tilanteessa, jossa valintaperusteiden muuttaminen oli ollut välttämätöntä, muutosten oikeudellista arviointia ohjasivat yliopistojen mukaan ensisijaisesti valintamenettelyn tarjoaminen kaikille kelpoisille hakijoille ja samaan ryhmään kuuluvien hakijoiden kohteleva keskenään yhdenvertaisesti. Lisäksi varmistettiin, ettei luottamuksensuojaa heikennettäisi enempää kuin oli välttämätöntä. Myös se on tuotu esiin, että valintaperusteiden muutosta ei ollut mahdollista tarkastella myöhemmin uudestaan mahdollisten tilannekuvamuutosten valossa, koska valintojen käytännön järjestelyjä ei voinut tehdä jatkuvasti uudelleen eri perusteilla eikä myöskään päätösprosessia ollut mahdollista jatkuvasti toistaa.

Edelleen yliopistojen selvityksen mukaan yliopistoissa oli jo siirrytty valintakokeisiin, jotka eivät vaadi pitkää valmistautumista, hallittava aineisto perustuu lukion oppimääriin tai on julkistettu noin kuukausi ennen valintakokeita, aineisto vaihtelee vuosittain ja kokeen ja kysymysten tyyppiä ei ole julkistettu ennen koetta. Yliopistot eivät näkemysensä mukaan siten ole antaneet ymmärtää, että kaupallisten toimijoiden tarjoamat valmennuskurssit olisivat tarpeellisia opiskelijavalinnassa menestymiseen. Edelleen yliopistot ovat tuoneet esiin, että ylioppilastutkinnon kokeisiin ilmoittautumisen aikaan koronapandemiasta ei ollut mitään tietoa, eivätkä yliopistot olisi muuttaneet valintaperusteitaan ilman pandemian aiheuttamaa poikkeustilannetta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunnon mukaan yliopistot olivat luottamuksensuojan näkökulmasta joutuneet tekemään tätä periaatetta rikkovia muutoksia valintaperusteisiin koronavirusepidemian aiheuttaman poikkeustilanteen johdosta nopeassa aikataulussa, koronavirusepidemian kehittymistä koskevien mallinnustietojen pohjalta ja ilman yksiselitteistä tietoa siitä, miten epidemia tulee etenemään kevään, kesän ja syksyn aikana. Ministeriö pitää tärkeänä, että yliopistot ovat saadun selvityksen perusteella päätyneet tehtyihin ratkaisuihin eri vaihtoehtojen punninnan ja siihen liittyneiden vaikutusarviointien pohjalta. Yliopistojen toiminnan sujuvuuden kannalta oli ministeriön mukaan tärkeää, että uudet opiskelijat voivat aloittaa opinnot syyslukukauden alussa.

Totean, että valintaperusteista on hyvän hallinnon mukaisesti päätettävä ja ne on julkistettava ennen yhteisvalinnan hakuajan alkamista, kuten nytkin oli alun perin ennen koronapandemiaa tehty. Koska valintaperusteita oli muutettu jo tehtyjen ja julkistettujen valintaperustepäätösten tekemisen ja yhteishaun hakuajan päättymisenkin jälkeen, tilanne on luottamuksensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti ongelmallinen. Asia vaatii kuitenkin lähempää tarkastelua.

Siinä vaiheessa, kun kevään 2020 valintaperusteet alun perin oli julkistettu syksyllä 2019, kenelläkään hakijalla ei vielä sinänsä ollut oikeutta opiskelupaikkaan, eikä sitä vielä ollut myöskään uusien perusteiden julkistamisen (kevät 2020) jälkeen. Valintaperusteet oli keväällä 2020 muutettu yhteishaun hakuajan päätyttyä mutta kuitenkin ennen todistusvalinnan tulosten julkistamista ja ennen pääsykokeiden



ensimmäistä vaihetta. Muuttuneistakin valintaperusteista oli myös tiedotettu ennakkoon, joskin olosuhteista johtuen varsin tiukalla aikataululla. Tiedottamista arvioin erikseen jaksossa 4.9.

Valintaperusteiden muuttuminen ei ollut merkinnyt sitä, että jonkun jo saamaa myönteistä valintapäätöstä tai jo tehtyä koesuorituksen arviointia tai todistuksen pisteytystä olisi ryhdytty taannehtivasti muuttamaan muuttuneiden perusteiden johdosta. Opiskelijavalinnan lopputulos on ilmennyt vasta, kun uusien perusteiden mukaisesti tehtyjen valintojen tulokset oli julkistettu, minkä jälkeen hakijalla on ollut mahdollisuus hakea oikaisua ja tarvittaessa valittaa hallinto-oikeuteen. Vasta tämä prosessi on lopullisesti määrittänyt oikeuden opiskelupaikkaan.

Totean myös, että vaikka valintaperusteita muutettiin, kyse ei yleisesti ottaen ollut niinkään täysin uusien tai ainakaan aiemmat perusteet si-vuuttavien perusteiden ennakoimattomasta omaksumisesta esimerkiksi tavalla, joka olisi estänyt yhteishaussa asianmukaisesti mukana olevaa hakijaa osallistumasta opiskelijavalintaan, vaan käsitykseni mukaan pikemminkin olemassa olleiden ja ennen koronapandemiaa ilmoitettujen perusteiden painotuksen muutoksesta. Joitain uusia, nähdäk-seni lähinnä aiempia valintaväyliä täydentäviä, valintaväyliä oli sinänsä omaksuttu ainakin tarkastelussa lähemmin olleissa kauppatieteessä ja psykologiassa.

Kevään 2020 yhteishaussa on ensimmäistä kertaa luovuttu ylioppilas-tutkinnosta ja valintakokeesta saataviin yhteispisteisiin perustuvasta opiskelijavalinnasta. Uudistuksen tarkoituksena on ollut lisätä todistus-arvosanoihin perustuvaa valintaa ja valita yli puolet korkeakoulujen uu-sista opiskelijoista todistusvalinnassa. Hallituksen esityksessä laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 152/2018 vp, s. 12) todetaan muun muassa, että opetus- ja kulttuuriministeriö ja korkeakoulut ovat sopineet opiskelijavalintojen kehittämisestä korkea-koulujen tulossopimuksin kaudeksi 2017–2020. Tulossopimuksissa on sovittu muun muassa pitkää valmentautumista edellyttävistä pääsyko-keista luopumisesta vuoteen 2018 mennessä sekä toisen asteen todis-tusten hyödyntämisen lisäämisestä. Edelleen todetaan seuraavaa: ”Korkeakoulut ja opetus- ja kulttuuriministeriö sopivat elokuussa 2017 linjauksista, joiden perusteella vuodesta 2020 alkaen pääosa opiskeli-joista valitaan ylioppilastutkinnon arvosanojen perusteella. Valtaosa to-distusvalinnassa tarjolla olevista opiskelupaikoista varataan ensim-mäistä opiskelupaikkaansa hakeville. Tarkemmin osuudesta ja myös todistusten pisteyttämisen tavasta korkeakoulut ovat päättäneet auto-nomiansa puitteissa. --- Merkittävä osuus opiskelijoista valitaan jatkos-akin pääsykokeilla.”

Siten hakijoiden tiedossa on jo ennen koronapandemian takia tehtyjä muutoksia ollut, että todistusvalinta on itsenäinen ja varsin keskeinen väylä päästä opiskelemaan ja sen merkitystä on haussa korostettu. Ko-ronapandemia ja poikkeusolot eivät siten sinänsä ole olleet perusteena esimerkiksi todistusvalinnan merkityksen yleiselle korostumiselle. Li-säksi valintakoetta on ylipäätään muutettu niin, että pitkällä valmistau-tumisella tai vapaaehtoisilla maksullisilla valmennuskursseilla saavu-tettavaa etua on pyritty minimoimaan.

Hallintolain 6 §:n mukaisessa luottamuksensuojan periaatteessa luottamuksen suojaamisen keskeisenä sisältönä on, että yksityisten tulee voida luottaa viranomaisten toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisten tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen. Säännöksen sanamuodossa periaatetta ei sinänsä ole rajattu koskemaan vain muutoksia, joista on haittaa, mutta tätä voitaneen kuitenkin pitää lähtökohtana, kun säännöksen perusteluista ilmenevällä tavalla luottamuksensuoja rajoittaa edunsuovien päätösten peruuttamista taannehtivin vaikutuksin ja yleensäkin päätösten muuttamista yksityiselle haitalliseen suuntaan. Tällöin nytkin esillä olevan asian arvioinnissa on annettava merkitystä yhtäältä valintaperusteiden uudelleen määrittämisellä saavutettavalle julkiselle edulle ja toisaalta tästä hakijoille aiheutuvalle haitalle sekä näiden ulottuvuuksien punninnalle.

Kyse ei siten nyt luottamuksensuojan näkökulmasta ole ratkaisevasti yksinomaan siitä, että valintaperusteita oli muutettu, vaan myös siitä, onko muutoksesta ollut haittaa, ja jos on ollut, kenelle. Oikeuskirjallisuudessa on yliopistojen muutettujen valintaperusteiden vaikutusten osalta hahmoteltu ryhmiä, joiden asemaan valintaperusteiden muutokset keväällä 2020 kohdistuivat eri tavoin. Tällaisina ryhminä on mainittu ainakin niin sanotut ensikertalaiset ja ei-ensikertalaiset hakijat sekä ylioppilaat ja muut kuin ylioppilaat. Uusissa valintaperusteissa ylioppilaskirjoituksissa hyvin menestyneiden ensikertalaisten aseman on katsottu parantuneen suhteessa aiempiin valintaperusteisiin. Vastaavasti ei-ensikertalaisten ja huonosti ylioppilaskirjoituksissa menestyneiden ensikertalaisten aseman on katsottu heikentyneen todistusvalinnan kasvaessa. Erityisen hankalaksi tilanteen on katsottu muodostuneen ei-ensikertalaisille heikosti ylioppilaskirjoituksissa menestyneille. Jos todistusvalinta oli aiemmin suljettu tältä ryhmältä, oli ryhmään kuuluvien ollut tarkoituksenmukaista keskittyä ennen valintaperustemuutosten julkaisemista valintakoevalintaan. Muuttuneiden valintaperusteiden ja supistetun valintakoevalinnan myötä heidän asemaansa valinnassa olisikin mahdollisesti parantanut enemmän ylioppilastutkinnon arvosanojen korottaminen, mutta tähän hakijat eivät olleet varautuneet.<sup>6</sup>

Myös useissa kanteluissa nostettiin esiin se, että todistusvalinnan osuuden kasvattaminen oli tehnyt pitkänkin valmentautumisen ja valmennuskursseille osallistumisen turhaksi, kun valintakoeväylän kautta hyväksyttävien osuutta oli supistettu voimakkaasti. Siten muuttuneissa oloissa olisi ollut valmennuskursseille osallistumisen sijaan kannattavampaa keskittyä ylioppilaskokeen arvosanojen korottamiseen.

Tulkinnanvaraista on mielestäni se, millainen merkitys voidaan luottamuksensuojan näkökulmasta antaa esimerkiksi sille, että aiemmin ilmoitetut perusteet tai niiden painotukset ovat mahdollisesti voineet luoda jollekin hakijalle tai hakijajoukolle oletuksen tai odotuksen siitä, että heillä olisi voinut olla paremmat edellytykset päästä opiskelemaan kuin muutettujen perusteiden perusteella. Merkityksellinen muutos on sinänsä voinut olla edellä kirjallisuudessa hahmoteltujen hakijoiden kohdalla, kun hakija on voinut arviossaan perustellusti päätyä alun

<sup>6</sup> Kosonen Jonna – Mäntylä Niina: Koronakevään opiskelijavalinnat – yliopistojen autonomian rajat ja yhdenvertaisuuden moniulotteisuus. Edilex 2020/35 ([www.edilex.fi/artikkelit/21387](http://www.edilex.fi/artikkelit/21387)), s. 20.

perin esimerkiksi siihen, että hänen on panostettava nimenomaan valintakokeeseen. Toisaalta perusteiden muutos on myös voinut parantaa joidenkin hakijoiden asemaa.

Näin ollen asiaan liittyy edellä mainittuja epävarmuustekijöitä, jolloin jää mielestäni tulkinnanvaraiseksi, soveltuuko luottamuksensuoja myös tällaisiin tilanteisiin, joissa konkreettista haittaa päätöksen muuttamisesta ei suoraan ja yksiselitteisesti välttämättä ole yleisesti osoitettavissa mutta joka voi sinänsä kuitenkin olla mahdollinen ainakin joidenkin kohdalla. Toisaalta luottamuksensuoja ei selkeissä soveltumistilanteissakaan ylipäätään merkitse sitä, että viranomaisen ei saisi tai voisi lainkaan muuttaa päätöksiään, mikäli muutoksesta aiheutuisi jollekulle haittaa.

Johtopäätökseni on, että vaikka valintaperusteiden muuttamisesta mahdollisesti onkin voinut aiheutua jollekulle hakijalle tai hakijaryhmälle haittaa, perusteiden muuttamiseen on joka tapauksessa koronapandemian ja siihen liittyneiden vaikeasti ennustettavien terveysriskien johdosta ollut hyväksyttävä painava yleisen edun mukainen peruste. Tämän vuoksi asia ei luottamuksensuojan arvioinnin näkökulmasta anna aihetta toimenpiteisiin.

#### **4.7 Opiskelijavalintaperusteiden muutos yhdenvertaisuuden näkökulmasta**

Opiskelijaksi hakeutuvien yhdenvertaisuus määrittyy monenlaisen sääntelyn kokonaisuudesta. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan säännöksessä tarkoitettujen henkilöön liittyvien syiden perusteella. Myöskään yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perustuslain 16 §:n 2 momentista taas seuraa, että jokaiselle on laissa tarkemmin säädetyllä tavalla turvattava yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muun muassa yliopisto-opetusta. Yleinen yhdenvertaisuutta koskeva sääntely edellyttää samanlaista kohtelua vertailukelpoisessa tilanteessa.

Edellä selostetun sääntelyn määrittämän yhdenvertaisuusperiaatteen keskeinen sisältö on opiskelijavalintojen yhteydessä sinänsä helposti muotoiltavissa yleisellä tasolla. Lähtökohtana on pidettävä, että opiskelupaikkaa hakeneita kohdellaan menettelyn kaikissa vaiheissa tasapuolisesti ja syrjimättömästi ja valinta tapahtuu ennalta hyvissä ajoin määriteltyjen yleisesti hyväksyttävien ja tasapuolisesti sovellettavien perusteiden mukaisesti. Valintaperusteista päättäminen hyvissä ajoin on tärkeää, jotta hakijat voivat itse edistää mahdollisuuksiaan tulla valituksi päättämällä, millä tavoin he aikovat yliopistoon pyrkiä. Valintaperusteiden selkeys puolestaan on merkityksellistä siksi, että vertailukelpoiseen ryhmään keskenään kuuluvia hakijoita voidaan asianmukaisesti verrata valintaperusteisiin ja paitsi hakijat itse myös valvontaviranomaiset voivat arvioida sitä, onko perusteita arvioitu heihin yhdenvertaisesti.

Toisaalta yliopistolaki sisältää jo sisäänrakennettuna erilaisen kohtelun mahdollisuuden erilaisten ryhmien välillä tai tiettyjen perusteiden

nojalla. Yliopistolain 36 §:n perusteella hakijat voidaan erilaisen koulutustaustan perusteella jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin, mutta samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita eikä hakijoita voida tällaisten ryhmien sisällä jakaa edelleen ryhmiin. Jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi voidaan yhdenmukaisista valintaperusteista kuitenkin rajoitetusti poiketa. Yliopistolain 36 b §:n perusteella yliopiston on lisäksi varattava osa opiskelupaikoista ensikertalaisille eli niille, jotka eivät ole aikaisemmin suorittaneet korkeakoulututkintoa. Toisaalta yliopiston tulee turvata asianmukainen mahdollisuus päästä koulutukseen myös korkeakoulututkinnon suorittaneille ja opiskelupaikan vastaanottaneille ja huolehtia siitä, että eri hakijaryhmiin kuuluvien mahdollisuudet opiskelupaikan saamiseen eivät muodostu hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta kohtuuttoman erilaisiksi.

Pidän tulkinnanvaraisena, miten yhdenvertaisuus käytännössä tulisi ja voitaisiin toteuttaa valintaperusteissa ja muissa valintaan vaikuttavissa järjestelyissä konkreettisesti myös eri ryhmien välillä. Tältä osin lainvalmisteluasiakirjoissa on todettu lähinnä, että hakijoiden ryhmittelyyn perustuvat valintamenettelyt eivät vaativuudeltaan saa asettaa hakijoita eriarvoiseen asemaan ja valinnoissa hakijoita on verrattava yhtäläisin perustein (HE 10/2004 vp, s. 21 edellä kohdassa 4.2.1).

Yhdenvertaisuuslähtökohdasta poikkeuksen muodostavia hakijaryhmiä ovat yliopistolain nojalla erilaisen koulutustaustan, kielen ja ensikertalaisuuden perusteella muodostetut ryhmät. Erilaisissa valintamenettelyissä, kuten valintakoevalinta ja todistusvalinta, hakevien kohdalla ei kuitenkaan varsinaisesti ole kyse yliopistolain tarkoittamista erilaisista hakijaryhmistä koulutustaustan perusteella, koska ylioppilastutkinnon suorittanut voi tulla valituksi molemmilla tavoilla. Mikäli ylioppilastutkinnon suorittaneen pisteet eivät riitä opiskelupaikkaan todistusvalinnassa, hänellä on vielä oikeus osallistua valintakokeeseen. Kyse ei myöskään suoranaisesti ole eri asemaan asettamisesta jonkin syrjäytäkieliossa tarkoitetun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kaiken kaikkiaan se, mitä yhdenvertaisuus opiskelijavalinnoissa konkreettisesti käytännössä kulloinkin tarkoittaa, voi siten olla varsin tulkinnanvaraista.

Yksi kanteluissa keskeisimmin esiin nostettu aihe on ollut todistusvalinnan osuuden voimakas lisääminen, ja tämä huoli on esitetty myös hakijoiden yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Tulkinnanvaraiseksi mielestäni jää yhdenvertaisuuden näkökulmasta, miten arvioidaan suhteessa toisiinsa esimerkiksi samaan koulutustaustaryhmään sinänsä kuuluvia (ylioppilastutkinnon suorittaneet), jotka kuitenkin lopulta valitaan keskenään erilaisessa menettelyssä, ryhmässä tai kriteerein (todistus, valintakoe). Jos näitä arvioidaan erillisinä ryhminä, vertailukelpoisessa tilanteessa keskenään ovat yhtäältä todistusvalinnassa valittavat ja toisaalta valintakokeessa valittavat, joista kummallekin ryhmälle on määritelty omat valintaperusteensa (todistusarvosanojen pisteytys, valintakoetehtävien arviointi ja pisteytys), joita noudatetaan samalla tavalla kuhunkin tuossa ryhmässä valittavaan. Sen sijaan on mielestäni varsin tulkinnanvaraista, voidaanko näitä ryhmiä vertailla keskenään yhdenvertaisuuden näkökulmasta esimerkiksi niin,

että todistusvalinnan osuuden voimakas lisääminen merkitsisi valintakoevalintaan panostavien tai siinä valittavien yhdenvertaisuuden loukkaamista olettamuksella, että valintakoevalinnassa sisään pääseminen voi muodostua aiempaa vaikeammaksi.

Edellä kohdassa 4.2.2 selostetussa hallinto-oikeuskäytännössä on katsottu arvioitavana olleissa yksittäistapauksissa muun muassa, että valintaperusteiden muuttamisen jälkeen kaikilla hakijaryhmillä on ollut riittävän hyvä ja tasapuolinen mahdollisuus tulla valituksi, minkään hakijaryhmän mahdollisuuksia ei ole kohtuuttomasti vaikeutettu, valintaperusteet oli ennalta määritelty ja niitä oli sovellettu jokaiseen hakijaan yhdenvertaisesti.

Useissa kanteluissa nostettiin yhdenvertaisuuden näkökulmasta esiin ennen vuotta 2006 ylioppilastutkinnon suorittaneiden asema opiskelijavalinnassa. Kyse oli niin sanotun vanhan yleisreaalikokeen huomioimisesta todistusvalinnan pisteytyksessä. Kanteluissa pidettiin epäoikeudenmukaisena ja syrjivänä sitä, ettei ennen vuotta 2006 suoritettua yleisreaalikoetta ollut otettu pisteytyksessä huomioon.

Tältä osin käytettävissä olleesta aineistosta ilmenee, että todistusvalintaan yliopistojen yhteistyönä kehitetyssä valtakunnallisessa pisteytyksessä yksittäisen ylioppilaskokeen pisteytys perustuu lukion opetussuunnitelman kurssimääriin (pakolliset ja valtakunnalliset syventävät kurssit). Todistusvalinnassa huomioon otettavat ylioppilaskokeet perustuvat kyseisen hakukohteen osaamistarpeisiin, ja yhdessä hakukohteessa voidaan ottaa huomioon useita ainereaalikokeita. Edelleen saadun selvityksen mukaan ennen vuotta 2006 suoritettu yleisreaalikoete ei ole sisällöllisesti eikä työmäärältään verrattavissa ainereaalikokeisiin, joten sitä ei ole mahdollista pisteyttää niiden kanssa vertailukelpoiseksi. Monissa hakukohteissa otetaan lisäksi huomioon useampi ainereaalikoete, jolloin yleisreaalikoete olisi mahdoton ottaa huomioon josiksi, ettei yhden kokeen pisteillä voisi korvata usean eri kokeen pisteitä.

Totean, että vaikka ylioppilaita ei voida jakaa eri ryhmiin ja heihin on sovellettava yhdenmukaisia valintaperusteita, yliopisto voi kuitenkin päättää siitä, minkälaisen painoarvon se antaa opiskelijavalinnoissa eri vuosina suoritettujen ylioppilastutkintojen eri arvosanoille. Näiden painoarvojen tulee kuitenkin perustua ylioppilastutkinnon ainekohtaisiin ja todellisiin sisällöllisiin muutoksiin (HE 7/2009 vp, s. 66). Tällöin esimerkiksi ainereaalien arvosanalle voidaan yliopiston harkinnan mukaan antaa suurempi painoarvo kuin aikaisemman reaalikokeen arvosanalle (ks. AOA dnro [1348/2005](#)). Yhdenvertaisuusvaltuutettu puolestaan on keväällä 2020 selvittänyt tätä asiaa yhden yliopiston osalta mahdollisen yhdenvertaisuuslain 13 §:ssä tarkoitetun välillisen syrjinnän (ikä, ylioppilastutkinnon suoritusvuosi) kannalta psykologian opiskelijavalinnassa (ks. edellä kohta 4.2.3). Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan poikkeusoloissa tehdyt muutokset opiskelijavalinnan kiintiöihin ja kriteereihin oli tehty perusteellisen harkinnan jälkeen ja pyrkimyksenä oli ollut minimoida muutosten negatiiviset vaikutukset hakijoiden yhdenvertaisuuteen. Asia ei johtanut yhdenvertaisuusvaltuutetun toimenpiteisiin.

Johtopäätökseni on, että vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa opiskelijavalintaa poikkeusoloissa on yliopistoissa arvioitu myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja pyrkimyksenä on ollut minimoida muutosten haitalliset vaikutukset hakijoiden yhdenvertaisuuteen. Täydellistä yhdenvertaisuutta lienee toisaalta mahdotonta saavuttaa tällaisissa olosuhteissa. Katson kuitenkin käytettävissäni olleen aineiston perusteella yleisen tason tarkastelussa, ettei asiassa ole ilmennyt perusteita sen tueksi, että yliopistot olisivat muuttuneista valintaperusteista päättäessään menelleet toimenpiteitäni edellyttävällä tavalla yhdenvertaisuuden näkökulmasta lainvastaisesti tai jättäneet täyttämättä velvollisuutensa.

#### 4.8 Opiskelijavalintaperusteiden muutos suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta

Suhteellisuusperiaate näyttäytyy nyt esillä olevassa asiassa käsitykseni mukaan kolmella tavalla. Ensinnäkin yliopistolain 36 b §:ssä säädetään nimenomaisesti myös suhteellisuusperiaatteesta siitä näkökulmasta, että ensikertalaisille asetettujen kiintiöiden johdosta eri hakijaryhmiin kuuluvien mahdollisuudet opiskelupaikan saamiseen eivät saa muodostua hakijoiden yhdenvertaisuuden kannalta ”kohtuuttoman erilaisiksi”. Toiseksi suhteellisuusperiaate näyttäytyy siinä, miten todistusvalinta ja valintakoevalinta ylipäätään oli suhteutettu toisiinsa ennen valintaperusteiden muuttamista. Kolmanneksi suhteellisuusperiaate näyttäytyy aiemmin päätettyjen ja sittemmin muutettujen todistusvalinnan ja valintakoevalinnan osuuksien muutoksen suhteena.

Kuten edellä kohdasta 4.6 siteeratusta hallituksen esityksestä 152/2018 vp (s. 12) ilmenee, opetus- ja kulttuuriministeriö ja korkeakoulut ovat sopineet linjauksista, joiden perusteella vuodesta 2020 alkaen ”pääosa” opiskelijoista valitaan ylioppilastutkinnon arvosanojen perusteella, ”valtaosa” todistusvalinnassa tarjolla olevista opiskelupaikoista varataan ensimmäistä opiskelupaikkaansa hakeville ja ”merkittävä” osuus opiskelijoista valitaan jatkossakin pääsykokeilla.

Todistusvalinnan on siis joka tapauksessa tarkoitettu olevan pääasiallinen valinnan muoto, joskin se, millaisin osuuksin valintoja eri valintaväylissä tehdään, jää pitkälti yliopistojen omaan itsehallinnolliseen harkintaan lainsäädännön asettaessa vain hyvin tulkinnanvaraisia reunaehtoja tälle harkinnalle.

Edellä kohdasta 4.4 ilmenevällä tavalla valintakokeella valittavien osuus on keväällä 2020 tehtyjen muutosten jälkeen vaihdellut ajoittain olennaisestikin (7–30 %). Oikeusasiamies ei sinänsä voi määrittellä sitä, millaiset prosenttiosuudet eri valintaväylissä olisivat asianmukaisia. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin mielestäni varsin aiheellisesti kysyä, että jos jonkin alan opiskelijoista olisi normaalioloissa valittu valintakokeella vain esimerkiksi 7 %:a, oltaisiinko tällöin jo liian etäällä ministeriön ja yliopistojen linjaamasta ”merkittävästä” osuudesta. Nyt esillä olevassa asiassa on tarkastelussa kuitenkin vain se, onko todistusvalinnan osuus poikkeusoloissa ollut hyväksyttävä.

Totean, että tehdyt muutokset ovat olleet prosenttilukuja yksittäin tarkastellen sinänsä varsin huomattavia (ks. edellä jakso 4.4.), mikä on

täysin ymmärrettävästi voinut herättää valintakoevalintaan panostavissa huolen siitä, että todistusvalinnan osuuden kasvattaminen heikentää heidän asemaansa. Suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta aiemmin ilmoitettuihin valintaperusteisiin onkin mielestäni voitu puuttua vain siinä laajuudessa kuin se on ollut välttämätöntä. Saamissani selvityksissä on lähemmin alakohtaisesti selostettu muutosten syitä ja perusteita sekä arviointeja, joiden nojalla prosenttiosuuksiin oli päädytty. Selvityksissä on kyetty osoittamaan muutokselle hyväksyttävät tapauskohtaiset syyt ja se, että muutokset ovat perustuneet asianmukaiseen alakohtaiseen arviointiin.

Edellä todetun johdosta minulla ei ole suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta perusteita enemmälti puuttua yliopistojen menettelyyn.

#### **4.9 Opiskelijavalintaperusteiden muutos tiedottamisen asianmukaisuuden näkökulmasta**

Yliopistoilla on hallintolain, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ja korkeakoulujen yhteishausta annetun valtioneuvoston asetuksen perusteella velvollisuus huolehtia opiskelijavalintaan liittyvästä tiedotuksesta ja hakijoiden neuvonnasta. Saamastani selvityksestä ilmenee tältä osin muun muassa seuraavaa.

Ensimmäiset nimenomaisesti yliopistoihin kohdistuneet rajoitustoimet oli saatettu voimaan 18.3.2020 alkaen, eli samana päivänä, kun opiskelijavalinnan hakuaika oli alkanut. Yliopistot eivät olleet voineet ennakoida hallituksen asettamia rajoitustoimia ja tiedottaa opiskelijavalinnan muutoksista ennen kyseistä ajankohtaa. Kevään toisen yhteishaun hakuaika oli päättynyt 1.4.2020. Yliopiston sulkemisen ja hakuajan päättymisen väliin oli jäänyt kaksi viikkoa aikaa. Varmuutta siitä ei ollut, miten tilanne tulee kehittymään ja minkälainen toiminta on ollut suositeltavaa tai miten rajoitustoimenpiteet tulevat vaikuttamaan yliopistosektorilla. Valintaperusteiden muutoksista ei hakuajan päättyessä 1.4.2020 vielä ollut tietoa eikä niitä ollut pystytty muuttamaan hakuajan puitteissa, minkä vuoksi niistä ei ollut myöskään voitu tiedottaa. Kanteissa tuotiin erityisesti kauppatieteellisen alan osalta esiin, että olisi ollut olennaista tietää, mitkä yliopistot hyväksyvät suuremman prosentin hakijoista valintakokeilla, jolloin hakukohteita olisi voinut myös valita tämän perusteella. Tältä osin selvityksessä todetaan, että eri yliopistojen eri prosenttiosuudet todistus- ja valintakoevalinnalle perustuivat selvityksiin, jotka tehtiin huhtikuun aikana, ja päätökset asiasta tehtiin yksiköissä huhtikuun viimeisinä päivinä. Siksi tiedottaminen ennen hakuajan päättymistä oli ollut mahdotonta.

Valintamenettelyjen muutoksista tiedotettiin 9.4.2020, kun todettiin että valintakoemenettelyyn tullaan tekemään muutoksia. Tieto oli toimitettu sekä julkisesti saataville internetiin että hakijaksi ilmoittautumisajan puitteissa ilmoittautuneille henkilöille Opintopolku-palveluun Opetushallituksen kautta. Lisäksi asiasta oli tiedotettu mediassa. Tuolloin tilanne oli ollut se, että Suomen hallituksen määräysten ja ohjeistusten seurauksena yli 10 henkilön kokoontumiset olivat olleet kiellettyjä ja yliopistot oli suljettu ensin 18.3.–13.4.2020, minkä jälkeen hallitus päätti 30.3.2020 jatkaa aiemmin päätettyjä rajoitustoimia 13.5.2020 saakka.

Yliopistoja koskevan rajoituksen lisäksi Uudellamaalla oli ollut voimassa liikkumisrajoitus 28.3.2020 alkaen.

Tiedotteessa 9.4.2020 oli ilmoitettu valintaperusteiden sisällöllisistä muutoksista tiedottamisesta viimeistään 30.4.2020. Varsinaisista valintaperusteiden muutoksista oli tiedotettu päätösten valmistuttua ja viimeistään 30.4.2020. Päätökset valintaperusteiden muutoksista oli jouduttu tekemään jokaisessa yliopistossa erikseen, ja hakukohteet olivat tiedottaneet hakijoille uusista valintaperusteista sitä mukaa, kun päätökset niiden vahvistamisesta oli saatu tehtyä. Osa kohteista sai uudet valintaperusteet julkaistuksi jo ennen 30.4.2020 asetettua määräpäivää, ja kaikkien kohteiden osalta uudet valintaperusteet olivat olleet saatavilla 30.4.2020 klo 10.

Valintaperusteiden muutoksesta oli yleisellä tasolla ja suurelle yleisölle tiedotettu Unifin kautta, ja yliopistot ja yhteisvalinnat olivat tiedottaneet hakijoille valintojen muutoksista sähköpostilla Opintopolun kautta. Lisätietoja hakijat olivat saaneet yliopistojen ja yhteisvalintojen verkkosivuilta, Opintopolusta ja yliopistojen hakijapalveluista.

Käsitykseni on saamani selvityksen perusteella, että valintaperusteiden muuttamisesta on aikataulullisesti ja sisältönsä puolesta pyritty tiedottamaan niin pian ja siinä määrin kuin se oli vallinneissa oloissa ja kulloisenkin tietämyksen perusteella ollut mahdollista. Asiassa ei ole ilmennyt toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä.

#### **4.10 Sähköinen esivalintamenettely**

Saadun selvityksen mukaan yliopistojen yhteinen linjaus esivalintakokeessa edellytettävien välineiden osalta oli, että sähköisen kokeen tapauksessa hakijalta voitiin edellyttää siihen soveltuvaa laitteistoa. Hakijoilla oletettiin olevan internet-yhteys ja tietokone, jossa on ääni- ja videoyhteys. Selvityksessä on viitattu Tilastokeskuksen verkkosivuilta saatuihin tietoihin, joiden mukaan vuoden 2019 tilanteessa tietokone oli 87 prosentissa suomalaisista kotitalouksista ja internet-yhteys 89 prosentissa kodeista.

Edelleen selvityksen mukaan koeolosuhteet voivat sinänsä hakijoittain poiketa sekä välinekohtaisesti että koeolosuhteiltaan sen mukaan, minkälaisessa ympäristössä kokeen suorittaa. Esivalintakoe toteutetaan kuitenkin teknisesti niin kevyellä tavalla, että laitteiston ja verkko-yhteyden minimivaatimuksien ylittämisestä ei ole hakijalle mitään hyötyä. Näin ollen hakijan käytössä olevalla laitteella ei sinänsä ole merkitystä kokeesta suoriutumisen kannalta. Yliopistot ovat selvityksen mukaan kuitenkin tiedostaneet sen, että internet-yhteyden saatavuudella ja laadulla voi olla merkitystä suoriutumisen kannalta, koska kirjastot olivat COVID-19-epidemian vuoksi suljettuja ja avautuivat vasta 1.6.2020 alkaen. Mahdollisten tietoteknisten epävarmuustekijöiden osalta selvityksessä arvioitiin aiempien vuosien kokemusten perusteella, että sellaisia kokeen suorittamiseen liittyviä ongelmia, jotka olisivat hakijan omista toimista riippumattomia, ei suurella



todennäköisyydellä esiinny. Mikäli hakijat noudattavat heille suunnatulla verkkosivustolla olevaa ohjeistusta, ei tietoteknisiä ongelmia ollut odotettavissa.

Vilpin osalta selvityksessä todetaan, että vaikka väärinkäytösten mahdollisuutta ei voida kiistää, esivalintakokeessa mahdollisesti harjoitettu vilppi ei kuitenkaan oikeuta suoraan opiskelupaikkaan, vaan esivalintakokeessa hyväksytty hakija pääsee etenemään varsinaiseen valintakokeeseen ja opiskelupaikan saa varsinaisen valintakokeen tuloksen perusteella. Valintakokeen toinen osa järjestetään joko etä- tai fyysisenä kokeena niin, että hakijan henkilöllisyydestä ja valintasuorituksen ohjeidenmukaisuudesta pystytään varmistumaan. Vilppiin syyllistyneen hakijan koe hylätään. Vilppi johtaa aina opiskelupaikan menettämiseen ja vakavissa tilanteissa jopa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Selvityksen mukaan arvioitaessa sähköisen esivalintakokeen puolesta ja sitä vastaan puhuvia seikkoja sähköiseen valintakokeeseen liittyvät tiettyjä internetyhteyden saatavuuteen liittyviä riskejä eikä vilpin mahdollisuutta ei voida täysin poissulkea. Sähköisten esivalintakokeiden puolesta puhuvia seikkoja on yliopistojen mukaan kuitenkin enemmän. Jo ennen valintakoetta hakuprosessikin on ollut sähköinen, ja hakijat ovat laatineet ja saattaneet vireille hakemuksensa sähköisesti. Hakijoilla on näin ollen ollut tähän vaadittava tekniikka käytettävissään. Selvityksen mukaan voidaan olettaa, että myös esivalintakokeessa edellä mainittu laitteisto olisi hakijan käytettävissä. Sähköinen esivalintakoe edistää hakijoiden tasapuolista kohtelua siinä, että tällainen järjestämistapa on asuinpaikasta riippumaton eikä siten aiheuta kenellekään hakijalle matkakustannuksia. Poikkeustilanteessa erityisen painava peruste etävalintakokeen käyttämiseen on hakijoiden terveyden ja turvallisuuden varmistaminen.

Totean, että voimassa oleva lainsäädäntö ei sinänsä estä käyttämästä sähköistä esivalintaa, mikä on todettu myös edellä kohdassa 4.2.2 selostetussa hallinto-oikeuskäytännössä. Samoin on todettu, että kukin hakija on valintakoetta koskevien ohjeiden mukaan ollut itse vastuussa siitä, että hänellä on käytössään valintakoepäivänä valintakoejärjestelmän vaatimukset täyttävä tietokone, tietokonetta koskevat vaatimukset on määritelty näissä ohjeissa yksityiskohtaisesti ja selkeästi. Vielä on todettu, että valintakokeen ensimmäisen vaiheen järjestämiseen etäkokeena on ollut pakottava syy ja koejärjestelyillä kokonaisuudessaan on pyritty estämään mahdollisen vilpin vaikutuksia opiskelijavalinnan lopputulokseen.

Edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja on vuonna 2017 antamassaan päätöksessä laajasti arvioinut ammattikorkeakoulujen osalta sähköiseen etäkokeeseen liittyviä kysymyksiä yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon näkökulmasta.<sup>7</sup> Hänen mukaansa asiassa oli kaiken kaikkiaan tullut ilmi sekä sähköisen esivalintakokeen puolesta että sitä vastaan puhuvia seikkoja.

---

<sup>7</sup> AOA dnro 1211/4/16, julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

Puolesta puhuvista seikoista, jotka ovat tässäkin yhteydessä merkityksellisiä, voidaan mainita ainakin seuraavat. Ensinnäkin sähköinen esivalintakoe on hakijan asuinpaikasta riippumaton eikä siten aiheuta kenellekään hakijalle lisäkustannuksia esimerkiksi koepaikkakunnalle matkustamisen muodossa. Toiseksi sähköinen esivalintakoe on järjestetty niin, ettei hakijoiden ole ollut välttämätön hankkia itselleen tietokoneita, kun kokeen järjestäminen oli ollut mahdollista esimerkiksi kirjastoissa. Kolmanneksi sähköinen esivalintakoe on toteutettu teknisesti niin, ettei hakijan käytössä olevalla laitteella ole ollut merkitystä kokeesta suoriutumisen kannalta. Neljänneksi sähköinen esivalintakoe mahdollistaa tehokkaasti laajan hakijajoukon testaamisen verrattuna siihen, että ilman minkäänlaista esikarsintaa järjestettäisiin suoraan kaikille avoin perinteinen valintakoetilaisuus.

Edellä todetun perusteella sähköinen esivalintakoe edisti apulaisoikeusasiamiehen mukaan monin tavoin hakijoiden yhdenvertaisuutta ja tehosti myös hallinnon toimintaa.

Toisaalta sähköiseen esivalintakokeeseen liittyi silloisessa muodossaan valintamenettelyn luotettavuutta hyvän hallinnon näkökulmasta rasittava vilpin mahdollisuus, joka voi ainakin periaatteessa vaarantaa hakijoiden oikeusturvaa, kun vilpillisin keinoin toiseen vaiheeseen päässyt voi viedä vilpittömästi toimineelta mahdollisuuden päästä kokeen toiseen vaiheeseen. Apulaisoikeusasiamies ei voinut käytettävissä olleen aineiston perusteella enemmälti ottaa kantaa siihen, mahdollistiko sähköinen esivalintakoe väärinkäytöksiä enemmän kuin muut käytössä olevat valintamenettelyt.

Apulaisoikeusasiamiehellä ei ollut oikeudellisia edellytyksiä päätyä sellaiseen johtopäätökseen, että esivalintakokeen kontrolloimattomuudesta aiheutuva vilpin mahdollisuus menisi asian arvioinnissa sähköisen esivalintakokeen puolesta puhuvien seikkojen yli ainakaan tavalla, joka estäisi sähköisen esivalinnan käytön jatkossa. Apulaisoikeusasiamies korosti kuitenkin sitä, että ammattikorkeakoulujen tulee opiskelijavalintamenettelyjään valitessaan punnita perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta eri vaihtoehtojen etuja ja haittoja ja valita sellainen menettely, joka parhaiten turvaa perusoikeuksien toteutumisen ja edistää niitä. Siksi valintakoemenettelyssä tulisi pyrkiä sellaisiin menettelytapoihin, joissa oikeusturvaa mahdollisesti vaarantavien väärinkäytösten riski olisi mahdollisimman pieni. Sikäli kuin sähköisen esivalintakokeen käyttöä jatketaan, sen toimivuutta oli apulaisoikeusasiamiehen mukaan aiheellista jatkuvasti seurata ja ryhtyä tarvittaviin kehittämistoimenpiteisiin, jos aihetta siihen ilmenee.

Totean, että nyt esillä olleissa olosuhteissa tilanne on yliopistojen selvityksessäkin esiin tuodulla tavalla ollut kokeessa tarvittavien teknisten laitteiden eli tietokoneiden yleisen saavutettavuuden näkökulmasta sikäli toisenlainen, että kirjastot eivät olleet käytössä. Toisaalta myös sähköisen esivalinnan käyttötilanne ja sähköisen esivalinnan käyttöön johtaneet syyt ovat nyt ylipäätään olleet olennaisesti toisenlaisia verrattuna apulaisoikeusasiamiehen aiemmin arvioimaan tilanteeseen nähden, kun nyt taustalla oli ennakoimaton pandemiatilanne toisin kuin asiaa aiemmin arvioitaessa, jolloin sähköistä esivalintaa oli käytetty

normaalioloissa. Nyt sen sijaan fyysisiä, läsnäoloa edellyttäviä valintakokeita ei ollut mahdollista järjestää tavanomaiseen tapaan pandemia-tilanteen vuoksi eikä opiskelijavalintaa toisaalta voitu toteuttaa yksinomaan todistusvalinnallakaan.

Kanteluissa tuotiin esiin huoli siitä, että sähköinen esivalinta asettaa hakijat eriarvoiseen asemaan varallisuuden perusteella. Totean, että lainsäädännössä on otettu kantaa vain oppivelvollisuuden piiriin kuuluvan opetuksen maksuttomuuteen. Sen sijaan muun opetuksen osalta vastaavanlaista laajaa oikeutta ei ole säädetty. Vapaaehtoiseen koulutukseen hakeutuminen voi siten perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävällä tavalla aiheuttaa hakijoille ja opiskelijoille kustannuksia, olipa sitten kyse valintakoeaineiston tai tenttimateriaalin hankkimisesta taikka valintakoetilaisuuteen matkustamisesta ja majoituksesta aiheutuvista kustannuksista (ks. AOA dnro 1211/4/16). Yliopistolain 8 §:ssä olevan valintakokeiden maksuttomuutta koskevan nimenomaisen säännöksen estämättä valintakokeessa tarvittavien laitteiden hankkimisen voidaan nähdäkseni katsoa kuuluvan niihin kustannuksiin, joista yliopistokoulutukseen hakeutuvan voidaan lähtökohtaisesti katsoa itse vastaavan.

Kanteluissa tuotiin myös esiin huoli hakijoiden erilaisista teknisistä valmiuksista ja järjestelmän teknisistä ongelmista. Totean, että joustava toimiminen nyky-yhteiskunnassa edellyttää nykyisellään tosiasiallisesti jo varsin paljon erilaista sähköistä asiointia. Esimerkiksi tietokoneen käytöstä voitaneen sanoa jo tulleen eräänlainen varsin laajasti omaksuttu kansalaistaito. Pidän kuitenkin sinänsä selvänä, että hakijoilla voi olla erilaisia digitaalisia valmiuksia. Toisaalta tämä huoli on jäänyt kanteluissa varsin yleispiirteiseksi, eikä yksilöidysti ole tuotu esiin tapauksia, joissa nimenomaan hakijan puutteelliset digitaidot olisivat estäneet valintakokeeseen osallistumisen. Mikäli taas hakijalla on esimerkiksi terveydentilasta tai vammaisuudesta johtuvia vaikeuksia sähköisen kokeen suorittamisessa, hänellä on ollut mahdollisuus hakea yhdenvertaisuuslain tarkoittamia kohtuullisia mukautuksia koetilannetta ajatellen.

Sen sijaan kyse on nähdäkseni ollut pikemminkin sähköiseen esivalintaan liittyvistä teknisistä ongelmista, joita niitäkään ei voida koskaan täysin sulkea pois. Siksi on olennaista, että hakijoiden käytettävissä on kokeen aikana yliopiston puolelta riittävästi teknistä tukea neuvonnan muodossa mahdollisten häiriötilanteiden varalle. Koska pääsykoetilanne on hakijalle jännittävä, vähäisetkin tekniset ongelmat – riippumatta siitä, kenestä ne ovat johtuneet – voivat vaikeuttaa paitsi keskittymistä myös viedä aikaa koesuoritukselta.<sup>8</sup>

Opetus- ja kulttuuriministeriö on lausuntonsa mukaan korostanut korkeakoulujen kanssa käydyissä keskusteluissa sitä, että on tärkeää huolehtia käytettävän tietojärjestelmän käytettävyyteen, virheettömyyteen ja luotettavaan toimintaan ja tietoturvallisuuteen liittyvistä seikoista samoin kuin digitaalisen menettelyn oikeusturvaan liittyvien erityisten vaatimusten selvittämisestä ja huomioon ottamisesta.

<sup>8</sup> Olen ottanut yhden sähköisen esivalinnan teknisistä ongelmista koskeneen kantelun erikseen tutkittavaksi (EOAK/3433/2020).

Johtopäätökseni on, ettei minulla ole nyt esillä olevissa oloissa oikeudellisia perusteita puuttua yliopistojen menettelyyn siinä, että opiskelijavalinnassa oli käytetty sähköistä esivalintaa. Korostan kuitenkin edeltäjäni tavoin, että valintakoemenettelyssä tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä sellaisiin menettelytapoihin, joissa oikeusturvaa mahdollisesti vaarantavien väärinkäytösten riski olisi mahdollisimman pieni.

Totean myös, että vaikka vilpin mahdollisuutta tai ainakin sillä mahdollisesti saavutettavaa oikeudetonta etua on voitu ehkäistä nyt toteutuin tavoin muun muassa valintakokeen kaksivaiheisuudella, toiseen vaiheeseen kutsuttavien määrän kasvattamisella, todistusvalinnan osuuden kasvattamisella, ensimmäisen ja toisen vaiheen kokeiden pistemääriä koskevilla vaatimuksilla ja muilla nyt toteutetuilla toimenpiteillä samoin kuin opiskelupaikan perumisen uhalla, näillä toimenpiteillä on kuitenkin tosiasiallisesti jouduttu paikkaamaan luottamusvajetta, joka on syntynyt vilpin mahdollistavan valintamenettelyn käyttöön otosta ylipäätään. Vaikka näiden toimenpiteiden ja ylipäätään sähköisen esivalinnan käytön tavoite on vallinneissa olosuhteissa eittämättä ollut hyväksyttävä, ne eivät välttämättä ole ulospäin näyttäneet aivan selkeinä, kun otetaan huomioon asian tältäkin osin saama julkiuus ja kanteluiden määrä.

#### **4.11 Poikkeusoloihin varautuminen opiskelijavalinnoissa**

Yliopistolain 90 §:n perusteella yliopistojen tulee ennalta varmistaa tehtäviensä mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa sekä häiriö- ja erityistilanteissa, jollaisia ovat esimerkiksi vakavat tartuntatauti-epidemiat (ks. HE 7/2009 vp, s. 81–82). Opetus- ja kulttuuriministeriö valvoo varautumista. Ministeriö on lausuntonsa mukaan pyytänyt hallinnonalansa oppilaitoksia, korkeakoulut mukaan lukien, varmistamaan varautumissuunnitelmiansa ja toimintaprosessiensa ajantasaisuuden aina tarpeen vaatiessa. Ministeriö on 28.2.2020 päivätyllä kirjeellään pyytänyt mm. korkeakouluja varmistamaan tartuntatauteihin ja epidemioihin varautumista koskevien suunnitelmien ja toimintaprosessien ajantasaisuuden.

Yhteenvedonä yliopistojen selvityksistä totean, että yliopistoilla on valmiussuunnitelmat ja pandemiat on sinänsä lähtökohtaisesti tunnistettu mahdollisiksi toiminnan uhkatekijöiksi. Toisaalta yksityiskohtaisia suunnitelmia nimenomaan opiskelijavalintojen järjestämisestä poikkeusoloissa ei niinkään ole ollut, koska tällaisia ei ole tarkoituksenmukaisuussyistä katsottu aiheelliseksi tehdä poikkeusolojen ja kriisien sekä yksittäisen pandemiankin monimuotoisuuden ja tilanteiden nopean kehittymisen takia.

Painopisteenä varautumisessa on nähdäkseni pidetty ennen muuta toiminnan organisoimista siten, että kriisioloissa voidaan nopeasti reagoida muuttuviin tilanteisiin ja järjestää toiminta uudelleen. Selvityksissä onkin selostettu sitä, miten yliopistot olivat toimineet koronapandemian alettua. Kuten asiassa on jo aiemmissa yhteyksissä tullut ilmi, yliopistot olivat varsin nopealla aikataululla kyenneet päättämään pandemian edellyttämistä muutoksista opiskelijavalintojen järjestämiseen.

Edellä todetun perusteella ja kun opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt korkeakouluja varmistamaan tartuntatauteihin ja epidemioihin varautumista koskevien suunnitelmien ja toimintaprosessien ajantasaisuuden, katson, ettei asia edellytä toimenpiteitäni.

## 5 YHTEENVETO JA LOPPUTULOS

Maailman terveysjärjestö WHO julisti 11.3.2020 COVID-19-epidemian pandemiaksi juuri kevään 2020 yhteishaun alkamisen alla hakuajan ollessa 18.3.–1.4.2020. Yliopistot joutuivat muun yhteiskunnan ja koko maailman tavoin poikkeukselliseen tilanteeseen, joka eteni nopeasti. Alkuperäisten suunnitelmien mukaisesti toimien yliopistot olisivat järjestäneet yhteensä noin 250 valintakoetta, joihin olisi osallistunut kymmeniä tuhansia hakijoita. Tämä olisi tarkoittanut suurten ihmismäärien liikkumista ja eri alueilta saapuvien ihmisten kohtaamisia. Vakavien uhkien torjunta edellytti ripeitä toimenpiteitä muun muassa opiskelemaan hakeutuvien hengen ja terveyden suojelemiseksi. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen asiantuntijat olivat huhtikuussa 2020 todenneet, että muut valintaprosessit olisi pohdittava tarkkaan ennen kuin päädytään fyysiseen valintakokeeseen. Kun suurin osa valintakokeista oli ollut tarkoitus pitää 18.5.–5.6.2020, yliopistoille oli jäänyt hyvin niukasti aikaa epidemian edellyttämien toimenpiteiden suunnitteluun ja toteuttamiseen. Päätöksiä oli myös tehtävä tilanteessa, jossa tutkimustieto sairaudesta ja sen leviämisestä oli ollut vähäistä ja puutteellista.

Koko yhteiskuntaan laajasti vaikuttaneen pandemiatilanteen vuoksi opiskelijavalinnan uudelleenarvioiminen tuli ajankohtaiseksi. Kyse oli esimerkiksi sen selvittämisestä ja punninnasta, voidaanko opiskelijavalinnat järjestää alkuperäisessä tai muutetussa aikataulussa joko alkuperäisin tai muutetuin valintaperustein. Lopulta yliopistot linjasivat huhtikuussa 2020, että perinteisiä valintakokeita ei ollut koronapandemian vuoksi mahdollista järjestää turvallisesti vaan oli turvauduttava vaihtoehtoisin järjestelyihin.

Muutos aiheutti suurta huolta opiskelijavalintoihin valmistautuvissa ja heidän läheisissään, keskustelua julkisuudessa ja kirjallisia kysymyksiä eduskunnassa. Tutkittavakseni saapui yhteensä 104 kantelua. Määrää voidaan pitää sangen poikkeuksellisena yhdestä asiakokonaisuudesta. Asian selvittämiseen ja arvioimiseen yleiseltä kannalta on ollut varsin vahva laillisuusvalvonnallinen intressi siitäkkin huolimatta, että yksittäisiin opiskelijavalintapäätöksiin on ollut mahdollista hakea oikaisua ja vielä muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

Hankin asiassa selvityksen yliopistoilta ja lausunnon opetus- ja kulttuuriministeriöltä. Lisäksi käytettävissäni ovat olleet hallinto-oikeuksien päätökset, jotka koskevat kevään 2020 opiskelijavalintoja. Olen tutkinut valintaperusteiden muuttamista selvittämiselvöllisyyden, luottamuksensuojan, yhdenvertaisuuden, suhteellisuusvaatimuksen sekä neuvonnan ja tiedottamisen näkökulmasta. Lisäksi olen tutkinut sähköiseen esivalintaan liittyviä kysymyksiä ja poikkeusoloihin varautumista yliopistojen toiminnassa erityisesti opiskelijavalinnan kannalta. Olen arvioinut, ovatko yliopistot perustuslaissa turvatun itsehallintonsa

puitteissa noudattaneet lakia ja täyttäneet velvollisuutensa.

**Selvittämiselvöllisuuden** osalta olen päätenyt siihen, että yliopistot olivat selvittäneet pandemiatilanteen vaikutusta valintakokeiden järjestämiseen ja eri vaihtoehtoja tavalla, jossa ei ole osoitettavissa toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä (kohta 4.5).

**Luottamuksensuojan** osalta olen päätenyt siihen, että vaikka valintaperusteiden muuttamisesta mahdollisesti onkin voinut aiheutua jollekulle hakijalle tai hakijaryhmälle haittaa, perusteiden muuttamiseen on joka tapauksessa koronapandemian ja siihen liittyneiden vaikeasti ennustettavien terveysriskien johdosta ollut hyväksyttävä painava yleisen edun mukainen peruste. Tämän vuoksi asia ei tästä näkökulmasta anna aihetta toimenpiteisiin (kohta 4.6).

**Yhdenvertaisuuden** näkökulmasta olen päätenyt siihen, että vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa opiskelijavalinta poikkeusoloissa on yliopistoissa arvioitu myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta ja pyrkimyksenä on ollut minimoida muutosten haitalliset vaikutukset hakijoiden yhdenvertaisuuteen, joskaan täydellistä yhdenvertaisuutta lienee mahdotonta saavuttaa tällaisissa olosuhteissa. Asiassa ei ole ilmennyt perusteita sen tueksi, että yliopistot olisivat yhdenvertaisuuden näkökulmasta menettelleet lainvastaisesti tai jättäneet täyttämättä velvollisuutensa (kohta 4.7).

**Suhteellisuuden** näkökulmasta olen päätenyt siihen, että vaikka todistusvalinnan osuutta oli lisätty varsin huomattavastikin, saamissani selvityksissä on kyetty osoittamaan muutokselle hyväksyttävät tapauskohtaiset syyt ja se, että muutokset ovat perustuneet asianmukaiseen alakohtaiseen arviointiin. Siksi asia ei tästä näkökulmasta johda toimenpiteisiin (kohta 4.8).

**Tiedottamisen** osalta olen päätenyt siihen, että valintaperusteiden muuttamisesta oli aikataulullisesti ja sisältönsä puolesta pyritty tiedottamaan niin pian ja siinä määrin kuin se oli vallinneissa oloissa ja kulloisenkin tietämyksen perusteella ollut mahdollista. Asiassa ei ole ilmennyt toimenpiteitäni edellyttävää lainvastaista menettelyä eikä velvollisuuden laiminlyöntiä (kohta 4.9).

**Sähköisen esivalinnan** osalta olen päätenyt siihen, ettei minulla ole nyt esillä olevissa oloissa oikeudellisia perusteita puuttua sen käyttöön. Valintakoemenettelyssä tulisi kuitenkin yleensä pyrkiä sellaisiin menettelytapoihin, joissa oikeusturvaa vaarantavien väärinkäytösten riski olisi mahdollisimman pieni. Vaikka vilpin mahdollisuutta tai sillä ehkä saavutettavissa olevaa oikeudetonta etua voidaan minimoida tai ehkäistäkin monin nyt toteutetuvin tavoin (muun muassa valintakokeen kaksivaiheisuus, kokeen toiseen vaiheeseen kutsuttavien määrän kasvattaminen, todistusvalinnan osuuden kasvattaminen, ensimmäisen ja toisen vaiheen kokeiden pistemääriä koskevat vaatimukset, uhka opiskelupaikan perumisesta), näillä toimenpiteillä on käytännössä kuitenkin lähinnä jouduttu paikkaamaan sitä luottamusvajetta, joka on syntynyt vilpin mahdollistavan valintamenettelyn omaksumisesta. Vaikka

näiden toimenpiteiden ja sähköisen esivalinnan käyttö ylipäätään on vällinneissa olosuhteissa sinänsä eittämättä ollut hyväksyttävää, ne eivät välttämättä ole ulospäin näyttäytyneet aivan selkeinä, kun otetaan huomioon asian saama julkisuus ja kanteluidenkin määrä (kohta 4.10).

**Poikkeusoloihin varautumisen** osalta olen päätenyt arvioon, että painopisteenä yliopistojen varautumisessa on ollut ennen muuta toiminnan yleinen organisoiminen siten, että kriisioloissa voidaan nopeasti reagoida muuttuviin tilanteisiin ja järjestää toiminta uudelleen, kun taas nimenomaan opiskelijavalintoihin liittyviä suunnitelmia ei ole laadittu. Yliopistot olivat kuitenkin varsin nopealla aikataululla kyyenneet päättämään pandemian edellyttämistä muutoksista opiskelijavalintojen järjestämiseen, minkä vuoksi asia ei tästä näkökulmasta edellytä toimenpiteitäni (kohta 4.11).

**Johtopäätökseni** on siten, että minulla ei ole oikeudellisia perusteita puuttua yliopistojen menettelyyn tässä asiakokonaisuudessa. Kantelut eivät siten johda toimenpiteisiini.

Lähetän päätökseni kullekin kantelijalle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle ja pyydän ministeriötä toimittamaan päätökseni tiedoksi kaikille selvityksiä antaneille tahoille.



RIKSDAGENS BITRÄDANDE  
JUSTITIEOMBUDSMAN

16.6.2021

EOAK/2628/2020 samt ytterligare 103

**Beslutsfattare: Biträdande justitieombudsman Pasi Pölönen**

**Föredragande: Referendarieråd Mikko Sarja**

# UNIVERSITETENS ANTAGNING AV STUDERANDE UNDER COVID-19-PANDEMIN



## Innehållsförteckning

1	ÄRENDE SOM AVSES I KLAGOMÅLEN .....	2
1.1	Det centrala innehållet i klagomålen.....	2
1.2	Bakgrundsuppgifter när klagomål anhängiggörs .....	5
1.2.1	Rektorsrådets kommunikation.....	5
1.2.2	Exempel på information som gäller olika områden .....	7
2	AVGRÄNSNING AV UTREDNINGEN OCH GESTALTNING AV RÄTTSLIGA FRÅGOR I ANSLUTNING TILL ÄRENDET .....	9
3	UTREDNING AV ÄRENDET .....	12
3.1	Begäran om utredningar och utlåtanden.....	12
3.2	Erhållna utredningar och utlåtanden.....	13
4	BESLUT .....	14
4.1	Universitetens verksamhetsmiljö våren 2020: pandemi och undantagsförhållanden.....	14
4.2	Utgångspunkter för den rättsliga bedömningen .....	15
4.2.1	Bestämmelser, förarbeten och juridisk litteratur .....	15
4.2.2	Förvaltningsrättspraxis gällande antagning av studerande 2020 .....	22
4.2.3	Övrigt material.....	25
4.3	Orsaker till de ändrade antagningsgrunderna.....	26
4.4	Ändringar av betygsantagningens och urvalsprovsantagningens andelar inom vissa områden .....	27
4.5	Utredning av behovet av att ändra antagningsgrunderna och av olika alternativ .....	29
4.6	Ändringen av antagningsgrunderna ur förtroendeskyddets perspektiv .....	31
4.7	Ändringen av antagningsgrunderna ur ett likabehandlingsperspektiv .....	35
4.8	Ändringen av antagningsgrunderna ur proportionalitetskravets perspektiv .....	37
4.9	Informationens ändamålsenlighet vid ändringen av antagningsgrunderna.....	38
4.10	Elektroniskt förurval.....	40
4.11	Beredskap för undantagsförhållanden vid antagningen av studerande .....	44
5	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATS .....	44

## 1 ÄRENDE SOM AVSES I KLAGOMÅLEN

### 1.1 Det centrala innehållet i klagomålen

Justitieombudsmannen mottog från och med 9.4.2020 antingen direkt eller via justitiekanslern 104 klagomål om riktlinjerna för universitetens antagning av studerande våren 2020, enligt vilka traditionella urvalsprov på grund av den rådande coronapandemin inte kunde ordnas på ett säkert sätt, samt om frågor anslutning till detta. Universitetens vice-rektorer hade i april 2020 beslutat att antagningarna ordnas på alternativa sätt under våren och sommaren 2020 för att undvika fysisk kontakt.

En del av klagomålen anhängiggjordes i det skede då man i början av april informerade om kommande ändringar i antagningen av studerande medan beredningen av ärendet och övervägandet av olika alternativ ännu pågick. De flesta klagomålen anhängiggjordes dock efter att man 29.4.2020 informerat om universitetens slutliga riktlinjer.

Klagomålen gällde främst utbildningsområdena medicin och ekonomi, men även antagningen inom psykologi, pedagogik och juridik lyftes fram i klagomålen.

Innehållet<sup>1</sup> i klagomålen gällde oberoende av område främst universitetens antagningsgrunder som publicerades 29.4.2020, som ändrade kriterierna från det som uppgetts under gemensam ansökan som avslutades 1.4.2020. De sökande hade fattat beslut om sina ansökningsobjekt utifrån den informationen som var tillgänglig då.

I klagomålen framkom flera frågor. För det första en till viss del väsentlig ökning av **betygsantagningens andel**. I klagomålen framfördes att om de sökande hade känt till ändringen av antagningsgrunderna hade många sökt till även andra studieplatser. Likaså framkom det att de sökande eventuellt satsat på urvalsproven under en lång tid och att detta arbete gått till spillo under de ändrade omständigheterna i och med att betygsantagningens andel ökade avsevärt. Man hänvisade också till att om man hade känt till att betygsantagningens andel ökar, hade man kunnat satsa på att höja studentexamensbetygen i stället för att satsa på urvalsprovskurserna.

I klagomålen hänvisades bland annat till vuxenstuderande som en sådan grupp som särskilt berörts av ändringen. Detta har till exempel i fråga om det medicinska området motiverats med att inträdesprovsprocessen är lång och att vuxenstuderande under den tiden upplever flera motgångar i fråga om tidsanvändning och ekonomisk situation. Å andra sidan ansågs de nya antagningsgrunderna vara ofördelaktiga i synnerhet för unga som ännu inte fyllt 18 år och som inte visste vad de ville

---

<sup>1</sup> I detta sammanhang grundar sig det som framförts om det centrala innehållet i klagomålen huvudsakligen på de klagomål utifrån vilka ärendet ursprungligen började undersökas. På grund av antalet klagomål och de likartade orsakerna till klagomålen beskrivs inte alla klagomål separat för sig i detta beslut. Inte heller alla detaljer i klagomålen beskrivs uttömmande, eftersom jag har begränsat min granskning på det sätt som framgår av punkt 2.

göra i framtiden och därför inte hade satsat tillräckligt på sina studentprov.

Särskilt inom medicinen framfördes det bland annat att man tidigare uppgett att antagningsgrunderna för 2020 är sådana, att endast förstagångssökande har möjlighet att antas på basis av studentexamen i betygsantagningen. Enligt tidigare meddelade grunder väljs 51 % av studerandena genom betygsantagning bland de studenter som söker sin första studieplats. Eftersom betyget skulle ha betydelse endast för dem som ansöker om sin första plats, lönade det sig inte för de andra sökande att använda tid till att höja vitsorden, i stället för att förbereda sig inför inträdesprovet. Senare 29.4.2020 meddelades det att 75 % och 65 % av dem som ansöker om sin första högskoleplats antas på basis av betyget. Ändringen ansågs inte motiverad ens under undantagsförhållandena, eftersom den inte alls minskade antalet deltagare, och därmed eventuellt personer som exponerats för covid-19-viruset, i det gemensamma antagningsprovet.

Ändringarna i antagningsgrunderna för gemensam antagning till ekonomutbildningen kritiserades i stor utsträckning på samma grunder som ovan i fråga om medicin och det framfördes att de flesta universitetet på det ekonomiska området endast antar 10 % av de nya studerandena på basis av urvalsprov. Vidare konstaterades att det hade varit väsentligt att känna till vilka universitet som godkänner en större procent genom urvalsprov, varvid man också hade kunnat välja ansökningsobjekt enligt det.

I fråga om psykologi framfördes bland annat att antagningsgrunderna ändrades så att 93 % av de nya studerandena antas på basis av studentbetyget och endast 7 % på basis av urvalsprovet, varutöver kvoten för förstagångssökande slopades. Även den innehållsmässiga ändringen i provet kritiserades när de sökande skulle göra samma prov med samma uppgifter som de som deltog i yrkeshögskolornas urvalsprov och göra alla delar av provet. De matematisk-naturvetenskapliga färdigheterna som behövs i YH-provet är inte ett delområde som de som söker till psykologi borde avlägga. Vidare framfördes att det enligt de antagningsgrunder som publicerades hösten 2019 inte borde vara möjligt att beakta icke-firstagångssökande i betygsantagningen, varvid de sökande inte kunde förbereda sig för de nya antagningsgrunderna genom att skriva ämnesrealen. Det ansågs också vara problematiskt att universitetet grundar den förhöjda kvoten för betygsantagningen på beräkningar om hurdana studerande som tidigare blivit antagna, eftersom det till exempel möjliggjorde att man begränsar de sökandes möjlighet att bli antagna enligt urvalsprovet bland annat enligt föräldrarnas utbildningsnivå.

I fråga om pedagogik framfördes det att 80 % av de nya studerandena godkänns genom betygsantagning och endast 20 % genom inträdesprov.

I fråga om rättsnotarieexamen (Åbo Akademi) framfördes det att 90 % av de sökande uppgavs bli antagna enbart på basis av studentexamensbetyget. När det totala antalet antagna har varit cirka 20 på denna

inriktning, innebär det att två studerande antas på basis av inträdesprovet. För dessa två ordnas inträdesprov i två delar, den första delen på distans och den andra på plats.

I samband med den ökade betydelsen av betygsantagningen framfördes i vissa klagomål också att de ändringar som gjorts försatte olika grupper av sökande i ojämlik ställning bland annat på basis av vilket år de har avlagt sin studentexamen. Detta hörde samman med att tidigare utförda realprov (det allmänna realprovet som föregick ämnesrealen som infördes 2006) inte beaktades vid beräkningen av betygspoäng, vilket enligt klagomålen ytterligare försämrade möjligheterna att bli antagen.

I klagomålen var man också missnöjd med **informationen** i ärendet. Gemensam ansökan hade varit öppen på webbplatsen Studieinfo.fi 18.3.2020–1.4.2020, vilket innebär att coronaläget redan var känt. Efter att ansökningstiden löpt ut torsdagen den 9 april 2020 meddelades det att urvalsproven inte kunde hållas så som man meddelat tidigare på grund av coronaepidemin, utan att antagningen ordnas under våren och sommaren 2020 på alternativa sätt för att undvika fysisk kontakt och att sökandena får information om nya antagningssätt före utgången av april.

Vad gäller medicin framfördes det i klagomålen att de sökande först hade informerats om att inträdesproven ordnas normalt och att man anmälde sig till inträdesproven på basis av denna information. Efter studentexamina och anmälningarna kom det information om att grunderna kanske ändras, vilket orsakade osäkerhet bland de sökande. Det hänvisades också till att den exakta tidpunkten för provets andra steg inte hade offentliggjorts, så alla hade varit tvungna att fortsätta förbereda sig, även om det redan skulle ha varit onödigt.

Även det väckte kritik att man informerade om kommande ändringar före påsken på skärtorsdagen den 9 april 2020, då det i praktiken var omöjligt att få tilläggsuppgifter. På samma sätt förundrades man över varför det inte var möjligt att besluta om en enda ersättande åtgärd/ett enda ansökningsområde och informera om detta, varvid man hade kunnat undvika onödiga spekulationer i ärendet. I fråga om det ekonomiska området framfördes det också att det hade varit väsentligt att få veta vilka universitet som godkänner en större procent genom urvalsprov, varvid man också kunde ha valt ansökningsobjekt på basis av detta. Vad gäller psykologin framfördes det att tilläggsuppgifter ges senast 22.4.2020, varvid materialet borde ha publicerats då. Föregående dag (21.4) hade man dock meddelat att materialet inte publiceras följande dag som planerat och att mer information finns att få före 30.4. I det här skedet hade man inte berättat att materialet inte alls kommer att publiceras. Universitetens antagningsservice hade 27.4.2020 meddelat att man inte önskar att någon kontaktar dem, eftersom det ännu inte fanns svar på frågorna. En timme senare hade Yles nyheter berättat om hur betygsantagningen ska höjas inom många områden.

Beträffande det **elektroniska provet på distans** framgick i klagomålen främst risken för fusk och att inloggning med hjälp av bankkoder eller

mobilcertifikat inte garanterar att den sökande själv utför det första steget i provet. Även om eventuella bedragare blir ertappade i det andra steget av provet, är det redan för sent för de ärliga sökande som inte har fått möjlighet att delta i det andra steget. Rädslan för att bedrägeri ska förekomma ansågs vara befogad, eftersom man på de anonyma diskussionsforumen på webben diskuterade hur flera sökande gjorde provet tillsammans eller hur någon har hjälpt till.

Det fanns också en oro för att nätförbindelserna inte är lika snabba eller fungerande för alla. Man var också orolig för hur man ska beakta att mindre bemedlade sökande/unga i familjer har lika möjlighet att delta i det elektroniska distansprovet. Vidare framfördes att installation och underhåll av en dator kräver specialkunnskap som inte alla har och att bibliotekens datorer inte nödvändigtvis var i användning, eftersom biblioteken var stängda åtminstone fram till 13.5.2020 och antalet datorer eller tillgången till lugna rum för ett provtillfälle på distans var begränsat i biblioteken.

I fråga om de **praktiska arrangemangen för urvalsproven** bedömde många klagande att man i varje universitetsstad skulle ha kunnat hitta tillräckligt med föreläsningssalar och klassrum där urvalsproven hade gått att ordna med tillräckliga säkerhetsavstånd och säkerhetsarrangemang. De klagande hänvisade också till att skolorna kunde öppnas före inträdesproven.

Klagomålen framförde **lösningssmodeller** i vilka det bland annat föreslogs att de tidsmässiga problemen i anslutning till granskningen av proven kunde ha lösts med färre examinander i inträdesproven, vilket hade gått att uppnå genom att offentliggöra en betygskvot på 51 % före inträdesprovet. Dessutom föreslogs att dagen för inträdesprovet skulle ha senarelagts och att de olika fakulteternas inträdesprov skulle ha delats upp under de följande månaderna för att undvika anhopningar.

## 1.2 Bakgrundsuppgifter när klagomål anhängiggörs

### 1.2.1 Rektorsrådets kommunikation

På Unifi rf:s (Finlands universitetsrektorers råd) webbplats konstaterades bland annat följande om ändringarna i urvalsprovet:

Universiteten har beslutat hur vårens antagning av studerande genomförs under undantagsförhållanden. Alla ansökningsobjekt publicerar sin egen praxis senast 30.4.2020. Traditionella urvalsprov har ersatts bland annat med elektroniska urvalsprov på distans, muntliga prov, uppgifter som återsänds och höjda kvoter i betygsantagningen. Urvalsproven består i huvudsak av två steg, varvid de sökanden som fått det bästa resultatet i det första steget går vidare till det andra steget. Det först steget utförs i regel på distans på en elektronisk plattform. Steg två kan utföras på distans eller som småskaliga prov på campus.

Enligt ordföranden för Unifi:s vicerektorsmöte har universiteten fattat sina beslut med de sökandes ställning i åtanke och med så små ändringar som möjligt. Enligt ordföranden har man i undantagssituationen

hittat lösningar där alla grupper av sökande fortfarande har möjlighet att bli antagna. Enligt webbplatsen har varje område använt sig av den lösning som bäst lämpar sig för området och vidare att universiteten noggrant följer upp hur antagningen av studerande framskrider samt vilka effekter de gjorda ändringarna för med sig. Lösningarna har planerats av en mångsidig expertgrupp som bland annat består av akademiker och urvalsexperter, jurister samt av hälso-, säkerhets- och it-expert.

De **höjda kvoterna för betygsantagningen**, dvs. minskningen av provkvoten, har motiverats med att man på så sätt kan minska antalet personer som kallas till närprov till en bråkdel av det ursprungliga.

I spalten för frågor och svar på Unifi:s webbplats (publicerad 30.4.2020) konstaterades följande om ändringarna:

Om **urvalsproven som ordnas på distans** konstateras att det finns olika tekniska lösningar för övervakningen av dem. Universiteten säkerställer den sökandes identitet och kompetens under urvalsprocessen i syfte att trygga de sökandes likabehandling och en rättvis antagning.

Om **den tekniska utrustningen** konstateras att den sökande i likhet med studentskrivningarna förutsätts ha tillgång till sådan teknisk utrustning som behövs för att utföra provet. Universiteten erbjuder inte de sökande sådana datorer eller nätförbindelser som behövs för distanslösningarna.

Om **kommunikationen** konstateras att universiteten strävar efter att så långt som möjligt säkerställa att antagning av studerande genomförs på det sätt som man meddelat de sökande på förhand. Beslutet har fattats genast när det har varit möjligt. Urvalsproven ändrades inte lättvindigt, eftersom en förändring skapar osäkerhet hos de sökande. Därför kunde universiteten inte fatta beslutet på lätta grunder utan först efter noggrant övervägande och en noggrann bedömning av läget. Det har funnits en insikt i universiteten att deltagarnas och övervakarnas säkerhet inte kan garanteras under dessa omständigheter.

Om det **ändrade tidsschemat för urvalsproven och inledningen av undervisningen** konstateras att det är omöjligt att veta hurdan virus-situationen är i slutet av sommaren eller på hösten. Det kan hända att det inte ens då är möjligt att ordna traditionella inträdesprov på ett säkert sätt, varför universiteten inte kan räkna med det. Att skjuta upp inledandet av studierna vore problematiskt och de samhällsliga konsekvenserna skulle vara betydande. Merparten av de studerande väljs genom betygsantagning enligt en tidigare angiven tidtabell, och universiteten vill också på annat sätt trygga de antagnas möjligheter att inleda sina studier på hösten.

Beträffande **likabehandling och lagenlighet** för de sökande konstateras att situationen är exceptionell och förutsätter ändringar som inte skulle göras i normala situationer. De alternativa urvalsförfarandena beaktar de sökandes perspektiv och alla antagningsbehöriga

sökandes möjlighet att bli valda. Antagningarna genomförs så att ändringarna har så liten inverkan som möjligt på antagningsresultatet. Jurister som specialiserat sig på studiefrågor deltog i beredningen. Jämlikhets- och laglighetsfrågor granskas mycket noggrant i alla skeden av beslutsfattandet.

### 1.2.2 Exempel på information som gäller olika områden

I fråga om det **medicinska området** hade man på de medicinska områdenas webbsidor bland annat dragit upp följande riktlinjer för de ändrade antagningsgrunderna:

I gemensam ansökan 2020 har man på grund av undantagssituationen till följd av coronapandemin varit tvungen att ändra antagningsgrunderna på de medicinska områdena. De sökande antas genom betygsantagning och urvalsprov. Betygsantagningen sker enligt poängtabellen i antagningsgrunderna och enligt andra tidigare angivna kriterier. Antagningen på basis av urvalsprov sker i två steg. Det första steget utförs genom ett elektroniskt prov på distans med hjälp av ett system för YH-urvalsprov. Steg två består av ett övervakat prov.

Om betygsantagningen konstateras att 75 % av nybörjarplatserna fylls genom betygantagning. 65 % av nybörjarplatserna i betygsantagningen reserveras för sökande som ansöker om sin första högskoleplats.

Om antagningen på basis av urvalsprov konstateras att de nybörjarplatser som återstår efter betygsantagningen (25 % av nybörjarplatserna) fylls genom antagningen på basis av urvalsprov. Antagningen på basis av urvalsprov utförs i två steg enligt följande: Den första delen av antagningen sker genom ett elektroniskt prov på distans med hjälp av ett system för YH-urvalsprov. Det elektroniska provet på distans ordnas vid den tidpunkt som tidigare meddelats 19.5. Steg två i urvalsprovet utförs som ett övervakat prov. De sökande som går vidare till steg två är dubbelt så många som antalet nybörjarplatser i urvalsprovantagningen och de väljs utgående från poängantalet i urvalsprovets första steg. Det övervakade provet ordnas i juni vid en tidpunkt som meddelas senare.

På webbplatsen för gemensam antagning till det **ekonomiska området** konstaterades bland annat följande om ändringarna:

1. Betygsantagningen på 60 % förblir oförändrad. Sökanden beaktas alltid i alla antagningssätt, om det är möjligt med beaktande av den sökandes bakgrund. Sökande som inte blir antagna till det ansökningsobjekt på det ekonomiska området de prioriterat högst i den gemensamma antagningens betygsantagning kan delta i ett urvalsprov i två steg, utifrån vilken antagningen sker enligt urvalsprovspoängen. Poängsättningen för betyg, tröskelvillkoret för matematik och minimipoängantalet förblir oförändrade. Kvoten är endast reserverad för första-gångssökande.

2. Betygsantagning 10–30% (procentandelen varierar enligt ansökningsobjekt). Antagningskön är helt ny. Poängsättningen för betygen är den samma som i betygsantagning 1, men utan tröskelvillkor och minimipoängantal. Även icke-förstagångssökande beaktas i kvoten. Kvoten för förstagångssökande är cirka 5 %.

3. Antagning genom urvalsprov 10–30 % (procentandelen varierar enligt ansökningsobjekt). Kvoten för förstagångssökande är cirka 5 %. De nybörjarplatser som återstår efter betygsantagningen fylls genom antagning genom urvalsprov i två steg. För att bli godkänd i antagningen genom urvalsprov måste den sökande delta i de båda stegen i urvalsprovet.

Urvalsordningen bestäms utifrån urvalsprovets poäng så att den sökande går vidare till det andra steget utifrån resultatet i steg ett. Antagningen genom urvalsprov sker i två steg. Båda stegen grundar sig på de tidigare meddelade lärokurserna i gymnasiets läroplan. I steg ett utför de sökande ett elektroniskt urvalsprov på distans som innehåller flervalsfrågor och/eller rätt/fel-frågor. Steg ett i urvalsprovet ordnas tisdagen den 2 juni 2020. Den sökande behöver en dator, internetanslutning, mikrofon, högtalare och kamera för att kunna utföra urvalsprovet. Steg två i urvalsprovet ordnas tisdagen den 16 juni 2020. Beroende på pandemisituationen kommer steg två i urvalsprovet att ordnas antingen elektroniskt eller i lokaler som tillhandahålls av universitetet med iakttagande av hälso- och säkerhetsbestämmelserna. Dubbelt så många sökande kallas till steg två per ansökningsobjekt i förhållande till nybörjarplatserna i antagningen genom urvalsprov. De sökande informeras om hur urvalsprovet genomförs 3.6.2020.

På webbplatsen för gemensam antagning till **psykologi** konstaterades bland annat följande om större ändringar:

Antagningen av nya studerande sker genom tre olika antagningssätt i den nya situationen våren 2020. Den sökande beaktas automatiskt i alla de antagningssätt som hens utbildningsbakgrund lämpar sig för. Kvoten för förstagångssökande förblir densamma i sin helhet, dvs. 70 % av alla nybörjarplatser.

Betygsantagningens andel av nybörjarplatserna har höjts till 70 % från 60 % som tidigare meddelats. Även andra än förstagångssökande beaktas dessutom i betygsantagningen. 23 % av nybörjarplatserna fylls genom valet av psykologi i ämnesrealen. 7 % av nybörjarplatserna fylls i två steg på basis av yrkeshögskolornas elektroniska urvalsprov på distans och ett muntligt distansprov i psykologi. Kallelsen till det muntliga urvalsprovet sker på basis av resultatet i YH-urvalsprovet. Antagningen sker på basis av poängen i det muntliga urvalsprovet.



## 2 AVGRÄNSNING AV UTREDNINGEN OCH GESTALTNING AV RÄTTSLIGA FRÅGOR I ANSLUTNING TILL ÄRENDET

Jag avgör alla klagomål samtidigt och alla klagande får ett beslut med samma innehåll där jag har avgränsat min granskning på följande grunder:

Enligt 109 § 1 mom. i grundlagen ska justitieombudsmannen övervaka att domstolar och andra myndigheter samt tjänstemän, offentligt anställda arbetstagare och även andra, när de sköter offentliga uppdrag, följer lag och fullgör sina skyldigheter. Vid utövningen av sitt ämbete övervakar justitieombudsmannen att de grundläggande fri- och rättigheterna samt de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

Enligt 3 § 1 mom. i lagen om riksdagens justitieombudsman undersöker justitieombudsmannen ett klagomål, om det ärende som klagomålet gäller omfattas av justitieombudsmannens laglighetskontroll och det finns anledning att misstänka att den övervakade har förfarit lagstridigt eller underlåtit att fullgöra sin skyldighet eller om justitieombudsmannen på någon annan grund anser det motiverat. Enligt 2 mom. i samma paragraf vidtar justitieombudsmannen med anledning av ett klagomål som anförts hos honom eller henne de åtgärder som han eller hon anser vara befogade med tanke på efterlevnaden av lagen, rättsskyddet eller tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna. I ärendet inhämtas sådana utredningar som justitieombudsmannen anser behövliga.

Universiteten beslutar självständigt om sina antagningsgrunder enligt 123 § i grundlagen och 36 § i universitetslagen.

Enligt de uppgifter som fanns i offentligheten hade avsikten varit att ersätta de traditionella urvalsproven på olika sätt, såsom genom elektroniska urvalsprov på distans, muntliga prov, uppgifter som återlämnades och höjda kvoter i betygsantagningen. Universiteten ordnade sammanlagt över 200 urvalsprov med olika tidscheman under gemensam ansökan våren 2020.

I förhållande till det som konstaterats ovan har det totalt sett varit fråga om en mycket omfattande helhet. Justitieombudsmannen har inte möjlighet att ta ställning till eventuella ändringar i antagningsgrunderna inom alla områden eller sätten att ordna antagningarna eller enskilda sökandes fallspecifika omständigheter eller ändringarnas konsekvenser för dessa.

Justitieombudsmannens klagomålsförfarande ersätter inte regelrätt ändringssökande. Enligt 3 § 3 mom. i grundlagen utövas den dömande makten av oberoende domstolar. Universitet antar de studerande med stöd av 36 § 1 mom. i universitetslagen. Enligt 82 § 1 mom. i samma lag får den som ansökt om att bli antagen som studerande på det sätt som föreskrivs i förvaltningslagen begära omprövning av antagningsbeslutet inom 14 dagar från det att resultatet av antagningen offentliggjordes. När resultaten av antagningen offentliggörs ska sökanden informeras om hur denna kan få kännedom om hur de grunder som

iakttas vid antagningen har tillämpats på den sökande. Enligt 83 a § 1 mom. får andra beslut än beslut enligt 82 eller 83 § som universitetet har fattat i ett förvaltningsärende samt beslut som meddelats med anledning av en begäran om omprövning överklagas genom besvär hos den förvaltningsdomstol inom vars domkrets universitetets huvudsakliga verksamhetsställe är beläget, på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen, om inte annat föreskrivs någon annanstans i lag. Enligt 84 § 3 mom. får ändring inte sökas genom besvär i förvaltningsdomstolens beslut gällande bland annat antagning av studerande enligt 36 §.

Enligt vedertagen praxis undersöker justitieombudsmannen i regel inte ett ärende som ännu är anhängigt hos en behörig myndighet eller någon annan övervakad, eller ett ärende till vilket det är möjligt att regelrätt söka ändring, eftersom justitieombudsmannen inte kan ändra eller upphäva beslut som fattats av myndigheter eller andra övervakade.

Justitieombudsmannens klagomålsförfarande kan till exempel inte leda till att man får en studieplats eller att bedömningen av ett urvalsprov ändras. Justitieombudsmannen kan inte heller inom ramen för sina befogenheter direkt påverka till exempel hur många nya studerande universiteten årligen antar, bestämma att urvalsprovet ska annulleras eller att ett nytt prov ska ordnas, för någons räkning söka en studieplats eller bestämma att en studieplats ska beviljas någon eller att en person ska erhålla önskade specialarrangemang i en provsituation (rimliga anpassningar enligt diskrimineringslagen).

I samband med denna ärendehelhet lämnades flera klagomål till justitieombudsmannen där kritiken gällde bland annat enskilda urvalsprovsuppgifter och bedömningen av dem, samt tekniska problem vid distansprovet och rimliga anpassningar. Sådana ärenden (21 st.) undersöktes inte i klagomålsförfarandet, utan de klagande hänvisades till regelrätt ändringssökande. När det gäller rimlig anpassning har det varit möjligt att föra ärendet till exempel till diskrimineringsombudsmannen för bedömning som ett diskrimineringsärende som gäller en person med funktionsnedsättning.

Jag har dock undantagsvis tagit upp ett klagomål som gällde tekniska arrangemang för ett distansprov, där den klagande berättade att hen stött på tekniska problem både i det ursprungliga distansprovet och i det nya provet som ordnades efter misslyckandet. Jag har bett universitetet att vid sidan av den klagandes fall även mer allmänt ta ställning till eventuella problem i provarrangemangen. Detta ärende (EOAK/3433/2020) avgörs separat.

Förvaltningsdomstolarnas beslut i ärenden som gäller antagning av studerande är slutgiltiga. I deras enskilda fallspecifika beslut kan den legislativa referensramen för ärendets bedömning vara densamma som nu vid bedömningen av ett ärende i ett klagomålsförfarande. Därför kan även förvaltningsdomstolarnas beslut om antagningen av studerande våren 2020 vara betydelsefulla även i den mer allmänna bedömningen av ärendets laglighetsövervakning. Därför är det skäl att i samband med behandlingen av detta ärende sätta sig in i

förvaltningsdomstolarnas beslutspraxis. Å andra sidan bör man i den laglighetsövervakande bedömningen av ärendet framför allt beakta att justitieombudsmannens uppgift inte är att ingripa i de oberoende domstolarnas utövande av domsrätt. Justitieombudsmannens uppgift är således att i samband med detta ärende varken direkt eller ens indirekt bedöma innehållet i eller riktigheten av domstolsbeslut.

Även universitetens grundlagstryggade självstyrelserätt bör beaktas vid bedömningen.

Justitieombudsmannen kan undersöka om universitetet har följt lagen och fullgjort sin skyldighet, varvid behandlingen av klagomålet kan leda till åtgärder enligt 10 och 11 § i lagen om riksdagens justitieombudsman (åtal, anmärkning, uppfattning, framställning).

Inom ovan nämnda ramar har jag tagit upp ärendet till behandling som en mer allmän fråga, varvid det utgående från klagomålen är fråga om följande allmänna teman: 1) ändring av antagningsgrunderna mitt under ansökningsförfarandet genom att åtminstone inom vissa områden höja kvoten för betygsurval betydligt jämfört med det som tidigare meddelats, 2) ändamålsenligheten för informationen om ändringarna, 3) hur nödvändigt/ändamålsenligt det är att ställa in närprov och 4) eventuella problem med att ordna elektroniska urvalsprov, inklusive tillgång till utrustning, tekniska förhållanden och möjlighet till fusk. Dessutom har jag granskat 5) beredskapen för undantagsförhållanden vid antagningen av studerande.

Som referensram för granskningen framkommer särskilt de områden som tagits upp i klagomålen (medicin, ekonomi, psykologi, pedagogik och rättsnotarieutbildning).

Beträffande utgångspunkterna för den rättsliga bedömningen vill jag säga följande: 6 § i grundlagen föreskriver om jämlikhet och 123 § om universitetens självstyrelse. 8 § i diskrimineringslagen föreskriver om förbud mot diskriminering, 10 och 13 § om direkt och indirekt diskriminering samt 11 § om legitima grunder för särbehandling. 36, 36 a och 36 b § i universitetslagen föreskriver om grunderna för antagning av studerande och 30 § om tillämpning av förvaltningslagen och offentlighetslagen på universitetets verksamhet. 6 § i förvaltningslagen föreskriver om rättsprinciperna inom förvaltningen, 7 § om serviceprincipen och om adekvat service samt 8 § om rådgivning. 20 § i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet föreskriver om information.

I fråga om likvärdighet och jämlikhet handlade det i den preliminära granskningen av ärendet bland annat om huruvida de nya antagningsgrunderna behandlar sökande i sinsemellan jämförbar ställning likvärdigt, dvs. om man tillämpar enhetliga antagningsgrunder på sökande med samma utbildningsbakgrund i samma grupp. Ur denna synvinkel kommer bland annat den fråga som lyfts fram i flera klagomål om de personers ställning som avlagt studentexamen före 2006 vid betygsantagningen att bedömas.

Frågans perspektiv omfattade utöver likabehandlingsaspekten även proportionalitetsprincipen, dvs. huruvida man vid beredningen av ändringarna i enlighet med universitetslagen beaktat det, att möjligheterna för olika grupper av sökande att få en studieplats inte blir oskäligt olika med tanke på jämlikheten mellan sökandena, om till exempel betygsantagningens andel har ökat avsevärt.

I fråga om förtroendeskydd var det fråga om huruvida sökandena hade haft en berättigad förväntan att lita på att de på förhand meddelade antagningsgrunderna inte ändras eller om det nu har funnits ett sådant godtagbart skäl som har gett rätt att i efterhand ändra grunderna utan att bryta mot förtroendeskyddet.

I fråga om rådgivning och information var det fråga om huruvida sökandena har fått tillräcklig, aktuell och korrekt information om ändringarna under rådande förhållanden.

Även vid anordnandet av ett elektroniskt distansprov betonas bland annat kravet på jämlikhet och mer allmänt förfarandets tillförlitlighet och övriga ändamålsenlighet på grund av eventuella tekniska osäkerhetsfaktorer och möjligheten till fusk.

I fråga om beredskapen för undantagsförhållanden handlade det om hur man hade förberett sig för situationen med sådana beredskapsplaner som avses i 90 § 1 mom. i universitetslagen och med förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt med andra åtgärder.

### **3 UTREDNING AV ÄRENDET**

#### **3.1 Begäran om utredningar och utlåtanden**

I det första skedet bad jag undervisnings- och kulturministeriet skaffa utredningar av de organ som hade beslutat om de allmänna riktlinjerna för anordnandet av urvalsproven. Dessutom bad jag om utredningar av de universitet som deltog i gemensam antagning till medicin och ekonomi och som uttryckligen förekommit i klagomålen/av de organ som fattat beslut om ändringar i urvalsprovet inom dessa områden.

Särskild uppmärksamhet fästes vid hur man kommit fram till de aktuella ändringarna i antagningsgrunderna samt hur ändringarna utfallit med tanke på de sökandes likabehandling och jämlik behandling vid god förvaltning, samt med tanke på förtroendeskyddet, proportionalitetsprincipen, rådgivningsskyldigheten och informationens ändamålsenlighet. Dessutom bad jag om ställningstagande till aspekter som gällde det elektroniska förurvalet (begäran om utredning och utlåtande 7.5.2020, EOAK/2628/2020).

Efter att ovan nämnda begäran hade skickats inkom ytterligare klagomål till justitieombudsmannen om urvalsförfarandet på det medicinska och ekonomiska området. I dem framfördes samma synpunkter som i tidigare klagomål. Dessutom lyftes de ändrade antagningsgrunderna i

psykologi samt Unifi:s (Finlands universitetsrektorers råd) handlings-sätt fram. Jag bad undervisnings- och kulturministeriet beakta de aspekter som framförts i klagomålet gällande psykologins område när utredningen inhämtas och utlåtandet ges (första kompletteringen av begäran om utredning och utlåtande 13.5.2020, EOAK/3185/2020).

Ytterligare klagomål inkom och samma synpunkter i dem framfördes som i tidigare klagomål. Dessutom lyfte man fram urvalsförfarandet inom pedagogik och avläggande av rättsnotarieexamen vid Åbo Akademi, varför jag skickade undervisnings- och kulturministeriet en andra och tredje begäran om komplettering (19.5.2020, EOAK/3425/2020, och 28.5.2020, EOAK/3669/2020).

I den sistnämnda begäran om komplettering bad jag dessutom som tilläggsutredning undervisnings- och kulturministeriet lämna in en utredning av alla universitet och högskolor om hur man i fråga om antagning av studerande hade förberett sig för de rådande undantagsförhållandena med beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt andra åtgärder enligt 90 § 1 mom. i universitetslagen, samt om hur ministeriet på det sätt som avses i 2 mom. i samma paragraf har övervakat den ifrågavarande beredskapen.

### 3.2 Erhållna utredningar och utlåtanden

Följande utredningar och utlåtanden lämnades in i ärendet:

- Gemensamma utredningar av Helsingfors, Östra Finlands, Jyväskylä, Lapplands, Uleåborgs, Åbo, Vasa och Tammerfors universitet, samt Villmanstrand-Lahtis tekniska universitet, Åbo Akademi, Svenska handelshögskolan, Konstuniversitetet och Aalto-universitetet 27.5 och 17.6.2020 (HY/939/00.08.04/2020)
- Gemensam utredning av Helsingfors, Östra Finlands, Jyväskylä, Lapplands, Uleåborgs, Åbo och Tammerfors universitet samt Åbo Akademi 4.6.2020
- Undervisnings- och kulturministeriets utlåtande 25.6.2020 (VN/11836/2020)

Jag har också haft tillgång till ministerns svar på riksdagsledamöters skriftliga frågor 459/2020 rd, 435/2020 rd, 417/2020 rd, 328/2020 rd och 294/2020 rd.

Dessutom ombads förvaltningsdomstolarna skicka in kopior av sina beslut om antagning av studerande våren 2020. Jag har haft tillgång till 26 beslut som fattats före 31.5.2021.

## 4 BESLUT

### 4.1 Universitetens verksamhetsmiljö våren 2020: pandemi och undantagsförhållanden

Ansökningstiden för den andra gemensamma ansökan våren 2020 inföll 18.3–1.4.2020. Sammanlagt över 151 000 sökande deltog i gemensam ansökan våren 2020. Avsikten var att de flesta av urvalsproven skulle hållas 18.5–5.6.2020 enligt högskolornas ursprungliga plan. Över 100 000 sökande deltog i över 200 urvalsprov i högskolorna.

Lunginflammationer som bekräftades vara orsakade av det nya coronaviruset SARS-CoV-2 konstaterades i Kina i december 2019. Sjukdomen covid-19 som orsakas av viruset började sprida sig snabbt i världen. Världshälsoorganisationen WHO utlyste covid-19-epidemin till en pandemi 11.3.2020.

Coronavirusepidemin nådde Finland i mars 2020. Statsrådet konstaterade i samverkan med republikens president 16.3.2020 att sådana undantagsförhållanden som avses i 3 § 3 och 5 punkten i beredskapslagen råder i Finland på grund av covid-19-epidemin (coronavirusepidemin). Undantagsförhållandena konstaterades upphöra 15.6.2020.

Statsrådets förordning om begränsningar i skyldigheten att ordna småbarnspedagogik samt undervisning och utbildning (126/2020) utfärdades 17.3.2020 med stöd av beredskapslagen. Förordningens 8 § föreskrev begränsningar i skyldigheten att ordna universitetsutbildning. Med stöd av förordningen slopade man tillfälligt skyldigheten för universitetet att ordna studier som leder till examen och studiehandledning så att den studerande kan slutföra studierna inom den målsatta tid som anges i 40 § 3 mom. i nämnda lag. Ur universitetens synvinkel var det av betydelse att statsrådet tog det första steget för att eventuellt avbryta universitetens hela verksamhet. Med denna åtgärd förberedde sig Finlands regering på att coronaepidemin skulle förvärras.

Regionförvaltningsverken utfärdade 17.3.2020 med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar ett beslut enligt vilket lokaliteterna i skolor, läroanstalter, universitet, yrkeshögskolor, medborgarinstitut och lokaliteterna för annat fritt bildningsarbete och grundläggande konstundervisning stängdes och allmänna sammankomster och offentliga tillställningar för över 10 personer förbjöds. Besluten var i kraft 18.3–13.4.2020.

Statsrådet överlämnade två förordningar för behandling i riksdagen 27.3.2020, med vilka man tog i bruk och började tillämpa de i beredskapslagen fastställda begränsningarna som gällde rätten att färdas till och från landskapet Nyland. Begränsningarna av rörelsefriheten i landskapet trädde i kraft 28.3.2020 och de fortsatte att gälla fram till 19.4.2020. Begränsningarna i rörelsefriheten hävdades i förtid 15.4.2020. Regeringen fortsatte dock att rekommendera att man undviker alla onödiga resor, såsom fritidsresor, även i hemlandet. Regeringen framhöll att även andra åtgärder och restriktioner för att begränsa epidemin och skydda befolkningen bör fortsätta och fortsätta att följas.

Regionförvaltningsverken fattade 8.4.2020 fortsatta beslut om stängning av lokaliteter. Besluten var i kraft under tiden 14.4–13.5.2020. Regionförvaltningsverken gav dessutom tillämpningsanvisningar för sina beslut på sin webbplats. Regionförvaltningsverkens beslut gjorde det möjligt att ordna urvalsprov i högskolornas lokaler med beaktande av ändamålsenliga försiktighetsåtgärder.

Regionförvaltningsverken fattade 13.5.2020 beslut enligt 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar gällande användningen av lokaler för gymnasier, yrkesläroanstalter, yrkeshögskolor, universitet, fritt bildningsarbete och grundläggande utbildning för vuxna. Enligt beslutet kunde de ovan nämnda lokaliteterna användas för närundervisning och annan verksamhet som utbildningsanordnaren ordnar i läroanstaltens lokaler, förutsatt att man vid användningen av lokalerna följer den anvisning om smittbekämpning som undervisnings- och kulturministeriet och Institutet för hälsa och välfärd (THL) utfärdade 11.5.2020 med beaktande av syftet (1 §) med lagen om smittsamma sjukdomar. Föreskriften var i kraft 14.5.2020–13.6.2020.

## 4.2 Utgångspunkter för den rättsliga bedömningen

### 4.2.1 Bestämmelser, förarbeten och juridisk litteratur

Enligt 6 § 1 mom. i **grundlagen** är alla lika inför lagen. Enligt 2 mom. får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av kön, ålder, ursprung, språk, religion, övertygelse, åsikt, hälsotillstånd eller handikapp eller av någon annan orsak som gäller hans eller hennes person.

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning samt att utveckla sig själv. Friheten för vetenskap, konst och högsta undervisning är tryggad enligt 3 mom.

Enligt sina motiveringar omfattar bestämmelsen om vars och ens lika möjligheter att i enlighet med sin förmåga och sina särskilda behov få undervisning samt att utveckla sig själv oberoende av medellöshet undervisningen från förskoleundervisning till den högsta undervisningen och vuxenutbildningen. För individen innebär denna rätt ett erkännande av principen om livslång utbildning. Eftersom det är fråga om en mer vittsyftande rätt än rätten till grundläggande utbildning har den inte tryggats som en subjektiv rättighet utan enligt vad som närmare bestäms genom lag. Bestämmelsen ålägger en allmän skyldighet att bland annat se till att medellöshet inte är ett hinder för att få undervisning. Detta förutsätter dock inte nödvändigtvis avgiftsfri undervisning eller ett studie-stödssystem i sin nuvarande form, om man på annat sätt ser till att mindre bemedlade har en faktisk möjlighet att utbilda sig. Den offentliga makten skapar förutsättningar för individens möjlighet att utveckla sig själv bland annat genom att upprätthålla och stödja bibliotek, medborgar- och arbetarinstitut samt kultur- och idrottsinrättningar samt stödja utövningen av vetenskap, konst och idrott (RP 309/1993 rd, s. 63–65).

Enligt 123 § 1 mom. i grundlagen har universitetet självstyrelse enligt

vad som närmare bestäms genom lag.

Enligt 3 § 1 mom. i **universitetslagen** har universiteten självstyrelse med vilken man tryggar friheten för vetenskap, konst och den högsta undervisningen. Till självstyrelsen hör rätten att fatta beslut i ärenden som hör till den interna förvaltningen.

Enligt 8 § 1 mom. i universitetslagen är den undervisning som leder till högskoleexamen och urvalsproven i anslutning till antagningen av studerande avgiftsfria för den studerande, om inte något annat föreskrivs i denna lag.

Enligt motiveringarna till paragrafen motsvarar bestämmelsen 8 § i den tidigare universitetslagen, enligt vilken avgiftsfriheten utöver den undervisning som ingår i den egentliga examen även omfattar de uppgifter som den förutsätter eller har samband med, såsom förhör, bedömningar, urvals- och nivåprov, handledning och granskning av lärdomsprov, studierådgivning, intyg över studieprestationer samt examensbetyg (RP 263/1996 rd). I den gällande paragrafen infördes för tydlighetens skull en bestämmelse om avgiftsfria urvalsprov i anslutning till antagningen av studerande (RP 7/2009 rd, s. 55).

Med stöd av 30 § 1 mom. i universitetslagen tillämpas förvaltningslagen vid universiteten i fråga om deras skötsel av offentliga förvaltningsuppgifter. På offentligheten i universitetens verksamhet tillämpas enligt 2 mom. vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet om offentlighet i sådana myndigheters verksamhet som avses i 4 § 1 mom.

De studerande antas av universitet med stöd av 36 § 1 mom. i universitetslagen. Enligt 3 mom. i samma paragraf beslutar universitetet om grunderna för antagningen av studerande. Sökandena kan på basis av olika utbildningsbakgrund indelas i separata grupper i antagningen. Enligt universitetslagen ska likvärdiga antagningsgrunder tillämpas på alla sökande i samma grupp. Avvikelse från de likvärdiga antagningsgrunderna kan i begränsad utsträckning göras för att utbildningsbehovet hos någon språkgrupp ska kunna tillgodoses.

Enligt motiveringarna till det sistnämnda momentet (33 § 2 mom. i regeringens proposition) kan sådana grupper med olika utbildningsbakgrund som avses i bestämmelsen bestå av bland annat personer som avlagt studentexamen, utfört sina skolstudier utomlands, slutfört studier vid ett öppet universitet och som sökt till olika examensinriktade fortbildningar. Däremot kan sökandena inte indelas vidare i grupper inom dylika grupper. Som åtgärder som främjar ett jämlikt bemötande av de sökande nämns i regeringens proposition utveckling av inträdesprov som baserar sig på material och prov som mäter lämpligheten, justering av tidsschemat för ansökan och inträdesprov och avpassning av mängden litteratur som ska läsas. Bestämmelsen om likabehandling av sökande hindrar dock inte att universiteten ger olika viktningar för olika vitsord i studentexamen som avlagts under olika år, när viktningarna baserar sig på ämnesspecifika och verkliga ändringar i studentexamen (RP 7/2009 rd, s. 66).

Enligt regeringens proposition föreslogs det inga ändringar i



bestämmelserna om likabehandling av sökande i 18 § 3 mom. i den tidigare universitetslagen (RP 7/2009 rd, s. 66). Enligt motiveringarna till den tidigare bestämmelsen i universitetslagen ska man med stöd av jämlikhetsprincipen i grundlagen sträva efter likabehandling i antagningsgrunderna och i andra arrangemang som påverkar valet även mellan olika grupper av sökande. De antagningsförfaranden som baserar sig på gruppering av de sökande får inte till sin svårighetsgrad försätta de sökande i en ojämlik ställning och vid antagningen ska de sökande jämföras på lika grunder (RP 10/2004 rd, s. 21).

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt utlåtande om regeringens proposition att det inte direkt är fråga om särbehandling av orsaker som gäller personen när grupperna bildas på basis av tidigare utbildning. Däremot kan beaktandet av utbildningsbakgrunden i antagningen av studerande leda till att sådana grupper uppstår, som åtminstone i genomsnitt kan bestå av äldre personer än andra. En sådan konsekvens skulle enligt utskottet vara förenlig med den i 16 § 2 mom. i grundlagen angivna rätten till livslångt lärande och även indikera om förekomsten av den godtagbara grund som krävs enligt grundlagens diskrimineringsförbud (GrUU 19/2004 rd).

Med grunder för antagning av studerande som föreskrivs i samma bestämmelse avses enligt den juridiska litteraturen kriterier och förfaranden som utgör beslutsgrunden för vilka av de olika studiedugliga sökandena som universitetet väljer att avlägga studier som leder till högskoleexamen. Det är nödvändigt att fastställa antagningsgrunderna när alla sökande inte kan antas till en utbildning och antalet studerande därför måste begränsas. Vidare konstateras att det av antagningsgrunderna åtminstone ska framgå grunderna för bedömningen av de sökande, bedömningsförfarandet (till exempel olika urvalsprov, materialuppgifter, intervjuer) och kriterierna för fastställandet av rangordningen mellan de sökande. Vid fastställandet av antagningsgrunderna ska jämlika grunder och närmare bestämmelser i universitetslagen iakttas. Antagningsgrunderna ska av jämlikhets- och öppenhetsskäl fastställas innan ansökningstiden för studierna börjar.<sup>2</sup>

Enligt huvudregeln i 36 a § 1 mom. i universitetslagen ordnas antagningen av studerande till utbildning som leder till examen med en gemensam ansökan till högskolorna, med undantag för antagningen till utbildning som leder till påbyggnadsexamen. Närmare bestämmelser om gemensam ansökan och om förfarandena i anslutning till den regleras genom en förordning av statsrådet.

Enligt 36 b § 1 mom. i universitetslagen ska universiteten i den gemensamma ansökan reservera en del av studieplatserna för dem som inte tidigare har avlagt högskoleexamen inom utbildningssystemet i Finland eller mottagit en studieplats i en utbildning som leder till högskoleexamen, eller som har tagit emot en studieplats i en utbildning som börjat vårterminen 2014 eller tidigare, men inte har avlagt högskoleexamen. Enligt 4 mom. i samma paragraf ska universitetet trygga ändamålsenliga antagningsmöjligheter också för dem som har avlagt högskoleexamen och tagit emot en studieplats. Universitetet ska se till att möjligheterna för olika grupper av sökande att få en studieplats inte blir oskäligt olika med tanke på jämlikheten mellan sökandena. Vid bedömning

<sup>2</sup> Mäenpää Olli: Yliopistolaki (2009), s. 216.

av skäligheten beaktas hur stor andel de sökande i olika grupper av sökande utgör av alla sökande, möjligheten att övergå till studier via andra vägar än den gemensamma ansökan och andra omständigheter som kan jämföras med dessa.

Grundlagsutskottet bedömer den obligatoriska kvotbestämmelsen enligt följande (GrUU 50/2014 rd):

Universitetens i grundlagen tryggade självstyrelse omfattar också universitetens rätt att besluta om antagning av studerande och grunderna för antagning av studerande. Att föreskriva en obligatorisk kvot för förstagångssökande för universiteten innebär en begränsning av universitetens möjlighet att självständigt besluta om grunderna för antagning av studerande. Å andra sidan lindras begränsningen av att universiteten självständigt får besluta om kvotens storlek, dock med beaktande av grundlagsutskottets krav på att kvoterna inte får särbehandla sökandena oskäligt. Universiteten kan fortsättningsvis fritt fastställa de övriga kriterierna för antagning av studerande och inom ramen för dem självständigt välja studerande till universitetet. Syftet med kvotregleringen har varit att påskynda inledandet av högskolestudier och trygga en studieplats för så många sökande som möjligt. Dessa är enligt grundlagsutskottets praxis godtagbara grunder för särbehandling i antagningen av studerande med avseende på 6 § 2 mom. i grundlagen (se även GrUU 23/2012 rd). Eftersom kvotbestämmelsen gav universiteten en avgörande beslutanderätt i fråga om antagningen av studerande och kvoternas storlek, ansåg utskottet att regleringen inte heller var problematisk med tanke på 123 § i grundlagen.

Enligt 48 § 1 mom. i universitetslagen avtalar undervisnings- och kulturministeriet och varje universitet för ett visst antal år åt gången om de kvantitativa och kvalitativa mål för universitetets verksamhet som är av central betydelse med tanke på utbildnings- och vetenskapspolitiken och om uppföljningen och utvärderingen av hur dessa mål nås. Styrelseordföranden och rektorn undertecknar avtalet på universitetets vägnar.

Enligt 90 § 1 mom. i universitetslagen ska universiteten genom beredskapsplaner och förberedelser för verksamhet under undantagsförhållanden samt genom andra åtgärder säkerställa att deras uppgifter kan skötas så störningsfritt som möjligt även under undantagsförhållanden samt i störnings- och specialsituationer. Beredskapen övervakas enligt 2 mom. av undervisnings- och kulturministeriet. Om det framkommer brister i beredskapen, kan undervisnings- och kulturministeriet bestämma att bristerna ska åtgärdas.

Enligt motiveringarna till paragrafen (87 § i regeringens proposition) omfattar bestämmelsen förutom de undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen även skyldigheten att förbereda sig på störningar och exceptionella situationer under normala förhållanden. Med beredskap under normala förhållanden strävar man efter att säkerställa att högskolans undervisning och forskning kan fortsätta så störningsfritt som möjligt även i specialsituationer och undantagsförhållanden under normala förhållanden. Störnings- och specialsituationer under normala förhållanden kan till exempel uppkomma på grund av olika naturkatastrofer, storojckor eller allvarliga epidemier av smittsamma sjukdomar (RP 7/2009

rd, s. 81–82).

Enligt **statsrådets förordning om gemensam ansökan till högskolorna** (289/2019) är det Utbildningsstyrelsen som ansvarar för det riksomfattande genomförandet av den gemensamma ansökan till högskolorna samt för ordnandet av riksomfattande information i anslutning till ansökan jämte antagningen till utbildningen samt som årligen i samarbete med högskolorna bereder ett tidsschema för gemensam ansökan, som fastställs av undervisnings- och kulturministeriet. Högskolorna sköter i sin tur informationen om sina ansökningsobjekt och rådgivningen för de sökande.

Enligt 8 § 1 mom. i **diskrimineringslagen** får ingen diskrimineras på grund av ålder, ursprung, nationalitet, språk, religion, övertygelse, åsikt, politisk verksamhet, fackföreningsverksamhet, familjeförhållanden, hälsotillstånd, funktionsnedsättning, sexuell läggning eller någon annan omständighet som gäller den enskilde som person. Diskriminering är förbjuden oberoende av om den grundar sig på ett faktum eller ett antagande som gäller personen själv eller någon annan.

Enligt 10 § i diskrimineringslagen är det direkt diskriminering om någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person behandlas på ett ofördelaktigare sätt än någon annan har behandlats, behandlas eller skulle behandlas i en jämförbar situation.

Enligt 11 § 1 mom. i diskrimineringslagen är särbehandling inte diskriminering, om behandlingen föranleds av lag och annars har ett godtagbart syfte och medlen för att uppnå detta syfte är proportionerliga.

Enligt 13 § i diskrimineringslagen är diskrimineringen indirekt när regler, kriterier eller förfaringssätt som framstår som jämlika kan komma att missgynna någon på grund av en omständighet som gäller honom eller henne som person, om inte regeln, kriteriet eller förfaringssättet har ett godtagbart syfte och medlen för att nå detta syfte är lämpliga och behövliga.

Enligt 6 § i **förvaltningslagen** ska myndigheterna bemöta dem jämlikt som uträttar ärenden hos förvaltningen och använda sina befogenheter enbart för syften som är godtagbara enligt lag. Myndigheternas åtgärder ska vara opartiska och stå i rätt proportion till sitt syfte. Åtgärderna ska skydda förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen.

I motiveringen till paragrafen (RP 72/2002 rd) konstateras bland annat följande om proportionalitetsprincipen och förtroendeskyddet.

Det centrala innehållet i proportionalitetsprincipen är att myndigheternas åtgärder ska stå i rätt proportion till det eftersträlvade målet. Med andra ord ska en myndighets verksamhet vara ändamålsenlig, befogad och rätt dimensionerad med tanke på det mål som eftersträvas med åtgärden i fråga. I praktiken förutsätter proportionalitetsprincipen att myndigheten dimensionerar sin verksamhet till den lägsta nivån som ger den erforderliga effekten. Proportionalitetsprincipen har en mer allmän betydelse inom förvaltningsverksamheten. När principen tillämpas kan det i allmänhet vara fråga om bedömningen av vilken myndighetsåtgärd som

helst i förhållande till de rättigheter eller intressen som föremålet för åtgärden har.

Principen om förtroendeskydd baserar sig framför allt på individens skydd mot offentlig makt. Det centrala innehållet i förtroendeskydd handlar om att privatpersoner ska kunna lita på att myndigheternas verksamhet är korrekt och felfri samt att myndigheternas förvaltningsbeslut är bestående. När principen tillämpas är det fråga om under vilka förutsättningar ett privat rättssubjekt kan lita på att ett beslut som fattats med offentlig makt är bestående och hurdant skydd detta innebär mot oväntade förändringar i myndigheternas verksamhet. Principen om förtroendeskydd begränsar återtagandet av gynnsamma beslut med retroaktiva verkningar och i allmänhet en ändring av besluten i en riktning som är skadlig för den enskilde.

Förtroendeskyddet har begränsats till att gälla förväntningar som är berättigade enligt rättsordningen. Detta förutsätter att de förväntningar som är föremål för skydd i slutändan kan grundas på någon av de centrala beståndsdelarna i rättsordningens helhet, nämligen lagstiftning, allmänna rättsprinciper och internationella avtal. Med beaktande av de allmänna rättsprinciperna avses dock inte att en berättigad förväntan kan grunda sig på till exempel rättsteori, utan det är fråga om de allmänna principer som ligger till grund för Finlands rättsordning.

En enskild persons medvetna lagstridiga förfarande eller det faktum att en ändring av rättsläget har varit förutsägbar skulle inte berättiga till ett förtroende som är värt att skydda. Det skulle således förutsätta att beslutet inte grundar sig på felaktiga eller väsentligt bristfälliga uppgifter som parten lämnat. Inte heller enbart förväntade ekonomiska förväntningar betraktas som berättigade förväntningar. På så sätt skapar till exempel inte myndigheternas uppfattningar eller löften till förvaltningens kunder sådana juridiskt berättigade förväntningar som kan åberopas. Bedömningen av förtroendeskyddet grundar sig i sista hand på prövning från fall till fall, där den enskildes förtroende ska vägas i förhållande till det offentliga intresset.

Rättslitteraturen konstaterar bland annat följande om proportionalitetsprincipen:

För det första måste åtgärden vara lämplig och effektiv för förvaltningen och lämplig i förhållande till det berättigade målet eller målet som den syftar till att förverkliga. För det andra måste åtgärdens nödvändighet och outhärlighet bedömas, särskilt med hänsyn till den berörda persons intressen och rättigheter. För det tredje förutsätter principen proportionalitet i myndigheternas verksamhet. Om åtgärderna har restriktiva eller i övrigt negativa konsekvenser, får de inte innehålla mer begränsningar av den enskildes rättigheter eller tvång gentemot enskilda än vad som är nödvändigt för att målen med åtgärden ska uppnås. I praktiken innebär detta framför allt att de medel som myndigheten använder ska stå i rätt proportion till målen och att man bör välja den metod som minst begränsar eller ingriper i rättigheterna. Å andra sidan får inte heller de förmåner eller rättigheter som beviljas vara oproportionerliga.<sup>3</sup>

Den juridiska litteraturen konstaterar bland annat följande om förtroendeskyddet:

---

<sup>3</sup> Se Mäenpää Olli: *Julkisoikeus* (2017), s. 161–162.

Förtroendeskyddet är nära knutet till rättssäkerhetsprincipen och i synnerhet till kraven på rättslig kontinuitet och kontinuitetskrav i myndigheternas verksamhet. I den offentliga rätten är principen kopplad till rättskraften, varaktigheten i myndighetsbeslut, förbudet mot retroaktiv verkan och godtrosskyddet. Den begreppsmässiga grundmodellen för förtroendeskyddet kan avses omfatta ett krav på förtroende, verksamhet som grundar sig på detta, verksamhetens skyddsvärdighet och intresseavvägning. Förtroendekravet innebär en berättigad förväntan på myndighetsverksamheten. En person kan med fog förvänta sig att myndigheten handlar på ett bestämt sätt. Ett förtroendekrav är dock inte berättigat om en förändring i rättsläget rimligen har kunnat förutses. Allmänna uppfattningar som en myndighet har framfört uppfyller i allmänhet inte förtroendekravet. Allmänna administrativa anvisningar kan dock i sig ligga till grund för förtroendekravet, likaså allmän information som en myndighet har gett. En myndighets råd till en kund kan på motsvarande sätt binda myndigheten. En annan förutsättning är att en person har varit tvungen att vidta åtgärder på basis av detta eller låta bli att göra något så att ett återkallande inte längre är möjligt utan skadliga påföljder. För det tredje måste förtroendet vara värt att skydda. Lagstridig verksamhet skyddas i princip inte av rättsordningen och även en parts fusk undanröjer behovet av skydd. Om de ovan beskrivna förutsättningarna har uppfyllts, bedömer myndigheten från fall till fall genom intresseavvägning om det är befogat att skydda personens förtroende eller om myndighetens intressen trots allt väger tyngre. Vid granskningen av en myndighets verksamhet och ändringar i den är de grunder centrala, som myndigheten har lagt fram som stöd för sin verksamhetsriktning.<sup>4</sup>

Det konstateras vidare i den juridiska litteraturen att förtroendeskyddet inte har som mål att skapa förvärvade rättigheter och inte heller att bibehålla förvaltningsbeslut såsom helt oförändrade. Således kan en myndighet av grundad anledning till exempel ändra sin etablerade beslutspraxis. Å andra sidan kan ett beviljat tillstånd eller en beviljad förman också återkallas eller ändras, om det finns lagenliga grunder för ett sådant beslut.<sup>5</sup>

Enligt 7 § 1 mom. i förvaltningslagen ska möjligheterna att uträtta ärenden och behandlingen av ärenden hos en myndighet om möjligt ordnas så att den som vänder sig till förvaltningen får behörig service och att myndigheten kan sköta sin uppgift med gott resultat. Myndigheternas skyldighet att informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om individens och sammanslutningars rättigheter och skyldigheter i ärenden som gäller deras verksamhetsområde regleras i 20 § 2 mom. i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Enligt 8 § 1 mom. i förvaltningslagen ska myndigheterna inom ramen för sin behörighet och enligt behov ge sina kunder råd i anslutning till skötseln av ett förvaltningsärende samt svara på frågor och förfrågningar som gäller uträttandet av ärenden. Rådgivningen är avgiftsfri.

---

<sup>4</sup> Se Kulla Heikki: Hallintomenettelyn perusteet (2015), s. 109, 112 ja 113. I rättspraxisen har högsta förvaltningsdomstolen betonat att förtroendeskyddet förutsätter avvägning av de offentliga intressen som eftersträvas genom beslutet och de olägenheter som det orsakar för den enskilda personen (se t.ex. HFD 2016:178 och HFD 2016:179).

<sup>5</sup> Mäenpää Olli: Julkisoikeus (2017), s. 169.

Enligt 31 § 1 mom. i förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende utreds tillräckligt och på behörigt sätt. Myndigheten ska i detta syfte skaffa den information och den utredning som behövs för att ärendet ska kunna avgöras.

Enligt 20 § 2 mom. i **lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet** ska en myndighet informera om sin verksamhet och sina tjänster samt om de rättigheter och skyldigheter som enskilda människor och sammanslutningar har i ärenden som anknyter till dess verksamhetsområde.

Enligt 4 § 1 mom. i **lagen om tillhandahållande av digitala tjänster** ska myndigheterna planera och underhålla sina digitala tjänster på ett sådant sätt att tjänsternas informationssäkerhet och dataskydd säkerställs och så att det säkerställs att tjänsterna är lätta att hitta och använda. Dessutom ska myndigheterna se till att deras digitala tjänster är kompatibla med den programvara och de kommunikationsförbindelser som används allmänt. Enligt 5 § 2 mom. ska myndigheterna i sina digitala tjänster offentliggöra kontaktuppgifter av vilka det framgår var allmänheten har möjlighet att få råd i användningen av en myndighets digitala tjänster.

En pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka betraktas som undantagsförhållanden enligt 3 § 5 punkten i **beredskapslagen**.

#### 4.2.2 Förvaltningsrättspraxis gällande antagning av studerande 2020

I besvär som anförts hos förvaltningsdomstolarna har som besvärsgrunder åberopats bland annat

- fusk och tekniska problem som framkommit i urvalsprovet som ordnades på distans
- öppnande av betygsantagningen även för dem som inte är förstagångssökande
- att grunderna för betygsantagningen till utbildningsprogrammet i medicin ändrades på så sätt i steg två i urvalsprovet, att 75 procent av de sökande antogs genom betygsantagning i stället för tidigare 51 procent
- att kvoten för förstagångssökande ändrades i betygsantagningen så att 65 procent av betygsantagningens platser hade reserverats för förstagångssökande studenter (klaganden ansåg det inte vara jämlikt att fler nybörjarplatser hade reserverats för icke-firstagångssökande studenter än för förstagångselever i yrkesskolan och att förstagångssökande inte beaktas bland dem som har studerat vid en yrkesskola)
- förhållandet i poängsättningen mellan urvalsprovets första och andra steg och prioriteringarna i den slutliga antagningen (den s.k. 20-procentsregeln för urvalsproven vid handelshögskolor, antagningsgrunden för det juridiska området, enligt vilken sökanden bör få minst hälften av sina poäng från steg två i urvalsprovet).

Ingen av de ovan nämnda besvärsgrunderna ledde till att antagningsbeslutet ändrades. Antagningsgrunderna ansågs inte heller vara lagstridiga så att besluten borde ha upphävts.

Åbo förvaltningsdomstol konstaterar i sitt beslut 1.3.2021 dnr 20163/03.04.04.02/2020 bland annat att

- lagstiftningen inte hindrar att urvalsproven ordnas elektroniskt på distans, varmed universiteten har kunnat besluta att ordna sådana urvalsprov
- efter att antagningsgrunderna ändrades har alla grupper av sökande haft en tillräckligt god och jämlik möjlighet att bli antagna och ingen sökandegrupps möjligheter har försvårats orimligt mycket
- det faktum att en sökande eventuellt har kunnat agera svikligt i urvalsprovet innebär inte att den klagande borde ha beviljats en studieplats.

Norra Finlands förvaltningsdomstol konstaterar i sitt beslut 17.3.2021 dnr 01445/20/1305 bland annat att

- varje sökande som deltagit i urvalsprovet har enligt anvisningarna för urvalsprovet själv ansvarat för att vederbörande på urvalsprovsdagen har tillgång till en dator som uppfyller kraven i urvalsprovssystemet
- kraven som gäller datorn definierades i detalj och tydligt i de anvisningar som de sökande hade tillgång till
- förlusten av provtid hade berott på en omständighet som var på klagandens ansvar, och därmed hade den klagande inte på denna grund behandlats i strid med jämlikhetsprincipen eller i övrigt lagstridigt i antagningen av studerande
- det har funnits tvingande skäl att ordna urvalsprovets första steg som distansprov och man har genom provarrangemangen i sin helhet strävat efter att förhindra att ett eventuellt fusk påverkar resultat i antagningen av studerande, och därför bör beslutet inte heller upphävas med anledning av den besvärsgrund som den klagande framfört.

Norra Finlands förvaltningsdomstol har i sitt beslut 23.2.2021 dnr 01484/20/1305 bedömt antagningsgrunderna för gemensam antagning till det juridiska området, enligt vilka sökanden ska ha fått minst hälften av sina poäng från urvalsprovets andra steg för att bli godkänd. Dessutom tog förvaltningsdomstolen ställning till huruvida provtiden var tillräcklig. Förvaltningsdomstolen konstaterar bland annat att

- eftersom den klagande inte uppfyllde kravet på godkänd prestation enligt antagningsgrunderna, hade klagandens sammanlagda antal poäng i urvalsprovet ingen betydelse
- antalet minimipoäng i steg två i det aktuella urvalsprovet utgjorde enligt antagningsgrunderna ett absolut och entydigt villkor för att den sökande skulle kunna bli antagen som studerande
- antagningsgrunderna hade fastställts på förhand och tillämpats jämnt på varje sökande
- det var inte oskäligt för den klagande att iaktta poänggränsen i steg

två och den stred inte mot jämlikhetsprincipen

- provtiden var densamma för alla som deltog i provet, med undantag av de sökande som på ansökan hade beviljats tilläggstid för att avlägga provet
- med beaktande av att alla som deltog i provet hade behandlats jämlikt till dessa delar, kunde klagandens provsvar inte tolkas till dennas fördel enbart på grund av att klaganden inte hade hunnit svara på alla uppgifter inom utsatt tid.

Norra Finlands förvaltningsdomstol har i sitt beslut 9.4.2021 dnr 20089/03.04.04.04.02/2020 tagit ställning till den s.k. 20-procentsregeln för handelshögskolornas urvalsprov. Enligt denna antagningsgrund bestämdes urvalordningen utgående från urvalsprovets poäng, så att den sökande går vidare till steg två utifrån resultatet i steg ett. Den slutliga urvalsordningen fastställdes utifrån steg två i urvalsprovet. För att bli antagen fick den sökandes poängantal i steg två vara högst 20 procent sämre än i steg ett.

Förvaltningsdomstolen konstaterade bland annat att

- 20-procentsregeln som knöt samman ifrågavarande provresultat från steg ett och två utgjorde enligt antagningsgrunderna ett absolut och entydigt villkor för att den sökande skulle kunna bli antagen som studerande
- antagningsgrunderna hade fastställts på förhand och tillämpats jämlikt på varje sökande
- syftet med 20-procentsregeln hade varit att förebygga fusk i urvalsprovet genom att beakta variationerna i prestationerna i steg ett och två
- med beaktande av omständigheterna fanns det en godtagbar grund för att använda regeln
- att följa 20-procentsregeln stred inte mot jämlikhetsprincipen
- antagningsgrunderna har inte varit diskriminerande på de grunder som framförts i klagomålet och de strider således inte mot diskrimineringslagen, universitetslagen och Finlands grundlag.

Norra Finlands förvaltningsdomstols beslut 13.4.2021 dnr 01461/20/1305 hänför sig också till urvalsproven i två steg. Förvaltningsdomstolen konstaterar bland annat att urvalsprovet till medicin enligt antagningsgrunderna för gemensam antagning genomförs i två steg, där det första steget är ett elektroniskt prov på distans. Enligt antagningsgrunderna väljer man dubbelt så många sökande till steg två som det finns nybörjarplatser i urvalsprovsantagningen. Antagningen görs på basis av det poängantal som uppnåtts i steg ett i urvalsprovet. Eftersom den klagande inte hade uppnått det minsta godkända antalet poäng i steg ett i urvalsprovet, hade vederbörande inte rätt att delta i urvalsprovets andra steg enligt antagningsgrunderna.

Åbo förvaltningsdomstol har i sitt beslut 3.3.2021 dnr 20161/03.04.04.04.02/2020 tagit ställning till antagningsförfarandet för studerande med avseende på förtroendeskyddet och konstaterat att den klagande inte ursprungligen var bland dem som antagits till fakulteten och inte heller hade fått ett positivt beslut om antagning. Därmed



kunde det inte uppstå något förtroende att skydda för den klagande. Information om fallet:

Den klagande var inte bland dem som antagits till fakulteten. Universitetet meddelade ett par dagar senare att man hade upptäckt ett fel i poängsättningen av steg två i urvalsprovet och som gällde en stor del av de sökande som deltog i steg två. Felet korrigerades genom att rätta beslutet om antagning av studerande. De som redan fått information om studieplatsen behöll sin plats. Korrigeringen av felet ledde till att varje ansökningsobjekt i den gemensamma antagningen tar emot fler nya studerande än vad som uppgetts samt att poänggränserna för de olika ansökningsobjekten ändrades. Några av de sökande hade hunnit få information om att de blivit antagna i enlighet med urvalskörningen för det föregående beslutet och placeringen som grundades sig på den, även om deras poäng enligt den nya urvalskörningen och placeringen inte längre hade räckt till för att få studieplats. De sökande gick dock inte miste om sin studieplats som de redan fått kännedom om. Den klagandes poäng räckte inte till för en antagning på basis av det första beslutet eller det korrigerande beslutet. Vederbörande hade inte heller fått ett felaktigt beslut om godkännande under steg ett, vilket hade utgjort grunden för en antagning av dem som fått ett sådant beslut i avsikt att skydda det förtroende som uppstått hos dem i samband med antagningen.

#### 4.2.3 Övrigt material

Våren 2020 utredde diskrimineringsombudsmannen för Helsingfors universitets del de personers ställning som avlagt realprovet före 2006 när de deltog i gemensam antagning till psykologi på ändrade antagningsgrunder, avseende eventuell indirekt diskriminering (ålder, år då studentexamen avlades) så som avses i 13 § i diskrimineringslagen. Diskrimineringsombudsmannen har 27.5.2020 gett ett utlåtande VVTDnr-2020-364, där bland annat följande konstateras:

”Utredningen och i synnerhet den medföljande rapporten med bakgrundsmaterial om grunderna och konsekvensbedömningarna för arrangemangen under undantagsförhållandena ger en heltäckande bild av de olika antagningsalternativens konsekvenser för dem som antas. En ändring av antagningsgrunderna påverkar alltid i viss mån vilka som blir antagna. Om en grupp sökande på grund av en sådan ändring missgynnas med stöd av förbjuden diskrimineringsgrund, kan det vara fråga om sådan diskriminering som är förbjuden i diskrimineringslagen. Rapporten om bedömningen av de olika alternativens konsekvenser visar att man utvärderat olika alternativ för att genomföra antagningen av studerande under undantagsförhållandena. --- Kvoten för urvalsprovantagningen sänktes, men man har strävat efter att delvis minimera kvotens inverkan på dem som skrivit studenten före 2006 genom att slopa kvoten för förstagångssökande i antagningen till urvalsprovet. --- Diskrimineringsombudsmannen anser att de ändringar i kvoterna och kriterierna för antagning av studerande som gjorts under undantagsförhållandena har gjorts efter grundlig prövning. Syftet har varit att minimera ändringarnas negativa konsekvenser för jämlikheten bland de sökande. Utredningen visar att målen för åtgärderna var godtagbara och att metoderna var ändamålsenliga. Även om man har beaktat jämlikheten bland de sökande i samband med ändringarna, kan en enskild sökande trots det ha hamnat i en ofördelaktig situation på grund av de ändrade antagningskvoterna och antagningsgrunderna. Detta gäller i synnerhet de

sökande som bland de första blev utan studieplats eller inträde till steg två i urvalsprovet. På basis av utredningen fortsätter diskrimineringsombudsmannen inte att bedöma ärendet som diskriminering som strider mot diskrimineringslagen.”

Av handlingarna framgår att betygsantagningen enligt de ursprungliga antagningsgrunderna enbart var reserverad för förstagångssökande. Eftersom man var tvungen att höja kvoten för betygsantagningen öppnades också en del av platserna för betygsantagning för andra än förstagångssökande. De platser som reserverats för förstagångssökande togs bort från urvalprovskvoten, eftersom en större del av dem som avlagt studentexamen senare är förstagångssökande än de som avlagt studentexamen före 2006.

### 4.3 Orsaker till de ändrade antagningsgrunderna

Urvalsproven skulle enligt de ursprungliga antagningsgrunderna ordnas mellan den 18 maj och den 5 juni 2020.

Efter att det ursprungliga tidsschemat hade fastställts satte den globala covid-19-pandemin generellt sett även det finländska samhället och den finländska myndighetsverksamheten i en aldrig tidigare skådad situation. Situationen avancerade snabbt och bekämpningen av allvarliga hot krävde snabba åtgärder av myndigheterna för att skydda befolkningens liv och hälsa. Myndigheterna hade mycket litet tid på sig att planera och genomföra sådana åtgärder som krävdes på grund av epidemin. Beslut måste också fattas i en situation, där forskningsinformationen om sjukdomen och dess spridning var begränsad och bristfällig. Myndigheterna förväntades också sätta upp riktlinjer och utföra åtgärder i snabb takt. Vidare förutsattes att myndigheterna bedömer förutsättningarna för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna samt gör krävande avvägningar mellan olika grundläggande fri- och rättigheter. Även i denna situation hade myndigheterna endast de lagstadgade befogenheterna till sitt förfogande, även om många andra metoder kunde ha varit effektiva för att bekämpa epidemin.

Av de handlingar som fanns att tillgå framgår att THL:s experter i april 2020 i samband med coronapandemin konstaterade att övriga urvalsprocesser bör övervägas noggrant innan man går in för ett fysiskt urvalsprov. Universiteten hade med anledning av coronapandemin kommit fram till att det i regel inte är möjligt att ordna urvalsprov på det sätt som man tidigare beslutat med beaktande av hälso- och säkerhetsaspekterna. Orsaken till detta var bl.a. den allvarliga pandemisituationen, svårigheten att identifiera riskgrupperna på ett tillförlitligt sätt samt de säkerhetsrelaterade riskerna under resor och i provsituationer. Om man hade hållit fast vid de ursprungliga planerna skulle universiteten sammanlagt ha ordnat cirka 250 urvalsprov, som tiotusentals sökande skulle ha deltagit i. Detta skulle ha inneburit att många människor är i rörelse och att människor från olika områden möts.

På basis av det som konstaterats ovan hade universiteten med betoning på att skydda liv och hälsa ändrat sina antagningsgrunder och senast 30.4.2020 fattat beslut om hur antagningen av studerande ska

genomföras våren 2020. Lösningarna varierade områdesvis. Man avstod från fysiska urvalsprov som skulle ha samlat många människor och man beslutade att ersätta de traditionella urvalsproven bland annat med elektroniska urvalsprov på distans, muntliga prov, uppgifter som återsänds och utvidgning av betygsantagningen.

Eftersom det inte har funnits tillgång till någon entydig information om hur coronavirusepidemin framskrider och hur länge den varar, ansågs det inte vara realistiskt att flytta urvalsproven till en senare tidpunkt när olika handlingsmodeller dryftades. Genom ändringar i antagningsgrunderna, såsom en minskning av provkvoten och en antagning i två steg, eftersträvade man att färre personer måste kallas till närprov. Målet uppnåddes, vilket minskade antalet kallade till en bråkdel. Universiteten förberedde sig för proven med noggranna skyddsarrangemang och i samarbete med bland annat THL:s experter.

Urvalsproven har i huvudsak bestått av två steg, varvid de sökanden som fått de bästa resultaten i det första steget gått vidare till det andra steget. Det först steget utfördes i regel på distans på en elektronisk plattform. Steg två utfördes antingen på distans eller som småskaliga prov på campus.

#### 4.4 Ändringar av betygsantagningens och urvalsprovsantagningens andelar inom vissa områden

Ändringarna i den gemensamma antagningen inom de områden där klagomål främst framfördes har generellt handlat i synnerhet om att betygsantagningens andel har ökat och urvalsprovsantagningens andel har minskat. För att gestalta detta och konkretisera referensramen har jag separat utrett utökningen av betygsantagningens andel och grunderna till det inom de områden som lyfts fram i klagomålen. Av de handlingar jag har haft tillgång till framgår bland annat följande.

**Inom medicin** fylldes 75 % av nybörjarplatserna genom betygsantagning i stället för 51 % som tidigare uppgavs. 65 % av nybörjarplatserna i betygsantagningen reserverades för sökande som ansökte om sin första högskoleplats i stället för 100 % som tidigare. De nybörjarplatser som återstår efter betygsantagningen, dvs. 25 % av platserna, fylldes genom antagning på basis av urvalsprov i stället för 49 % som man tidigare beslutat. I urvalsprovsantagningen reserverades inga separata nybörjarplatser för förstagångssökande. Att man var förstagångssökande utslöt inte möjligheten att bli vald i urvalsprovsantagningen. I betygsantagningen beaktades alla sökande som var behöriga att söka. Om en sökande i betygsantagningen godkändes till sitt översta val i den gemensamma ansökan, kunde han eller hon inte delta i urvalsprovet. En sökande som är behörig kan bli antagen genom urvalsprovsantagningen.

**Inom ekonomi** användes tre antagningsvägar. Betygsantagningen, vars andel i antagningen var 60 %, förblev oförändrad. För den antagningsvägen förblev poängsättningen för betyg, tröskelvillkoret för matematik och minimipoängantalet oförändrade. Kvoten var endast reserverad för förstagångssökande. Som en ny betygsantagning infördes en

antagningskö som hade varierande omfattning beroende på ansökningsobjekt (10–30 %). Här var poängsättningen för betygen densamma som i den föregående betygsantagningen, men utan tröskelvillkor och minimipoängantal. Denna antagningsgrupp beaktade också sökande som tidigare inte kunnat bli antagna på basis av betyg utan enbart genom urvalsprov. Kvoten för förstagångssökande var cirka 5 %. Nybörjarplatserna för den här nya betygsantagningen togs från platserna för urvalsprovsantagningen. Den tredje antagningsvägen var antagning på basis av urvalsprov, där antagningssättets omfattning också växlade beroende på ansökningsobjekt (10–30 %). Den här antagningsvägen hade en kvot för förstagångssökande på cirka 5 %.

**Inom psykologi** antogs nya studerande på tre olika sätt. Den sökande beaktades automatiskt i alla de antagningssätt som hans eller hennes utbildningsbakgrund lämpar sig för. Kvoten för förstagångssökande förblev densamma i sin helhet, dvs. 70 % av alla nybörjarplatser. Betygsantagningens andel av nybörjarplatserna höjdes till 70 % från 60 % som tidigare meddelats. Även andra än förstagångssökande beaktades dessutom i betygsantagningen. Med valet av psykologi i ämnesrealen som ny antagningsväg fylldes 23 % av nybörjarplatserna. 7 % av nybörjarplatserna fylldes på basis av urvalsprov.

**Inom pedagogik** var det enligt de ursprungliga antagningsgrunderna meningen att 60 % skulle bli antagna genom betygsantagning och 40 % på basis av urvalsprov. Efter ändringarna var andelarna 80 % och 20 %.

I antagningen till **rättsnotarieutbildningen** (Åbo Akademi) var det ursprungligen meningen att nio studerande skulle bli antagna på basis av studentexamensbetyg och 13 studerande på basis av urvalsprov. En plats var reserverad för den öppna antagningen. Efter ändringen antogs 90 % på basis av studentexamensbetyg och resten på basis av ett allmänt prov i två delar. Därtill fanns en nybörjarplats som skulle fyllas via den öppna antagningen.

I universitetens utredning konstateras det när det kommer till utökningen betygsantagningens andel bland annat att en höjning av antalet som antogs på basis av betyg har varit det bästa tillgängliga alternativet för utbildningar där ansökningstrycket är högt för att genomföra antagningarna så att antalet som tas in på basis av urvalsprov tillförlitligt kan bedömas med hjälp av distansprov. Enligt utredningen har betygsantagningen riktats till en grupp sökande eller till de som avlagt studentexamen eller en därmed jämförbar examen. Vidare konstateras att det inte hade ansetts möjligt att det slutliga resultatet av antagningen enbart skulle ha varit beroende av ett urvalsprov distans där det inte gick att försäkra sig om vem som faktiskt avlade provet eller om att den som avlade provet inte använde sig av icke-tillåtna hjälpmedel. Som grund för ändringen av antagningsgrunderna valdes en modell där betygsantagningens andel kan utökas om det är nödvändigt, men alla behöriga sökande erbjuds något antagningsförfarande och för sökande med studentexamen någon annan metod utöver betygsantagning, om en sådan ingick i de ursprungliga antagningsgrunderna. Det var inte möjligt att välja en enhetlig lösning för alla områden på grund av

innehållsmässiga skillnader och skillnader i antalet sökande.

#### 4.5 Utredning av behovet av att ändra antagningsgrunderna och av olika alternativ

Besluten att anta studerande och fastställandet av antagningsgrunderna, såsom hur många studerande som ska antas, hur studentexamensbetygen poängsätts, betygsantagningens andel och sätten urvalsprov ordnas på hör till universitetens självstyrelse. Med undantag av särskilda krav som bestämmelser om språkvoter och kvoter för förstagångssökande ställer kan universiteten väldigt fritt definiera antagningsgrunderna och inom ramen för dem självständigt anta studerande till universitetet.

På grund av pandemin som påverkat hela samhället i stor utsträckning blev det aktuellt att omvärdera studerandeantagningen. Det handlade till exempel om att utreda och överväga om studerandeantagningarna kan ordnas enligt den ursprungliga tidtabellen med ursprungliga eller med förändrade antagningsgrunder eller om antagningarna ska ordnas senare med de ursprungliga eller med förändrade antagningsgrunderna.

För det första är det därmed väsentligt om man har kommit fram till den modell som man går in för efter tillräcklig utredning på det sätt som förvaltningslagen förutsätter. Övervägandets innehåll eller beslutets utfall påverkas i synnerhet i det här fallet i princip av förtroendeskyddet, likabehandling och proportionalitet, som tas upp närmare i avsnitten 4.6–4.8.

Av handlingarna framgår det att universiteten följde med utvecklingen av epidemiläget och prognoserna för hur epidemin sannolikt skulle utvecklas. Likaså följde de informationen om hur viruset smittar, information som hela tiden preciserades. Ärendet har beretts av pandemiarbetsgruppen för samarbetsnätverket för universitetens studieförvaltning där en representant från varje universitet ingår. Den har utarbetat scenarier för genomförandet av antagningarna som har bedömts ur juridisk synvinkel, utifrån hälso- och säkerhetsriskerna och utifrån hur praktiska de är att genomföra. I synnerhet säkerhetsfrågorna beträffande genomförandet av fysiska urvalsprov hade beretts av en säkerhetsgrupp där säkerhetschefer från flera universitet och samordnare för de stora gemensamma antagningarna ingick. Universitetens jurister deltog i den juridiska bedömningen.

Vidare framgår det av handlingarna att säkerhetsfaktorerna när prov ordnas (bl.a. personer som kommer dit med symtom, skydd av personalen, säker ledning och säkert köande, kontaminering av svarspapper) även hade behandlats med universitetens egna experter. Flera olika modeller och kombinationer av dem hade behandlats i beredningen och många av de alternativ som togs upp i klagomålen ingick bland dem. Det hade också gjorts en bedömning av möjligheten att epidemiläget eventuellt blir så svårt att genomförandet av fysiska prov vid den tänkta tidpunkten eller senare skulle vara helt förhindrat på grund av myndighetsbestämmelser.

När beslutet fattades hade det därmed också gjorts en bedömning av de alternativ som lyftes upp i klagomålen, och man konstaterade att grundskolor och gymnasier som nämndes som möjliga platser att utföra proven på var stängda genom regionförvaltningsverkens beslut. Publicering av namnen på de som antagits genom betygsantagning före urvalsproven skulle i sin tur minska antalet personer som deltog i de fysiska urvalsproven i obetydlig utsträckning, eftersom antalet sökande inom dessa områden är flera tiotals gånger större än antalet studieplatser. Att flytta urvalsproven till en senare tidpunkt hade fallit bort som alternativ, främst på grund av riskerna orsakade av pandemin, men i utredningen hade man också beaktat att en betydlig senareläggning av urvalsproven skulle ha inneburit att studierna inte skulle ha inletts förrän i januari. Ett extra halvt mellanår ansågs inte vara i de sökandes intresse. Det skulle också ha varit oerhört utmanande för universiteten att ordna studier under flera år för två separata årskurser under samma läsår och risken skulle ha ökat för att alla studerande inte skulle kunna erbjudas smidiga framsteg i studierna.

Förutsättningarna för att ordna elektroniska urvalsprov på distans hade också utretts och man upptäckte att fem system var att rekommendera för urvalsprov på distans: yrkeshögskolornas elektroniska urvalsprov, inlämning av essä via systemet Studieinfo samt intervju via Zoom eller Teams, med reservation via systemet RecRight. Det fanns inget system i bruk som kunde ha rekommenderats för distansövervakning av urvalsprov. Enligt utredningen skulle det ha varit omöjligt att inom den tidtabell som fanns att tillgå utveckla eller skaffa ett helt nytt system.

Det ansågs inte möjligt att hitta en sådan enhetlig lösning som skulle ha genomfört antagningarna på samma sätt som i de ursprungliga grunderna, men urvalsproven skulle ha ordnats på distans. Det var inte möjligt att skaffa eller utveckla helt nya tekniska system för att ordna urvalsprov på distans inom den tillgängliga tidtabellen, och det fanns inga system att tillgå som skulle ha erbjudit automatiserad övervakning av distansprov. De plattformar som använts under kurser (Moodle o.d.) är inte avsedda för sådana mängder användare som det är vid urvalsprov, och sådana plattformar har inte heller någon automatiserad övervakning. Till de delar övervakning används vid universitetens distansprov ska det ordnas genom att övervaka de sökandes prestation i realtid på skärmar eller på inspelningar från provtillfället, eller båda. Ett prov som övervakas på det sättet kan inte ordnas för lika stora mängder sökande som ett prov där de sökande avlägger provet i utrymmen som universitetet tillhandahåller och övervakar.

Det har inte heller ansetts möjligt att det slutliga resultatet från antagningen enbart skulle ha varit avhängigt av ett sådant urvalsprov på distans där det inte har varit möjligt att försäkra sig om vem som faktiskt avlägger provet, identiteten på den som avlägger provet eller om personen som avlägger provet utnyttjar förbjudna hjälpmedel. Därför hade avsikten varit att ordna ett elektroniskt urvalsprov på distans i två faser, där den första var ett oövervakat uttagningsprov och den andra fasen bestod av ett skriftligt urvalsprov som antingen övervakades i realtid eller med hjälp av en inspelning eller både och, eller ett muntligt distansprov eller en muntlig intervju på distans som övervakats i realtid

eller med hjälp av en inspelning eller både och. I antagningsgrunderna för de flesta ansökningsobjekten har det fastställts att den andra fasen också kan genomföras som ett fysiskt urvalsprov om pandemiläget tillåter. Inom en del områden med litet söktryck och litet antal sökande har det varit möjligt att ordna ett övervakat prov i en fas antingen på distans eller som ett fysiskt prov.

Utifrån det material som jag har haft tillgång till anser jag att universiteten har utrett pandemilägets inverkan på anordnandet av urvalsprov och olika alternativ på ett sätt som inte kan påvisas vara ett lagstridigt förfarande eller försummande av skyldighet som kräver åtgärder från min sida.

#### **4.6 Ändringen av antagningsgrunderna ur förtroendeskyddets perspektiv**

Enligt universiteten fanns det tillräckligt vägande skäl för att ändra antagningsgrunderna mitt i antagningsprocessen och därmed ingripa i förtroendeskyddet, detta eftersom de sökande och personalens hälsa och säkerhet skulle ha varit hotad om antagningen genomfördes enligt den ursprungliga planen. Ett förvärrat pandemiläge skulle dessutom ha kunnat medföra att antagningen inte skulle ha kunnat genomföras i enlighet med de ursprungliga antagningsgrunderna ens om en mycket hög risk för hälsa och säkerhet godtogs, och om antagningarna fullständigt misslyckades skulle det ha varit det alternativ som allra mest skadade de sökandes förtroendeskydd.

I ett nytt läge där det hade varit nödvändigt att ändra på antagningsgrunderna skulle de rättsliga bedömningarna av ändringarna enligt universiteten i första hand styras av att antagningsförfarandet erbjöds till alla behöriga sökande och att sökande som hörde till samma grupp skulle behandlas jämlikt. Därtill säkerställdes det att förtroendeskyddet inte skulle försvagas mer än nödvändigt. Det har även framförts synpunkter på att ändringen av antagningsgrunderna inte har gått att granska på nytt i ljuset av eventuella ändringar i lägesbilden, eftersom de praktiska arrangemangen vid antagningarna inte ständigt kunde göras om på olika grunder och beslutsprocessen inte heller ständigt kunde upprepas.

Vidare hade universiteten enligt universitetens utredning redan övergått till urvalsprov som inte kräver lång förberedelse, materialet de sökande ska behärska bygger på gymnasiets läroplan eller har publicerats cirka en månad före urvalsproven, materialet varierar från år till år och provets och frågornas typ har inte offentliggjorts före provet. Universiteten anser därmed inte att de har låtit förstå att de förberedelsekurser som kommersiella aktörer erbjuder skulle vara nödvändiga för att lyckas i antagningen av studerande. Vidare har universiteten framfört att man inte visste om coronapandemin vid tiden för anmälan till studentexamensproven, och universiteten skulle inte ha ändrat sina antagningsgrunder om det inte vore för det undantagstillstånd som pandemin orsakade.

Enligt undervisnings- och kulturministeriets utlåtande hade universiteten när det kommer till förtroendeskyddet blivit tvungna att snabbt göra

ändringar i antagningsgrunderna som strider mot denna princip på grund av det undantagstillstånd som coronavirusepidemin orsakade, utifrån de uppgifter om coronavirusepidemiens utveckling som fanns och utan entydig information om hur epidemin kommer att fortskrida under våren, sommaren och hösten. Ministeriet anser att det är viktigt att universiteten utifrån den utredning de fått fattat beslut om lösningar efter att ha vägt alternativen och gjort konsekvensbedömningar. För universitetens verksamhet var det enligt ministeriet viktigt att de nya studerandena kan inleda sina studier under höstterminen.

Jag konstaterar att beslut om antagningsgrunderna ska enligt god förvaltning fattas och publiceras innan ansökningstiden till den gemensamma antagningen börjar, vilket man även nu hade gjort före coronapandemin. Eftersom antagningsgrunderna hade ändrats efter att de redan genomförda och offentliggjorda besluten om antagningsgrunderna fattats och ansökningstiden till den gemensamma antagningen hade avslutats, är utgångspunkten den att situationen är problematisk när det kommer till förtroendeskyddet. Saken kräver dock en närmare granskning.

I det skede då antagningsgrunderna för våren 2020 ursprungligen publicerades hösten 2019 hade ingen sökande i sig rätt till en studieplats, och hade det inte heller efter att de nya grunderna publicerades (våren 2020). Våren 2020 hade antagningsgrunderna ändrats när ansökningstiden för den gemensamma antagningen hade avslutats men dock innan resultaten från betygsantagningen publicerats och före den första fasen i urvalsproven. Information om de ändrade antagningsgrunderna hade också gått ut i förväg, även om det skedde med snäv tidtabell på grund av omständigheterna. Informationen bedömer jag separat i avsnitt 4.9.

Ändringen av antagningsgrunderna hade inte inneburit att ett positivt antagningsbeslut som någon redan fått eller bedömningen av en redan genomförd provprestation eller poängsättningen av ett betyg skulle ha ändrats retroaktivt med anledning av de ändrade grunderna. Slutresultatet av antagningen av studerande har framkommit först när resultaten från antagningarna som genomförts enligt de nya grunderna hade publicerats, och därefter hade sökande möjlighet att söka rättelse och vid behov anföra besvär hos förvaltningsdomstolen. Det är den processen som slutgiltigt har fastställt rätten till studieplats.

Jag konstaterar vidare att även om antagningsgrunderna ändrades var det allmänt taget inte fråga om helt nya grunder eller åtminstone inte grunder som helt åsidosatte de tidigare grunderna på ett oförutsägbart sätt, som till exempel skulle ha hindrat en sökande som behörigen deltog i den gemensamma antagningen från att delta i antagningen av studerande, utan enligt min uppfattning handlade det snarare om en ändring av betoningen på de grunder som fanns och meddelades före coronapandemin. En del nya antagningsvägar, som jag närmast ser som komplement till de tidigare antagningsvägarna, hade lagts till åtminstone inom det ekonomiska området och psykologi som granskades närmare.



I den gemensamma antagningen våren 2020 slopade man för första gången antagning av studerande som grundade sig på de sammanlagda poängen för studentexamen och urvalsprovet. Syftet med reformen har varit att utöka antagningen som grundar sig på betygsvitsord och anta mer än hälften av de nya studerandena till högskolorna genom betygsantagning. Enligt regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av universitetslagen och yrkeshögskolelagen (RP 152/2018 rd, s. 12) har undervisnings- och kulturministeriet och högskolorna avtalat om utveckling av antagningen av studerande som en del av högskolornas resultatavtal för perioden 2017–2020. I resultatavtalen avtalas om bland annat att före år 2018 avskaffa inträdesprov som förutsatt långa förberedelser samt öka utnyttjandet av betyg från andra stadiet. Vidare konstateras följande: ”Högskolorna och undervisnings- och kulturministeriet har i augusti 2017 avtalat om riktlinjer, på basis av vilka majoriteten av studerandena från och med 2020 antas på basis av studentexamensbetyget och yrkesinriktad grundexamen. Merparten studieplatserna som kan sökas vid antagning på basis av betyg reserveras för de som söker till sin första studieplats. Högskolorna har inom ramen för sin autonomi beslutat närmare om andelen av dessa studieplatser och hur betygen poängsätts. --- En betydande andel av de studerande antas även i fortsättningen genom inträdesprov.”

Därmed har de sökande redan innan ändringarna gjordes på grund av coronapandemin vetat om att betygsantagning är en självständig och mycket central kanal för att få börja studera och betydelsen av den har betonats i ansökningsen. Coronapandemin och undantagsförhållandena har därmed i sig inte varit grunden till exempel till att betydelsen av betygsantagningen allmänt har ökat. Dessutom har urvalsprovet överlag förändrats så att man har försökt minimera fördelarna med långa förberedelser eller frivilliga avgiftsbelagda prepkurser.

Det centrala innehållet i principen om skydd av förväntningar som är berättigade enligt 6 § i förvaltningslagen handlar om att privatpersoner ska kunna lita på att myndigheternas verksamhet är korrekt och felfri samt att myndigheternas förvaltningsbeslut är bestående. I bestämmelsens formulering är principen i sig inte avgränsad till att enbart gälla förändringar som medför olägenheter, men det här torde ändå kunna ses som utgångspunkten när förtroendeskyddet på det sätt som framgår i grunderna till bestämmelsen begränsar återtagandet av gynnsamma beslut med retroaktiva verkningar och i allmänhet en ändring av besluten i en riktning som är skadlig för den enskilde. Därmed ska det i bedömningen av den aktuella frågan också vara relevant med å ena sidan det offentliga intresse som uppnås genom en ny bestämning och å andra sidan den skada det orsakar de sökande samt avvägandet av dessa dimensioner.

När det kommer till förtroendeskyddet är det därmed nu inte på ett avgörande sätt enbart fråga om att antagningsgrunderna hade ändrats, utan också om huruvida ändringen var skadlig och om den var det, för vem. När det gäller följderna av universitetens ändrade antagningsgrunder har man i den juridiska litteraturen gestaltat grupper som drabbades av ändringarna av antagningsgrunderna våren 2020 på olika

sätt. Bland de grupper som nämnts finns åtminstone så kallade förstagångssökande och icke-firstagångssökare samt studenter och de som inte är studenter. I de nya antagningsgrunderna har en förstagångssökande som lyckats bra i studentskrivningarna fått en bättre ställning jämfört med tidigare antagningsgrunder. På motsvarande sätt har icke-firstagångssökande och förstagångssökande som lyckats dåligt i studentskrivningarna fått en försämrade ställning när betygsantagningen utökats. Särskilt utmanande har situationen varit för icke-firstagångssökande som klarat sig dåligt i studentskrivningarna. Om betygsantagningen tidigare var stängd för den här gruppen, var det ändamålsenligt för dem som hörde till gruppen att fokusera på antagningen på basis av urvalsprov innan ändringarna av antagningsgrunderna publicerades. I och med de ändrade antagningsgrunderna och den reducerade antagningen på basis av urvalsprov skulle deras ställning i antagningen eventuellt ha förbättrats mer genom att höja betygen i studentexamen, men det var inte de sökande inställda på.<sup>6</sup>

I flera klagomål lyftes det även fram att en utökad betygsantagning hade gjort långvariga förberedelser och deltagande i prepkurser onödiga, när andelen som antogs via urvalsprov kraftigt reducerades. Under de förändrade omständigheterna skulle det därmed ha varit mer lönsamt att fokusera på att höja betygen i studentexamen än att delta i prepkurser.

Jag anser det vara tolkningsbart vilken betydelse man ur förtroendeskyddets perspektiv kan ge exempelvis till det att de grunder som tidigare meddelats eller tyngdpunkterna i dem eventuellt kan ha fått någon sökande eller grupp av sökande att anta eller förvänta sig att de skulle ha bättre förutsättningar att bli antagna än på basis av de förändrade grunderna. En betydande förändring har när det gäller de sökanden som gestaltats i litteraturen ovan i sig kunnat vara när en sökande ursprungligen i sin bedömning kunnat komma fram till att han eller hon uttryckligen måste satsa på urvalsprovet. Å andra sidan har ändringen av grunderna också kunnat förbättra en del sökandes ställning.

Därmed föreligger de osäkerhetsfaktorer som nämns ovan, vilket jag anser gör det tolkningsbart huruvida förtroendeskyddet också lämpar sig för sådana här situationer, där det inte direkt och entydigt nödvändigtvis går att påvisa att ändringen av beslutet medfört konkret skada, men som i sig dock kan vara möjligt åtminstone för en del. Å andra sidan innebär förtroendeskyddet inte ens i tydliga tillämpningssituationer överlag att myndigheten inte skulle få eller kunna ändra sina beslut, om ändringen skulle skada någon.

Min slutsats är att även om ändringen av antagningsgrunderna eventuellt har kunnat orsaka skada för någon sökande eller grupp av sökande, måste ändringen av grunderna på grund av pandemin och de mycket svårförutsedda hälsoriskerna anses vara en godtagbar vägande grund för det allmänna intresset. Därför ger detta inte orsak till åtgärder från min sida när det kommer till utvärderingen av

---

<sup>6</sup> Kosonen Jonna – Mäntylä Niina: Koronakevään opiskelijavalinnat – yliopistojen autonomian rajat ja yhdenvertaisuuden moniulotteisuus. Edilex 2020/35 ([www.edilex.fi/artikkelit/21387](http://www.edilex.fi/artikkelit/21387)), s. 20.

förtroendeskyddet.

#### 4.7 Ändringen av antagningsgrunderna ur ett likabehandlingsperspektiv

Likabehandlingen bland de som ansöker om studierätt fastställs genom en helhet av olika bestämmelser. Enligt 6 § i grundlagen är alla lika inför lagen och ingen får utan godtagbart skäl särbehandlas på grund av orsaker som nämns i bestämmelsen och som gäller hans eller hennes person. Enligt 8 § i diskrimineringslagen får ingen diskrimineras på grund av en omständighet som gäller den enskilde som person. Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska lika möjligheter säkerställas för var och en på det sätt som närmare föreskrivs genom lag att enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även bland annat universitetsutbildning. Lagstiftningen om likabehandling förutsätter likadan behandling i en jämförbar situation.

Det centrala innehållet i likabehandlingsprincipen som definieras i ovan nämnda bestämmelser är i sig lätt att formulera på en allmän nivå i samband med antagningen av studerande. Utgångspunkten måste vara att de som ansöker om en studieplats i alla faser av förfarandet behandlas på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt och antagningen sker på allmänt godtagbara och objektiva tillämpade grunder som har fastställts i god tid på förhand. Det är viktigt att antagningsgrunderna fastställs i god tid så att de sökande själva kan främja sina möjligheter att bli antagna genom att besluta på vilket sätt de ämnar söka till universitetet. Att antagningsgrunderna är tydliga är väsentligt för att sökande som hör till en jämförbar grupp kan jämföras ändamålsenligt med antagningsgrunderna och inte bara de sökande utan även tillsynsmyndigheterna kan bedöma om grunderna har bedömts på ett jämlikt sätt när det gäller dem.

Å andra sidan innehåller universitetslagen redan en inbyggd bestämmelse om möjligheten för olik behandling mellan olika grupper eller utifrån vissa grunder. Med stöd av 36 § i universitetslagen får de sökande på grundval av olika utbildningsbakgrund delas in i grupper vid antagningen, men likvärdiga antagningsgrunder ska tillämpas på alla sökande i samma grupp och de sökande får inte delas in i ytterligare grupper inom sådana grupper. Avvikelse från de likvärdiga antagningsgrunderna kan dock i begränsad utsträckning göras för att utbildningsbehovet hos någon språkgrupp ska kunna tillgodoses. Enligt 36 b § i universitetslagen ska universitetet dessutom reservera en del av studieplatserna för dem som inte tidigare har avlagt högskoleexamen. Universitetet ska å andra sidan trygga ändamålsenliga antagningsmöjligheter också för dem som har avlagt högskoleexamen och tagit emot en studieplats och se till att möjligheterna för olika grupper av sökande att få en studieplats inte blir oskäligt olika med tanke på jämställdheten mellan sökandena.

Jag anser det vara tolkningsbart hur likabehandlingen i praktiken bör och kan uppfyllas i antagningsgrunderna och i andra arrangemang som konkret påverkar antagningen mellan olika grupper. Till dessa delar konstaterar lagberedningshandlingarna närmast att de antagningsförfaranden som baserar sig på gruppering av de sökande inte till sin

svårighetsgrad får försätta de sökande i en ojämlig ställning och vid antagningen ska de sökande jämföras på lika grunder (RP 10/2004 rd, s. 21 punkt 4.2.1 ovan).

Grupper av sökande som utgör ett undantag från jämlikhetspremissen är med stöd av universitetslagen grupper som utgörs av personer med olika utbildningsbakgrund och språk samt förstagångssökande. Vad gäller sökande i olika urvalsförfaranden, såsom antagning på basis av urvalsprov och betygsantagning, är det dock egentligen inte fråga om olika grupper av sökande på basis av utbildningsbakgrund enligt universitetslagen, eftersom den som har avlagt studentexamen kan bli antagen på båda sätten. Om den som avlagt studentexamen inte har tillräckligt med poäng för att få en studieplats i betygsantagningen, har han eller hon fortfarande rätt att delta i urvalsprovet. Det är inte heller direkt fråga om särbehandling av en orsak som gäller personen på det sätt som avses i diskrimineringsförbudet. Sammantaget kan det alltså vara ganska tolkningsbart vad likabehandling konkret i praktiken betyder i antagningen av studerande.

Ett ämne som lyftes upp mer centralt i klagomålen var att betygsantagningens andel kraftigt utökades, och det bekymret har också lagts fram med tanke på de sökandes likabehandling. Ur ett likabehandlingsperspektiv anser jag det vara tolkningsbart hur man ska bedöma personer i förhållande till varandra som till exempel har samma utbildningsbakgrund (studentexamen), som ändå slutligen blir antagna genom olika förfaranden, i olika grupper eller utifrån olika kriterier (betyg, urvalsprov). Om de bedöms som separata grupper finns i en jämförbar situation samtidigt de som blir antagna på basis av betyg och de som blir antagna på basis av urvalsprov, och båda grupperna har fått egna antagningsgrunder (poängsättning av betygsvitsorden, bedömning och poängsättning av urvalsprovet), som följs på samma sätt för alla som blir antagna i den gruppen. Däremot anser jag att det är ganska tolkningsbart om man kan jämföra de här grupperna sinsemellan ur ett jämlikhetsperspektiv till exempel så att den kraftiga utökningen av betygsantagningen skulle innebära att likabehandlingen kränks för dem som satsar på antagning på basis av urvalsprov eller de som blir antagna via det, med antagandet att det kan bli svårare än tidigare att komma in via antagning på basis av urvalsprov.

I förvaltningsrättspraxisen som tas upp i 4.2.2 ovan har det i enskilda fall som bedömts bland annat ansetts att alla sökandegrupper efter ändringen av antagningsgrunderna har haft en tillräckligt bra och objektiv möjlighet att bli antagna. Ingen grupp av sökande har sett sina möjligheter bli orimligt försvårade, antagningsgrunderna var fastställda på förhand och tillämpades jämlikt på varje sökande.

Ur ett likabehandlingsperspektiv lyfte flera klagomål fram de som avlagt studentexamen före 2006 och deras ställning i antagningen av studerande. Det var fråga om beaktandet av det så kallade gamla realprovet i poängsättningen vid betygsantagningen. I klagomålen ansågs det orättvist och diskriminerande att de realprov som avlagts före 2006 inte togs i beaktande i poängsättningen.

När det gäller detta framgår det av det tillgängliga materialet att poängsättningen av ett enskilt studentexamensprov i den nationella poängsättning som universiteten gemensamt utvecklat för betygsantagningen grundar sig på antalet kurser i gymnasiet läroplan (obligatoriska och nationella fördjupade kurser). De studentexamensprov som beaktas i betygsantagningen grundar sig på kompetensbehoven för ansökningsobjektet i fråga, och för ett ansökningsobjekt kan flera ämnesrealprov tas i beaktande. Vidare går det enligt den erhållna utredningen inte att jämföra ett allmänt realprov som avlagts före 2006 med ämnesrealprov innehållsmässigt eller när det kommer till arbetsmängd, så det går inte att poängsätta dem på ett jämförbart sätt. Många ansökningsobjekt beaktar dessutom flera ämnesrealprov, vilket gör det omöjligt att beakta ett allmänt realprov för att poängen för ett prov inte kan ersätta poängen för flera olika prov.

Jag konstaterar att även om studenter inte kan delas in i olika grupper och jämlika antagningsgrunder ska tillämpas på dem, kan universitetet dock fatta beslut om vilken vikt det ger olika vitsord i studentexamina som avlagts olika år. Deras vikt ska dock grunda sig på ämnesspecifika och verkliga innehållsmässiga ändringar i studentexamen (RP 7/2009 rd, s. 66). Då kan exempelvis ett vitsord för ämnesrealen enligt universitetets övervägande ges större vikt än vitsordet för ett tidigare realprov (se BJO dnr [1348/2005](#)). Diskrimineringsombudsmannen har å sin sida våren 2020 utrett den här saken vid ett universitet när det gällde indirekt diskriminering på det sätt som avses i 13 § i diskrimineringslagen (ålder, år då studentexamen avlagts) i antagningen av studerande i psykologi (se punkt 4.2.3 ovan). Enligt diskrimineringsombudsmannen hade de ändringar som gjordes i kvoterna och kriterierna för antagningen av studerande under undantagsförhållandena gjorts efter grundlig prövning och strävan var att minimera ändringarnas negativa effekter på de sökandes jämlikhet. Ärendet ledde inte till åtgärder från diskrimineringsombudsmannens sida.

Min slutsats är att universiteten har övervägt alternativa sätt att genomföra antagningen av studerande under undantagsförhållanden ur jämlikhetssynpunkt och strävat efter att minimera de skadliga effekterna av ändringarna på de sökandes jämlikhet. Fullständig jämlikhet torde å andra sidan vara omöjlig att uppnå under sådana här omständigheter. Utifrån det material jag har haft att tillgå anser jag dock på en allmän nivå att det inte har framkommit grunder för att universiteten när de fattat beslut om de förändrade antagningsgrunderna skulle ha handlat lagstridigt eller inte uppfyllt sin plikt på ett sätt som förutsätter åtgärder från min sida när det kommer till likabehandling.

#### **4.8 Ändringen av antagningsgrunderna ur proportionalitetskravets perspektiv**

Proportionalitetsprincipen kommer fram på tre sätt i den aktuella frågan enligt min uppfattning. För det första innehåller 36 b § i universitetslagen uttryckligen en bestämmelse om proportionalitetsprincipen ur det perspektivet att kvoter som fastställts för förstagångssökande inte får försätta de sökande i en "oskäligt olikvärdig ställning" när det kommer till olika grupper av sökandes möjligheter att få en studieplats. För det andra framkommer proportionalitetsprincipen i hur betygsantagningen

och urvalsprovsantagningen överhuvudtaget har ställts i relation till varandra innan antagningsgrunderna ändrades. För det tredje framkommer proportionalitetsprincipen i förhållande till ändringen av andelarna för betygsantagning och urvalsprovsantagning som fastställts tidigare och som sedermera ändrades.

Liksom det framgår i regeringsproposition 152/2018 rd (s. 12) som citeras ovan har undervisnings- och kulturministeriet och högskolorna dragit upp riktlinjer som man utgår från när "majoriteten" av de studerande antas på basis av studentexamensbetyget från och med 2020, "merparten" studieplatser som erbjuds i betygsantagningen reserveras för personer som söker till sin första studieplats och en "betydande" andel av de studerande antas även i fortsättningen genom inträdesprov.

Betygsantagningen är alltså i varje fall avsett att vara den huvudsakliga antagningsformen, fastän det i stor utsträckning är upp till de självständiga universiteten att själva bestämma vilka andelar antagningarna i de olika antagningsvägarna får, när lagstiftningen bara innehåller ramvillkor för detta som lämnar mycket utrymme för tolkning.

Andelen som antagits genom urvalsprov på det sätt som framgår i punkt 4.4 ovan har sedan ändringarna som gjordes våren 2020 varierat väsentligt inom de olika områdena (7–30 %). Justitieombudsmannen kan inte fastställa vilka procentandelar som är lämpliga för de olika antagningsvägarna. På en allmän nivå anser jag det dock mycket befogat att fråga om exempelvis bara 7 % av de studerande inom ett visst område skulle ha antagits på basis av urvalsprov under normala förhållanden, skulle det då vara för långt ifrån ministeriets och universitetens riktlinje om en "betydande" andel? I det ärende som nu är aktuellt granskas dock bara huruvida betygsantagningens andel under undantagsförhållandena var godtagbar.

Jag konstaterar att de ändringar som har gjorts när man ser på enskilda procenttal i sig har varit rätt betydande (se avsnitt 4.4 ovan), vilket helt klart kan ha väckt en oro bland dem som satsat på antagningen på basis av urvalsprov att en utökad antagning på basis av betyg kan försämra deras ställning. Sett ur proportionalitetsprincipens perspektiv anser jag att man bara kunde ha ingripit i de antagningsgrunder som tidigare meddelades i den omfattning som var nödvändig. I de utredningar jag tagit del av ingår mer detaljerade redovisningar av orsakerna och grunderna till ändringarna i de olika områdena och de bedömningar som legat till grund för procentandelarna. Utredningarna har försökt från fall till fall påvisa godtagbara orsaker till ändringen och att ändringarna har grundat sig på tillbörlig områdesspecifik bedömning.

Med anledning av det som konstateras ovan anser jag inte att det utifrån proportionalitetsprincipen finns grunder för att ingripa i universitetens förfarande.

#### **4.9 Informationens ändamålsenlighet vid ändringen av antagningsgrunderna**

Utifrån förvaltningslagen, lagen om offentlighet i myndigheternas

verksamhet och statsrådets förordning om gemensam ansökan till högskolorna har universiteten en skyldighet att sköta informationen om antagningen av studerande och rådgivningen för de sökande. I den utredning jag har fått framgår bland annat följande när det gäller detta.

De första begränsningsåtgärderna som uttryckligen gällde universiteten hade satts ikraft från och med 18.3.2020, det vill säga samma dag som ansökningstiden för antagningen av studerande hade börjat. Universiteten har inte kunnat förutse regeringens begränsningsåtgärder och informera om ändringarna i antagningen av studerande före tidpunkten i fråga. Ansökningstiden till den andra gemensamma ansökan under våren hade löpt ut den 1.4.2020. Det var två veckor mellan att universiteten stängde och ansökningstiden löpte ut. Det rådde osäkerhet om hur situationen skulle utvecklas och hurdan verksamhet som var rekommendabel eller hur begränsningsåtgärderna skulle komma att påverka universitetssektorn. När ansökningstiden löpte ut den 1.4.2020 fanns det fortfarande ingen information om ändringarna i antagningsgrunderna och de hade inte kunnat ändras inom ansökningstiden, vilket också innebar att man inte kunde informera om dem. Särskilt i fråga om det ekonomiska området framfördes det i klagomålen att det hade varit väsentligt att få veta vilka universitet som godkänner en större procent sökande genom urvalsprov, varvid man också kunde ha valt ansökningsobjekt på basis av detta. Till denna del konstateras det i utredningen att olika universitets olika procentandelar för antagning på basis av betyg och på basis av urvalsprov grundade sig på utredningar som gjordes under april och beslut i frågan fattades vid enheterna den sista april. Det gjorde det omöjligt att informera om saken innan ansökningstiden löpte ut.

Information om de ändrade antagningsgrunderna gick ut den 9.4.2020 när det konstaterades att det kommer att göras ändringar i förfarandet för urvalsproven. Informationen skickades ut både offentligt på internet och till personer som anmält sig som sökande inom anmälningstiden i tjänsten Studieinfo via Utbildningsstyrelsen. Dessutom gick information ut i media. Då hade situationen varit den att det till följd av bestämmelserna och anvisningarna från Finlands regering var förbudet för mer än 10 personer att samlas och universiteten var stängda först 18.3–13.4.2020, varefter regeringen 30.3.2020 fattade beslut om att förlänga begränsningsåtgärderna till 13.5.2020. Utöver begränsningarna som gällde universiteten gällde begränsningar i rörelsefriheten i Nyland från och med 28.3.2020.

I ett meddelande 9.4.2020 informerade man om att information om de innehållsmässiga ändringarna i antagningsgrunderna skulle komma senast 30.4.2020. Information om de egentliga ändringarna i antagningsgrunderna kom när besluten var färdiga och senast 30.4.2020. Besluten om ändringar av antagningsgrunderna behövde fattas separat vid varje universitet, och ansökningsobjekten hade informerat sökande om de nya antagningsgrunderna i den takt som besluten om fastställandet av dem blev fattade. En del av objektens nya antagningsgrunder blev publicerade redan före den utsatta dagen 30.4.2020, och de nya antagningsgrunderna för alla objekt hade varit tillgängliga 30.4.2020 kl. 10.

På en allmän nivå och för den stora allmänheten hade ändringen av antagningsgrunderna meddelats via Unifi, och universiteten och de gemensamma antagningarna hade informerat de sökande om ändringarna av antagningarna per e-post via Studieinfo. De sökande hade fått mer information via universitetens och de gemensamma antagningarnas webbplatser, Studieinfo och universitetens antagningservice.

Utifrån den utredning jag fått är min uppfattning att man har försökt informera om ändringen av antagningsgrunderna tidsmässigt och innehållsmässigt så fort och så omfattande som möjligt under de rådande omständigheterna och utifrån den kunskap som funnits vid tidpunkten. Det har inte framkommit något lagstridigt förfarande eller någon försummelse av skyldigheter som kräver åtgärder från min sida.

#### 4.10 Elektroniskt förurval

Enligt den tillgängliga utredningen var universitetens gemensamma riktlinje för den utrustning som krävs vid förurvalprov att den sökande kan förutsättas ha lämplig utrustning för ett elektroniskt prov. Det antogs att de sökande hade internetanslutning och en dator med ljud- och videoförbindelse. I utredningen finns en hänvisning till uppgifter på Statistikcentralens webbplats om att 87 procent av hushållen i Finland hade en dator och 89 procent hade internetanslutning hemma år 2019.

Enligt utredningen kan provförhållandena i sig avvika för de sökande både när det gäller utrustning och provförhållanden beroende på hurdan miljö provet utförs i. Förurvalsprovet genomförs dock på ett så lätt sätt rent tekniskt att det inte är någon fördel för en sökande att överskrida minimikraven på utrustningen och internetanslutningen. Därmed har det i sig ingen betydelse för prestationen i provet vad den sökande har för utrustning. Enligt utredningen har dock universiteten varit medvetna om det att prestationen kan påverkas av internetuppkopplingens tillgänglighet och kvalitet eftersom biblioteken varit stängda på grund av COVID-19-epidemin och öppnade igen först 1.6.2020. När det gäller eventuella datatekniska osäkerhetsfaktorer bedömde man utifrån erfarenheterna från tidigare år att sannolikheten inte är stor för problem som har med prestationen i provet att göra och som skulle vara oberoende av den sökande själv. Om de sökande följer de anvisningar som finns på webbplatsen borde datatekniska problem inte förekomma.

Vad fusk beträffar konstaterar man i utredningen att även om det inte går att förneka att det finns en möjlighet att missbruk förekommer, ger eventuellt fusk vid förurvalsprovet ändå inte direkt rätt till en studieplats, utan en sökande som godkänts i förurvalsprovet kommer vidare till det egentliga urvalsprovet och får en studieplats på basis av resultatet i det egentliga urvalsprovet. Den andra delen av urvalsprovet ordnas antingen på distans eller som ett fysiskt prov så att man kan kontrollera den sökandes identitet och att prestationen följer anvisningarna. Sökande som gör sig skyldiga till fusk underkänns i provet. Fusk leder alltid till förlorad studieplats och i allvariga fall även till straffrättsliga påföljder.



Enligt utredningen har det i bedömningen av det som talar för och emot ett elektroniskt förurvalsprov att göra med vissa risker med tillgången till internetanslutning och det går inte att helt utesluta risken för fusk. Dock finns det enligt universiteten fler faktorer som talar för elektroniska förurvalsprov. Redan före urvalsprovet har ansökningsprocessen varit elektronisk, och de sökande har upprättat och anhängiggjort sin ansökan elektroniskt. Därmed har de sökande haft tillgång till den teknik som krävs för detta. Enligt utredningen kan man anta att den sökande skulle ha tillgång till utrustningen som nämns ovan även vid förurvalsprovet. Ett elektroniskt förurvalsprov främjar jämlik behandling av de sökande i att det går att ordna oberoende av bostadsort och det medför inga resekostnader för de sökande. Under undantagsförhållanden är ett synnerligen vägande skäl för att använda förurvalsprov att säkerställa de sökandes hälsa och säkerhet.

Jag konstaterar att den gällande lagstiftningen i sig inte hindrar användningen av ett elektroniskt förurval, vilket också konstateras i förvaltningsrättspraxis som tas upp i 4.2.2 ovan. Likaså har man konstaterat att den sökande enligt anvisningarna om urvalsprovet själv har ansvarat för att han eller hon har tillgång till en dator som uppfyller urvalsprovsystemets krav på dagen för urvalsprovet. Kraven på datorn har definierats tydligt och i detalj i dessa anvisningar. Vidare har det konstaterats att det har funnits ett tvingande skäl att ordna den första fasen av urvalsprovet som ett distansprov och med hjälp av provarrangemangen i sin helhet har man försökt förhindra följderna av eventuellt fusk på den slutliga antagningen av studerande.

Min föregångare biträdande justitieombudsman Jussi Pajuojä har i ett beslut från 2017 i stor omfattning bedömt frågor om jämlikhet och god förvaltning i samband med elektroniska distansprov när det gäller yrkeshögskolor.<sup>7</sup> Enligt honom hade det i ärendet sammantaget framkommit faktorer som talade både för och emot elektroniska förurvalsprov.

De faktorer som talar för användningen är värda att beakta även i det här sammanhanget och åtminstone följande kan nämnas. För det första är ett elektroniskt förurvalsprov oberoende av den sökandes bostadsort och medför därmed inga tilläggskostnader för någon sökande, till exempel i form av resor till platsen där urvalsprovet ordnas. För det andra har det elektroniska förurvalsprovet ordnats så att de sökande inte har behövt skaffa en dator när det till exempel har gått att ordna provet på bibliotek. För det tredje har det elektroniska förurvalsprovet genomförts tekniskt så att den utrustning den sökande har tillgång till inte har någon betydelse för prestationen i provet. För det fjärde är det möjligt att effektivt testa en stor skara sökande tack vare ett elektroniskt förurvalsprov jämfört med om man utan någon gallringsprocess direkt skulle ordna ett traditionellt urvalsvottillfälle som var öppet för alla.

---

<sup>7</sup> BJO dnr [1211/4/16](#), publicerad på justitieombudsmannens webbplats [www.oikeusasiamies.fi](http://www.oikeusasiamies.fi).

Utifrån det som konstateras ovan skulle ett elektroniskt förurvalsprov enligt biträdande justitieombudsmannen på många sätt främja de sökandes jämlikhet och även effektivisera administrationen.

I sin dåvarande form medförde det elektroniska förurvalsprovet å andra sidan en risk för fusk som var betungande med tanke på god förvaltning av antagningsförfarandets tillförlitlighet. Risken kan åtminstone i princip äventyra de sökandes rättskydd, när de som med oärliga metoder kommit till den andra fasen kan beröva någon som agerat ärligt möjligheten att ta sig till den andra fasen av provet. Biträdande justitieombudsmannen kunde inte utifrån det tillgängliga materialet i större utsträckning ta ställning till huruvida ett elektroniskt förurvalsprov skulle möjliggöra mer missbruk än de andra antagningsförfarandena.

Biträdande justitieombudsmannen hade inga rättsliga förutsättningar att komma fram till slutsatsen att möjligheten till fusk som ett okontrollerat förurvalsprov medför skulle väga tyngre än de faktorer som talar för ett elektroniskt förurvalsprov, åtminstone inte på ett sätt som skulle förhindra att ett elektroniskt urval tillämpas i fortsättningen. Biträdande justitieombudsmannen betonade dock att yrkeshögskolorna när de väljer sina antagningsförfaranden ska väga fördelarna och nackdelarna med alternativen med tanke på uppfyllandet av de grundläggande fri- och rättigheterna, och välja ett sådant förfarande som bäst tryggar och främjar de grundläggande fri- och rättigheterna. Därför bör man i urvalsförfarandet sträva efter förfaranden där risken för missbruk som eventuellt äventyrar rättskyddet är så liten som möjligt. I den mån användningen av elektroniska förurvalsprov fortsätter var det enligt biträdande justitieombudsmannen skäl att följa med hur det fungerar och vidta de utvecklingsåtgärder som behövs när det framkommer grund till det.

Jag konstaterar att situationen under de omständigheter som har förelagat och som även framkommer i universitetens utredning varit en annan när det kommer till den allmänna tillgången på teknisk utrustning i form av datorer, eftersom biblioteken inte har varit tillgängliga. Å andra sidan har också användningen av elektroniska urval och orsakerna som har lett till att elektroniskt urval använts överhuvudtaget varit väsentligt annorlunda jämfört med den situation som biträdande justitieombudsmannen tidigare bedömde, när det nu är fråga om en oförutsägbar pandemisituation till skillnad från när saken bedömdes tidigare och elektroniskt urval hade använts under normala förhållanden. Nu var det i stället inte möjligt att ordna fysiska urvalsprov som krävde närvaro på normalt sätt på grund av pandemin och antagningen av studerande kunde inte genomföras enbart genom betygsantagning.

I klagomålen framfördes en oro för att ett elektroniskt urval sätter de sökande i ojämlik ställning på basis av tillgångar. Jag konstaterar att lagstiftningen enbart tar ställning till att undervisning som omfattas av läroplikten ska vara avgiftsfri. Däremot har det inte fastställts motsvarande omfattande rättighet för övrig undervisning. Det kan därmed medföra kostnader för sökande och studerande att söka sig till frivillig utbildning och det är godtagbart enligt systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna, oavsett om det handlar om kostnader för material

till ett urvalsprov eller tentmaterial eller resor och inkvartering i samband med ett urvalsprov tillfälle (se BJO dnr 1211/4/16). Oberoende av den uttryckliga bestämmelsen i 8 § i universitetslagen om att urvalsproven ska vara avgiftsfria kan anskaffningen av utrustning som behövs för ett urvalsprov anses höra till de kostnader som man i princip kan anse att den som söker till en universitetsutbildning själv ska svara för.

I klagomålen framfördes också en oro för att sökande har olika tekniska färdigheter och att det kan förekomma tekniska problem i systemet. Jag konstaterar att flexibilitet i dagens samhälle förutsätter att väldigt många olika typer av ärenden sköts elektroniskt. Man kan till exempel säga att användningen av datorer har blivit en utbredd medborgarfärdighet. Jag anser dock att det är tydligt att sökande kan ha olika digitala färdigheter. Å andra sidan har den här oron varit väldigt generell i klagomålen, det har inte framkommit individuella fall där en sökandes bristfälliga digitala färdigheter skulle ha förhindrat deltagande i urvalsprov. Om däremot en sökande till exempel på grund av hälsotillstånd eller funktionsnedsättning har svårigheter att genomföra ett elektroniskt prov, har han eller hon möjlighet att på det sätt som diskrimineringslagen avser ansöka om anpassningar med tanke på provsituationen.

I stället uppfattar jag att det snarare har varit fråga om tekniska problem med koppling till det elektroniska förurvalet, och de kan heller aldrig uteslutas helt. Därför är det grundläggande att de sökande har tillgång till tillräckligt stöd från universitetet i form av rådgivning i händelse av en eventuell störningssituation under provet. Eftersom inträdesprovet är spännande för den sökande kan även mindre tekniska problem – oavsett vem de beror på – försvåra koncentrationen och även ta tid från provprestationen.<sup>8</sup>

Enligt sitt utlåtande har utbildnings- och kulturministeriet i diskussionerna med högskolorna betonat att det är viktigt att se till att de datasystem som används är tillgängliga, att verksamheten är felfri och pålitlig och att ombesörja datasäkerheten liksom utreda och beakta särskilda krav med koppling till rättsskyddet vid ett digitalt förfarande.

Min slutsats är att jag under de aktuella omständigheterna inte har rättsliga grunder att ingripa i universitetens förfarande för att antagningen av studerande omfattade ett elektronisk förurval. Liksom min föregångare betonar jag dock att man i urvalsförfarandet i princip bör sträva efter sådana förfaranden där risken för missbruk som eventuellt äventyrar rättsskyddet är så liten som möjligt.

Jag konstaterar också att även om möjligheten till fusk eller åtminstone den oberättigade fördel som eventuellt uppnås genom fusk har kunnat förebyggas på de sätt som nu använts bland annat genom att urvalsprovet består av två faser, genom att antalet som kallas till den andra fasen har utökats, genom att utöka betygsantagningens andel, genom

---

<sup>8</sup> Jag behandlar separat ett klagomål som gäller tekniska problem vid ett elektroniskt förurvalsprov (EOAK/3433/2020).

krav på poängantal i proven i den första och andra fasen och genom andra åtgärder som nu genomförts liksom genom hot om att studieplatsen dras in. Dessa åtgärder har dock i själva verket behövt användas för att reparera det förtroendeunderskott som uppkommit för att ett antagningsförfarande som möjliggör fusk överhuvudtaget har införts. Även om dessa åtgärder och överhuvudtaget behovet av ett elektroniskt förval utan tvekan har varit godtagbart under de omständigheter som har rått, har de inte nödvändigtvis varit helt tydliga utifrån, när man beaktar den publicitet det har fått och antalet klagomål som kommit in.

#### **4.11 Beredskap för undantagsförhållanden vid antagningen av studerande**

Enligt 90 § i universitetslagen ska universiteten se till att de kan sköta sina uppgifter även under undantagsförhållanden och vid störningar och i exceptionella situationer, exempelvis allvarliga epidemier av smittosamma sjukdomar (se RP 7/2009 rd, s. 85). Beredskapen övervakas av undervisnings- och kulturministeriet. Enligt sitt utlåtande har ministeriet bett läroanstalterna inom sitt förvaltningsområde, inklusive högskolorna, säkerställa att deras beredskapsplaner och verksamhetsprocesser är uppdaterade vid behov. I en skrivelse daterad 28.2.2020 har ministeriet bett bland annat högskolorna att säkerställa att planer och verksamhetsprocesser som gäller beredskap inför smittsamma sjukdomar och epidemier är uppdaterade.

För att sammanfatta universitetens utredningar konstaterar jag att universiteten har beredskapsplaner, och pandemier har i princip identifierats som ett möjligt hot mot verksamheten. Å andra sidan har det inte funnits detaljerade planer uttryckligen för att anordna antagning av studerande under undantagsförhållanden, eftersom det av ändamålsenlighets skull inte har ansetts befogat att göra på grund av hur komplexa undantagsförhållanden och kriser och en enskild pandemi är och hur snabbt situationer utvecklas.

Tyngdpunkten i beredskapen har som jag ser det framför allt varit att organisera verksamheten så att det under kriser snabbt går att reagera på föränderliga situationer och omorganisera verksamheten. Utredningarna innehåller redogörelser för hur universiteten har agerat när coronapandemin började. Liksom det redan har framkommit i tidigare sammanhang i ärendet var universiteten på ganska kort tid kapabla att fatta beslut om ändringar i anordnandet av antagningen av studerande som pandemin krävde.

På basis av det som konstateras ovan och när undervisnings- och kulturministeriet har bett högskolorna säkerställa att planerna och verksamhetsprocesserna för beredskap inför smittsamma sjukdomar och epidemier är uppdaterade, anser jag att ärendet inte kräver åtgärder från min sida.

## **5 SAMMANFATTNING OCH SLUTSATS**

Världshälsoorganisationen WHO utlyste COVID-19-epidemin till en pandemi 11.3.2020 precis när den gemensamma ansökan våren 2020 började och ansökningstiden var 18.3–1.4.2020. Universiteten

tvingades tillsammans med det övriga samhället och hela världen in i en exceptionell situation som framskred snabbt. Enligt de ursprungliga planerna skulle universiteten sammanlagt ha ordnat cirka 250 urvalsprov, som tiotusentals sökande skulle ha deltagit i. Detta skulle ha inneburit att stora mängder människor skulle ha varit i rörelse och att människor från olika områden skulle ha mötts. För att motverka de allvarliga riskerna krävdes snabba åtgärder bland annat för att skydda de sökandes liv och hälsa. Experterna vid Institutet för hälsa och välfärd konstaterade i april 2020 att andra urvalsprocesser bör övervägas noggrant innan man går in för ett fysiskt urvalsprov. Eftersom största delen av urvalsproven skulle hållas den 18.5–5.6.2020 hade universiteten väldigt knappt om tid att planera och genomföra de åtgärder som epidemin krävde. Beslut måste också fattas i en situation där forskningsinformationen om sjukdomen och dess spridning var begränsad och bristfällig.

På grund av pandemin som påverkat hela samhället i stor utsträckning blev det aktuellt att omvärdera studerandeantagningen. Det handlade till exempel om att utreda och överväga om antagningen kan ordnas enligt den ursprungliga tidtabellen eller med en ändrad tidtabell och med de ursprungliga eller med ändrade antagningsgrunder. Universiteten drog i april 2020 till sist upp riktlinjer för att det inte var möjligt att ordna traditionella urvalsprov på ett säkert sätt på grund av coronapandemin, utan att man måste förlita sig på alternativa arrangemang.

Ändringen medförde stor oro för de som höll på att förbereda sig inför antagningarna och bland deras närstående, det diskuterades i offentligheten och togs upp som skriftliga frågor i riksdagen. Jag fick sammanlagt 104 klagomål att undersöka. Mängden är synnerligen exceptionell för en ärendehelhet. Det har funnits ett mycket starkt laglighetsövervakningsmässigt intresse för att utreda ärendet och bedöma det allmänt trots att det har gått att söka ändring i enskilda antagningsbeslut och även att överklaga till förvaltningsdomstolen.

Jag skaffade en utredning från universiteten och ett utlåtande från undervisnings- och kulturministeriet i ärendet. Dessutom hade jag tillgång till förvaltningsdomstolens beslut som rörde antagningen av studerande våren 2020. Jag har undersökt ändringen av urvalskriterierna med avseende på utredningsskyldighet, berättigade förväntningar, likabehandling, proportionalitetskravet samt rådgivning och information. Dessutom har jag undersökt frågor i anslutning till det elektroniska förurvalet och beredskapen för undantagsförhållanden i universitetens verksamhet, särskilt med tanke på antagningen av studerande. Jag har bedömt om universiteten inom ramen för den självstyrelse som tryggas genom grundlagen har följt lagen och uppfyllt sin plikt.

Vad **utredningsskyldigheten** beträffar har jag kommit fram till att universiteten har utrett pandemins inverkan på anordnandet av urvalsprov och olika alternativ på ett sätt som inte kan påvisas kräva åtgärder från min sida på grund av ett lagstridigt förfarande eller försummelse av skyldighet (punkt 4.5).

Vad **förtroendeskyddet** beträffar har jag kommit fram till att även om ändringen av antagningsgrunderna eventuellt kan ha orsakat skada för någon sökande eller grupp av sökande, har det med anledning av coronapandemin och de mycket svårförutsedda hälsoriskerna funnits en sådan godtagbar vägande grund för ändringen av grunderna som har varit i enlighet med det allmänna bästa. Därför föranleder ärendet ur det här perspektivet inte några åtgärder från min sida (punkt 4.6).

Vad **likabehandlingen** beträffar har jag kommit fram till att universiteten hade bedömt alternativa sätt att genomföra antagningen av studerande under undantagsförhållanden ur ett likabehandlingsperspektiv och strävat efter att minimera de skadliga verkningarna på de sökandes likabehandling, fastän det torde vara omöjligt att uppnå fullständig jämlikhet under sådana här omständigheter. Det har inte framkommit grunder som stöder att universiteten ur ett likabehandlingsperspektiv skulle ha handlat lagstridigt eller inte fullföljt sin skyldighet (punkt 4.7).

Ur **proportionalitetsperspektivet** har jag kommit fram till att även om betygsantagningens andel hade utökats rätt påtagligt, har man i de utredningar jag tagit del av försökt påvisa de godtagbara orsakerna till ändringen från fall till fall, och att ändringarna har grundat sig på en tillbörlig områdesspecifik bedömning. Ur det här perspektivet leder därför ärendet inte till åtgärder från min sida (punkt 4.8).

När det gäller **informationen** har jag kommit fram till att man tidsmässigt och innehållsmässigt strävade efter att informera om ändringen av antagningsgrunderna så snart som möjligt och i den omfattning som var möjlig under de rådande omständigheterna och med den kunskap man hade. I ärendet har det inte framkommit ett förfarande som är lagstridigt eller försummelse av skyldighet (punkt 4.9).

Vad gäller det **elektroniska förurvalet** har jag kommit fram till att jag under de rådande omständigheterna inte har rättslig grund att ingripa i användningen av det. I fråga om det elektroniska förurvalet borde man dock i allmänhet sträva efter sådana förfaringsätt där risken för missbruk som äventyrar rättsskyddet är så liten som möjligt. Även om möjligheten till fusk eller åtminstone den oberättigade fördel som eventuellt uppnås genom fusk har kunnat förebyggas på de sätt som nu använts (bland annat genom att urvalsprovet består av två faser, genom att antalet som kallas till den andra fasen har utökats, genom att utöka betygsantagningens andel, genom krav på poängantal i proven i den första och andra fasen och genom andra åtgärder som nu genomförts liksom genom hot om att studieplatsen dras in), har dessa åtgärder dock i själva verket behövt användas för att reparera det förtroendeunderskott som uppkommit för att ett antagningsförfarande som möjliggör fusk överhuvudtaget har införts. Även om dessa åtgärder och överhuvudtaget behovet av ett elektroniskt förurval utan tvekan har varit godtagbart under de omständigheter som har rått, har de inte nödvändigtvis varit helt tydliga utifrån, när man beaktar den publicitet det har fått och antalet klagomål som kommit in.

Vad **beredskap inför undantagsförhållanden** beträffar har jag kommit fram till bedömningen att tyngdpunkten i universitetens beredskap

framför allt har varit allmän organisering så att det i kriser snabbt går att reagera på föränderliga situationer och omorganisera verksamheten, medan det inte har utarbetats några planer uttryckligen för antagningen av studerande. Universiteten har dock ganska snabbt varit kapabla att fatta beslut om ändringar i anordnandet av antagningen av studerande som pandemin krävt, vilket gör att ärendet ur det här perspektivet inte kräver några åtgärder från min sida (punkt 4.11).

**Min slutsats** är därmed att jag inte har några rättsliga grunder att ingripa i universitetens förfarande i den här ärendehelheten. Klagomålen föranleder därmed inga åtgärder från min sida.

Jag skickar mitt beslut till alla klagande och undervisnings- och kulturministeriet och ber ministeriet skicka beslutet för kännedom till alla instanser som lämnat utredningar.