

# Koulutuksellisten oikeuksien uusi luku?

## Korkeakoulujen lukukausimaksujen oikeudellista arviointia



*Iina Järvinen*

*Maksuttomuus on suomalaisen koulutusjärjestelmän keskeinen ker-  
tomus, mutta siitä huolimatta on esitetty puheenvuoroja korkea-  
koulutuksen lukukausimaksujen puolesta. Artikkelissa Iina Järvi-  
nen luo perus- ja ihmisoikeuskehikon, jossa lukukausimaksua olisi  
arvioidava. Lisäksi hän pohtii, voiko lukukausimaksuja pitää hy-  
vänä sääntelykeinona. Mutta onko lukukausimaksu lopulta keino?*

### Lähtökohtia lukukausimaksulle

**Y**htäläisyys ja maksuttomuus ovat suomalai-  
sen koulutusjärjestelmän perustavanlaatuisia  
piirteitä. Yhtäläisyys käsittää niin yhdenvertai-  
suuden, syrjimättömyyden kuin tasa-arvon kou-  
lutuksessa, ja maksuttomuus näyttää yhtenä  
keinona niiden toteuttamiseksi. Suppean tulkinnan  
mukaan maksuttomuus viittaa siihen, että  
opetukseen osallistumisesta ei peritä lukukausi-  
tai kirjoittautumismaksuja eikä muita opetuksen  
antamiseen liittyviä maksuja. Laajan tulkinnan  
mukaan maksuton opetus kattaa lisäksi muun  
muassa opetusvälineet, koulukuljetukset ja ruo-  
kailun. Laajaa tulkintaa sovelletaan eritoten oppi-  
velvollisuuden piiriin kuuluvassa koulutuksessa.  
(HE 309/1993 vp, 64; PeVM, 25/1994 vp, 9; Tuori,  
2011, s. 609–610.)

Tässä artikkelissa analysoidaan lukukausi-  
maksujen mahdollisuutta korkeakoulutuksessa  
lainopillisesti ja regulaatioteoreettisesti täyden-  
täten muilla tieteenaloilla käytävää lukukausi-  
maksukeskustelua (ks. esim. Czarnecki ym.,  
2021; Hauhia, 2015; Kivistö, 2009; Pulkkinen,  
2014). Korkeakoulutuksen maksullisuuskeskus-  
telu koskee ennen kaikkea lukukausimaksuja ja  
kytkeytyy samalla opiskelijoiden toimeentulon  
turvaan. Tässä tekstissä maksuttomuudella vii-  
tataan sen suppeaan tulkintaan, jolloin luku-  
kausimaksuttomuus ja korkeakoulutuksen mak-

suttomuus näyttävät pitkälti synonyymeina.  
Tarkoitus on arvioida lukukausimaksua säänte-  
lykeinona ja esittää perus- ja ihmisoikeusnäkö-  
kulmasta perusteltu de lege ferenda -kannanotto  
lukukausimaksukeskusteluun. Näkökulma kiin-  
nittyy yksilön oikeuksiin, ei niinkään korkea-  
kouluihin instituutiotasolla.

Koulutus rahoitetaan julkisin varoin valtion  
ja kuntien verotuloilla. Lukukausimaksuilla on  
yleisempää merkitystä, mikäli rahoituslähdetä  
laajennetaan koulutusjärjestelmän rahoittami-  
seksi riippumatta siitä, kohdennetaanko rahoit-  
tusvastuuta yksilölle tai vaikkapa työnantajalle.  
(Arajärvi, 2021, s. 43, 458.) Sivistykselliset oikeu-  
det (Suomen perustuslaki, PL, 731/1999, 16 §)  
turvaavat oikeuden maksuttomaan perusopetuk-  
seen, mahdollisuuden saada myös muuta kuin  
perusopetusta varattomuuden estämättä sekä  
ylimmän opetuksen vapauden, johon sisältyy  
oikeus opiskella ja hankkia tietoa itseään kiin-  
nostavista asioista (HE 309/1993 vp, s. 64). Kor-  
keakoulujen lukukausimaksu kohdistuisi yksilön  
kannalta ennen kaikkea oikeuteen saada muuta  
kuin perusopetusta (PL 16.2 §) sekä joiltain osin  
ylimmän opetuksen vapautteen (PL 16.3 §). Luku-  
kausimaksu olisi niin oikeudellisesti kuin koulu-  
systeemien kantavien periaatteiden näkökul-  
masta merkittävä muutos riippumatta maksujen  
suuruudesta.

Tämä artikkeli kehystetään suppean tulkinnan  
sisältöön kohdistuvalla keskustelulla, minkä jäl-

keen lukukausimaksua tarkastellaan koulutusta ja opiskelun aikaista toimeentuloa koskevien oikeuksien näkökulmasta muodostamalla perus- ja ihmisoikeuskehikko, jossa lukukausimaksua olisi arvioitava. Perus- ja ihmisoikeudet ovat sellaisinaan arvokkaita oikeuksia, joiden kanssa muun lainsäädännön on oltava sopusoinnussa. Perusoikeuksia voi tietyin edellytyksin rajoittaa, mutta rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Esimerkiksi vallitsevaa taloudellista tilannetta ei ole oikeudellisesti pidetty hyväksyttävänä rajoitusperusteena – tosin doktriini saattaa olla muuttumassa (Rautiainen, 2013, 2023).

Artikkelissa käytetään lähteenä ja tapausesimerkinä valtiovarainministeriön (VM) muistiotia, jossa ehdotetaan lukukausimaksuja korkeakoulutukseen (VM, 2022). Muistiotia analysoidaan regulaatioteoreettisista lähtökohdista, jolloin keskiössä on kysymys siitä, millaista sääntelyn olisi oltava, jotta se toteuttaisi tarkoituksenmukaisesti sille asetetut tavoitteet. Vaikka muistio on yksittäinen esimerkki, on todennäköistä, että keskustelua käydään jatkossakin samansuuntaisiin argumentteihin nojautuen. Virkamiestyönä tuotettuna asiakirjana muistio kuvastaa puhuttelevalta tavalla poliittisen keskustelun häivyttämistä hallinnolliseksi. Muistion merkityksellisyyttä lisää se, että sen tarkoitus on osoittaa vaalikauden (2023–2027) talouspolitiikalle suuntaviivoja.

## Kaventuva suppea tulkinta

Valtiosääntöoikeudellisesti koulutuksen maksullisuus näyttää erilaiselta riippuen siitä, onko kyseessä oppivelvollisuuden piiriin kuuluva koulutus vai muu koulutus. Ensiksi mainittu kuuluu perustuslain 16.1 §:n alaan ja määrittänyt sitä kautta maksuttomaksi laajan tulkinnan mukaisesti. Oppivelvollisuuden ulottaminen toisen asteen koulutukseen merkittiin samalla laajan tulkinnan maksuttomuuden leviämistä (HE 173/2020 vp; oppivelvollisuuslaki 1214/2020). Muu koulutus sen sijaan asettuu perustuslain 16.2 §:n alaan, jolloin kouluttautumisen on oltava mahdollista varallisuudesta riippumatta. Korkeakoulutuksessa pääsääntönä on koulutuksen suppea

maksuttomuus, ja lisäksi opiskelua tuetaan esimerkiksi subventoimalla ruokailua ja terveystalvuita. (Arajärvi, 2021, s. 445–446.)

Henkilökohtaisen osaamisen kehittäminen ja johtaminen, oppimiskyky ja jatkuva oppiminen on asetettu koulutuspoliittisiksi tavoitteiksi (Opetushallitus, 2019; valtioneuvosto, 2021), ja sivistysperusoikeuteenkin sisältyy elinikäisen oppimisen periaate (PL 16.2 §; HE 309/1993 vp, s. 64). Koulutuspoliittisessa selonteossa pitkän aikavälin tavoitteiksi korkeakoulutukselle asetetaan koulutus- ja osaamistason nostaminen sekä saavutettavuuden ja tasa-arvon parantaminen. Ensimmäiseksi mainitun tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetaan toimenpiteitä opiskelijavalintoihin, oppimisen laadun kehittämiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön. Jälkimmäiseen tavoitteeseen pyritään parantamalla aliedustettujen ryhmien pääsyä koulutukseen saavutettavuussuunnitelmaa käyttäen. (Valtioneuvosto, 2021, s. 32–39.) Koulutuspoliittisessa selonteossa ei tunnisteta lukukausimaksujen mahdollisuutta keinona pyrkiä kohti tavoitteita.

Tavoitteista huolimatta keskustelu korkeakoulutuksen lukukausimaksuista on virinnyt viime vuosina. Aluksi huomio oli Euroopan unionin (EU) ja Euroopan talousalueen (ETA) ulkopuolisissa opiskelijoissa, joille otettiin käyttöön lukukausimaksut vuoden 2017 alusta. Minimilukukausimaksuksi määriteltiin 1500 euroa, mutta maksimilukukausimaksua ei määritely. (HE 77/2015 vp.) Käytännössä lukukausimaksut ovat muodostuneet moninkertaisiksi suhteessa minimiin. Esimerkiksi Helsingin yliopistossa kandidaatintutkinto maksaa 13 000 euroa vuodessa ja Oulun yliopistossa maisterintutkinto kustantaa 10 000 euroa vuodessa.

Lukukausimaksuista EU- ja ETA-alueen ulkopuolisille opiskelijoille säädettyä todettiin, että lukukausimaksujen laajentamiselle ei ole tarvetta (Poutanen, 2016). Sittenmin on alettu pohtia lukukausimaksujen korottamista ja laajentamista. Nykyisen hallitusohjelman mukaan edetään kohti EU- ja ETA-maiden ulkopuolisten opiskelijoiden lukukausimaksujen täyskattelistamista (valtioneuvosto, 2023, s. 89), mikä saattaa merkitä maksujen korotusta. Lisäksi on ehdotettu lukukausimaksujen laajentamista kaikkiin korkea-

kouluopiskelijoihin kohdistuvaksi. Huomion-arvoista on se, että yksikään poliittinen puolue ei ole eksplisiittisesti ilmaissut kannattavansa lukukausimaksujen käyttöönottoa korkeakouluissa, vaan asiaa on käsitelty hallinnollisesti. Artikkeleissa analysoitava virkamiespuheenvuoro on esimerkki tästä.

Jotkin kolmannen sektorin toimijat ovat niinkään esittäneet lukukausimaksuja puoltavia puheenvuoroja, joissa on esitetty joko lukukausimaksuja kaikille korkeakouluopiskelijoille tai lukukausimaksuja toista samantasoista korkeakoulututkintoa suorittaville (Sivista, 2022; Kauppakamari, 2022). Oikeudellisesti tutkinnon järjestysluvulla ei ole merkitystä: oikeus koulutautua kykyjen ja erityisten tarpeiden mukaisesti sekä varattomuuden estämättä kuuluu yhtäläisesti kaikille. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta keskeinen arviointikriteeri on kyvykkyys, kun taas esimerkiksi ikä on kielletty erotteluperuste. (PL 6.2 §; 16.2 §.)

Näyttää siltä, että suppeaa tulkintaa korkeakoulutuksen maksuttomuudesta kavennetaan lukukausimaksuja ehdottaessa. Kaikkiaan kannanottoja korkeakoulutuksen maksullisuuden puolesta ei ole ollut määrällisesti paljoa, mutta pelkästään periaatteellisesti ne ovat olleet sitäkin painavampia. Opiskelijat ovat olleet keskeisin maksuttomuutta puolustava joukko. Keskustelu on epäsuhtaista ja tapahtuu eri lähtökohdista siinä mielessä, että maksullisuutta ehdottavat edustavat jotakin instituutiota, kun taas opiskelijat ovat yksilöitä ja oikeussubjekteja, joihin maksut käytännössä kohdistuisivat. (Poutanen, 2023.) Sen vuoksi on välttämätöntä tarkastella lukukausimaksua yksilön oikeuksien näkökulmasta.

## Oikeus kouluttautua kykyjen mukaan

Ihmisoikeudet edeltävät ajallisesti ja ajatuksellisesti kansallista perusoikeussääntelyä. Ihmisoikeussopimuksissa on korkeakouluttautumista turvaavia määräyksiä, joihin sisältyy oikeuden rajoittaminen kykyjen perusteella. Yleisesti ihmisoikeussopimusten lähtökohtana on oikeus opetukseen ja sen yhdenvertainen saavutettavuus. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen

(SopS, 18/1990) mukaan keneltäkään ei saa kieltää oikeutta koulutukseen (ensimmäinen pöytäkirja sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla, 2 artikla). Korkeakoulutusta ei turvata ehdoita kaikille, vaan sen on oltava kyvykkyysmukaan yhtäläisesti saavutettavissa.

Kyvyt liittyvät sekä hankittuihin että synnynnäisiin ominaisuuksiin, jotka luovat edellytyksiä oppimiselle. Sellaiset synnynnäiset tai muut henkilön ominaisuuksiin liittyvät seikat, kuten vaikkapa vammautuminen tai vähemmistöön kuuluminen, eivät saa olla erottavana tekijänä kouluttautumisessa. (Arajärvi, 2021, s. 120.) Yleissopimuksessa syrjinnän vastustamiseksi opetuksen alalla (SopS, 59/1971) määrätään, että syrjintää ei saa tapahtua opiskelijavalinnassa (3 (1b) artikla) eikä lainsäädännössä (3 (1a) artikla). Koska taloudellinen asema on sopimuksen (1 (1) artikla) mukaan kielletty erotteluperuste, voidaan tulkita, että lukukausimaksu muodostaisi tosiasiallisen esteen kouluttautumiselle.

Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen (TSS-sopimus, SopS, 6/1976) mukaan korkeampi opetus on kaikin asianmukaisin tavoin tehtävä yhtä mahdolliseksi kaikille kyvykkyysperusteella (13 (2c) artikla). Lisäksi TSS-sopimuksen mukaan korkeampi opetus on tehtävä mahdolliseksi kaikille ”ennen kaikkea ottamalla asteittain käyttöön maksuton opetus” (13 (2c) artikla). Pyrkimys maksuttomuuteen tarkoittaa vähimmillään sitä, että opetuksesta ei voi periä maksuja (Arajärvi, 2021, s. 106–107). Määräys ei siis suoraan kiellä mutta ei myöskään mahdollista opetuksen lukukausimaksuja.

TSS-sopimuksen 13 artiklalla on yhteys koulutuksen saavutettavuuteen (accessibility). Se sisältää syrjinnän kiellon, fyysisen saavutettavuuden ja taloudellisen saavutettavuuden, joista viimeisin tunnustetaan heikosti (opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021). Saavutettavuutta tukevat muut koulutuksellisen yhdenvertaisuuden ulottuvuudet: määrällinen saatavuus (availability), laatu (acceptability) eli sivistyspalveluiden parissa työskentelevien ammatillinen osaaminen sekä mukautuvuus (adaptability) eli palveluiden mukautuminen suhteessa yhteisöjen ja yhteiskunnan tarpeisiin. (Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 1999, s. 2–3.) Toisaalta tapa käyttää saavu-

tettavuuden käsitettä korkeakoulutusta koskevissa keskusteluissa on eriytymässä käsitteen ihmis- ja perusoikeudellisesta taustasta (Kosonen, 2023, s. 80–82), mikä tulee kouriintuntuvalla tavalla esiin lukukausimaksuja koskevassa keskustelussa.

TSS-sopimuksen 2 (1) artikla edellyttää, että sopimusvaltiot sitoutuvat mahdollisimman täysimääräisesti käytettävissä olevien voimavarojen mukaan ja lainsäädäntötoimenpitein toteuttamaan sopimuksessa tunnustettuja oikeuksia asteittain kokonaisuudessaan. On tulkittu, että määräys sisältää TSS-oikeuksien heikennyskiellon ja siitä voidaan poiketa ainoastaan rajatusti vaikeissa taloudellisissa tilanteissa (Arajärvi, 2021, s. 444). Lukukausimaksun käyttöönotto olisi kyseenalainen oikeuksien täysimääräisen toteuttamisen ja koulutuksen yhtäläisen saavutettavuuden kanssa ja haastaisi myös oikeutta kouluttautua sivistyksellisen kyvykkyuden perusteella.

## Sivistysperusoikeuden sisältö

Ihmisoikeussopimusten myötä Suomi on sitoutunut pyrkimykseen tarjota maksutonta opetusta (Arajärvi, 2021, s. 444). Kotimainen perusoikeussäätely menee silti laajuudessaan ihmisoikeussopimuksia pidemmälle turvatessaan opiskelun vapauden ja kouluttautumisen varattomuuden sitä estämättä.

Lukukausimaksu kohdistuu tietyiltä osin tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaavaan säännökseen (PL 16.3 §), johon lukeutuu opiskelun vapaus. Perusoikeussäännöksen muotoilu on sellaisenaan yleisluontoinen ja abstraktikin, mutta esitöistä selviää, että opetuksen vapaus sisältää oikeuden opiskella ja vapauden valita omaehtoisesti tieteellisen sivistyksen kohde tai ala. (HE 309/1993 vp, s. 64–65; Kosonen, 2023, s. 100–102; Miettinen, 2013, s. 9.) Opiskelun valinnan vapautta on täsmennetty varsin rajallisesti ja vähäinen huomio on kiinnittynyt sisällöllisiin seikkoihin ja opiskelijavalintaan, ei esimerkiksi taloudellisiin reunaehtoihin (Kosonen, 2023, s. 115–124). Maksullisuuden näkökulmasta voi todeta, että mikäli opiskelu olisi maksullista, se rajaisi maksukyvyttömät oikeuden käyttämisen ulkopuolelle.

Sivistysperusoikeus (PL 16.2 §) puolestaan sisältää tämän tekstin kannalta viisi tärkeää elementtiä: 1) julkisen vallan turvaamisvelvollisuuden, 2) lakivarauksen, 3) yhtäläisyyden, 4) kykyjen ja erityisten tarpeiden mukaisuuden sekä 5) varattomuuden esteiden poistamisen. Ensinnäkin julkisen vallan on turvattava kouluttautumisen mahdollisuudet. Tämä tarkoittaa itsestään selvästi sitä, että julkisen vallan on järjestettävä koulutusta. Toisaalta kouluttautuminen edellyttää taloudellisia mahdollisuuksia, jolloin säännös ulottuu opiskelun aikaisen toimeentulon turvaamiseen. Julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen säädetään vielä erikseen perustuslain 22 §:ssä. (Järvinen, 2023, s. 216–221.)

Lakivaraus tarkoittaa, että perusoikeussäännöstä toteutetaan tavallisen lain tasoisella sääntelyllä (Neuvonen & Rautiainen, 2015a). Esimerkiksi tutkintoon johtava korkeakouluopetus ja valintakokeet määritellään maksuttomiksi ammattikorkeakoululaissa ja yliopistolaisissa (ammattikorkeakoululaki 932/2014, 12 §; yliopistolaki 558/2009, 8 §). Toisin sanoen koulutus säädetään lukukausimaksuttomaksi, mutta muusta toiminnasta korkeakoulut voivat periä maksuja siten kuin valtion maksuperustelaisissa (150/1992) säädetään. (Ks. myös Arajärvi, 2021, s. 452; valtioneuvoston asetus ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista 1440/2014; valtioneuvoston asetus yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista 1082/2009.)

Sinänsä voisi siis ajatella, että korkeakoulutuksen lukukausimaksujen mahdollistaminen voisi tapahtua tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, sillä sivistysperusoikeus ei suoraan estä perustuslain 16.2 §:n ja 16.3 §:n alaan kuuluvan koulutuksen maksullisuutta (Tuori, 2011, s. 616–617). Kun tunnustetaan, että perusoikeuksien sisältö määrittyy perusoikeusdialektiikan mukaisesti heikossa vuorovaikutuksessa tavallisesta laista kohti perustuslakia (Neuvonen & Rautiainen, 2015b), lukukausimaksuttomuus näyttää olevan olennainen osa korkeakoulutusta koskevaa lainsäädäntöä ja määrittävän sisältöä sivistyksellisille perusoikeuksille. Kuten edellä on todettu, maksuttomuuden suppean tulkinnan mukaan maksuttomuus käsittää vähintään lukukausimaksujen kiellon, ja sitä voi pitää ohjenuorana kaikelle koulutukselle. Perusoi-

keusnäkökulmasta on arvioitava sitä, miten koulutus säilyy yhtäläisenä ja taloudellisesti tasavertaisesti saavutettavana jokaiselle (Arajärvi, 2021, s. 443).

Yhtäläisyys kouluttautumisessa viittaa yhdenvertaisuuteen, ja se yhdistyy näin yhdenvertaisuusperusoikeuteen, joka kieltää erottelun henkilöön liittyvien syiden perusteella (Tuori, 2011, s. 606; PL 6.2 §). Esimerkiksi asuinpaikka ei saa heikentää mahdollisuutta kouluttautua (HE 309/1993 vp, s. 64) eikä erilainen kohtelu ole sallittavaa esimerkiksi omaisuuden, varallisuuden tai yhteiskunnallisen aseman perusteella (HE 309/1993 vp, s. 43–44). Sivistysperusoikeus edellyttää pyrkimystä tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen; samanlainen kohtelu ei siis riitä, vaan on aktiivisesti edistettävä eriarvoisuuden poistamista. Yksi keino yhdenvertaisuuden tavoitteluksi on opetuksen maksuttomuus, ja suppean tulkinnan mukainen lukukausimaksuttomuus edustaa maksuttomuuden minimiä. (Tuori, 2011, s. 616–617.)

Kouluttautumisen mahdollisuus turvataan kykyjen ja erityisten tarpeiden mukaan (PL 16.2 §), mikä tulee lähelle ihmisoikeusmääräysten tarkoittamaa kyvykkyyttä. Kykyjen mukaisuus sallii opiskelijoiden valikoinnin esimerkiksi valintakoejärjestelmällä. Oikeutta kouluttautua on vakiintuneesti tulkittu siten, että perusoikeussäännös turvaa elinikäisen kouluttautumisen periaatteen (SiVL 3/1994 vp, s. 2). Elinikäisyys on tunnistettu keskeiseksi koulutuspoliittiseksi tavoitteeksi, ja sitä voi pitää myös oikeudellista tulkintaa ja ratkaisua ohjaavana oikeusperiaatteena. Sen lisäksi, että elinikäisellä kouluttautumisella on perusoikeusjärjestelmästä tukea saava periaateollisuus, se näyttäytyy myös sääntöluonteisena. Esimerkiksi yliopistojen on tehtäviään hoitaessaan tarjottava mahdollisuuksia jatkuvaan oppimiseen (yliopistolaki, 2.1 §).

Julkisen vallan on turvattava kouluttautumisen mahdollisuudet kaikille siten, että varattomuus ei muodostu esteeksi oikeuden toteutumiselle (HE 309/1993 vp, s. 64; SiVL 3/1994 vp; PeVM 25/1994 vp, s. 9). Perustuslakivaliokunta on korostanut niin ikään tosiasiallista mahdollisuutta kouluttautua varattomuuden estämättä tapauksissa, joissa kyseessä on ollut korkeakoulutuksen maksut (PeVL 11/2009 vp; PeVL 50/2014 vp). Lukukausi-

maksuttomuuden ohella tämä tarkoittaa opiskelijan toimeentulon turvaamista.

## Opiskelijan toimeentulon turva

Perustuslain 16.2 §:llä on risteävä luonne siinä mielessä, että se ulottuu sekä sivistyksellisten oikeuksien turvaamiseen että toimeentuloa koskeviin kysymyksiin (Järvinen, 2023, s. 339–340). Sama koskee lukukausimaksuja, minkä vuoksi olisi arvioitava sitä, miten mahdollisesta lukukausimaksusta huolimatta jokaisella säilyisi oikeus kouluttautua varattomuuden estämättä. Lisäksi olisi pohdittava, miten toimeentulo turvattaisiin opiskelijoille lukukausimaksusta suoriutumisen jälkeen.

Lukukausimaksuttomuus on keskeinen keino poistaa varattomuuden aiheuttamia esteitä korkeakoulutukselle. Jos opiskelusta aiheutuu kuluja, niiden on oltava kohtuullisia siten, että yhdenvertaisuus ei vaarannu. Esimerkiksi yksittäisiä oppimateriaaleihin tai työvälaineisiin taikka hallinnollisiin suoritteisiin liittyviä kuluja voi pääsääntöisesti pitää kohtuullisina. Sen sijaan pysyväisluonteisiin, koulutuksen suorittamiseksi välttämättömiin maksuihin, kuten lukukausimaksuihin, olisi suhtauduttava pidättyväisesti. Ylipäätään opiskelun aikaista toimeentuloa olisi tarkasteltava siitä näkökulmasta, miten se sekä kannustaa opiskelemiseen että toteuttaa taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia niin täysimääräisesti kuin suinkin. (Arajärvi, 2021, s. 441–442.)

Toinen keino poistaa varattomuuden aiheuttamia esteitä on opintotukijärjestelmä, joka muodostuu opintorahasta, opintolainasta sekä asumislisästä (opintotukilaki 65/1994, 2.1 §). Opintojen aikaiseen tukeen on suunnitteilla merkittäviä heikennyksiä (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2023) jo ennestään ratkaisemattomien puutteiden ja pulmien lisäksi. Opiskelijat on yleisesti tunnistettu vähävaraiseksi ryhmäksi. Tuoreimmassa perusturvan riittävyuden arviointiraportissa todetaan, että opintolainaa nostavien opiskelijoiden toimeentulo on kehittynyt heikoiten kaikista tarkastelun kohteena olevista ryhmistä. Opintolainan ostovoima on heikentynyt, sillä sen enimmäismäärää ei ole sidottu indeksiin. Ilman opintolainaa opiskelijoiden tulotaso on kaikista tarkastelluista ryhmistä matalin: esimerkiksi yksinasuvalla opis-

kelijalla, joka ei nosta opintolainaa, ei jää käteen mitään asumiskustannusten ja muiden perusmenojen jälkeen. (Terveyden ja hyvinvoinninlaitos, 2023.) Opiskelijan näkökulmasta lukukausimaksu merkitsisi uutta kuluja usein jo ennestään niukkaan taloudelliseen tilanteeseen.

Siinä missä muut vähävaraiset ryhmät saavat etuusia sosiaalisten perusoikeuksien nojalla, opiskelijoiden toimeentulon perusoikeudellinen perusta on sivistyksellisissä perusoikeuksissa. Tämä mahdollistaa periaatteessa monenlaisia tulkintoja opintojen aikaisen tuen tasosta ja tavasta. Opintotukea on kehitetty lainapainotteisemmaksi, ja opintolainakanta on kasvanut 2010-luvun taitteesta alkaen (Terveyden ja hyvinvoinninlaitos, 2023, s. 18–19). Lukukausimaksu merkitsisi opintotuen yhä vahvempaa lainapainotteisuutta, eikä sen seurauksia kouluttautumiselle ja kouluttautumisen yhdenvertaisuudelle suomalaisessa kontekstissa ole toistaiseksi kattavasti arvioitu.

Toisin sanoen opiskelua ei tunnisteta sellaiseksi elämänvaiheeksi tai riskiksi, joka synnyttäisi tarpeen perustuslain 19 §:n tarkoittamaan perustoimeentulon turvaan. Tätä on perusteltu hieman optimistisestikin sillä, että opiskelu mahdollistaa hyvän elämän edellytykset, joskin vasta valmistumisen jälkeen (komiteamietintö 1992:3, s. 370; Tuori, 2011, s. 617). Toisaalta tulotasosta ei voi päätellä koulutustasoa ja toisinpäin: palkkavertailun mukaan esimerkiksi toisen asteen tutkinnon suorittaneen putkiasentajan keskipalkka on 3047 euroa kuukaudessa, kun taas korkeakoulutuksen suorittaneen varhaiskasvatuksen opettajan keskipalkka on 2574 euroa kuukaudessa. Joillakin professionilla korkeakoulutus tarkoittaa korkeaa keskipalkkaa, mutta kaikkiaan “hyvän elämän edellytykset” – mikäli ne tyypistetään puhtaasti ansiotasoon – ovat pikemmin sidoksissa alaan kuin koulutustasoon, jolloin hyvä elämä -argumentti menettää pätevyytään. Silti muistiossakin tukeudutaan tähän argumenttiin (VM, 2022, s. 1–2).

Muistion mukaan varattomuuden esteiden poistaminen voisi tapahtua kahden väylän kautta: opintolainojen joustavalla takaisinmaksulla sekä stipendijärjestelmällä (VM, 2022, s. 3). Toisin sanoen opintorahan alhaiseen tasoon ei puututtaisi, vaan lainapainotteisuutta lisättäisiin. Stipendijärjestelmä taas koskisi ainoastaan aiemmissa

opinnoissa hyvin suoriutuneita, vähävaraisia opiskelijoita. Se nostaa yhdenvertaisuuskysymyksiä liittyen esimerkiksi opiskelijoiden väliseen yhdenvertaisuuteen opintojen taloudellisen tukemisen näkökulmasta sekä siihen, miten hyvää suoriutumista aiemmissa opinnoissa mitataan ja miten varattomuutta määritellään.

Opintolainaa tarkastellaan tavanomaisesti opintojen aikaisen toimeentulon turvaamisen näkökulmasta, eikä laajempaa, pidemmälle elämään ulottuvaa vaikutusta tunnisteta. Käytännössä lukukausimaksut pakottaisivat opiskelijat yhä merkittävämpään velkaantumiseen, jolloin lukukausimaksut loisivat koulutuksen taloudelliseen saavutettavuuteen vaikuttavan, oikeuden ulkopuolisen instrumentin eli korot. Opintolainaa on valtion takaama laina, jonka ehdot määräytyvät osittain valtion takauksen perusteella ja osittain sopimuksen perusteella. Huomattava korkojennous on korostanut opintolainaan kytkeytyviä pulmia: sitä ei ole suojattu korkokatolla tai muilla korkosuojausmenetelmillä (Arajärvi, 2021, s. 497–501). Tietoa siitä, miten tämä vaikuttaa nyt tai tulevaisuudessa koulutuksellisten oikeuksien toteutumiseen, ei toistaiseksi ole.

On tunnistettu, että opintolainan takaisinmaksu aiheuttaa merkittävän taloudellisen taakan keski-ikäisille, joskin taakka jakautuu epätasaisesti. Lainan aiheuttama rasite kohdistuu negatiivisimmin keskitason ansioita saaviin, ja lisäksi vaikutusten on todettu kohdistuvan eri tavoin ammattien välillä ja sukupuolen mukaan. (Halterbeck & Conlon, 2017; Johnston, 2013; Moore, 2017.) Ylipäätään opintolainaa takaisin maksavat ovat erilaisessa asemassa verrattuna niihin, jotka eivät ole velkaantuneet opiskelemisen vuoksi. Koulutus ei ole itsestään selvä väylä korkeaan tulotasoon ja sitä kautta saavutettavaan hyvään elämään. Opintolainalla saatetaan siis loppujen lopuksi vahvistaa kaikista parhaiten toimeentulevien asemaa, kun oikeudenmukaisuuden tukemisen kannalta koulutuksenmukaisempaa olisi keskittyä muihin kuin sosioekonomisesti kaikista parhaimmassa asemassa oleviin. Näin lukukausimaksut ovat vastakkaisia hyvinvointivalttiolliselle ajatukselle siitä, että eniten ansaitsevat maksavat eniten, sillä lukukausimaksu tulee kalliimmaksi niille, joiden koulutuksesta saama tuotto on pienempi (Johnston, 2013).

## Tapausesimerkki: muistio korkeakoulujen lukukausimaksuista

Korkeakoulujen lukukausimaksuja koskevaa valtiovarainministeriön taustamuistiota (VM, 2022) arvioidaan seuraavaksi regulaatioteoreettisesta näkökulmasta. Analyysin taustalla on normatiivisesta regulaatioteoriasta kumpuava kysymys siitä, millaista sääntelyn ohjauskeinoineen olisi oltava, jotta se toteuttaisi sääntelylle asetetut tavoitteet taroituksenmukaisimmalla tavalla. Regulaatioteoreettisella analyysillä on käytännönläheinen pyrkimys parantaa yksittäisen säännöksen ja toisaalta koko oikeusjärjestelmän laatua. Regulaatioteoria tunnistaa teorian, lainsäädännön, hallinnon ja politiikan vuorovaikutussuhteet. Sen avulla arvioidaan muistiossa esitettyjä, lukukausimaksuja puoltavia argumentteja suhteessa maksujen tavoitteeseen, jolloin tutkimuskirjallisuutta voi pitää yhtenä arvioinnin mittapuuna. (Määttä, 1999, s. 13–15; Määttä, 2002.)

Muistiossa ehdotettujen lukukausimaksujen taustalla olevat tavoitteet jakautuvat kahtaalle: lukukausimaksuilla vahvistettaisiin osaamista ja ne tukisivat korkeakoulujen itsenäisyyttä ja korkeakoululähtöisyyttä koulutuksen järjestämisessä. Keinona tavoitteiden saavuttamiseksi ehdotetaan lukukausimaksuja, joita voitaisiin periä korkeakoulukohtaisesti. Muistion mukaan lukukausimaksut eivät kokonaan korvaisi korkeakoulujen nykyistä rahoitusmallia vaan täydentäisivät sitä: lukukausimaksuilla katettaisiin koulutuksen järjestämisen kustannuksia ja pienennettäisiin julkiselle taloudelle korkeakoulutuksesta aiheutuvia kustannuksia. (VM, 2022, s. 1–2.) Regulaatioteoreettisesti lukukausimaksu on siis hyvää sääntelyä, jos sen seurauksena osaaminen ja korkeakoulujen autonomia vahvistuvat ilman, että perus- ja ihmisoikeuksiin perusteettomasti kajotaan. Tässä keskitytään arvioimaan opiskelijan näkökulmaa eli lukukausimaksua osaamisen vahvistamisen keinona. Onko lukukausimaksu hyvä sääntelykeino suhteessa tavoitteeseen vahvistaa osaamista?

Ensimmäiseksi muistiossa esitetään, että lukukausimaksujen mahdollistaminen lisää korkeakoulujen resursseja, mikä näkyy myönteisesti opetuksen laadussa ja määrässä. Toistaiseksi ei kuitenkaan ole juurikaan tietoa siitä, miten lukukau-

simaksut tosiasiallisesti vaikuttavat tarjottavaan opetukseen. Lukukausimaksut ovat esimerkiksi käytössä Isossa-Britanniassa, missä on todettu, että yliopistoilla ei oikeastaan ole kannustimia siihen, että hinnoittelu ja laatu kulkisivat käsi kädessä (Murphy ym., 2019, s. 19–22, 30–31).

Muistiossa käytetyt lähteet perustuvat pääasiassa kvantitatiivisiin menetelmiin (esim. Sá, 2019; Burland ym., 2022), jotka tavoittavat heikosti koulutuksen laadullista puolta. Opetuksen laatua on arvioitava paitsi sisällöllisesti myös menetelmällisesti. Muistion mukaan lukukausimaksu lisää resursseja tutkimukseen, ja tutkimukseen perustuva opetus voi saada näin sisällöllistä vankkuutta. Lisäresursseista ei silti suoraan seuraa opetuksen laadun menetelmällinen paraneminen. On korkeakoulukohtaista, millaista pedagogista osaamista opetushenkilöstöltä edellytetään. Vaikka opetukseen olisi määrällisesti enemmän resursseja, se ei paikkaa opetuksen laatua menetelmällisesti eikä välttämättä edes sisällöllisesti.

Toiseksi muistiossa esitetään, että lukukausimaksut kohdentuvat paremmin koulutuksesta hyötyville opiskelijoille, jolloin opintojen aloittaminen ja niissä eteneminen nopeutuisi. Kohdentumisen ja tehokkuuden tavoittelemisen ei suinkaan ole uutta – vuonna 2020 toteutetun opiskelijavalintauudistuksen tavoitteena oli nimittäin tehostaa opiskelupaikkojen kohdentumista sekä sujuvoittaa eli nopeuttaa korkeakoulutukseen siirtymistä. Uudistuksen myötä enemmistö opiskelijoista tulee valituksi korkeakouluun todistusvalinnan kautta. Valintakokeellakin voi edelleen päästä opiskelemaan, mutta valintakokeita on kehitetty siten, että ne eivät enää edellyttäisi pitkäkestoista valmistautumista. (Ks. HE 244/2014 vp; HE 152/2018 vp.)

Lukukausimaksuilla näyttää olevan samansuuntainen tavoite kohentaa koulutuksen kohdentumista, kun taas tehokkuuden näkökulmasta lukukausimaksut ja opiskelijavalintauudistus kohdistuvat osittain eri ajanjaksoon. Lukukausimaksuilla pyrittäisiin nopeuttamaan koulutuksen suorittamista, kun taas opiskelijavalintauudistuksen on ajateltu vaikuttavan ennen kaikkea korkeakouluopintojen aloittamisen nopeuteen. Opintojen aloittamisen nopeutumisella viitataan siihen, että hakuihin liittyvä taktikointi vähenee ja suurempi osuus aloituspaikoista varataan ensikerta-

laisille. Samalla tavoitellaan sitä, että tarve vaihtaa opiskelupaikkaa vähenisi. Opiskelijavalintauudistuksen seurauksia on arvioitu myönteisiksi, mutta pidemmän aikajänteen seuranta, jatkokehittämistä ja tutkimusta tarvitaan yhä. Uudistuksen on uumoiltu onnistuneen tehokkuustavoitteessaan, kun taas uudistuksen vaikutus opiskelupaikkojen kohdentumiseen on vielä epäselvää. (Karhunen ym., 2022.)

Lukukausimaksujen tarpeellisuutta perustellaan siis kohdentumisella ja nopeutumisella, joiden vuoksi opiskelijavalintauudistus toteutettiin. Samanaikaisesti ei ole vielä saatu pitkän aikavälin tietoa opiskelijavalintauudistuksen vaikutuksista. Onkin tarpeen kysyä, mihin asti koulutuksen kohdentumista ja yksilöiden tehokkuutta on tarkoituksenmukaista ja mahdollista ohjata. Regulaatioteorian näkökulmasta tehokkuus voi olla toivottavaakin (Määttä, 2002, s. 138), mutta sen toteutumiseen lukukausimaksujen avulla liittyy enemmän kysymyksiä kuin vastauksia.

Kolmanneksi muistion mukaan lukukausimaksut voidaan toteuttaa sosiaalisesti kestäväällä tavalla. Toisaalta muistiossa todetaan suorasanaisesti se, että ”korkeakoulutukseen osallistuu keskimäärin muuta väestöä hyväosaisemmat”. Tätä pidetään yhtenä perusteena sille, että opiskelijat osallistuvat koulutuksen rahoitukseen. (VM, 2022, s. 1–2.) Näkemykseen sisältyy oletus siitä, että heikompiosaiset eivät hakeudu korkeakoulutukseen, mikä pitääkin osin paikkansa. Koulutus-taso periytyy jossain määrin, ja huono-osaisuus ja maahanmuuttotausta taas ennustavat heikom-paa koulutustasoa. Samaan aikaan esimerkiksi lääke- ja oikeustieteissä opiskelupaikan vastaanot-taneista yhä useampi tulee korkeasti koulutetuista perheistä. (Opetus- ja kulttuuriministeriö, 2021, s. 68–75.)

Sivistysperusoikeus edellyttää pyrkimystä on tosiasialliseen yhdenvertaisuuteen, jolloin huomion kohteena olisi oltava ennen kaikkea se, miten kaikille turvataan tosiasiaa yhtäläiset mahdolli-

suudet korkeakoulutukseen taustasta riippumatta. Tausta voi viitata sosioekonomiseen asemaan mutta myös työllisyyteen. Yhdenvertaisuusnäkö-kulmasta yksilön asema työmarkkinoilla tai työn-antaja ei voi olla ratkaiseva tekijä koulutukseen pääsemisessä tai sen rahoittamisessa.

Sosiaalinen kestävyys muodostuu muistion mukaan opintolainajärjestelmän kehittämisen kautta: esimerkiksi Iso-Britanniassa lukukausi-maksut toteutettiin siten, että opiskelijoille oli tarjolla tuloihin sidottu lainajärjestelmä, eivätkä varallisuuserot vaikuttaneet koulutukseen osal-listumiseen (VM, 2022, s. 3). Muistiossa jätetään huomiotta lukuvuosimaksuihin liittyvät haas-teet, jotka tuodaan esiin samassa lähteessä. Niitä ovat esimerkiksi se, että yliopisto ei vastaa riskistä tapauksessa, jossa lainaa ei makseta takaisin. Yliopistoille ei näin muodostu kannustinta muuttaa hinnoitteluaan, ja lukukausi-maksut voivat muodostua jopa palvelun tuottamisen hintaa suuremmiksi. On vaikeaa löytää perusteita sille, että tämä tukisi osaamisen vahvistamista. Lisäksi opiskelun rahoittaminen lainalla on eettinen kysymys. On todettu, että nuoret opiskelijat eivät välttämättä tiedosta lainan epävar-maa luonnetta tulonlähteenä. Opiskelijoiden olisi oltava hyvin informoituja monimutkaisesta järjestelmästä kokonaisuudes-saan. (Murphy ym., 2019, s. 20, 31.)

Neljänneksi lukukausimaksua perustellaan yksi-lön vastuulla. Ajatus on varsin vieras suomalaiselle hyvinvointivaltiomallille, joka perustuu voimava-rojen keskitettyyn uudelleenjakamiseen. Muistion lähdeaineistojen esimerkkivaltiot (Iso-Britannia, Italia, Hollanti ja Yhdysvallat) ovatkin sekä kou-lutusjärjestelmän että hyvinvointivaltiomallin näkökulmasta erilaisia suomalaisen järjestelmään verrattuna, eikä niitä siten voi pitää täysin yhteis-mitallisina tai vertailukelpoisina. Suomessa yksi-lön vastuu palveluiden ylläpitämisestä muodostuu ennen kaikkea verotuksen kautta eikä palvelun käyttämisen kautta. Talouspoliittinen paine näyt-tää kuitenkin aiheuttavan sellaista epätasapainoa,

KOULUTUS EI OLE ITSESTÄÄN  
SELVÄ VÄYLÄ KORKEAAN  
TULOTASOON JA SITÄ KAUTTA  
SAAVUTETTAVAAN HYVÄÄN  
ELÄMÄÄN. OPINTOLAINALLA  
SAATETAAN SIIS LOPPUJEN  
LOPUKSI VAHVISTAA KAIKISTA  
PARHAITEN TOIMEENTULEVIEN  
ASEMAA, KUN OIKEUDEN-  
MUKAISUUDEN TUKEMISEN  
KANNALTA TARKOITUKSENMU-  
KAISEMPAA OLISI KESKITTYÄ  
MUIHIN KUIN SOSIOEKONO-  
MISESTI KAIKISTA PARHAIM-  
MASSA ASEMASSA OLEVIIN.



joka järjestyttää järjestelmän perusajatuksia. (Vrt. Saari, 2023.) Tämä ei kuitenkaan poista julkisen vallan velvollisuutta huolehtia sille laissa osoitetuista tehtävistä sekä velvollisuudesta toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia (PL 22 §).

Viimeisenä on huomautettava, että lukukausimaksu voi tuottaa eriarvoisuutta korkeakoulujen välille, ja sitä kautta eriarvoistaa yksilöiden kouluttautumismahdollisuuksia. Muistiossa ehdotetaan, että päätös lukukausimaksuista tehtäisiin korkeakoulukohtaisesti. Tällöin on todennäköistä, että syntyisi ikään kuin eri kategorioiden korkeakouluja sen mukaan, onko lukukausimaksu käytössä ja jos on, minkä suuruisena. Korkeakoulujen otaksuttava eriytymiskehitys palautuu yksilöiden väliseen yhdenvertaisuuteen koulutuksen saatavuuden ja saavutettavuuden näkökulmasta. Koulutuksen alueellinen erilaistuminen vaikuttaa yksilöihin siten, että kouluttautumismahdollisuudet voivat vaihdella entistä enemmän paikkakunnan mukaan. Sivistysperusoikeus edellyttää, että koulutusta on tarjolla asuinpaikasta riippumatta (HE 309/1993 vp, s. 64). Säännöksen sisältämä yhdenvertaisuusvaatimus taas puoltaa sitä, että koulutus on kaikkialla yhtäläisesti saavutettavissa.

Lopulta lukukausimaksu esitetään muistiossa opiskelijaa hyödyttävänä uudistuksena. Väitteen tueksi esitetyt argumentit ovat parhaimmillaankin epävarmoja ja spekulatiivisia ja perustuvat valikoiwaan lähteiden käyttötapaan. Toisaalta muistiossa on tunnistettavissa yhteneväisiä piirteitä yliopistojen johtamisessa sovellettavan suuruuden ekonomian periaatteen kanssa, joka kumpuaa tehokkuuslähtöisyydestä ja ilmenee esimerkiksi suurten yksiköiden muodostamisena ja opetuksen järjestämisen yhdenmukaistamisena. On tunnistettu, että suuruuden ekonomia vaikeuttaa opetuksen kehittämistä ja opiskelijoiden erilaisten tarpeiden huomioimista. Lukukausimaksut näyttäytyvät lukuna suuruuden ekonomian tarinassa, joka palautuu yliopiston niukkeneviin resursseihin. (Haapakorpi ym., 2023.)

Ehdotusta lukukausimaksusta ainoana keinona osaamisen vahvistamiseksi vaivaa koherenssin puute ja ristiriitaisuus perus- ja ihmisoikeussääntelyn kanssa. Siksi sääntelyn hyvyyskin vaikuttaa heikolta, sillä sen olisi muodostuttava paitsi tavoittei-

den ja keinojen linjakkuuden kautta myös niiden sopusointuna perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

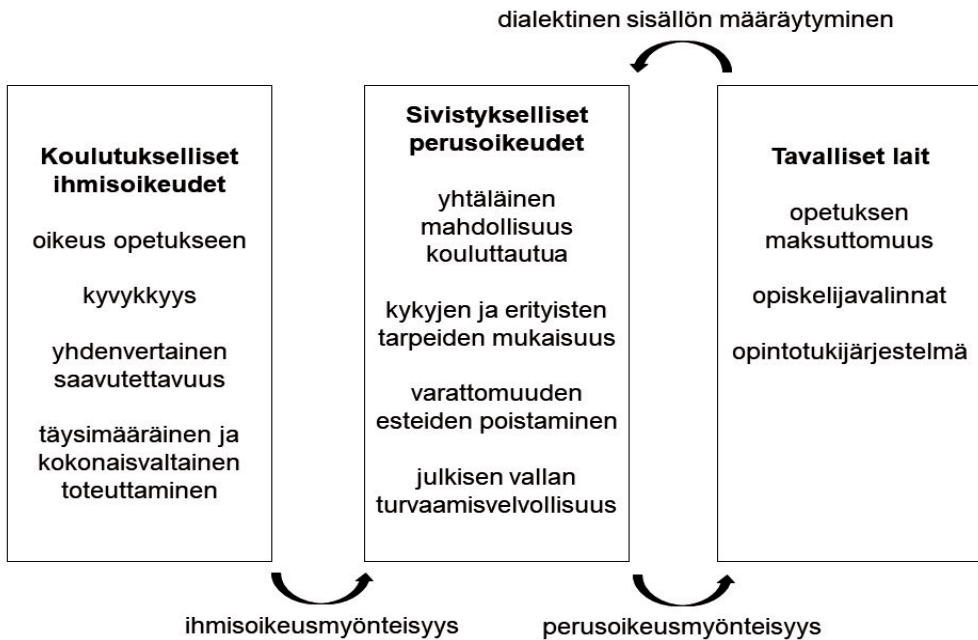
## Lopuksi: väline vai tavoite?

Artikkelissa on pohdittu lukukausimaksujen mahdollisuutta korkeakoulutuksessa. Kuviossa 1 (s. 15) esitetään perus- ja ihmisoikeusmyönteinen kehikko, jossa lukukausimaksua olisi oikeudellisesti arvioitava.

Lukukausimaksuja on arvioitava osana ihmisoikeuksien, perusoikeuksien ja tavallisen lain tasoisen sääntelyn kokonaisuutta, joista tässä artikkelissa on käsitelty erityisesti lukukausimaksujen kannalta keskeisiä seikkoja. Elinikäinen oikeus koulutukseen on koko koulutusjärjestelmän ja -oikeuden läpäisevä ominaisuus. Koska kaikkea koulutusta ei voida tarjota kaikille, kouluttautumisen edellytyksenä on kyvykkyys. Yhdenvertaisuutta kouluttautumisessa tukevat lisäksi muun muassa taloudellinen ja alueellinen saavutettavuus. Koulutuksellistenkin ihmisoikeuksien osalta on edettävä kohti oikeuksien täysimääräistä ja kokonaisvaltaista toteuttamista.

Kotimaisen oikeusjärjestyksen on oltava sopusoinnussa kansainvälisen ihmisoikeussääntelyn kanssa, joka luo perustan oikeudelle koulutautua, kyvykkyiden mukaan ja yhdenvertaista saavutettavuutta toteuttaen. Kansallinen perusoikeussääntely menee kuitenkin vielä edemmäs, ja sen erityispiirteenä voidaan pitää koulutuksellisten oikeuksien turvaamista varattomuuden estämättä. Varattomuuden esteiden poistaminen tapahtuu kahtaalta, toisaalta palveluiden tarjoamisena ja toisaalta rahamääräisinä etuuksina. Koulutuksen kannalta tämä tarkoittaa maksutonta opetusta eli suppean tulkinnan mukaisesti minimissään lukukausimaksuttomuutta sekä opintojen aikaisen toimeentulon turvaamista erilaisin etuuksin.

Tavallisen lain tasoisen sääntelyn on puolestaan toteutettava perus- ja ihmisoikeuksia. Vuorovaikutus perusoikeussääntelyn ja tavallisen lainsäädännön välillä on kaksisuuntaista, sillä perusoikeuksien sisältö määrittäytyy osaltaan tavallisen lain tasoisen sääntelyn mukaan. Näin voidaan ajatella, että esimerkiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain säännökset tutkintoon



**Kuvio 1.** Lukukausimaksun oikeudellisen arvioinnin kehikko.

johtavan koulutuksen maksuttomuudesta luovat tosiasiaissa sisältöä sivistysperusoikeudelle. Vastaavalla tavalla opintotukilaissa määritelty opintotuki muodostaa sivistysperusoikeuden sisältöä. Näin lukukausimaksujen mahdollistaminen ulottuu koulutuksellisten perus- ja ihmisoikeuksien alueelle ja näyttäytyy niiden heikentämisenä.

Kun tavoitteena on osaamisen lisääminen ja lukukausimaksu on keino sen saavuttamiseen ja kun huomioidaan niin aiemmat koulutuspoliittiset ratkaisut kuin koulutuspolitiikan pitkän tähtäimen tavoitteet, näyttää siltä, että tavoitteen saavuttamiseksi tarvittaisiin toisenlaisia keinoja. Muistiossa lukukausimaksuja perustellaan ensisijaisesti osaamisen lisäämisellä ja vasta toissijaisesti koulutuksen järjestämisen kustannusten kattamisella. Siinä missä toisella asteella yhtenä osaamisen vahvistamisen keinona pidettiin laajaa maksuttomuutta, korkeakoulutuksessa osaamisen vahvistamisen keinona pidetään lukukausimaksuja. Näin tullaan kysymykseen siitä, onko lukukausimaksu pohjimmiltaan hyvää, tarkoituksenmukaista ja loogista sääntelyä.

Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että lukukausimaksu siirtäisi painotusta väistämättä

sivistyksellisestä kyvykkyyydestä taloudelliseen kyvykkyyyteen ja irrottautuisi samalla perus- ja ihmisoikeusajattelusta. Sivistyksellinen kyvykkyys on tähän asti ollut keskeinen korkeakoulutukseen pääsyyn vaikuttava tekijä. On kysyttävä, johtaisiko lukukausimaksu muiden kyvykkyysien kompensointiin taloudellisella kyvykkyydellä.

Sääntelyn hyvyttä arvioidessa syntyy kysymys siitä, onko lukukausimaksu pohjimmiltaan väline osaamisen lisäämiseen vai tavoite itsessään. Lukukausimaksujen mahdollisuus on verhoiltu osaamista tuottavan keinon kaapuun. Kun kaapua katsotaan tarkemmin, näyttää ehkä siltä, että sen pukeminen on pikemmin päämäärä, jolla kateetaan koulutuksen kustannuksia. Rahoitusvastuun laajentaminen julkiselta vallalta yksityiselle olisi sekä oikeudellisesti että periaatteellisesti merkittävä muutos, jota on arvioitava monitahoisesti riippumatta siitä, kenelle rahoitusvastuu siirtyy.

Tulevan sääntelyn kannalta läpinäkyvyys on välttämätöntä: osaamisen vahvistamiseen tarvittaneen erilaisia ohjauskeinoja kuin rahoituksen lisäämiseen. Onkin ensisijaisesti tunnistettava, mitä tavoitellaan. Jos tavoitteena on luoda luku-

kausimaksujen perimisen mahdollisuus korkea-koulutuksessa, de lege ferenda -päätelmänä voi todeta, että tässä kirjoituksessa tehty lainopillinen ja regulaatioteoreettinen analyysi eivät puolla lukukausimaksujen mahdollistamista. Jos taas tavoitteena on osaamisen lisääminen, vaaditaan toisenlaisia keinoja. Osaamisen lisäämisen yhteydessä – mitä sillä sisällöllisesti tarkoitetaan – korkeakouluja koskevissa uudistuksissa olisi puhuttava pedagogiikastakin. Koulutuksen kehittämistä myös pedagogisista lähtökohdista voisi pitää peräti vaatimuksena.

Viimeisenä huomiona artikkeli kutsuu avaamaan lukukausimaksukeskustelua laveammaksi sen sijaan, että se tapahtuu yksittäisen hallinnon alan virkamiestyönä. Lukukausimaksu on perustavanlaatuinen koulutus- ja yhteiskuntapoliittinen kysymys. Se implikoi sitä, millainen merkitys koulutukselle annetaan ja mitä sillä tavoitellaan yhteiskunnallisesti. Kyse on pohjimmiltaan poliittisesta kamppailusta, erilaisten arvojen ja näkemysten törmäyksistä (Systä & Lahtinen, 2020), joiden soisi olevan avoimia ja läpinäkyviä. ■

## Lähteet

- AMMATTIKORKEAKOULULAKI 932/2014.
- ARAJÄRVI, P. (2021). *Koulutus oikeus. Koulutukselliset oikeudet ja velvollisuudet*. Alma Talent.
- BURLAND, E., DYNARSKI, S., MICHELMORE, K., OWEN, S. & RAGHURAMAN, S. (2022). The power of certainty: experimental evidence on the effective design of free tuition programs. NBER Working Paper Series. National Bureau of Economic Research.
- COMMITTEE ON ECONOMIC, SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS. (1999). General comment no. 13: the right to education (Art. 13).
- CZARNECKI, K., KORPI, T. & NELSON, K. (2021). Student support and tuition fee systems in comparative perspective. *Studies in Higher Education*, 46(11), 2152–2166. <https://doi.org/10.1080/03075079.2020.1716316>
- EUROOPAN IHMISOIKEUSSOPIMUS SopS 18/1990.
- HALTERBECK, M. & CONLON, G. (2017). *The impact of student loan repayments on graduate taxes. Final report for the University and College Union*. London Economics.
- HAUHIA, M. (2015). *Korkeakoulutus sanomalehden kielipeleissä. Aamulehden lukukausimaksu-uutisoiminnin diskursiivinen tarkastelu julkisen pedagogiikan näkökulmasta* [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-951-44-9780-3>
- HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HE 244/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta.
- HE 77/2015 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta.
- HE 152/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta.
- HE 173/2020 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle oppivelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- JOHNSTON, R. (2013). England's new scheme for funding higher education through student fees: 'fair and progressive'. *The Political Quarterly*, 84(2), 200–210. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.2013.12014.x>
- JÄRVINEN, I. (2023). *Itsensä kehittäminen köyhyydessä* [väitöskirja, Tampereen yliopisto] (Tampereen yliopiston väitöskirjat 825). Trepo. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-2963-1>
- KARHUNEN, H., PEKKARINEN, T., SUHONEN, T. & VIRKOLA, T. (2022). *Opiskelijavalintauudistuksen seurantalutkimuksen loppuraportti* (VATT Muistiot 67). Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.
- KAUPPAMARI. (2022). *Kilpailukyvyyn avaimet 2020-luvulla – Suomesta maailman kilpailukykyisin maa*. Keskuskauppamari. <https://kauppamari.fi/wp-content/uploads/2020/04/kilpailukyvyyn-avaimet.pdf>
- KIVISTÖ, J. (Toim.). (2009). *Kuka maksaa ja miten? Näkökulmia korkeakoulutuksen maksullisuuteen*. Tampere University Press.
- KOMITEAMIEHTINTÖ 1992:3. Perusoikeuskomitean mietintö. Oikeusministeriö.
- KOSONEN, J. (2023). *Yliopiston koulutuksen järjestämisautonomia* [väitöskirja, Itä-Suomen yliopisto]. UEF eRepo. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-61-4773-4>
- MIETTINEN, T. (2013). Opiskelu-oikeuden saaminen ja lakkauttaminen yliopistossa. *Edilex*, 2013(28).
- MOORE, A. (2017). Don't make an expensive mistake with tuition fees and loans. *Nursin Standard*, 31(52), 22–24. <https://doi.org/10.7748/ns.31.52.22.s22>
- MURPHY, R., SCOTT-CLAYTON, J. & WYNESS, G. (2019). The end of free college in England: implications for enrolments, equity, and quality. *Economics of Education Review*, 71, 7–22. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.11.007>
- MÄÄTTÄ, K. (1999). *Oikeustaloustieteen aakkoset*. Helsingin yliopisto.
- MÄÄTTÄ, K. (2002). Oikeudellisen sääntelyn tutkimus – lastuja sääntelyteoriasta. *Oikeus*, 31(2), 132–142.

- NEUVONEN, R. & RAUTIAINEN, P. (2015a). Lakivaraukset Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies*, 114(2), 222–248.
- NEUVONEN, R. & RAUTIAINEN, P. (2015b). Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies*, 113(1), 28–53.
- OPETUSHALLITUS. (2019). *Osaaminen 2035. Osaamisen ennakoitintuloksien ensimmäisiä ennakoitintuloksia* (Raportit ja selvitykset 2019:3). <https://www.oph.fi/fi/tilastot-ja-julkaisut/julkaisut/osaaminen-2035>
- OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ. (2021). *Kohti saavutettavampaa korkeakoulutusta ja korkeakoulua*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-263-838-0>
- OPINTOTUKILAKI 65/1994.
- OPPIVELVOLLISUUSLAKI 1214/2020.
- PEVL 11/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä yliopistolaisiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.
- PEVL 50/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta.
- PEVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- HAAPAKORPI, A., PLAMPER, R., TAPANILA, K., JAUHAINEN, A., JAUHAINEN, A. LAIHO, A., LEINONEN, M. & YLIJOKI O.-H. (2023). *Suuruuden ekonomia yliopistojen johtamisessa haastaa korkeakoulupoliittisia tavoitteita* (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan artikkelisarja 2023:2). Valtioneuvoston tutkimus- ja selvitystoiminta.
- POUTANEN, M. (8.2.2016). Lukukausimaksut tulevat – mitä seuraavaksi? *Politiikasta*. <https://politiikasta.fi/lukukausimaksut-tulevat-mita-seuraavaksi/>
- POUTANEN, M. (2023). Näkyvätkö suomalaisen korkeakoulupolitiikan kristallipallossa lukukausimaksut? *Poliittinen talous*, 11(1), 48–69. <https://doi.org/10.51810/pt.125176>
- PULKKINEN, S. (2014). *Yliopistokoulutuksen maksullisuuspuhe: Q-metodologinen tutkimus politiikan toimijoiden suhtautumistavoista koulutuksen maksullisuuteen*. Opiskelun ja koulutuksen tutkimussäätiö Otus.
- RAUTIAINEN, P. (2013). Perusoikeuden heikennyskielto. *Oikeus*, 42(3), 261–283.
- RAUTIAINEN, P. (21.9.2023). *Mikä yhdistää perustuslakivaliokunnan uutta vammaispalvelulakilausuntoa ja valiokunnan vuonna 2017 antamaa Aito avioliitto -lausuntoa?* Perustuslakiblogi. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2023/09/21/pauli-rautiainen-mika-yhdistaa-perustuslakivaliokunnan-uutta-vammaispalvelulakilausuntoa-ja-valiokunnan-vuonna-2017-antamaa-aito-avioliitto-lausuntoa/>
- SAARI, J. (2023). Hyvinvointivaltion mahdollisuudet murroksessa. *Yhteiskuntapolitiikka*, 88(1), 88–93. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2023021527430>
- SÁ, F. (2019). The effect of university fees on applications, attendance and course choice: Evidence from a natural experiment in the UK. *Economica*, 86(343), 607–634. <https://doi.org/10.1111/ecca.12278>
- SIVISTA. (9.10.2022). *Sivistan vaalitavoitteet julki: korkeakouluille oikeus peria maksu toisesta tutkinnosta*. <https://www.sivista.fi/tiedotteet/sivistan-vaalitavoitteet-julki-korkeakouluille-oikeus-peria-maksu-toisesta-tutkinnosta/>
- SiVL 3/1994 vp. Sivistysvaliokunnan lausunto perustuslakivaliokunnalle.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. (2023). *Vuoden 2024 sosiaaliturvamuutosten yhteisvaikutusten arviointi*. Helsinki.
- SUOMEN PERUSTUSLAKI 731/1999.
- SYSTÄ, J. & LAHTINEN, M. (28.8.2020). Lukukausimaksujen yliopisto. *Politiikasta*. <https://politiikasta.fi/lukukausimaksujen-yliopisto/>
- TALOUDELLISIA, SOSIAALISIA JA SIVISTYKSELLISIÄ OIKEUKSIA KOSKEVA KANSAINVÄLINEN YLEISSOPIMUS SopS 6/1976.
- TERVEYDEN JA HYVINVOINNIN LAITOS. (2023). *Perusturvan riittävyys arviointiraportti 2019–2023*. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-037-8>
- TUORI, K. (2011). Sivistykselliset oikeudet (PL 16 ja 123 §). Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V.-P. Viljanen (toim.), *Perusoikeudet* (s. 605–629). Werner Söderström lakitieto.
- VALTONEUVOSTON ASETUS AMMATTIKORKEAKOULUJEN TOIMINNASTA PERITTÄVISTÄ MAKSUISTA 1440/2014.
- VALTONEUVOSTON ASETUS YLIOPISTOJEN TOIMINNASSA PERITTÄVISTÄ MAKSUISTA 1082/2009.
- Valtioneuvosto. (2021). *Valtioneuvoston koulutuspoliittinen selonteko*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-622-8>
- VALTONEUVOSTO. (2023). *Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>
- VALTION MAKSUPERUSTELAKI 150/1992.
- VALTIOVARAINMINISTERIÖ. (8.12.2022). *Korkeakoulujen lukukausimaksut*. [https://vm.fi/documents/10623/142666320/07\\_Korkeakoulujen+lukukausimaksut.pdf/1183b879-294d-d375-e3bb-09bda4d1a818/07\\_Korkeakoulujen+lukukausimaksut.pdf?t=1670421195757](https://vm.fi/documents/10623/142666320/07_Korkeakoulujen+lukukausimaksut.pdf/1183b879-294d-d375-e3bb-09bda4d1a818/07_Korkeakoulujen+lukukausimaksut.pdf?t=1670421195757)
- YLEISSOPIMUS SYRJINNÄN VASTUSTAMISEKSI OPETUKSEN ALALLA SopS 56/1971.
- YLIOPISTOLAKI 558/2009.