

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaannpanosta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaannpanosta (HE 73/2017 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Immo Aakkula, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Juha Lavapuro
- professori (emeritus) Tarmo Miettinen
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia.

Yliopistolain muuttamisesta annettavan lain voimaannpanosta ehdotetaan annettavaksi erillinen laki, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti. Voimaannpanolailla säädettäisiin yliopistojen yhdistymisen toteutuksesta. Laki yliopistolain muuttamisesta on tarkoitettu tulemaan voimaan yliopistojen yhdistymisen osalta 1 päivänä tammikuuta 2019. Muilta osin ehdotettavat muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti.

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2017 vp

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta on arvioitu perustuslain sivistyksellisiä oikeuksia turvaavan 16 §:n, oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin koskevan 17 §:n ja yliopistojen itsehallintoa koskevan 123 §:n säännöksen kannalta.

Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Ottaen huomioon perustuslain 16 ja 123 §:n tulkinnan keskeisyys korkeakoululainsäädännölle esityksestä hallitus ehdottaa kuitenkin pyydettäväksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Tampereen yliopistot yhdistettäväksi uudeksi säätiöyliopistoksi ja mahdollistettavaksi Tampere3-korkeakoulukonserni. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi kaikkien korkeakoulujen mahdollisuudesta opetussyhteistyöhön ja koulutuksen siirrosta yliopistosta tai ammattikorkeakoulusta toiseen sekä yhdenmukaistettavaksi ammattikorkeakoulujen hallintokieltä koskeva sääntely yliopistolain mukaiseksi.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on korkeakoulujärjestelmän ja tutkimustoiminnan kustannustehokkuuden parantaminen sallimalla korkeakoulujen tiivistää yhteistyötään koulutuksessa. Ehdotus lisää yliopistojen oikeutta päättää koulutuksen järjestämisestä ja lisää näin ollen yliopistojen autonomiaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksella on näin ollen perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä tavoite.

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan lailla on tämän vuoksi säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimestä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin samoin kuin yliopistojen kielisuhteista. Ammattikorkeakoulut eivät kuulu kyseisen perustuslain säännöksen piiriin (HE 1/1998 vp, s. 177), joten tältä osin valtiosääntöoikeudellinen arviointi rajoittuu vain ehdotukseen yliopistolain muuttamisesta (ks. myös PeVL 50/2014 vp, s. 5/II). Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös perustuslain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu (ks. PeVL 23/2016 vp, s. 2 ja PeVL 11/2009 vp, s. 2/I—II sekä siinä viitatu lausunnot).

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut itsehallinnon eri puolia yliopistolaista antamassaan lausunnossa (PeVL 11/2009 vp, s. 2/II—3/I). Valiokunta viittasi siihen, että yliopistojen itsehallinnon on katsottu jakautuvan kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan (ks. myös PeVL 50/2014 vp, s. 3/II). Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla ja että yliopistolla on myös asema opettajiensa nimittämisessä. Taloudellis-hallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tähän itsehallinnon lohkoon kuuluu myös oikeus sisäiseen norminantoon. Valiokunta on sittemmin korostanut myös yliopistojen oikeutta päättää opiskelijoiden ottamisesta sekä opiskelijavalinnan perusteista (PeVL 23/2012 vp, s. 3).

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2017 vp

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lailla voidaan järjestää yliopiston hallituksen valintaa, kunhan siinä ei puututa yliopistoyhteisön oikeuteen itse valita yliopistoa johtava hallitus (PeVL 11/2009 vp, s. 3/II). Yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta on ollut keskeistä, että hallitukseen suoraan lain perusteella tulevan ulkopuolisen jäsenen valitseminen on yliopiston omien toimielinten ja sitä kautta yliopistoon kuuluvien asia (PeVL 19/2004 vp, s. 2/II). Valiokunta on säätiöyliopistojen osalta nimenomaisesti edellyttänyt, että hallituksen ja rehtorin tehtävien tulee olla siinä määrin tarkoin määritellyt laissa, että merkittävää päätösvaltaa ei voida siirtää yliopistoyhteisön ulottumattomiin. Lisäksi valiokunta on korostanut, että myös säätiöyliopiston hallituksen kokoonpanon on määrädyttävä yliopistoyhteisön itsensä päätöksin ja vastaavia periaatteita noudattaen kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa (PeVL 11/2009 vp, s. 4/II). Valiokunta on säätiöyliopistojen osalta painottanut, että sikäli kuin tällaisia laitoksia pidetään yliopistoina, niiden tulee toiminnassaan pystyä tarjoamaan takeet perustuslain 16 §:n 3 momentin täyttämistä ja olla hallinnollisesti niin järjestettyjä, että tiede ja tutkimusyhteisön itsehallinto tulee niissä turvaksi perustuslain 123 §:ssä tarkoitettulla tavalla "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään" (PeVL 11/2009 vp, s. 4/I). Näillä vaatimuksilla turvataan yliopiston toiminnan perustuslain 16 §:n 3 momentissa mainittua ydintä, joka on vapaa tiede, taide ja ylin opetus.

Yliopiston järjestäytyminen

Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 3 §:ssä säädetään perustettavan säätiöyliopiston järjestäytymisestä. Ehdotuksessa säädetään uuden yliopiston lakisäätöisten toimielinten valinnasta sekä niistä toimista, joihin uuden yliopiston toimielimien ja yhdistyvien yliopistojen on ryhdyttävä, jotta Tampereen uusi yliopisto voisi aloittaa toimintansa 1.1.2019. Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukaan yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsevat Tampereen uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen siten, että se voi aloittaa toimintansa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2018.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että perustuslakivaliokunta ei ole yliopistolakiuudistusta käsitellessään vaatinut muutoksia Aalto-yliopiston perustamisessa noudatettuun nyt ehdotetun kaltaiseen hallituksen valintamenettelyyn (laki yliopistolain voimaantulon 559/2009, 7 §). Sitä on perusteluiden mukaan siten pidettävä lähtökohtaisesti sallittuna (HE, s. 64). Viitattu säännös on kuitenkin osin muotoiltu vasta sivistysvaliokunnan mietinnössä, eikä perustuslakivaliokunta ole tältä osin arvioinut sen perustuslainmukaisuutta. Valiokunta kiinnittää erittäin vakavaa huomiota säätämisyjärjestysperusteluiden oikeellisuuden ja asianmukaisuuden vaatimukseen. Hallituksen esityksen perustelut muodostavat pohjan lakiehdotuksen käsittelylle eduskunnassa ja säätämisyjärjestysperustelut erityisesti sen valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille perustuslakivaliokunnassa.

Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin Tampereen uuden yliopiston järjestäytymisestä, jotta se voisi aloittaa toimintansa yliopistolain muuttamisesta annetun lain 1 §:n tullessa voimaan (1.1.2019). Pykälän 1 momentin mukaan yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsevat uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen ja päättävät sen toimikaudesta. Vähintään kahden hallituksen jäsenen toimikauden on päätyttävä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2019 ja kahden viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2020. Pykälän 3 momentin mukaan uusi monijäseninen toimielin on valittava siten, että se voi aloittaa toimintansa viimeistään 1 päivänä huhtikuuta 2018.

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2017 vp

Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäädäntöä uudistettaessa siirtymäjärjestelyt ja käyttöönottoaikataulut eivät ole hyväksyttävä peruste perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien vaatimuksista poikkeamiselle tai niiden toteutumisen siirtämiselle tulevaisuuteen (PeVL 26/2017 vp, s. 43). Valiokunnan mielestä sanottu koskee lähtökohtaisesti myös hallinnon järjestämistä, ja yliopiston itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta perustelluin valintamenettely on turvata yliopistoyhteisöä edustavan monijäsenen hallintoelimen keskeinen asema ja päätösvalta myös ensimmäisen hallituksen valinnassa. Sivistysvaliokunnan on tarkoin selvitettävä, voidaanko sääntelyä kokonaisuudessaan kehittää tähän suuntaan. Tämä voidaan toteuttaa myös esimerkiksi muodostamalla siirtymäkauden väliaikainen hallitus yhdistyvien yliopistojen hallituksista, mikäli valintaa ei voida osoittaa tavanomaiseen menettelyyn rinnastuvalla tavalla monijäsenen hallintoelimen tehtäväksi. Valiokunta muistuttaa perustuslaillisten näkökohtien ensisijaisuudesta suhteessa mahdollisiin säätiön sääntöjen sisältöön liittyviin näkökohtiin, sillä perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (ks. PeVL 11/2009 vp, s. 9 ja PeVL 18/2009 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunnan mielestä yliopistohallintoa uudistettaessa käytännön järjestelyt ja niiden tosiasiallinen toteuttamiskelpoisuus voivat sinänsä edellyttää rajattujen poikkeuksien säätämistä yllä mainituista lähtökohdista. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nyt ehdotettava järjestely on verraten pitkäkestoinen ja vaikutuksiltaan merkittävä. Säännös, jonka mukaan vähintään kahden hallituksen jäsenen toimikauden on päättyttävä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2019 ja kahden viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2020, merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan sitä, että siirtymävaiheen järjestelyt kaventaisivat yliopistoyhteisön valtaa määrätä hallituksen kokoonpanosta usean vuoden ajan.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että lakiehdotuksen mukaan yhdistyvien yliopistojen hallitukset päättävät uuden yliopiston hallituksen toimikaudesta. Valiokunta katsoi arvioidessaan yliopistolakiehdotusta, että hallituksen toimikausi kuuluu sillä tavoin säätiöyliopiston hallinnon järjestämisen keskeisiin kysymyksiin, että laissa tulee turvata yliopistoyhteisölle itselleen mahdollisuus päättää siitä samaan tapaan kuin on laita julkisoikeudellisissa yliopistoissa lain 16 §:n 1 momentin mukaan. Valiokunta piti tällaista muutosta edellytyksenä yliopistolakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 18/2009 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan mielestä 3. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momenttia on muutettava siten, että yliopistolain 24 §:ssä säätiöyliopiston hallituksesta säädetyistä poikkeuksista merkitsevien siirtymäjärjestelyjen ajallinen kesto rajataan vain välttämättömään. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 3. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä sivistysvaliokunta voi toteuttaa rajauksen esimerkiksi siten, että uuden säätiöyliopiston monijäseninen hallintoelin valitsee uuden yliopiston hallituksen normaaliksi toimikaudeksi heti järjestäytymisensä jälkeen.

Opetusyhteistyö

Yliopistoille ehdotetaan annettavaksi mahdollisuus järjestää koulutusvastuuseensa kuuluvaa opetusta hankkimalla opetusta suoraan toiselta korkeakoululta luopuen samalla itse jonkin tutkinnon

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2017 vp

pakollisen osan opetuksesta. Yhteistyön vaatimat päätökset tekisi ja niistä vastaisi kussakin yliopistossa yliopiston johtosäännön ja yliopistolain mukainen toimielin.

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut esitystä, jossa ehdotettiin muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia siten, että korkeakoulut voivat omalla päätöksellään järjestää tutkintoihinsa sisältyvän kielten ja viestinnän opetuksen yhdessä tai hankkia opetuksen toiselta yliopistolta tai ammattikorkeakoululta. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettuun yhteistyöhön ei kuitenkaan ollut velvollisuutta. Kun lisäksi yhteistyön vaatimat päätökset lakiehdotuksen mukaan teki ja niistä vastasi kussakin yliopistossa yliopiston johtosäännön ja yliopistolain mukainen toimielin, ei esityksellä puututtu yliopiston sisäiseen päätöksentekoon eikä siirretty päätöksentekoon liittyvää toimivaltaa yliopiston ulkopuolelle. Merkitystä oli silläkin, että myös vastuu opetussisällöstä ja koulutuksen tavoitteiden saavuttamisesta on viime kädessä tutkinnon myöntävällä korkeakoululla. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen mukainen toimintavapautta lisäävä sääntely ei ollut ongelmallista (PeVL 23/2016 vp, s. 2). Valiokunta on katsonut lisäksi, että yliopiston tulee pystyä tarjoamaan takeet perustuslain 16 §:n 3 momentin täyttämistä (PeVL 11/2009 vp, s. 4).

Myös nyt arvioitavassa lakiehdotuksessa yhteistyön vaatimat päätökset tekisi ja niistä vastaisi kussakin yliopistossa yliopiston johtosäännön ja yliopistolain mukainen toimielin. Esityksellä ei siten puututtaisi yliopiston sisäiseen päätöksentekoon eikä siirrettäisi päätöksentekoon liittyvää toimivaltaa yliopiston ulkopuolelle perustuslain 123 §:n kannalta ongelmallisesti. Vastuu opetuksen sisällöstä ja laadusta sekä päätösten vaikutusten seuranta ja havaintoihin reagointi olisivat edelleen yliopiston toimivallassa ja vastuulla. Merkitystä on myös sillä, että yliopistot voivat käytännössä jo nykyisin hyväksyä varsin laajasti myönnettävän tutkinnon kannalta merkityksellistä muualla hankittua osaamista osaksi tutkintojaan. Esitys ei mainituista syistä ole ongelmallinen myöskään perustuslain 16 §:n 3 momentin kannalta.

Opettamisen yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa on katsottu olevan ns. tosiasiallista hallintotoimintaa, johon ei sovelleta hallintolain menettelyvaatimuksia hallintoasian käsittelystä (ks. myös PeVL 27/2014 vp, s. 3/II ja HE 72/2002 vp, s. 45). Kuitenkin esimerkiksi opintosuoritusten arvostelussa, arvostelun oikaisussa ja opiskelijoiden kurinpidossa on kyse julkisen vallan käyttämisestä. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE s. 53) on todettu, että yhteiseen opetukseen osallistuvat ovat opetusta antavan korkeakoulun hallintovallan alaisia. Perustelulausumien mukaan opetusta antava korkeakoulu vastaisi ainakin kurssien arvostelusta, oikaisumahdollisuuden järjestämisestä sekä opetuksen välittömään toteutukseen liittyvästä kurinpidosta. Lisäksi opetusta antavalla korkeakoululla olisi yliopistolain 43 b §:n tai ammattikorkeakoululain 34 §:n mukainen tiedonsaantioikeus. Se voisi myös edellyttää opiskelijalta huumausainetestiä koskevan todistuksen esittämistä yliopistolain 43 d §:n tai ammattikorkeakoululain 36 §:n mukaisesti. Opetusta antava korkeakoulu ei kuitenkaan voisi peruuttaa opiskelijan opiskeluoikeutta, koska opiskelijan opiskeluoikeus on tutkinnon myöntävässä korkeakoulussa. Perustelulausumien mukaan opiskelija olisi lisäksi opetusta antavan korkeakoulun hallinnon alainen siltä osin kuin hallinto koskee tämän korkeakoulun opetusta, myös osallistuessaan opetukseen oman yliopistonsa tiloissa tai oman yliopistonsa muun opetuksen yhteydessä.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa ole-

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2017 vp

vaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (ks. esim. PeVL 25/2017 vp, s. 2). Valiokunnan mielestä sääntelyä on tämän johdosta syytä täydentää säännöksellä hallintovallan määräytymisestä.

Opiskelijan oikeusasema ja oikeusturva

Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin ehdotetaan lisättäväksi kaikkia yliopistoja ja ammattikorkeakouluja koskeva säännös koulutuksen lakkauttamiseen liittyvästä yhteistyöstä. Yliopisto tai ammattikorkeakoulu voisi koulutuksen lakkauttamisen yhteydessä sopia toisen yliopiston tai vastaavasti toisen ammattikorkeakoulun kanssa opiskelijoiden siirtymisestä suorittamaan samaa tutkintoa kyseisessä yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa. Opiskelijoilla olisi kuitenkin oikeus jäädä suorittamaan tutkintoa kotikorkeakouluunsa kolmeksi vuodeksi koulutuksen lakkauttamisesta. Siirtymäajan pituutta rajoittaisi opiskelijan henkilökohtaisen opiskeluoikeuden pituus. Siirtyvien opiskelijoiden opiskeluoikeuden keston laskennassa otettaisiin huomioon tavoitetutkinnon pituus sekä opiskeluun kotikorkeakoulussa jo käytetty läsnä- ja poissaoloaika.

Opiskelijan oikeusasema koulutuksen lakkauttamistilanteissa jää perustuslakivaliokunnan mielestä joiltain osin ongelmallisen tulkinnanvaraiseksi. Esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi lakkautettavan koulutuksen kolmen vuoden siirtymäajan päättyessä koulutuksen lakkauttaneessa korkeakoulussa vielä opiskelevien opiskeluoikeus siirtyisi vastaanottavaan korkeakouluun ilman opiskelijan erillistä suostumusta. Opiskelijan oikeusturva hänen elämänsä perusteiden kannalta keskeisen opiskeluoikeuden kohdalla puoltaa sitä, että opiskeluoikeus ei pääty ilman erillisiä toimenpiteitä. Valiokunta pitää siirtymäaikasääntelyä sinänsä asianmukaisena (PeVL 9/2013 vp, s. 3). Valiokunnan mielestä opiskelijan oikeusturvan kannalta on olennaista, että koulutuksen lakkauttamistilanteessa tehdään hallintopäätös opiskeluoikeuden myöntämisestä vastaanottavassa korkeakoulussa ja opiskeluoikeuden menettämisestä koulutuksen lakkauttaneessa korkeakoulussa.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 3. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 3 §:n 1 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 9.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd

Valiokunnan lausunto PeVL 43/2017 vp

jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä si
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Leena Meri ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen