

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 11/2009 vp**

Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 26 päivänä helmikuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 7/2009 vp) valmis-televasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Eerikki Nurmi, opetusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tuula Majuri, oikeusministeriö
- rehtori Thomas Wilhelmsson, Helsingin yliopisto
- professori Niklas Bruun
- professori Mikael Hidén

- hallintoneuvos, oikeustieteen tohtori Niilo Jääskinen
- professori Jukka Kekkonen
- professori Tarmo Miettinen
- professori Olli Mäenpää
- professori (emeritus) Ilkka Saraviita
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Heikki Halila
- professori Kaarlo Tuori

Viitetiedot

Valiokunnalla on lausuntoa laatiessaan ollut käytettävissään Aalto-korkeakoulusäätiön säädekirja (allekirjoitettu 25.6.2008) sekä TTY-säätiön säädekirja (allekirjoitettu 9.2.2009) ja säädekirjoihin liittyvät asianomaisten säätiöiden säännöt.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan uudistettavaksi yliopistolainsäädäntö kokonaisuudessaan säätämällä uusi yliopistolaki, joka korvaisi vuodelta 1997 olevan yliopistolain. Nykyisin valtion tilivirastoina toimivista yliopistoista muodostetaan itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia tai säätiölain mukaisia säätiöitä. Uudella yliopistolailla säädetään yliopistojen uudesta oikeushenkilöasemas-

ta itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina, hallinnosta, toiminnan rahoituksesta ja ohjauksesta sekä yliopistojen tutkimukseen ja opetukseen, opiskelijoihin ja henkilöstöön liittyvistä seikoista. Yliopistojen siirtyessä valtiosta erilliseksi oikeushenkilöiksi yliopistojen henkilöstön palvelussuhde muutetaan virkasuhteesta työsuhteeksi.

Eduskunta päättää edelleen lailla yliopistojen määrästä. Turun yliopisto ja Turun kauppakorkeakoulu yhdistyvät yhdeksi yliopistoksi. Lisäksi Joensuun ja Kuopion yliopistot yhdistyvät Itä-Suomen yliopistoksi. Teknillisen korkeakoulun, Helsingin kauppakorkeakoulun ja Taideteollisen korkeakoulun toiminnat yhdistetään Aalto-yliopistona toimivaan säätiöön. Myös Tampereen teknillinen yliopisto muuttuu säätiömuotoiseksi.

Yliopistolain voimaannpanosta ehdotetaan annettavaksi erillinen laki, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä elokuuta 2009. Yliopistolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010. Esityksessä ehdotetaan myös muutettavaksi opiskelijavalintarekisteristä ja ylioppilastutkintorekisteristä annettua lakia sekä arkistolakia, rikoslakia ja konkurssilakia, jotka ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2010.

Hallituksen esityksen säätämistäjärjestysperusteluissa ehdotusta yliopistolaksi tarkastellaan suhteessa perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen ja perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaiseen yliopistojen itsehallintoon. Lisäksi valtiosääntöiseltä kannalta käsitellään opetushenkilöstön palvelussuhteen muuttumista virkasuhteesta työsuhteeksi, koulutusohjelmien maksullisuuskokeilua, ylioppilaskuntien pakkojäsenyyttä ja Helsingin yliopiston kanslerin oikeutta olla tietyissä tilanteissa läsnä valtioneuvostossa. Koska yliopistoille ehdotetaan itsenäisen oikeushenkilön asemaa, jonka vaikutuksia ei ole aiemmin tarkasteltu perustuslain 123 §:n 1 momentin kannalta ja koska esitykseen sisältyy myös muita perustuslain kannalta tulkinnanvaraisia säännöksiä, hallitus on katsonut, että säätämistäjärjestyksestä tulisi saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yliopistojen itsehallinto

Arvioinnin lähtökohtia

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset. Yliopistojen hallinnon organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan lailla on tämän vuoksi säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin samoin kuin yliopistojen kielisuhteista (ks. PeVL 3/1997 vp, s. 1—2). Perustuslain esitöissä on lisäksi mainittu tuolloin

voimassa olleen yliopistolain täyttäneen perustuslain itsehallintosäännösten vaatimukset (ks. HE 1/1998 vp, s. 178/I).

Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös perustuslain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Oikeuskirjallisuudessa¹ yliopistojen itsehallinnon on katsottu jakautuvan kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellishallinnolliseen autonomiaan. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla ja että yliopistolla on myös asema opettajiensa nimittämisessä. Taloudellishallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tähän itsehallin-

¹ Ks. Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet, Helsinki 1999, s. 529.

non lohkoon kuuluu myös oikeus sisäiseen normantoon.

Hallituksen esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen (*uusi yliopistolaki*) 3 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Tällainen säännös ei edellä lausuttu huomioon ottaen kata yliopiston itsehallinnon taloudellishallinnollista puolta, ja se saattaa sen vuoksi antaa aiheen virheellisiin päätelmiin. Siksi perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena, että säännökseen lisätään maininta yliopiston taloudellisesta ja hallinnollisesta autonomiasta. Tämä on valiokunnan mielestä tärkeää senkin vuoksi, että erityisesti tässä suhteessa yliopistojen itsehallinto vahvistuu niiden muuttuessa valtion tilivirastoista erillisiksi oikeushenkilöiksi.

Julkisoikeudelliset yliopistot

Uuteen yliopistolakiin sisältyvä julkisoikeudellista yliopistoa koskeva sääntely täyttää yleisesti ottaen edellä mainitut, perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvat vaatimukset. Valiokunta on kuitenkin erityisesti tarkastellut uuden yliopistolain 15 §:ää, jonka mukaan julkisoikeudellisen yliopiston hallituksessa on vähintään 6 ja enintään 14 jäsentä. Hallituksessa ovat pykälän 2 momentin mukaan edustettuina yliopiston professorit, muu opetus- ja tutkimushenkilöstö sekä muu henkilöstö samoin kuin opiskelijat. Pykälän 3 momentin mukaan hallituksen jäsenistä puolet tulee valita muista kuin edellä mainituista ryhmistä. Ulkopuolisten jäsenten tulee edustaa monipuolisesti yhteiskuntaelämän ja yliopiston toimialaan kuuluvien tieteiden ja taiteiden asiantuntemusta. Yliopistoyhteisöstä tulevat jäsenet valitsee 5 momentin mukaan asianomainen yliopistoyhteisön ryhmä ja hallituksen ulkopuoliset jäsenet taasen yliopistokollegio. Edelleen saman pykälän 7 momentissa säädettäisiin, että hallitus valitsee yliopistoyhteisön ulkopuolisista jäsenistä yhden puheenjohtajakseen ja yhden varapuheenjohtajakseen.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta olevan keskeistä, että hallitukseen suoraan lain perusteella tulevan ulkopuolisen jäsenen valitsemi-

nen on yliopiston omien toimielinten ja sitä kautta yliopistoon kuuluvien asia (PeVL 19/2004 vp, s. 2/II). Tämän edellytyksen uusi yliopistolaki täyttää, koska julkisoikeudellisen yliopiston hallituksen ulkopuoliset jäsenet valitsee yliopistoyhteisön sisäisistä ryhmistä muodostuva yliopistokollegio.

Lailla voidaan järjestää yliopiston hallituksen valintaa, kunhan siinä ei puututa yliopistoyhteisön oikeuteen itse valita yliopistoa johtava hallitus. Perustuslakivaliokunnan mielestä yliopistoyhteisön ulkopuolisten jäsenten määrän muodostuminen yliopiston hallituksessa nyt ehdotettujen 15 §:n 3, 4 ja 7 momentin mukaisesti suoraan lain nojalla enemmistöksi ei kuitenkaan ole sopusoinnussa perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaisen yliopiston itsehallinnon kanssa. Tämän vuoksi ehdotettu sääntely ei ole sellaisenaan toteutettavissa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Yliopiston itsehallinnon takaamiseksi yliopistokollegiolla on oltava mahdollisuus valita yliopistoyhteisön sisäisistä ryhmistä jäsenten enemmistö yliopiston hallitukseen. Ottaen huomioon hallituksen esityksen tavoitteen antaa yliopistoille lisää taloudellista autonomiaa ei ole perustuslaillista estettä sille, että halutessaan yliopistokollegio voi valita enemmistön myös ulkopuolisista jäsenistä. Perustuslain turvaamaa yliopiston itsehallintoa vahvistaa kuitenkin erityisesti se, että yliopistoyhteisön eri ryhmät ovat hallituksessa edustettuina.

Säätiöyliopistot

Uuden yliopistolain 1 §:n mukaan jatkossa tulisi olemaan kaksi säätiömuodossa toimivaa yliopistoa: Aalto-yliopistona toimiva Aalto-korkeakoulusäätiö ja Tampereen teknillisenä yliopistona toimiva TTY-säätiö. Aalto-yliopistoon kuuluisivat nykyisistä yliopistoista Helsingin kauppa-korkeakoulu, Taideteollinen korkeakoulu ja Teknillinen korkeakoulu. Säätiöyliopistojen hallinnosta on jokseenkin yleisluonteisia säännöksiä uuden yliopistolain 23 ja 24 §:ssä, minkä lisäksi ainakin joidenkin yliopistolaitosta yleisesti koskevien säännösten lienee tarkoitettu tulevan sovellettaviksi myös säätiöyliopistoihin, ku-

ten esimerkiksi uuden yliopistolain 42 §:stä ilmenee. Kaikkiaan perin epäselväksi jää, mitkä yliopistoja yleisesti koskevista säännöksistä on lopultakin tarkoitettu kattamaan myös säätiöyliopistot. Lakiehdotusta on siksi jatkokäsittelyssä selkeytettävä niin, että yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin samoin kuin yliopistojen kielisuhteista säädetään lakitasolla selkeästi myös säätiöyliopistojen osalta (ks. PeVL 3/1997 vp, s. 1—2). Tämä on edellytys tavallisen lain-säättämisjärjestyksen käyttämiselle.

Edellä mainituista seikoista valiokunta on erityisesti tarkastellut sitä tapaa, jolla säätiöyliopistojen hallinto ehdotetaan järjestettäväksi. Perustuslaista ei sinänsä johdu kieltoa sille, että ylintä tieteellistä tai taiteellista tutkimusta harjoittavat ja siihen perustuvaa opetusta antavat laitokset eivät voisi olla yksityisoikeudelliseen muotoon rakennettuja. Sikäli kuin tällaisia laitoksia pidetään yliopistoina, niiden tulee kuitenkin toiminnassaan pystyä tarjoamaan takeet perustuslain 16 §:n 3 momentin täyttämistä ja olla hallinnollisesti niin järjestettyjä, että tiede- ja tutkimusyhteisön itsehallinto tulee niissä turvatuksi perustuslain 123 §:ssä tarkoitettulla tavalla "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään".

Valiokunnan mielestä on selvää, että kumpikaan uuden yliopistolain mukaisista säätiöyliopistoista ei täytä viimeksi mainittua vaatimusta. Tämä aiheutuu muun muassa jo siitä, että säätiöyliopiston hallituksen ja rehtorin tehtävistä ei lain tasolla ole lainkaan säännöksiä. Hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan vain, että hallituksen ja rehtorin tehtävinä olisivat "esimerkiksi lain 14 ja 17 §:ssä säädetyt tehtävät".

Säätiöyliopistojen hallinnosta määrätään yksityiskohtaisemmin niiden säädekirjoissa ja niihin liitetyissä säätiöiden säännöissä. Sekä Aaltoyliopiston että TTY-säätiön sääntöjen mukaan säätiön asioita hoitaa ja sitä edustaa hallitus, johon puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja mukaan lukien kuuluu seitsemän jäsentä. Hallituksen jäsen ei saa olla säätiön rehtori, työntekijä tai tutkinto-opiskelija, muutoin säätiön välitön edun-

saaja tai opetusministeriön virkamies. Asiallisesti nämä määräykset tarkoittavat, että säätiöyliopistossa kaikki hallituksen jäsenet ovat jo lähtökohtaisesti yliopistoyhteisön ulkopuolisia jäseniä. Lisäksi heidät nimittää yliopistoyhteisön ulkopuolinen taho, sillä molemmissa säätiöyliopistoissa valtioneuvosto nimeää hallituksen jäseniksi opetusministeriön esittelystä viisi henkilöä ja säätiön yksityisoikeudelliset rahoittajatahot kaksi henkilöä. Tällainen ratkaisu on ristiriidassa perustuslain 123 §:n 1 momentissa tarkoitettun yliopiston itsehallinnon kanssa.

Tavallisen lain säättämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä edellä esitetyn perusteella on, että säätiöyliopiston rehtorin ja hallituksen tehtävistä ja toimivallasta sisällytetään perussäännökset lakiin. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säättämisjärjestyksessä, tulee myös hallituksen kokoonpanosta ja valinnasta säätää tavalla, joka asiallisesti turvaa yliopiston itsehallinnon myös silloin, kun se toimii säätiön muodossa. Tämä edellyttää sitä, että kaikkien yliopistoon kuuluvien, uuden yliopistolain 15 §:n 2 momentissa mainittujen ryhmien jäsenet ovat kelpoisia hallituksen jäseniksi ja että hallituksen kokoonpano määräytyy yliopistoyhteisön itsensä päätöksin ja vastaavia periaatteita noudattaen kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa. Ottaen huomioon säätiöyliopistojen erityinen rakenne ja organisoitumismuoto valiokunta ei kuitenkaan näe perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvaa estettä sille, että säätiöyliopiston säädekirjan allekirjoittaneille yksityisille tahoille turvataan lailla tietty vähemmistöedustus hallituksessa, esimerkiksi kaksi paikkaa seitsemästä. Tällöinkin näiden hallituksen jäsenten tulee olla yliopistoyhteisön aidosti valittavissa. Yksityisten tahojen asetettavien ehdokaiden nimeämismenettelystä ja heille mahdollisesti asetettavista kelpoisuusvaatimuksista voidaan määrätä tarkemmin säätiön säännöissä.

Yliopistojen taloudelliseen itsehallintoon liittyviä seikkoja

Tavoitteiden asettaminen. Uuden yliopistolain 6 luvussa säädetään yliopistojen ohjauksesta ja rahoituksesta. Opetusministeriö ja yliopisto so-

pivat lain 45 §:n mukaan määrävuosiksi kerrallaan yliopiston toiminnalle asetettavista koulutus- ja tiedepoliitiikan kannalta keskeisistä määrällisistä ja laadullisista tavoitteista sekä niiden toteutumisen seurannasta ja arvioinnista. Jos yliopistokohtaisia tavoitteita ei saada valtakunnallisesti tai alakohtaisesti yhteensovitetuiksi, opetusministeriö päättää määrällisistä ja laadullisista tavoitteista siltä osin kuin ne ovat yliopistolle osoitettavan rahoituksen perusteena.

Säännös näyttää sanamuotonsa perusteella antavan opetusministeriölle rajoituksettoman mahdollisuuden viime kädessä päättää yliopiston toiminnan kannalta keskeisistä kysymyksistä. Tällaisena se ei sovi hyvin yhteen yliopiston itsehallinnon kanssa. Hallituksen esityksessä säännöstä perustellaan muun muassa tarpeella ennakoita alakohtaisia koulutustarpeita. Tällainen tarkoitus muodostaa sinänsä hyväksyttävän syyn opetusministeriön toimivallalle päättää koulutuksen määrällisistä ja laadullisista tavoitteista. Ministeriön päätöksentekotoimivallan ei ole kuitenkaan ilmeisesti tarkoitettu koskevan yliopistolaitosta yleisesti vaan kattavan ainoastaan ne tavoitteet ja ne yliopistot, joissa säännöksessä tarkoitettu yhteensovittaminen ei käytännön syistä ole onnistunut yliopistojen kanssa käydyissä neuvotteluissa. Valiokunnan mielestä säännöksen sanamuotoa on syytä muuttaa vastaamaan tätä tarkoitusta.

Tässä yhteydessä valiokunta huomauttaa myös siitä, että — toisin kuin hallituksen esityksen perusteluissa mainitaan — yliopistolla on koulutuspoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi myös mahdollisuus kohtuullisessa määrin suosia tiettyjä yleisin kriteerein määritellyjä hakijaryhmiä, kuten vastavalmistuneita ylioppilaita.

Valtion rahoituksen määräytymisperusteet. Uuden yliopistolain 46 §:n 2 momentin mukaan yliopistoille niiden lakisäätötehtävien suorittamiseksi edellisenä vuonna valtion talousarviossa osoitettua määrärahaa korotetaan kertaluonteisia eriä lukuun ottamatta yliopistoindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti. Yliopistoindeksi muodostuu yleisestä ansiotasoindeksistä, kuluttajahintaindek-

sistä ja tukkuhintaindeksistä. Näiden indeksien keskinäisestä painoarvosta yliopistoindeksiä laskettaessa on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella.

Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että kustannusten painotusta on tarkoitus tarkistaa määräajoin, vähintään joka kahdeksas vuosi. Vaikka tämän kaltaisessa asetuksenantovaltuudessa ei olekaan kysymys varsinaisesti toimivalta lain muuttamiseen (vrt. esim. PeVL 20/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 9/2005 vp, s. 4/II), kyse on perustuslakivaliokunnan mielestä yliopistojen talouden kannalta sellaisesta seikasta, että sivistysvaliokunnan on syytä harkita indeksien keskinäisten painoarvojen ottamista lakiin varsinkin, kun näiden suhdetta ei ilmeisestikään aiota tarkistaa erityisen usein.

Ylioppilaskunnan jäsenyys

Uuden yliopistolain 43 §:n 3 momentin mukaan kaikki yliopiston opiskelijat, jotka on otettu opiskelijoiksi alempaan ja ylempään korkeakoulututkintoon johtaviin opintoihin kuuluvat ylioppilaskuntaan. Säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu tilauskoulutukseen osallistuvat opiskelijat.

Ehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen, koska sillä rajoitetaan perustuslain 13 §:n 2 momentissa turvattua yhdistymisvapautta. Tähän vapauteen kuuluu myös oikeus olla kuulumatta yhdistykseen. Perustuslain esitöiden mukaan säännöksellä ei estetä perustamasta nykyiseen tapaan lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten. Myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voidaan edelleen säätää laissa, mutta yhdistymisvapautta turvaavan perusoikeussäännöksen voidaan tällöinkin katsoa puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen (ks. HE 309/1993 vp, s. 60).

Valiokunta on (PeVL 1/1998 vp, s. 2/II) perustuslain yhdistymisvapaussääntelyn tulkinnassa lähtenyt siitä, ettei yhdistyksen jäsenyyden yleisenä periaatteena voi olla automaattinen, suoraan lain säännösten perusteella määräytyvä jäsenyys. Yhdistymisvapauden lähtökohtana tu-

lee olla vapaaehtoinen ja nimenomaiseen tahdonilmaisuun perustuva liittyminen yhdistykseen. Näistä lähtökohdista voidaan poiketa vain, jos poikkeamiselle on olemassa erityiset yhdistymisvapauden kannalta hyväksyttävät perusteet, kuten perusteltu tarve järjestää yhdistyslailla julkista tehtävää varten.

Ylioppilaskunnan pakkojäsenyyttä arvioidessaan valiokunta (PeVL 3/1997 vp, s. 3/II, ks. myös PeVL 39/2004 vp, s. 2 ja PeVL 74/2002 vp, s. 4) katsoi, että tämän tyyppisissä tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan. Perusoikeusuudistuksen esitöihin viitaten valiokunta kuitenkin arvioi ylioppilaskunnan pakkojäsenyyden olevan sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta etenkin, kun ylioppilaskuntaa oli vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä oli merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Tästä huolimatta valiokunta asetti tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytykseksi lakiehdotuksen täydentämisen ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavilla maininnoilla.

Valiokunta toteaa, että uuden yliopistolain 43 §:n 2 momentissa on nykysääntelystä poiketen lueteltu ne erityiset tehtävät, joita ylioppilaskunta hoitaa suhteessa yliopiston hallintoon sekä opintososiaalisista etuuksista päättäviin ja opiskelijan perusterveydenhuollosta vastaaviin tahoihin nähden. Valiokunnan mielestä tämän kaltaiset tehtävät muodostavat riittävän perusteen ylioppilaskunnan pakkojäsenyydelle. Siksi ehdotettu sääntely ei vaadi perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Ylioppilaskunnalla on uuden yliopistolain 4 momentin mukaan oikeus määrätä jäsenmaksuja jäsentensä maksettaviksi. Tämän vuoksi valiokunta huomauttaa siitä, että hyväksyttäessä pakkojäsenyys ja siihen liittyvät maksut lakiin olisi asianmukaista ottaa perussäännökset myös maksun kohtuullisuudesta suhteessa saataviin palveluihin samoin kuin maksusta vapauttamisesta. Tällaista sääntelyä puoltavat viime kädessä perustuslain 16 §:n 2 momenttiin kiinnittyvät näkökohdat.

Yliopiston henkilöstön palvelussuhteen muoto

Uuden yliopistolain 29 §:n 1 momentin mukaan yliopiston henkilöstön palvelussuhde on työsuhde. Kyseessä on periaatteellinen muutos, jota hallituksen esityksessä perustellaan lähinnä sillä, että työsuhde antaa yliopistolle nykyistä paremmat edellytykset kannustavan ja palkitsevan henkilöstöpolitiikan harjoittamiseen.

Valiokunta toteaa, että perustuslailla ei suoraan suojata virka- tai muun palvelussuhteen säilymistä laadultaan muuttumattomana (ks. PeVL 64/2002 vp, s. 4/II). Kokonaisuutena valiokunta katsoo, että myöskään nyt ehdotetulle virkasuhteiden muuttamiselle työsuhteiksi yliopistoissa ei ole valtiosäännöstä johtuvaa estettä. Ehdotettu muutos ei kuitenkaan ole täysin vailla valtiosääntöisiä ulottuvuuksia. Ensinnäkin se merkitsee, että perustuslain 125 §:n 2 momentissa säädetyt virkaylennysperusteet eivät enää tule sovellettaviksi otettaessa palvelussuhteeseen yliopistoon. Toiseksi yliopiston henkilöstöön ei enää sovelleta perustuslain 118 §:n yleissäännöstä virkavastuusta. Kolmanneksi voidaan viitata siihen, että yliopistojen erityistehtävään tieteen ja taiteen harjoittamisen sekä niihin perustuvan ylimmän opetuksen antajina liittyy useita yksilön oikeusaseman kannalta merkityksellisiä ratkaisuja. Tällaisia ovat esimerkiksi opiskelijavalinnasta päättäminen, opintosuoritusten arvostelu, tutkintotodistusten antaminen ja kurinpito. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällaiset tehtävät ovat laadultaan sellaisia, että niihin kuuluva päätösvalta ja -vastuu pikemminkin perustelevat virkasuhteen säilyttämistä palvelussuhteen muotona ainakin yliopiston johtavan hallinto-, opetus- ja tutkimushenkilökunnan osalta (vrt. PeVL 28/2006 vp, s. 3/II).

Valiokunta on uutta yliopistolakia käsitellessään kiinnittänyt huomiota kahteen tärkeään eroon virka- ja työsuhteen välillä. Ensinnäkin työsuhteessa ei palvelussuhdetta päätettäessä sovelleta valtion virkamieslain 55 §:n 3 momentissa säädettyä niin sanottua jatkuvuusperiaatetta. Sen mukaan virkamiehen virkasuhde jatkuu katkeamatta, jos virkamiehen irtisanominen tai virkasuhteen purkaminen on lainvoimaisen päätök-

sen mukaan tapahtunut ilman valtion virkamieslaissa säädettyä perustetta. Toinen tärkeä seikka on kysymys siitä, miten pitkälle yliopiston kaltaisessa toimintaympäristössä työsuhdetta olenaisesti luonnehtiva työnantajan johto- ja valvontavalta ulottuu. Tämä ongelma on ilmeisesti pyritty ottamaan huomioon uuden yliopistolain 29 §:n 3 momentissa, jossa kielletään yliopiston tutkimus- ja opetushenkilökuntaan kuuluvan työntekijän työsopimuksen irtisanominen tai purkaminen perusteella, joka loukkaisi lain 6 §:n mukaista tutkimuksen, taiteen tai opetuksen vapautta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin sivistysvaliokunnan huomiota siihen, että ehdotettu säännös koskee vain palvelussuhteen päättämistä. Sen vuoksi perustuslakivaliokunta pitää viime kädessä perustuslain 16 §:n 3 momenttiin kiinnittyvistä syistä tärkeänä, että sivistysvaliokunta täydentää 29 §:ää työnantajan direktiovaltaa rajoittavalla säännöksellä. Sen sisältönä voisi olla esimerkiksi, että työnantaja ei saa menettellä työsuhteessa tavalla, joka voi vaarantaa tieteen, taiteen tai tutkimuksen vapautta.

Perustuslain 18 §:n 3 momentissa suojataan palvelussuhteen pysyvyyttä säännöksellä, jonka mukaan ketään ei saa ilman lakiin perustuvaa syytä erottaa työstä. Tältä osin uusi yliopistolaki ei ole ongelmallinen. Sen sijaan 2. lakiehdotuksen sisältämän yliopistolain voimaantulolain 10 §:n 1 momentissa on perustuslain 18 §:n 3 momentin kannalta asiaton maininta, jonka mukaan virkojen lakkaaminen ja virkasuhteiden päättyminen ei edellytä suostumusta "eikä perustetta". Viimeksi mainittu sanonta on syytä poistaa säännöksestä.

Samana pykälän mukaan yliopisto voi myöntää hakemuksetta dosentin arvon henkilölle, joka on nimitetty dosentiksi ennen uuden yliopistolain voimaantuloa. Nykyisin dosentit ovat virkasuhteessa yliopistoon. Voimaantulolain mukaan yliopiston harkintaan jäisi, antaako se jo dosentiksi nimitetyille uuden yliopistolain 86 §:n mukaisen dosentin arvon. Valiokunnan mielestä tällainen harkintavalta ei muun muassa perustuslain 16 §:n 3 momenttiin liittyvistä syistä ole asianmukainen, vaan jo nimitettyjen dosenttien tulisi saada dosentin arvo suoraan voimaantulolain

nojalta. Tähän tapaan on kirjoitettu myös mainitun säännöksen perustelut.

Muuta

Koulutusohjelman maksullisuus

Uuden yliopistolain 10 §:n mukaan yliopisto voi periä maksuja vieraskieliseen ylempään korkeakoulututkintoon johtavaan koulutusohjelmaan hyväksytyiltä. Maksun perimisen edellytyksenä on, että yliopistolla on apurahajärjestelmä, jolla voidaan tarvittaessa tukea maksulliseen maisteriohjelmaan osallistuvia. Maksua ei kuitenkaan voida periä Euroopan talousalueeseen (ETA) kuuluvan valtion kansalaiselta eikä sellaisen valtion kansalaiselta, joka yhteisön lainsäädännön tai yhteisöä sitovan sopimuksen mukaan rinnastetaan Euroopan unionin kansalaiseen. Yliopistolain voimaantulolain 1 §:stä ilmenee, että kyseessä on kokeilu, joka on voimassa vuoden 2014 loppuun.

Säännöksellä asetetaan ETA-valtioiden kansalaiset muiden ulkomaisten kansalaisia edullisempaan asemaan. Sääntely liittyy Suomea Euroopan yhteisön jäsenenä sitoviin säädöksiin ja velvoitteisiin ja rakentuu tavallaan vastavuoroisuuden varaan. Tätä on valiokunnan käytännössä pidetty perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaisena hyväksyttävänä syynä ehdotetun kaltaiselle kansalaisuuden perustavalle erottelulle (ks. PeVL 6/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 22/2004 vp, s. 2/II). Valiokunnan mielestä myös Suomessa vakinaisesti asuvilla ulkomaalaisilla on kuitenkin tänne sellaiset siteet, jotka puoltavat 10 §:n täydentämistä niin, ettei heiltäkään peritä pykälässä tarkoitettua maksua (vrt. PeVL 22/2004 vp, s. 2/II ja PeVL 14/2003 vp, s. 4/II). Tällainen muutos olisi lisäksi omiaan myötävaikuttamaan yksilön mahdollisuuksiin saada myös muuta kuin perusopetusta vähävaraisuuden estämättä ja toteuttaisi siten julkiselle vallalle perustuslain 16 §:n 2 momentissa asetetun velvollisuuden toteutumista.

Opiskelijan kurinpito

Uuden yliopistolain 42 §:n mukaan kurinpidollisesti voidaan rangaista opiskelijaa, joka on syyll-

listynyt yliopiston tutkimus- tai opetustoimintaan kohdistuvaan rikkomukseen tai muutoin rikkonut yliopiston järjestystä. Seuraamuksena voi rikkomuksen vakavuuden mukaan olla varoitus tai määräaikainen erottaminen enintään yhdeksi vuodeksi.

Valiokunnan mielestä säännös on varsin tulkinvarainen sekä rikkomuksen määrittelyn että kurinpidollisen seuraamuksen suhteellisuuden kannalta. Säännöksen sanamuodon perusteella on vaikeasti ennakoitavissa, millainen toiminta tai laiminlyönti johtaa sen nojalla kurinpidolliseen seuraamukseen. Valiokunta pitää asianmukaisena, että säännöstä selkeytetään kurinpidollisten seuraamusten porrastamisella rikkomuksen vakavuuden perusteella. Kurinpitotoimiin johtava moitittava käyttäytyminen tulee määrittellä yliopisto-opiskelun luonteen huomioon ottavalla tavalla.

Valituskiellot

Uuden yliopistolain 81 §:n 1 momentissa on luettelo niistä yliopiston päätöksistä, joihin ei saa hakea muutosta valittamalla. Nämä valituskiellot sisältyvät asiallisesti pääosin jo voimassa olevaan yliopistolakiin, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 3/1997 vp, s. 3/I). Nyt ehdotetut uudet kiellot koskevat opetussuunnitelmaa tai muuta opetuksen järjestelyä koskevaa määräystä sekä päätöstä, jossa on kysymys vastuuvapauden myöntämisestä julkisoikeudellisen yliopiston hallituksen jäsenelle tai rehtorille taikka vahingonkorvauskanteen nostamisesta näitä vastaan. Mainitut uudet kiellot eivät ole perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisia.

Samanaikaisesti 3 momenttiin sisältyy kielto hakea muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, joka koskee opiskelijaksi ottamista, opiskelu-oikeuden menettämistä tai opiskelijan kurinpittoa. Jatkovalitusoikeuden rajoitus kohdistuu tarkasti rajattuihin kysymyksiin, eikä kielto ole asioiden laatu huomioon ottaen kohtuuttoman laaja tai opiskelijan oikeusturvan toteutumisen kannalta suhteeton (vrt. PeVL 19/2002 vp, s. 3/II). Kyseiset jatkovalituskiellot eivät ole ris-

tiriidassa perustuslain 21 §:n 2 momentin kanssa.

Asetuksenantovaltuudet

Uuteen yliopistolakiin sisältyvät asetuksenantovaltuudet ovat valiokunnan mielestä asianmukaisia lukuun ottamatta lain 28 §:ää, jonka mukaan yliopistossa on professoreita ja muuta opetus- ja tutkimushenkilöstöä sekä henkilöstöä muiden tehtävien hoitamista varten. Henkilöstön kelpoisuusvaatimuksista ja valintamenettelystä määrätään "tarkemmin" johtosäännössä. Säännös ei ole sanonnallisesti asianmukainen, koska siinä mainituista asioista lakiin sisältyy perussäännöksiä ainoastaan professorien valinnasta. Kelpoisuusvaatimukset liittyvät perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisiin oikeuksiin työn ja ammatinvalinnan vapaudesta, minkä vuoksi ehdotettua säännöstä on ainakin professoreiden osalta asianmukaista täsmentää luonnehdinnoin siitä, millaista kelpoisuutta heiltä edellytetään (vrt. PeVL 74/2002 vp, s. 6/II).

Voimaanpanolailta kumottavat lait

Yliopistolain voimaanpanosta säädettäväksi ehdotetun lain 2 §:ssä luetellaan uuden yliopistolain voimaan tullessa kumottavat lait. Pykälän 1 kohdan mukaan uudella lailla kumotaan nyt voimassa oleva yliopistolaki (*vanha yliopistolaki*). Uuden yliopistolain 11 §:stä ilmenee kuitenkin, että Aalto-yliopiston opetus- ja tutkintokielteen sovelletaan vastaavasti, mitä sen muodostaneiden yliopistojen opetus- ja tutkintokielestä säädetään vanhan yliopistolain 9 §:ssä. Koska kyse on yliopiston kielisuhteiden järjestämisestä, vallitsevan oikeustilan tulee ilmetä yksiselitteisesti laista. Siksi valiokunta pitää tarpeellisenä, että yliopistolain voimaanpanolain 2 §:stä ilmenee vanhan yliopistolain 9 §:n olevan myös uuden yliopistolain voimaan tultua edelleen sovellettavana Aalto-yliopistoon siltä osin kuin pykälässä säädetään tämän yliopiston muodostaneiden korkeakoulujen opetus- ja tutkintokielteistä.

Hallituksen esityksen antamisajankohta

Valiokunta toteaa, että Aalto-yliopiston säädöskirja on allekirjoitettu kesäkuussa 2008 ja TTY-säätiön säädöskirja helmikuussa 2009. Lisäksi ainakin Aalto-yliopistolle on jo valittu myös hallitus. Hallituksen esitys uudeksi yliopistolaksi on annettu helmikuun lopussa 2009. Valiokunta pitää erikoisena, että yksinomaan säätiölakiin turvautuen on edetty nykyiseen vaiheeseen ennen kuin säätiöyliopistoille on luotu perustuslain 123 §:ssä edellytetty lainsäädännöllinen pohja yliopistolakia uudistamalla ja ennen kuin perustuslakivaliokunnalla on ollut tilaisuus

lausua käsityksensä uuden yliopistomallin perustuslainmukaisuudesta.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 15 §:stä sekä sen 1 §:ssä tarkoitettuja säätiöyliopistoja koskevasta sääntelystä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 13 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Mikaela Nylander /r
vpj.	Jacob Söderman /sd	Tuula Peltonen /sd
jäs.	Tuomo Hänninen /kesk	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani Tölli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Ilkka Viljanen /kok
	Kari Kärkkäinen /kd (osittain)	Antti Vuolanne /sd
	Elisabeth Naclér /r	vjäs. Outi Alanko-Kahiluoto /vihr
	Ville Niinistö /vihr	Johannes Koskinen /sd (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.