

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 18/2009 vp**

Hallituksen esitys yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Sivistysvaliokunta on 29 päivänä toukokuuta 2009 pyytänyt hallituksen esityksestä yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 7/2009 vp) perustuslakivaliokunnalta uuden lausunnon.

- professori Mikael Hidén.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet
— professori Kaarlo Tuori
— professori Veli-Pekka Viljanen.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina
- professori Heikki Halila

Viitetieto

Valiokunta on antanut hallituksen esityksestä aiemmin lausuntonsa PeVL 11/2009 vp.

SIVISTYSVALIOKUNNAN EHDOTUS

Sivistysvaliokunta aikoo ehdottaa hallituksen esitykseen HE 7/2009 vp sisältyvää ehdotusta yliopistolaiksi muutettavaksi ja pyytää sen vuoksi perustuslakivaliokunnan lausuntoa siitä, onko säätiöyliopistojen toimielimiä koskeva

23 § tämän lausunnon liitteeksi otetussa muutetussa muodossaan perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossaan edellyttämän mukainen.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Lailla säätämisen vaatimus

Sivistysvaliokunnan esittämän lausuntopyyntönsä kohteena on yksinomaan säätiöyliopistojen hallinnon järjestämisen sääntely. Aiemmassa yliopistolaista antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslaista ei sinänsä johdu kieltoa, jonka mukaan ylintä tieteel-

listä 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 täyttämiseksi ja olla hallinnollisesti niin järjestettyjä, että tiede- ja tutkimusyhteisön itsehallinto tulee turvatuksi perus-

tuslain 123 §:ssä tarkoitetulla tavalla "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään".

Nyt lausunnon kohteena olevan 23 §:n *1 momentin* mukaan säätiöyliopiston toimitelmia ovat hallitus, rehtori ja yliopiston yhteinen monijäseninen toimielin. Säätiöyliopistolla voi olla myös muita toimitelmiä sen mukaan kuin säätiön säännöissä määrätään. Ehdotuksessa jää täysin säätiön sääntöjen varaan, mitä nämä muut toimitelimit ovat ja millaista toimivaltaa niillä voi olla. Sääntelyn avoimuutta korostaa edelleen se, että pykälän *2 momentin toisen virkkeen* mukaan rehtori johtaa säätiöyliopiston toimintaa ja päättää asioista, joita "ei ole säädetty tai määrätty muun toimitelimen tehtäväksi". Tällainen muotoilu synnyttää vaikutelman, että säätiön säännöillä voitaisiin paitsi luoda kokonaan uusia toimitelmiä myös muuttaa jo olemassa olevien toimivaltaa siitä, mikä se lain mukaan on. Valiokunnan mielestä tämä ei enää täytä perustuslain 123 §:stä johtuvaa lailla säätämisen vaatimusta. Siksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä näiltä osin on, että näistä momenteista poistetaan viittaus säännöissä määrättäviin muihin toimitelmiin tai että tämä viittaus rajataan koskemaan muita kuin yliopistossa merkittävää päätösvaltaa käyttäviä toimitelmiä.

Pykälän *2 momentissa* säädetään myös hallituksen ja rehtorin tehtävistä. Momentin sisältämän yleisluonteisen kuvauksen jälkeen sen viimeisessä virkkeessä säädetään, että hallituksen ja rehtorin tehtävistä "määrätään muutoin erikseen säätiön säännöissä". Myöskään tällainen sääntelytapa ei täytä perustuslaissa asetettua lailla säätämisen vaatimusta. Esimerkkinä sen aiheuttamista ongelmista voidaan mainita epäselväksi jäävä kysymys siitä, mikä toimielin päättää säätiöyliopistossa sen henkilöstön ottamisesta ja erottamisesta. Rehtorin tehtävien edelleen täsmentäminen laissa on edellytys tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käyttämiseksi. Täsmentäminen on mahdollista esimerkiksi viittaamalla rehtorille lain 17 §:n mukaan kuuluviin tehtäviin, kuten hallituksen esityksen perusteissa mainitaankin.

Pykälän *4 momentin* viimeisen virkkeen mukaan hallituksen toimikaudesta määrätään sää-

tiön säännöissä. Valiokunnan mielestä hallituksen toimikausi kuuluu sillä tavoin yliopiston 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. Tämä on edellytys ehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Hallituksen kokoonpano ja valinta

Arvioitavana olevan pykälän *3 momentin* mukaan säätiöyliopiston hallituksessa on seitsemän jäsentä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja mukaan lukien. Pykälän *4 momentin* mukaan säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin nimittää jäsenet säätiöyliopiston perustajia kuultuaan. Kolme jäsentä nimitetään henkilöistä, joita perustajat Suomen valtiota lukuun ottamatta ovat asettaneet ehdolle siten kuin säätiön säännöissä määrätään. Hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan.

Aiemmassa lausunnoissaan valiokunta piti tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä sitä, että hallituksen kokoonpanosta ja valinnasta säädetään tavalla, joka asiallisesti turvaa perustuslain 123 §:ssä taatun yliopiston itsehallinnon myös silloin, kun yliopisto toimii säätiön muodossa. Tämä edellytti, että kaikki yliopistoon kuuluvat, 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. Näin ollen mikään lainsäätäjän valitsema sääntelyvaihtoehto ei saa johtaa siihen, että yliopistoyhteisö ei voi valita hallituksen enemmistöä yliopiston sisäisistä ryhmistä. Säätiöyliopistojen erityiseen rakenteeseen ja organisoitumismuotoon viitaten valiokunta ei kuitenkaan nähnyt perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvaa estettä sille, että säätiön perustaneille tahoille jo lailla turvataan tietty vähemmistöedustus hallituksessa, esimerkiksi kaksi paikkaa seitsemästä. Näidenkin hallituksen jäsenten tuli kuitenkin olla yliopistoyhteisön aidosti valittavissa. Yksi-

tyisten tahojen asetettavien ehdokkaiden nimeämismenettelystä ja heille mahdollisesti asetettavista kelpoisuusvaatimuksista voidaan määrätä tarkemmin säätiön säännöissä.

Ehdotettu sääntely täyttää hallituksen kokoonpanon osalta yliopiston itsehallinnosta johduttavat minimivaatimukset. Valiokunta toteaa, että 23 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä asetetaan hallituksen kokoonpanoa koskeva yleinen tavoite eikä sillä suljeta pois yliopistoyhteisön minkään sisäisen ryhmän osallistumista hallitukseen. Sen sijaan kokoonpanon määräytymisen sääntely pykälän 4 momentissa on puutteellista, koska se ei sanamuotonsa mukaan turvaa valiokunnan edellyttämää yliopistoyhteisön aitoa mahdollisuutta valita, keitä yhteisön ulkopuolisia henkilöitä säätiöyliopiston hallitukseen tulee. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen edellytyksenä on säännöksen muuttaminen niin, että ulkopuolisten on asetettava heidän ehdotuksesta täytettäviin paikkoihin nähden vähintään kaksinkertainen määrä ehdokkaita. Toisena vaihtoehtona on yliopiston ulkopuolisten jäsenten valintamenettelyn muuttaminen niin, että yliopiston monijäseninen hallintoelin ennen valintaa varaa säätiön perustajille tilaisuuden tulla kuulluksi sen mielestä kyseeseen tulevista ehdokkaista.

Perustuslakivaliokunnan mielestä yliopiston itsehallinnon kanssa ei sovi kovin hyvin yhteen myöskään se, että pykälän 4 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan yliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin voi nimittää myös muut kuin säätiön perustajien ehdotuksesta nimitettävät jäsenet vasta perustajatahoja kuultuaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä sivistysvaliokunnan onkin harkittava tämän kuulemisvaatimuksen poistamista.

Sääntelyn selkeys

Yliopistolain säännösten soveltaminen säätiöyliopistoihin. Valiokunta kiinnittää sivistysvaliokunnan huomiota aiemman lausuntonsa kohtaan, jonka mukaan säätiöyliopistoja koskevan sääntelyn selkeyttäminen ylipäättään on tavalli-

sen lain säätämisyjärjestyksen edellytys (ks. PeVL 11/2009 vp, s. 4/I). Yliopistolaissa tulee siksi selkeästi osoittaa, mitkä sen säännöksistä on tarkoitettu tulevan sovellettaviksi myös tähän yliopiston uuteen organisoimismuotoon.

Säätiöyliopistojen säännöt. Aiemmin antamaansa lausuntoon ja edellä esittämäänsä viitaten perustuslakivaliokunta pitää ilmeisenä, että säätiöyliopistoina toimimaan tarkoitettujen ja jo perustettujen säätiöiden säännöt eivät kaikilta osin ole sopusoinnussa perustuslaissa taatun yliopistojen itsehallinnon kanssa. Siksi valiokunta korostaa, että mainittuja sääntöjä on muutettava, ennen kuin uutta yliopistolakia aletaan soveltaa tällaisiin yliopistoihin.

Lakitekniikka. Sivistysvaliokunnan ehdottamaan uuteen 23 §:ään sisältyy peräti seitsemän eri momenttia. Kaikkiaan pykälässä säädetään säätiöyliopiston toimielimistä yleisesti, hallituksen ja rehtorin tehtävistä, hallituksen kokoonpanosta ja valitsemisesta sekä yliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen kokoonpanosta ja tehtävistä. Pykälän luettavuutta ja yleistä selkeyttä parantaisi, jos sen sisältö jaettaisiin useaan eri pykälään.

Valiokunta kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että säätiöyliopistoja koskevan lakitasoisen sääntelyn täydentyessä "yhteinen monijäseninen hallintoelin" vaikuttaa kömpelöltä termiltä. Siksi sivistysvaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä harkita, voitaisiinko myös säätiöyliopistossa käyttää tällaisesta toimielimestä nimitystä "yliopistokollegio".

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lausuntopyynnössä esitetty ehdotus yliopistolain 23 §:ksi ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, jos valiokunnan sen 1, 2 ja 4 momentista tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

PeVL 18/2009 vp — HE 7/2009 vp

Helsingissä 4 päivänä kesäkuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Elisabeth Nauc l er /r
vpj.	Jacob S o derman /sd	Mikaela Nylander /r
jäs.	Tuomo H ä nninen /kesk	Tuula Peltonen /sd
	Heli J ä rvinen /vihr	Veijo Puhjo /vas
	Ulla Karvo /kok	Tapani T o lli /kesk
	Elsi Katainen /kesk	Tuulikki Ukkola /kok
	Esko Kiviranta /kesk	vj ä s. Ville Niinist o /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Risto Eerola.

23 §

Säätiöyliopiston toimielimet

Säätiöyliopiston toimielimiä ovat hallitus, rehtori ja yliopiston yhteinen monijäseninen toimielin. Säätiöyliopistolla voi olla myös muita toimielimiä sen mukaan kuin säätiön säännöissä määrätään.

Hallituksen tehtäviin sovelletaan vastaavasti mitä julkisoikeudellisen yliopiston hallituksen tehtävistä säädetään 14 §:n 2 momentissa. Rehtori johtaa säätiöyliopiston toimintaa ja päättää yliopistoa koskevista asioista, joita ei ole säädetty tai määrätty muun toimielimen tehtäväksi. Rehtori vastaa hallituksessa käsiteltävien asioiden valmistelusta ja esittelystä sekä hallituksen päätösten täytäntöönpanosta. Hallituksen ja rehtorin tehtävistä määrätään muutoin erikseen säätiön säännöissä.

Säätiöyliopiston hallituksessa on seitsemän jäsentä puheenjohtaja ja varapuheenjohtaja mukaan lukien. Hallituksen on monipuolisesti edustettava säätiöyliopiston toimialaan kuuluvien tieteiden ja taiteiden sekä yhteiskuntaelämän ja elinkeinoelämän kotimaista ja kansainvälistä korkeimman tason asiantuntemusta. Hallituksen jäsenenä ei voi olla yliopiston rehtori, vararehtori, tiedekunnan tai muun välittömästi hallituksen alaisuudessa olevan yksikön johtaja eikä monijäsenisen toimielimen jäsen.

Yliopiston yhteinen monijäseninen hallintoelin nimittää jäsenet säätiöyliopiston perustajia kuultuaan. Kolme jäsentä nimitetään henkilöis-

tä, joita perustajat Suomen valtiota lukuun ottamatta ovat asettaneet ehdolle siten kuin säätiön säännöissä määrätään. Hallitus valitsee keskuudestaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan, joiden tulee olla muita kuin 15 §:n 2 momentissa tarkoitettuja henkilöitä. Hallituksen toimikaudesta määrätään säätiön säännöissä.

Yliopiston yhteisen monijäsenisen hallintoelimen tehtävänä on, jollei se ole siirtänyt tehtävää 24 §:n 2 momentin mukaiselle toimielimelle:

- 1) päättää opetussuunnitelmista ja tutkinto-vaatimuksista;
- 2) päättää opiskelijoiden valintaperusteista;
- 3) päättää opetukseen ja tutkimukseen liittyvistä muista yleisistä säännöistä; sekä
- 4) asettaa tarvittavat tutkinto-, arvostelu- ja oikaisuasioita käsittelevät lautakunnat tai muut toimielimet sekä määrätä niiden puheenjohtajat, jäsenet ja varajäsenet.

Edellä 5 momentissa tarkoitettuun hallintoelimeen kuuluu enintään 50 jäsentä ja siinä ovat edustettuina ainoastaan 15 §:n 2 momentissa mainitut yliopistoyhteisön ryhmät. Jokaisesta ryhmästä tulee olla jäseniä vähemmän kuin puolet hallintoelimen koko jäsenmäärästä. Hallintoelimen jäsenet valitsee asianomainen yliopistoyhteisön ryhmä.

Monijäsenisen hallintoelimen muista kuin 5 momentissa säädetyistä tehtävistä, jäsenten määrästä ja valinnasta sekä muusta yliopiston toiminnan ja hallinnon järjestämisestä on lisäksi määräyksiä yliopiston johtosäännössä.