Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 66/2016 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa:

1. Yleiset lähtökohdat

Hallituksen esityksen mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voisivat päätöksellään järjestää niiden tutkintoihin sisältyvien kielten ja viestinnän opetuksen yhdessä tai hankkia opetuksen toiselta yliopistolta tai ammattikorkeakoululta. Hallituksen esitystä on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava lähinnä perustuslain PL 16.2, 16.3, 21 ja 123.1 §:n perusteella.

Yliopisto- ja ammattikorkeakoulusektoreiden sisäisen ja sektoreiden välisen opetusyhteistyön lisääminen on perusteltua. *Tampere3* on eräs esimerkki käynnissä olevasta koulutusyhteistyön suunnittelusta. Lakitasoista perustaa korkeakoulujen yhteiselle opetukselle ei ole aiemmin pidetty tarpeellisena. Kieli- ja viestintäopintoja koskeva säännös varmistaa kuitenkin opiskelijoiden yhdenmukaisen kohtelun opetusyhteistyötä laajennettaessa. Opetusyhteistyön suunnitelmallinen ja opiskelijoiden oikeusturvavaatimukset huomioonottava lisääminen edellyttää, että tarvittavat opetusyhteistyöhön liittyvät toimivalta- ja menettelymääräykset sisällytetään yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tutkintosääntöihin ja että opetussuunnitelmissa käytetään yhteisiä opintoja koskien yhtenäisiä rakenteita. Yliopistojen tai ammattikorkeakoulujen tutkintokoulutuksen hankinta yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen ulkopuolelta, yksityisiltä toimijoilta, ei perustuslain 124 § huomioon ottaen ole mahdollista tämän sääntelyn perusteella muuta kuin opetusta avustavien tehtävien osalta.

Hallituksen esityksessä käytetään käsitettä (rajattu) *opiskeluoikeus*. Yliopisto- ja ammattikorkeakoululainsäädännössä opiskeluoikeus tarkoittaa oikeutta tutkinnon suorittamiseen. Yliopistolain 41 §:ssä säädetään opiskeluoikeudesta, oikeudesta tutkinnon suorittamiseen. Opiskeluoikeuden käsitettä käytetään systemaattisesti yliopistolain 5 luvussa tutkinnonsuoritusoikeuden synonyyminä. Opiskeluoikeuden käsitettä käytetään vastaavalla tavalla myös ammattikorkeakoululaissa (ks. AmkL 6 luku). Käsitettä *opinto-oikeus* käytetään lainsäädännössä tarkoittamaan sisällöllisesti ja ajallisesti rajoitettua oikeutta suorittaa erillisiä opintoja. Ammattikorkeakoululaissa opinto-oikeus liittyy oikeuteen suorittaa avoimena ammattikorkeakouluopetuksena tai muutoin erillisinä opintoina opintojaksoja tai opintokokonaisuuksia (ks. AmkL 10.2 §). Opinto-oikeuden käsitettä käytetään samalla tavalla myös valtioneuvoston asetuksessa yliopistojen toiminnassa perittävistä maksuista (1082/2009, 2 §), valtioneuvoston asetuksessa ammattikorkeakoulujen toiminnasta perittävistä maksuista (1440/2014, 1 §) sekä opetus- ja kulttuuriministeriön asetuksessa yliopistojen perusrahoituksen laskentakriteereistä (182/2012, 1 §).

Terminologisen selkeyden ja johdonmukaisuuden vuoksi myös yliopistolain 7a §:ssä ja ammattikorkeakoululain 8a §:ssä olisi syytä käyttää käsitettä *opinto-oikeus*.

2. PL 16.2 §: koulutuksen saatavuus ja mahdollisuus itsensä kehittämiseen

Perustuslain 16.2 § sisältää perusopetuksen jälkeisen koulutuksen saatavuutta ja yksilöllistä itsensä kehittämisen mahdollisuutta koskevan perusoikeuden. *Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.* Lailla tarkemmin säänneltävä perusoikeus asettaa lainsäätäjälle velvollisuuden arvioida perusoikeuden toteutumista edistäviä ja ehkäiseviä tekijöitä koulutuslainsäädäntöä uudistettaessa.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 16.2 §:llä on ollut merkitystä muun ohella ylioppilastutkinnon rakennetta (PeVL 58/2001 vp), opiskelijavalintoja (PeVL 23/2012 vp; PeVL 13/2013 vp; PeVL 50/2014 vp), opintotukea (PeVL 14/2003 vp; PeVL 26/2013 vp; PeVL 6/2015 vp), keskiasteen koulutuksen järjestäjäverkkoa (PeVL 74/2014 vp) sekä koulutuksen rahoitusta ja säästöjä (PeVL 44/2014 vp; PeVL 60/2014 vp; PeVL 10/2015 vp) koskevia hallituksen esityksiä arvioitaessa. Lausunnossaan 60/2010 vp perustuslakivaliokunta korosti perustuslain 16.2 §:n sisältämän viittauksen erityisten tarpeiden huomioonottamisesta vaativan julkiselta vallalta toimenpiteitä terveydentilaan tai vammaisuuteen perustuvien opiskeluesteiden poistamiseksi.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen perusteluissa ei ole otettu kantaa perustuslain 16.2 §:n merkitykseen kieli- ja viestintäopintojen opetusyhteistyötä järjestettäessä. Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä ottanut kantaa perustuslain 16.2 §:n merkitykseen koulutuksen ja opetuksen järjestelyissä. Valiokunta on huomauttanut esimerkiksi lausunnossaan ammattikorkeakoulujen toimilupauudistuksesta, että koulutuksen lakkauttamisten yhteydessä on siirtymäsäännöksin turvattava opiskelijoiden oikeus suorittaa opintonsa loppuun (PeVL 9/2013 vp). Opiskeluoikeuden menettämistä sillä perusteella, että opiskelija ei ilmoittaudu lukuvuosittain yliopiston määräämällä tavalla, on perustuslakivaliokunta pitänyt kohtuuttoman ankarana (PeVL 19/2004 vp). Tilauskoulutusta koskevan sääntelyn yhteydessä korostettiin, ettei tilauskoulutuksen toteuttamisella saanut heikentää opiskeluoikeuden saaneiden opiskelumahdollisuuksia (PeVL 14/2007 vp).

Koulutuksen alueelliseen saatavuuteen yhteisten kieli- ja viestintäopintojen järjestämisellä ei liene välittömiä vaikutuksia. Myöskään koulutuksen maksuttomuuteen ei tällä lakiesityksellä puututa. Sen sijaan opetusjärjestelyjen toimivuus vaikuttaa tosiasiassa siihen, miten opiskelijan oikeus tutkinnon suorittamiseen ja itsensä kehittämiseen toteutuu. Perustuslain 16.2 § on näin ollen otettava huomioon arvioitaessa yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opetusyhteistyölle asettavia vaatimuksia.

Perustuslain 16.2 §:llä on merkitystä korkeakoulujen opetusyhteistyötä koskevaa lainsäädäntöä ja korkeakoulujen johtosääntöjä ja opetussuunnitelmia muotoiltaessa. Pakolliset kieli- ja viestintäopinnot saattavat muodostua opintojen etenemisen ”pullonkaulaksi”, jos opetusta ja opintojen suoritusmahdollisuuksia ei ole tarjolla riittävästi. Opetusyhteistyötä koskevilla järjestelyillä ei tule heikentää yliopisto- ja ammattikorkeakouluopiskelijoiden mahdollisuuksia suorittaa tutkintoon kuuluvat pakolliset opinnot tutkintojen suorittamiselle asetetussa tavoiteajassa. Silloin kun pakollisten opintojen opintojaksoille hakeutuvia on ennalta arvioitua enemmän, on kielikursseja ja muita yhteisiä opintojaksoja järjestettävä kysyntää vastaavasti. Kieli- ja viestintäopintoihin valinnan etusijajärjestyksestä on otettava tarpeelliset määräykset opetussuunnitelmaan.

3. PL 16.3 §: opetuksen ja opiskelun vapaus

Perustuslain 16.3 §:ssä turvataan tieteellisen tutkimuksen, opetuksen ja opiskelun vapaus. Tutkimuksen, opetuksen ja opiskelun vapauden ideana on tieteellisen tiedon etsinnän ja levittämisen riippumattomuuden varmistaminen. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä perustuslain 16.3 §:n turvaamalle tieteen vapaudelle on annettu merkitystä muun ohella yliopistojen nettobudjetointia (PeVL 30/2004 vp), biopankkia (PeVL 10/2012 vp), yliopistojen koulutusvastuun sääntelyä (PeVL 19/2013 vp) ja yliopistokoulutuksen verotusta tai rahoitusta (PeVL 37/2009 vp; PeVL 14/2015 vp) koskevissa lakihankkeissa. Tieteen vapauteen kuuluu muun ohella, ettei asetuksella voida säätää yliopistojen koulutuksen sisällöistä tai opetusmenetelmistä.

Tässä tarkastellaan tarkemmin vain opetuksen ja opiskelun vapausoikeuksia. Opetuksen vapaudessa on itse asiassa kyse useista oikeuksista. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp, s. 64) mukaan opetuksen vapaus sisältää oikeuden opettaa haluamallaan tavalla niin sisällöllisesti kuin menetelmällisesti. Opetuksen vapauteen on katsottava kuuluvan myös oikeus päättää oppimisen arvosteluperusteista ja suorituksen arvostelusta. Opetuksen vapaus laajenee toisaalta opiskelun vapaudeksi, oikeudeksi opiskella ja hankkia tietoja itseään kiinnostavista asioista.

Osa mainituista oikeuksista toteutuu siten, että yliopisto päättää opetuksen sisällöstä opetussuunnitelman tasolla. Opetussuunnitelmalla tarkoitetaan opetuksen sisältöä, opetusmenetelmiä ja opetusjärjestelyjä koskevaa suunnitelmaa. Opetussuunnitelma tarkentuu opetusohjelmassa, jonka avulla suunniteltu opetus sidotaan aikaan ja paikkaan. Opetuksen vapaudella on yhteisöllinen ulottuvuus, jonka keskeisenä takeena on yliopistojen itsehallinto (PL 123.1 §).

Osa opetuksen vapaudesta kuuluu yksilöille, opettajille. Opettaja päättää viime kädessä sen, miten opetus sisällöllisesti ja menetelmällisesti toteutetaan. Opettajan on kuitenkin noudatettava opetuksesta annettuja säännöksiä ja määräyksiä, muun ohella opetussuunnitelmaa ja -ohjelmaa.

Opetuksen ja opiskelun vapauden näkökulmasta kielten ja viestinnän opetuksessa harjoitettava yhteistyö ei lähtökohtaisesti ole ongelmallinen. Yliopistot ja ammattikorkeakoulut päättävät itse yhteisen opetuksen järjestämisestä. Tärkeä näkökohta opetusyhteistyössä on se, että vastuu opetussisällöstä ja koulutuksen tavoitteiden saavuttamisesta on viime kädessä tutkinnon myöntävällä korkeakoululla. Opetusyhteistyöhön liittyy kuitenkin eräitä perusoikeuksia sivuavia näkökohtia. Kieli- ja viestintäopintojen tavoitteena on oman koulutusalan kannalta tarpeellisen kieli- ja viestintävalmiuksien oppiminen. Mikäli kieli- ja viestintäopinnot toteutetaan yliopiston tai ammattikorkeakoulun toimesta yleisinä massakursseina, eivät oman alan kielikoulutustavoitteet välttämättä toteudu.

Opetuksen vapaus kuuluu myös yliopiston kielten ja viestinnän opettajille. Sen sijaan ammattikorkeakouluissa opetuksen vapaus on turvattu vain oppilaitoksen tasolla, tavalliseen lakiin nojaavana institutionaalisena oikeutena. Kielikoulutusta koskevien tavoitteiden samankaltaisuudesta johtuen tätä periaatteellista eroa ei ole syytä tässä yhteydessä korostaa.

4. PL 21 §: opiskelijan oikeusturva

Opettaminen yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa on ns. tosiasiallista hallintotoimintaa, johon ei sovelleta hallintolain menettelyvaatimuksia. Sen sijaan opintosuoritusten arvostelussa, arvostelun oikaisussa ja opiskelijoiden kurinpidossa on kyse julkisen vallan käyttämisestä. Myös korkeakoulujen

yhteisesti järjestämissä opinnoissa on sovellettava ennakollisen ja jälkikäteisen oikeusturvan vaatimuksia. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 66/2016 vp, s. 6) on todettu se olennainen lähtökohta, että yhteiseen opetukseen osallistuvat ovat opetusta antavan korkeakoulun hallintovallan alaisia. Tästä ja opiskelijoiden valinnasta yhteisille opintojaksoille on tarpeen ottaa toimivaltaa selventävä määräys asianomaisten korkeakoulujen tutkintosääntöihin.

Yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa on samansisältöiset säännökset opintosuoritusten arvostelusta ja oikaisun hakemisesta arvosteluun. Opetusyhteistyötä käynnistettäessä on kuitenkin syytä tarkistaa, että myös asianomaisten korkeakoulujen tutkintosäännöt sisältävät opintosuoritusten arvostelusta ja oikaisusta asianmukaiset määräykset. Opiskelijoiden ennakollisen oikeusturvan kannalta on puolestaan olennaista, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen opiskelijoilla on mahdollisuus osallistua omassa korkeakoulussaan opetussuunnitelmien käsittelyyn.

5. PL 123 §: yliopiston ja ammattikorkeakoulun itsehallinto

Perustuslain 123.1 §:n mukaisesti yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin määrätään. Itsehallinnon on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä todettu jakaantuvan yhtäältä tutkimusta ja opetusta koskevaan itsehallintoon, toisaalta taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. Yliopistojen itsehallinnon on katsottu suojaavan muun ohella yliopiston oikeutta päättää yliopiston sisäisestä hallinnosta ja asettaa itse hallintoelimensä (esim. PeVL 19/2004 vp, PeVL 11/2009 vp), oikeutta yliopiston sisäiseen norminantoon ja opettajien rekrytointiin (PeVL 11/2009 vp) sekä yliopistojen oikeutta päättää opiskelijoiden ottamisesta sekä opiskelijavalinnan perusteista (PeVL 50/2014 vp).

Ammattikorkeakoulut eivät kuulu perustuslain 123.1 §:n soveltamisalaan. Ammattikorkeakoulun riippumattomuus opetustehtävien hoidossa on kuitenkin turvattu ammattikorkeakoululaissa, jonka 9.1 §:n mukaan ammattikorkeakoululla on lakisääteisiä tehtäviään hoitaessaan opetuksen ja tutkimuksen vapaus. Opetuksessa on tällöin kuitenkin noudatettava koulutuksen ja opetuksen järjestämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Korkeakoulujen yhteisten kieli- ja viestintäopintojen opetusjärjestelyä suunniteltaessa ja toteutettaessa saatetaan joutua ottamaan kantaa yliopiston ja ammattikorkeakoulun opettajien kelpoisuusvaatimuksissa oleviin eroihin. Yliopiston opettajakunnan kelpoisuusvaatimuksista määrätään yliopiston antamalla johtosäännöllä, kun taas ammattikorkeakoulun opettajien kelpoisuudesta on säädetty valtioneuvoston asetuksessa ammattikorkeakouluista (1129/2014). Yhteisistä opinnoista vastaavien opettajien kelpoisuusvaatimukset määräytyvät opetuksen tuottavan oppilaitoksen mukaan. Kelpoisuusvaatimusten yhdenmukaistamisen sijaan on riittävää, että yhteistä opetusta antavien opettajien kelpoisuus voidaan arvioida kunkin lukuvuoden opetussuunnitelmia laadittaessa.

6. Yhteenvetoa

Hallituksen esityksen tavoitteena on, että yliopistot ja ammattikorkeakoulut voisivat päätöksellään järjestää niiden tutkintoihin sisältyvien kielten ja viestinnän opetuksen yhdessä tai hankkia opetuksen toiselta yliopistolta tai ammattikorkeakoululta. Opetusyhteistyöhön ei näytä sisältyvän perustuslain kannalta arvioiden erityisiä ongelmia. Yhteistyötä harjoittavat yliopistot ja ammattikorkeakoulut joutuvat kuitenkin varmistumaan tutkintosäännöissään ja opetussuunnitelmissaan, että opetusjärjestelyis-

sä otetaan huomioon julkiselle vallalle asetetut perusoikeuksien toteutumista koskevat vaatimukset. Erityisesti on otettava huomioon perustuslain 16.2 ja 16.3 §:ssä säädetyt sivistykselliset perusoikeudet.

Opetusyhteistyön alaa koskeva oma kysymyksensä on, miksi yliopistolain 7a ja ammattikorkeakoululain 8a §:ssä on tarkoitus säännellä vain kielten ja viestinnän opetusta. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, yliopistot ja ammattikorkeakoulut voivat harjoittaa opetusyhteistyötä toistensa kanssa jo nyt. Opiskelijat voivat toisaalta oma-aloitteisesti suorittaa kieli- ja muita opintoja toisessa korkeakoulussa ja saada osaamisensa hyväksiluetuksi tutkintoonsa ja korvata tutkintoon kuuluvia opintoja. Jos yliopistolaissa ja ammattikorkeakoululaissa säädetään vain kielten ja viestinnän opetusyhteistyöstä, herää kysymys, eikö muissa oppiaineissa ole mahdollista sopia yhtä pitkälle menevästä opetusyhteistyöstä? Yliopistolakiin ehdotettuun 7a §:ään ja ammattikorkeakoululakiin ehdotettuun 8a §:ään voitaisiin harkita lisättävän 3 momentin. Siinä voitaisiin laajentaa 1 ja 2 momentissa säädetyt yhteisen opetuksen järjestämisen vastuut koskemaan myös muissa oppiaineissa tehtäviä yhteistyösopimuksia. Tällä voitaisiin osaltaan edistää koulutusalojen ja oppiaineiden sisäistä profilaatiota.

Joensuussa 16. toukokuuta 2016

Tarmo Miettinen
professori (emeritus)
Itä-Suomen yliopisto