Teuvo Pohjolainen
17.5.2016

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta (HE 66/2016 vp)

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia siten, että korkeakoulut voisivat omalla päätöksellään järjestää tutkintoihinsa sisältyvän kielten ja viestinnän opetuksen yhdessä tai hankkia opetuksen toiselta yliopistolta tai ammattikorkeakoululta. Korkeakoululla olisi näin toimiessaan oikeus luopua osittain tai kokonaan itse antamasta tutkintoon kuuluvan kielten ja viestinnän opetusta. Ehdotus ei koske kielitieteiden eikä viestinnän alan tutkintoihin johtavaa opetusta.

Esityksen tavoitteena on korkeakoulujärjestelmän ja tutkimustoiminnan kustannustehokkuuden parantaminen sallimalla korkeakoulujen tiivistää yhteistyötään kielikoulutuksessa. Monilla paikkakunnilla toimii useampi korkeakoulu, jolloin yhteistyön lisääminen ja tarkoituksenmukainen työnjako korkeakoulujen kesken edesauttaisi tukipalvelujen ja kieltenopetuksen tehokasta ja laadukasta järjestämistä.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitystä on arvioitu suhteessa perustuslain 16 § 3 momenttiin (tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus), 123 § 1 momenttiin

(yliopiston itsehallinto) ja 124 §:ään (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Hallituksen esityksen mukaan lakiehdotus ei ole ristiriidassa perustuslain kanssa ja se voidaan siksi käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Ottaen huomioon perustuslain 16 ja 123 §:n tulkinnan keskeisyys korkeakoululainsäädännölle, esityksestä ehdotetaan kuitenkin pyydettäväksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto.

2 Yliopistojen itsehallinto

Perustuslain 123 §:ssä on turvattu yliopistoille itsehallinto, ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Säännös ei koske ammattikorkeakouluja. Perustuslain esitöissä on mainittu tuolloin voimassa olleen yliopistolain täyttäneen perustuslain itsehallintosäännösten vaatimukset (ks. HE 1/1998 vp, s. 178/I).

Yliopistojen autonomiaa täsmentää osaltaan PeL 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Säännöksillä on osittain pitkä historia, jolla ei kuitenkaan ole merkitystä voimassa olevan perustuslain tulkinnalle.

Yliopistojen itsehallinto on tapana jakaa taloudelliseen ja hallinnolliseen itsehallintoon sekä akateemiseen itsehallintoon. Viimeksi mainittu muodostuu tieteen ja opetuksen itsehallinnosta. Perustuslakivaliokunta on nähnyt itsehallinnon tarkoittavan ennen muuta, ”että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset (PeVL 1/1998). Perustuslakivaliokunta onkin edellyttänyt, että yliopistoyhteisöllä tulee olla lailla taattu mahdollisuus valita enemmistö yliopiston hallituksen jäsenistä yliopistoyhteisön sisältä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että hallituksen ja rehtorin tehtävät tulee olla siinä määrin tarkoin määritelty laissa, että merkittävää päätösvaltaa ei voida siirtää sieltä yliopistoyhteisön ulottumattomiin. (PeVL 11/2009) Viime kädessä näillä vaatimuksilla turvataan yliopiston toiminnan ydintä, joka on vapaa tiede, taide ja ylin opetus. Näin muotoiltu itsehallinto on taattu yliopistolakiin otetuilla määräyksillä yliopiston hallituksen koonpanosta ja tehtävistä, rehtorin tehtävistä, yliopistokollegiosta ja sen tehtävistä sekä säätiöyliopistojen osalta monijäsenisestä hallintoelimestä. Perustuslain 123 § ei koske ammattikorkeakouluja.

Esillä olevassa hallituksen esityksessä yliopistoille ehdotetaan (7 a §) annettavaksi *mahdollisuus* järjestää niiden koulutusvastuuseen kuuluvaa kielten ja viestinnän opetusta hankkimalla opetusta suoraan toiselta yliopistolta tai ammattikorkeakoululta luopuen samalla itse jonkun tutkinnon pakollisen osan opetuksesta. Tähän ei kuitenkaan olisi velvollisuutta. 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.

Yliopistolain voidaan katsoa sisältävän ne itsehallinnon elementit, joihin perustuslaissa viitataan. Yliopistolain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta loi tulkinnallista linjaa yliopistojen itsehallinnon sisällölle. Perustuslakivaliokunta on määritellyt yliopistojen itsehallinnon sisältöä lausunnossaan 11/2009 vp toteamalla mm:

> 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). Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös perustuslain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.
>
> Yliopistojen itsehallinnon on katsottu jakautuvan kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. *Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla ja että yliopistolla on myös asema opettajiensa nimittämisessä.* (Kurs. tässä) Taloudellis-hallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tähän itsehallinnon lohkoon kuuluu myös oikeus sisäiseen norminantoon.

Esillä olevan hallituksen esityksen mukaan päätöksenteko kieliopistojen järjestämisestä ei siis muutu siitä, miten päätöksenteko asiassa muutenkin on järjestetty. Opintojen järjestämisessä yliopistojen toimintavapaus laajenee.

> *Yliopistoilla ei tosin olisi asemaa kieli- ja viestintäopintoja antavien opettajien nimittämisessä, mikäli kieliopinnot järjestää toinen korkeakoulu (vrt. PeVL 11/2009 vp). Yhteistyön käynnistämisen ehtona on kuitenkin se, että yliopisto katsoo annettavan opetuksen riittävän laadukkaaksi korvaamaan yliopiston oman kieli- ja viestintäkoulutuksen joltakin osin.*

Yliopisto siten käytännössä arvioi opetusta antavan opettajan kelpoisuuden opintojen antamisessa päättäessään kieliopetuksen yhteistyön käynnistämisestä ja arvioidessaan annettavan opetuksen riittävää laatua.

Edellä sanotun perusteella katson, että hallituksen esitys on ongelmaton PeL 123 §:ssä turvatun yliopistojen itsehallinnon kannalta.

3 Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus

Kuten edellä on todettu, yliopistojen itsehallinto kytkeytyy läheisesti PeL 16 §:ssä turvattuun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen. Itse asiassa yliopistojen perustuslaissa turvatun itsehallinnon yhtenä keskeisenä tavoitteena on turvata mm. ylimmän opetuksen vapaus siten, että mikään ulkopuolinen taho ei voi määrätä annetavan opetuksen järjestämistä, sisältöä tai opetusmetodeja.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 11/2009) on katsonut säännöksen tarkoittavan, että yliopistojen tulee pystyä tarjoamaan takeet PeL 16 §:n asettamien vaatimusten, siis tutkimuksen, tieteen ja opetuksen vapauden täyttymisestä. Yliopistolain on katsottu toteuttavan PeL 16 §:n vaatimuksia. Sen 6 §:ssä säädetäänkin, että ”yliopistossa vallitsee tutkimuksen, taiteen ja opetuksen vapaus” ja että ”opettajan on kuitenkin noudatettava koulutuksen ja opetuksen järjestämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä”. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt yliopistolakiin sisällytettäväksi myös säännöksen (32.3 §) siitä, että työnantaja ei saa menetellä työsuhteessa tavalla, joka vaarantaa tutkimuksen, taiteen tai opetuksen vapautta. Tämä säännös antaa lisäturvaa opetuksen sisällölliselle ja menetelmälliselle vapaudelle yliopistoissa.

On kyseenalaista, voidaanko PeL 16 §:n katsoa koskevan myös ammattikorkeakouluissa annettavaa opetusta. Hallituksen esityksen kannalta tällä ei kuitenkaan ole merkitystä, sillä yliopistolain 6 §:n tapaan myös ammattikorkeakoululain 9 §:n mukaan ”ammattikorkeakoululla on 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä suorittaessa opetuksen ja tutkimuksen vapaus. Opetuksessa on kuitenkin noudatettava koulutuksen ja opetuksen järjestämisestä annettuja säännöksiä ja määräyksiä”. Yliopistolain 32.3 §:ää vastaavaa säännöstä ei ole ammattikorkeakoululaissa, mutta vastaavan oikeussäännön voidaan katsoa johtuvan suoraan ammattikorkeakoululain 9 §:stä. Opetuksen sisällöllinen ja menetelmällinen vapaus on siten molemmilla korkeakoulusektoreilla turvattu lain tasolla.

Edellä sanotun vuoksi tässä ei ole tarpeen pohtia sitä, onko yliopisto-opintoihin kuuluva kielten ja viestinnän opetus perustuslain 16 §:n tarkoittamaa ylintä opetusta ottaen huomioon, että nykyisinkin yliopistot ovat voineet katsoa vaaditun kielitaidon saavutetuksi monin eri tavoin, jolloin opiskelijan ei ole tarvinnut suorittaa yliopiston tarjoamia kieliopintoja.

> *Opetuksen järjestämisen vapaus, eli opetuksen institutionaalinen vapaus tarkoittaa siis ylimmän opetuksen antajan oikeutta itsenäisesti päättää opetuksen järjestämisen tavasta. Kun kieltenopetuksen hankinta tapahtuu yliopiston tai ammattikorkeakoulun oman harkinnan ja päätöksenteon perusteella toiselta korkeakoululta, jossa opetuksen sisällöllinen ja menetelmällinen vapaus on lainsäädännöllä turvattu, on yhdyttävä hallituksen esityksessä sanottuun, että hankinnan ei voida katsoa vaarantavan ylimmän opetuksen vapautta. Päinvastoin ehdotettu säännös lisää korkeakoulujen vapautta opetuksen järjestämisen suhteen nykytilanteeseen verrattuna. Esitys on siten ongelmaton myös PeL 16 §:n kannalta.*

4 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Yliopistolakia ja ammattikorkeakouluista annettua lakia säädettäessä on kuitenkin jo ratkaistu se, että korkeakoulu voi olla säätiön tai osakeyhtiön omistama. Se, pidetäänkö korkeakouluja viranomaisina, on sen vuoksi merkityksetöntä.

> *Korkeakoulujen kielten ja viestinnän opetuksen yhteistyöstä säätäminen täyttää joka tapauksessa lailla säätämisen edellytyksen. Koska yhteistyön järjestäminen korkeakoulujen omalla päätöksellä olisi tarpeen korkeakoulujen tehtävien nykyistä tarkoituksenmukaisemmaksi hoitamiseksi, eikä se vaarantaisi yllä esitetysti opiskelijan asemaa perusoikeuksien, oikeusturvan tai hyvän hallinnon näkökulmasta, en katso asiassa olevan ongelmaa PeL 124 §:n kannalta.*

5 Muita kysymyksiä

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että hallituksen käsityksen mukaan perustuslain 16 §:n 3 momentista ei voi yksin tai yhdessä 123 §:n kanssa johtua periaatetta, jonka mukaan yliopiston olisi järjestettävä kaikkea tutkintoon pakollisena sisältyvää opetusta itse. Mikäli tällainen sääntö kuitenkin todettaisiin, olisi hallituksen esitys silti tarkkarajaisena ja perusteltuna poikkeuksena mahdollinen. Ammattikorkeakoulut ovat osa suomalaista korkeakoululaitosta ja niiden toimintaa koskee yliopistolakia vastaava sääntely sekä ohjaus. Ehdotus parantaisi korkeakoulujen mahdollisuuksia tarjota laadukasta kielten- ja viestinnän opetusta.

> *Oma näkemykseni on, ettei perustuslaista voida johtaa vaatimusta, että yliopiston itse tulisi järjestää kaikki tutkintoon pakollisena kuuluva opetus. Olennaista opiskelijan oikeusturvan kannalta on vain se, että kaikki tutkintoon kuuluva pakollinen opetus on yliopiston toimesta järjestetty tavalla, joka ei vaikeuta tai viivästytä opintoja. Lisäksi olennaista on, että yliopistolla säilyy edelleen vastuu opetuksen sisällöstä ja laadusta sekä osaamistavoitteiden saavuttamisesta.*
>
> *Hallituksen esityksen mukaan yliopistoille ehdotetaan annettavaksi mahdollisuus, ei pakkoa, järjestää niiden koulutusvastuuseen kuuluvaa kielten ja viestinnän opetusta hankkimalla opetusta suoraan toiselta yliopistolta tai ammattikorkeakoululta luopuen samalla itse jonkun tutkinnon pakollisen osan opetuksesta. Esityksen mukaan yhteistyön vaatimat päätökset tekisi ja niistä vastaisi kussakin yliopistossa yliopiston johtosäännön ja yliopistolain mukainen toimielin. Vastuu opetuksen sisällöstä ja laadusta (YOL 2.2 §) sekä päätösten vaikutusten seuranta ja havaintoihin reagointi olisivat edelleen yliopiston toimivallassa ja vastuulla (YOL 87 §).*

Yliopistolain 7 a §:ään esitetyssä muutosehdotuksessa on 1 momentissa edellä sanotulla tavalla todettu, että kielten ja viestinnän opetus voidaan järjestää yhteistyössä toisen yliopiston tai ammattikorkeakoulun kanssa tai hankkia joltakin näistä. Toisessa momentissa puolestaan lausutaan, että opetukseen tällaisessa tapauksessa osallistuvalla opiskelijalla on ”rajattu opiskeluoikeus ilman tutkinnonsuorittamisoikeutta opetuksen *tuottavassa yliopistossa*”. Kun opetuksen voi kuitenkin sanotussa tapauksessa tuottaa toinen yliopisto tai ammattikorkeakoulu, lakitekstissä olisi kai sanottava, että opiskelijalla on rajattu opiskeluoikeus ilman tutkinnonsuorittamisoikeutta opetuksen *tuottavassa korkeakoulussa*.

Olennaista opiskelijoiden oikeusturvan kannalta on se, että yhteistyön järjestäminen kielten ja viestinnän opetuksessa ei heikennä opiskelijan asemaa verrattuna siihen, että opinnot järjestettäisiin ”omassa” korkeakoulussa. Opiskelijan oikeusturvan kannalta keskeiset seikat on säännelty ammattikorkeakoululaissa yliopistolakia vastaavalla tavalla. Tämä tarkoittaa muun muassa opetuksen maksuttomuutta ja sallittuja maksuja, opiskelijavalintaa ja opintosuoritusten arvostelua, kurinpitoa sekä muutoksenhakua hallintopäätöksiin. Tämä mahdollistaa hallituksen esityksen mukaan muun muassa opintojen arvosteluvastuun siirtämisen opetusta antavalle korkeakoululle.

Opetuksen vapauden ytimeen kuuluva vastuu opetussisällön suunnittelusta olisi ehdotetussa toimintamallissa edelleen tutkinnon myöntävällä korkeakoululla. Voin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todettuun, jonka mukaan yhdessä nämä seikat riittävät takaamaan kielten ja viestinnän opetuksen laadun ja opiskelijoiden oikeusturvan myös, kun se toteutetaan ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla korkeakoulujen yhteistyönä.