Teuvo Pohjolainen
8.9.2017

**Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaanpanosta (HE 73/2017 vp)**

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta asiasta esitän kunnioittavasti seuraavan:

## 1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia. Julkisoikeudellisena laitoksena toimiva Tampereen yliopisto ja säätiöyliopistona toimiva Tampereen teknillinen yliopisto esitetään yliopistojen pitkään valmisteleman oman esityksen mukaisesti yhdistettäväksi Tampereen uusi yliopisto -nimiseksi säätiöyliopistoksi. Ehdotus toteuttaa hyvällä tavalla yliopistolaitoksen rakenteellista kehittämistä.

Yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin ehdotetaan lisättäväksi kaikkia korkeakouluja koskevat säännökset korkeakoulujen välisen opetusyhteistyön mahdollisuuksien laajentamisesta. Tältä osin kysymyksessä on jo aikaisemmin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn kieliopetusta koskevan yhteistyömahdollisuuden laajentamisesta myös muihin opintoihin. Esitykseen sisältyy myös lakiin tehtävä selvennys koulutuksen lakkauttamiseen liittyvästä opiskelijoiden siirtymisestä toiseen korkeakouluun.

Ammattikorkeakoulujen hallintokieltä koskeva sääntely ehdotetaan muutettavaksi yliopistojen sääntelyä vastaavaksi, millä turvataan ruotsin ja suomen kielen yhtäläinen käyttöoikeus myös ammattikorkeakouluissa.

Yliopistolain muuttamisesta annettavan lain voimaanpanosta ehdotetaan annettavaksi erillinen laki, joka on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman nopeasti. Voimaanpanolailla säädettäisiin yliopistojen yhdistymisen toteutuksesta.

Esityksen 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.

*Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitystä on arvioitu suhteessa perutuslain 16 § 3 momenttiin (tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus), 123 § 1 momenttiin (yliopiston itsehallinto) ja 17 §:ään (oikeuteen käyttää omassa asiassaan suomen tai ruotsin kieltä). 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 opetusta hankkimalla opetusta suoraan toiselta yliopistolta tai ammattikorkeakoululta luopuen samalla itse jonkun tutkinnon pakollisen osan opetuksesta. Tähän ei kuitenkaan olisi velvollisuutta. Ehdotus laajentaa opetusyhteistyön mahdollisuutta nykyisin laissa säädetystä kieli- ja viestintäopintojen yhteistyöstä. Viimeksi sanottu on ollut vastikään perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 23/2016 vp), eikä valiokunta nähnyt asiassa ongelmia perustuslain näkökulmasta.

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. Käytännössä yliopistot voivat nykyisinkin ennakolta tai jälkikäteen hyväksyä mitä tahansa myönnettävän tutkinnon kannalta relevanttia, muualla hankittua osaamista osaksi tutkintojaan. Hyväksiluku perustuu osaamisen tunnistamiseen ja tunnustamiseen, joten se ei tunne korkeakoulusektori- tai oppilaitosvaatimuksia. Korkeakouluilla on nyykyisin myös sektorirajat ylittäviä yhteistyösopimuksia, joiden perusteella suoritettuja kursseja ja opintokokonaisuuksia hyväksytään automaattisesti osaksi tutkintoa. Korkeakouluilla on lisäksi tutkintoasetukseen (3 § 2 momentti) ja ammattikorkeakouluasetukseen (1 § 3 momentti) perustuva oikeus järjestää yhteen tai useampaan tutkintoon johtava koulutus yhdessä yhden tai

useamman suomalaisen tai ulkomaisen korkeakoulun (yliopistoilla yliopistojen kanssa ja ammattikorkeakouluilla korkeakoulujen kanssa) kanssa.

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 yliopisto-opintojen järjestämisestä ei siis muutu siitä, miten päätöksenteko asiassa muutenkin on järjestetty. Opintojen järjestämisessä yliopistojen toimintavapaus laajenee.

> *Yliopistoilla ei tosin olisi asemaa toisessa yliopistossa tai korkeakoulussa opintoja antavien opettajien nimittämisessä, mikäli opinnot järjestää toinen korkeakoulu (vrt. PeVL 11/2009 vp). Yhteistyön käynnistämisen ehtona on kuitenkin se, että yliopisto katsoo annettavan opetuksen riittävän laadukkaaksi korvaamaan yliopiston oman koulutuksen joltakin osin. Yliopisto siten käytännössä arvioi opetusta antavan opettajan kelpoisuuden opintojen antamisessa päättäessään opetuksen yhteistyön käynnistämisestä ja arvioidessaan annettavan opetuksen riittävää laatua.*

> *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 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 §).*

*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 kaikki yliopisto-opintoihin kuuluva opetus perustuslain 16 §:n tarkoittamaa ylintä opetusta ottaen huomioon, että nykyisinkin yliopistot ovat voineet katsoa opintoihin kuuluvat vaatimukset saavutetuksi monin eri tavoin, jolloin opiskelijan ei ole tarvinnut suorittaa kaikkia yliopiston tarjoamia opintoja.

> *Opetuksen järjestämisen vapaus, eli opetuksen institutionaalinen vapaus tarkoittaa siis ylimmän opetuksen antajan oikeutta itsenäisesti päättää opetuksen järjestämisen tavasta. Kun erilaisten opintojen 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.*
>
> *Opiskelijoiden oikeusturvan kannalta olennaista on se, että yhteistyön järjestäminen 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 opetuksen laadun ja opiskelijoiden oikeusturvan myös, kun se toteutetaan ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla korkeakoulujen yhteistyönä.*

*Opiskelijoiden oikeusturvaan liittyvät myös hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset opiskelijan oikeuksista silloin, kun joku koulutus lopetetaan. Säännösten sisällyttäminen lakiin on perusteltua. Ehdotettu kolmen vuoden määräaika, jolloin opinnot voi vielä suorittaa siinä korkeakoulussa, johon opiskelija on valittu ja jossa opiskelija on niitä suorittanut, voi olla joissakin tapauksissa yliopisto-opinnoissa lyhyt, kun laskennallinenkin tutkinnon suorittamisaika on neljä vuotta. Tästä syystä määräajan pituutta voisi harkita ja se voisi olla erilainen ammattikorkeakouluissa ja yliopistoissa.*

## 4 Esityksen suhde PeL 17 §:ään

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus, jonka mukaan ammattikorkeakoulun hallintokieltä koskevaan säännökseen lisättäisiin uusi momentti, jonka mukaan ”jokaisella on oikeus omassa asiassaan käyttää suomea tai ruotsia ja saada toimituskirja käyttämällään kielellä”. Ehdotettu säännös toteuttaa julkista tehtävää hoitavissa ammattikorkeakouluissa PeL 17 §:n edellyttämää oikeutta käyttää omassa asiassaan omaa äidinkieltään, suomea tai ruotsia.

## 5 Muita kysymyksiä

Hallituksen esitykseen sisältyvässä ehdotuksessa Laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaanpanosta on säännökset siitä, millä tavalla Tampereen uuden yliopiston hallinto järjestetään muutosvaiheessa. Tässä asiassa on käytetty hyväksi sitä sääntelyä, jota noudatettiin Aalto-yliopiston perustamisessa. Kun perustuslakivaliokunta on perusteellisesti arvioinut asiaa lausunnoissaan (PeVL 11/2009 ja 18/2009) ja kun valiokunnan tuolloin esittämät huomautukset

on otettu asianmukaisesti huomioon, en katso tässä kysymyksessä olevan ongelmia perustuslain kannalta.