LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Asia: Hallituksen esitys 73/2017 vp laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaanpanosta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaanpanosta. Keskityn lausunnossani arvioimaan opetusyhteistyötä ja koulutuksen siirtoa koskevia muutoksia. Esitän perustuslakivaliokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin ehdotetaan lisättäväksi kaikkia korkeakouluja koskevat säännökset korkeakoulujen välisen opetusyhteistyön mahdollisuuksien laajentamisesta sekä koulutuksen lakkauttamiseen liittyvästä opiskelijoiden siirtymisestä toiseen korkeakouluun. Ammattikorkeakoulujen hallintokieltä koskeva sääntely ehdotetaan muutettavaksi yliopistojen sääntelyä vastaavaksi. Hallituksen esityksessä on arvioitu säädöksiin ehdotettuja opetusyhteistyön ja koulutuksen siirron muutoksia perustuslain (731/1999) 16.3 §:ssä säädettyyn tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen ja 123.1 §:ssä säädettyyn yliopistojen itsehallintoon sekä 16.2 §:ssä säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Yliopistoissa ja ammattikorkeakouluissa annettava opetus on perustuslain 124 §:ssä tarkoitettua julkisen hallintotehtävän hoitamista, johon sisältyy myös julkisen vallan käyttöä. Opintojen suorittamiseen liittyy olennaisena osana opiskelijan oikeusturvan toteuttaminen perustuslain 21 §:ssä säädetyn mukaisesti. Ehdotetut muutokset säädöksiin ovat siten merkityksellisiä perustuslain 21 §:n ja 124 §:n kannalta katsottuna.

Opetusyhteistyö

Perustuslain 123.1 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnolla tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan ennen kaikkea sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin yliopiston omat, eivätkä valtion yleiset, hallintoviranomaiset. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan lailla on säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin samoin kuin yliopistojen kielisuhteista (PeVL 3/1997

vp). Perustuslakivaliokunta on yliopistolakia koskeneessa lausunnossaan PeVL 11/2009 viitannut oikeuskirjallisuuteen yliopiston itsehallintoa määriteltäessä (Ks. Tuori, Kaarlo: Sivistykselliset oikeudet, teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.): Perusoikeudet, Helsinki 1999, s. 529). 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. Taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan kuuluu se, että yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tähän itsehallinnon lohkoon kuuluu myös oikeus sisäiseen norminantoon.

Yliopistolain 7 a §:n ja ammattikorkeakoululain 8 a §:n muutosehdotusten mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut voisivat järjestää opetusta yhteistyössä toisen korkeakoulun kanssa tai hankkia sitä toiselta korkeakoululta. Säännösten perustelujen mukaan korkeakoululla tarkoitetaan yliopistoja, ammattikorkeakouluja sekä muita kotimaisia tai ulkomaisia lainsäädännön mukaisia korkeakouluja. Säännösmuutoksissa on kysymys osaltaan yliopistolain 7.3 §:ssä säädettyyn koulutusvastuuseen liittyvistä järjestelyistä. Koulutusvastuussa on kysymys ainakin jossain määrin samanlaisesta vastuusta kuin kuntalain (410/2015) 8 §:ssä säädetystä kunnan järjestämisvastuusta, jossa kunta viime kädessä vastaa sille säädettyjen tehtävien ja niihin liittyvien palveluiden tuottamisesta ja lainmukaisesta toiminnasta. Yliopistolaissa ei ole säädetty koulutusvastuun sisällöstä, mutta se tarkoittaa ainakin velvollisuutta antaa opetusta yliopistolle säädetyillä koulutusvastuualueella. Koulutusvastuussa voidaan lähteä samoista lähtökohdista kuin järjestämisvastuussa – koulutusvastuussa oleva yliopisto vastaa viime kädessä sen vastuulla olevan opetuksen tuottamisesta (tuottamistavat), siihen liittyvästä lainmukaisuudesta (valvonta) sekä koulutusvastuuseen kuuluvan toimivallan käyttämisestä. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että yliopistojen koulutusvastuiden määrittely on tärkeä osa korkeakoulupolitiikkaa, jolla suunnataan ja mitoitetaan koulutustarjonta tarkoituksenmukaisesti eri aloille yhteiskunnan tarpeiden mukaisesti (PeVL 19/2013 vp).

Nykytilassa opetusyhteistyötä on tehty henkilöstötasolla tuntiopetuksena sekä opiskelijoiden henkilökohtaisina opintoina joustavan opinto-oikeuden sopimuksen perusteella. Opetusyhteistyön kehittäminen tarkoittaakin henkilötasolta siirtymistä organisaatiotasolle. Säännösmuutokset antavat lisävapauksia yliopistoille järjestää koulutusvastuualueillaan opetusta yhteistyössä tai hankkia sitä korkeakouluilta, joten sääntelyn voidaan nähdä edistävän yliopistojen tutkimusta ja opetusta koskevaa autonomiaa. Yliopistolain 7 a §:n muutos mahdollistaa opetusjärjestelyt, mutta ei pakota yliopistoja siihen. Uudistuksella ei vaikuttaisi olevan vaikutuksia myöskään yliopistojen taloudellis-hallinnolliseen

autonomiaan. Korkeakoulut sopivat keskenään yhteistyöstä ja hankinnoista, joita ne tekevät toisiltaan. Säännösmuutokset eivät ole siten ongelmallisia perustuslain 123.1 §:ssä säädetyn yliopistojen itsehallinnon kannalta katsottuna.

Yliopiston tai ammattikorkeakoulun hankkiessa opetuspalveluita toiselta korkeakoululta, tapahtuu opetuspalvelun tuottaminen hankkijan lukuun. Hallituksen esityksen (s. 52-53) mukaan vastuut hankittavan opetuksen järjestämisestä ja toteuttamisesta olisivat seuraavat:

- *Tutkinnon myöntävän yliopiston* toimielimet määrittelevät opintojaksojen osaamispohjaiset tai muut tavoitteet noudattaen tutkintoasetuksessa säädettyjä yleisiä tavoitteita;
- Päävastuu opetuksen sisällön suunnittelusta on *tutkinnon myöntävällä korkeakoululla*. Tutkinnon myöntäjä vastaisi viime kädessä siitä, että opiskelijat saavuttavat tutkintoasetuksessa ja yliopiston tutkintosäännössä määritellyn osaamisen ja muut tavoitteet.
- *Opetusta hankkivan yliopiston* tulisi seurata hankinnan laatua osana yliopistolain 87 §:n mukaista korkeakoulun yleistä laadunvarmistusta. Hankittavan opetuksen laadun varmistaminen edellyttää, että opetusta hankkivalla korkeakoululla on riittävä alan osaaminen ja henkilöstö, joka huolehtii osaamistavoitteiden määrittelystä, muusta opetussuunnittelusta sekä opetushankintojen toteuttamisesta ja seurannasta.
- *Opetusta antava korkeakoulu* vastaisi ainakin kurssien arvostelusta, oikaisumahdollisuuden järjestämisestä sekä opetuksen välittömään toteutukseen liittyvästä kurinpidosta. Opiskelijat olisivat opintoja suorittaessaan opetusta antavan korkeakoulun hallintovallan alaisia
- *Opetusta antavalla korkeakoululla* olisi yliopistolain 43 b §:n tai ammattikorkeakoululain 34 §:n mukainen tiedonsaantioikeus. Se voisi myös edellyttää opiskelijalta huumausainetestiä koskevan todistuksen esittämistä yliopistolain 43 d §:n tai ammattikorkeakoululain 36 §:n mukaisesti.
- *Opetusta antava korkeakoulu* ei kuitenkaan voisi peruuttaa opiskelijan opiskeluoikeutta, koska opiskelijan opiskeluoikeus on tutkinnon myöntävässä korkeakoulussa.
- *Opetusta hankkivan korkeakoulun* tulisi puolestaan omia kurinpitotoimia harkitessaan ja niistä päättäessään ottaa huomioon opiskelijan toiminta *opetusta antavassa korkeakoulussa* ja hänen siellä mahdollisesti saamansa rangaistukset. Opetusta hankkivan korkeakoulun olisi myös ryhdyttävä asian vaatimiin toimiin opiskeluoikeuden peruuttamiseksi (YOL 43 a §) myös silloin, kun peruuttamisen peruste liittyisi opiskelijan opintoihin tai toimintaan opetusta antavassa korkeakoulussa.

Hallituksen esityksessä kuvattu opetuspalveluiden järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvät vastuut eivät ole ristiriidassa koulutusvastuun kanssa. Vastuut opiskelijoiden oikeusturvan toteuttamisesta on kuvattu säännösmuutosten perusteluissa, mutta ne eivät ilmene varsinaisesti säädöstekstistä. Kotimaisten yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen väliset yhteistyö- ja hankintajärjestelyt eivät ole merkityksellisiä perustuslain 124 §:ssä säädettyyn nähden, koska ne hoitavat yliopistolain tai ammattikorkeakoululain mukaisesti tehtäviään ja antavat opetusta. Korkeakoulujen välistä yhteistyötä perustuslain 124 §:n kannalta katsottuna on käsitelty aiemmin hallituksen esityksessä 66/2016 vp, jota on käsitelty perustuslakivaliokunnassa (PeVL 23/2016 vp).

Sen sijaan asiaa on arvioitava hallituksen esityksessä mainittujen ulkomaisten korkeakoulujen osalta erikseen erityisesti hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteuttamisen kannalta katsottuna. Siten asiassa on kysymys myös asiallisesti perustuslain 21 §:ssä säädettyjen perusoikeuksien toteuttamisesta. Tältä osin kysymys kuuluu, voidaanko yliopistojen koulutusvastuulla olevaa opetuspalvelua hankkia ulkomaiselta korkeakoululta siten, että hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutuminen voidaan varmistaa. Hallituksen esityksen mukaan opetusta antava korkeakoulu vastaisi ainakin kurssien arvostelusta, oikaisumahdollisuuden järjestämisestä sekä opetuksen välittömään toteutukseen liittyvästä kurinpidosta. Siten opiskelijan oikeusturvaa koskevat kysymykset olisivat ulkomaisen korkeakoulun vastuulla. Hallituksen esityksen (s. 53) mukaan opiskelija olisi opetusta antavan korkeakoulun hallinnon alainen siltä osin, kun hallinto koskee tämän korkeakoulun opetusta, myös osallistuessaan opetukseen oman yliopistonsa tiloissa tai oman yliopistonsa muun opetuksen yhteydessä.

Jos ulkomainen korkeakoulu antaa opetuspalvelua Suomessa, luonnollisesti opetuksessa ja siihen liittyvän oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteuttamisessa noudatetaan Suomen lainsäädäntöä. Koska osa oikeusturvan toteuttamisesta perustuu yliopistojen sisäisiin tutkintosääntöihin, tulisi hankinnan tekevän yliopiston (ja ammattikorkeakoulun) huolehtia siitä, että opetuspalvelua tuottavan ulkomaalaisen korkeakoulun opiskelijoiden oikeusturvaa koskevat säännökset ja määräykset vastaavat Suomessa taattua oikeusturvaa ja toiminta vastaa hyvän hallinnon vaatimuksia. Niin ikään palvelua tuottavan ulkomaisen korkeakoulun tutkintosäännön on vastattava oikeusturvan ja hyvän hallinnon asettamia vaatimuksia. Jos opetusta annettaisiin ulkomailla esimerkiksi etäyhteyden välityksellä ja opintosuoritusten arvostelu tapahtuisi ulkomailla, voi järjestely pitää jonkinlaisia riskejä siitä, että opetuspalvelua tarjoavan korkeakoulun opetukseen liittyvät oikeusturvamenettelyt eivät vastaa Suomen lainsäädännössä säädettyjä vaatimuksia sekä hankkivan yliopiston oikeusturvaa koskevia määräyksiä. Tältä osin onkin otettava huomioon, että yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin tehtävät muutokset eivät mahdollista rajoittamattomasti hankintojen toteuttamista ulkomaisilta korkeakouluilta. Hankintojen toteuttamisessa on huomioitava oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutuminen opetuspalveluiden tuottamisessa ottaen huomioon perustuslain 124 §:ssä ja 21 §:ssä säädetyt vaatimukset. Myös opiskelijalle on oltava selvää, mihin sääntelyyn hänen oikeusturvansa ja muut oikeudet perustuvat, kun hän osallistuu opetuspalveluna tuotettavaan opetukseen ulkomaisen korkeakoulun tuottamana.

Nähdäkseni, jotta ulkomaalaiselta korkeakoululta voitaisiin hankkia palveluita perustuslain 124 §:ssä ja erityisesti perustuslain 21 §:ssä säädetyt vaatimukset huomioon ottaen, voisi olla paikallaan selvyyden vuoksi harkita, että yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin kirjattaisiin vaatimus siitä, että

ulkomaisilta korkeakouluilta hankittaessa opetuspalveluita, hankkivan korkeakoulun on huolehdittava oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteuttamisesta muun muassa hallinnon yleislakien noudattamisesta. Ehdotettujen säännösten tarkentaminen ei olisi ehdottoman välttämätöntä, koska koulutusvastuussa olevan yliopiston tai ammattikorkeakoulun on joka tapauksessa varmistettava sen lukuun toteutettavan opetuksen oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumisesta. Käytännössä tämä voi tapahtua hallintosopimuksella, jossa sovitaan niistä järjestelyistä, joilla oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutuminen voidaan varmistaa. Tältä osin on kuitenkin otettava huomioon, että ulkomailla toteutettava opetus tapahtuu asianomaisen valtion säädösten mukaisesti. Luonnollisesti hallintosopimuksessa ei voida sopia asioista, joita opetuspalvelua tuottava korkeakoulu ei voisi noudattaa. Tämä rajaakin suomalaisten yliopistojen ja korkeakoulujen mahdollisuuksia hankkia opetuspalveluita ulkomaalaisilta korkeakouluilta.

Koulutuksen siirto

Hallituksen esityksen mukaan yliopisto voisi koulutuksen lakkauttamisen yhteydessä sopia toisen yliopiston kanssa opiskelijoidensa siirtymisestä suorittamaan samaa tutkintoa tässä toisessa yliopistossa. Kullakin opiskelijalla olisi kuitenkin oikeus jäädä kolmen vuoden ajaksi koulutuksen lakkauttamisesta suorittamaan opiskeluoikeutensa mukaisia tutkinto-opintoja siihen yliopistoon, jonka koulutus lakkautetaan. Säännös ei estäisi korkeakoulua päättämään pidempää siirtymäaikaa. Toisaalta opiskelijoiden nopeampi, vapaaehtoisuuteen perustuva siirtyminen olisi myös mahdollista. Opiskelijat voisivat siten siirtyä jo kolmen vuoden siirtymäajan kuluessa järjestelyyn osallistuvien yliopistojen mahdollistamalla tavalla. Siirtymäajan päättyessä myös koulutuksen lakkauttaneessa korkeakoulussa vielä opiskelevien opiskeluoikeus siirtyisi vastaanottavaan korkeakouluun ilman opiskelijan erillistä suostumusta. Vastaava säännösehdotus sisältyy ammattikorkeakoululain muutosehdotukseen.

Uusi säännös on merkityksellinen perustuslain 16.2 §:n ja 21 §:n kannalta katsottuna. Perustuslakivaliokunta on pitänyt koulutuksen lakkauttamista koskevia järjestelyjä perustuslain 16.2 §:n kannalta merkityksellisinä. Tästä syystä on ollut muun muassa tärkeää, että opiskelijoiden asema turvataan siirtymäsäännöksen mukaisella määräaikaisella toimiluvalla ja mahdollisuudella suorittaa opintonsa loppuun toisessa ammattikorkeakoulussa (PeVL 9/2013 vp). Opiskeluoikeuden menettämistä koskevan sääntelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta on korostanut suhteellisuusperiaatteen tärkeyttä opiskelijan opinto-oikeudessa tapahtuvissa muutoksissa (PeVL 19/2004 vp). Yliopistot ja ammattikorkeakoulut järjestelevät tyypillisesti koulutuksia rationaalisemmiksi erilaisten hallinnollisten uudistusten yhteydessä, jolloin myös koulutuksia voidaan lakkauttaa. Opiskelijoille on kuitenkin turvattava mahdollisuus suorittaa opinto-oikeuden mukaiset opinnot loppuun yliopistossa tai ammattikorkeakoulussa perustuslain 16.2 §:n toteutumisen varmistamiseksi ja

ottaen huomioon perustuslain 21 §:stä johtuvat hyvän hallinnon takeet. Uudistus turvaa opiskelijan mahdollisuuden suorittaa opintonsa loppuun toisessa vastaavaa opetusta antavassa yliopistossa tai korkeakoulussa. Sääntelyn muutosta voidaan pitää ainakin osittain opiskelijoiden 16.2 §:n mukaisten oikeuksien edistämisenä. Kuitenkin säännösehdotusta voidaan pitää eräiltä osin ongelmallisena perustuslain 21 §:n kanssa. Ehdotuksen mukaan siirtymäajan päättyessä koulutuksen lakkauttaneessa korkeakoulussa vielä opiskelevien opiskeluoikeus siirtyisi vastaanottavaan korkeakouluun ilman opiskelijan erillistä suostumusta. Opiskeluoikeuden siirtyminen toiseen korkeakouluun tarkoittaa opiskelijan oikeuksiin puuttumista yliopiston tai ammattikorkeakoulun päätöksellä. Perustuslain 21 §:ään kuuluu, että jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännösehdotuksesta ei ilmene, että opiskelijalla olisi opiskeluoikeuden siirtoon liittyvää oikeutta saattaa siirtoa koskeva päätös muutoksenhaun kohteeksi. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan siirto voidaan tehdä ilman opiskelijan erillistä suostumusta, joka viittaa julkisen vallan käyttöön ja tähän liittyen yksipuoliseen päätöksentekoon, joka vaikuttaa opiskelijan oikeuksiin. Tältä osin *säännösehdotukset (YOL 7 b § ja AMKL 8 b §) voivat olla ongelmallisia perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimuksiin nähden. Tästä syystä säännöksiä tulisi tarkentaa opiskelijan oikeusturvan varmistamiseksi.* Nähdäkseni on syytä korostaa, että yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tulee noudattaa itsestään selvästi suhteellisuusperiaatetta siten, että opiskelupaikan vaihdos ei saisi aiheuttaa opiskelijalle kohtuuttomia kustannuksia tai muuta olennaista haittaa opintojen jatkamiselle toisessa yliopistossa (ammattikorkeakoulussa) toisella paikkakunnalla mahdollisesti erilaisella opetussuunnitelmalla. Koulutuksen lakkauttavan yliopiston tai ammattikorkeakoulun pitäisi myös tarvittaessa tarjota opetustarjonnastaan vastaavaa opiskelumahdollisuutta, jos siirtyminen osoittautuisi kohtuuttomaksi.

6.9.2017

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori
Itä-Suomen yliopisto