Juha Lavapuro 13.10.2017
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 73/2017 vp eduskunnalle laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaanpanosta.

Lausuntopyynnössä on pyydetty arvioita yksinomaan 3. lakiehdotuksen 3 §:n suhteesta perustuslakiin. Kyseisen säännöksen mukaan yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsevat Tampereen uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen siten, että se voi aloittaa toimintansa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2018. Yhdistyvien yliopistojen hallitukset päättävät uuden yliopiston hallituksen toimikaudesta. Vähintään kahden hallituksen jäsenen toimikauden on päätyttävä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2019 ja kahden viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2020.

Lausuntopyynnössä kiinnitetään vielä erikseen huomiota hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden viittaukseen, jonka mukaan ”[p]erustuslakivaliokunta ei ole yliopistolakiuudistusta käsitellessään vaatinut muutoksia Aalto-yliopiston perustamisessa noudatettuun hallituksen valintamenettelyyn (laki yliopistolain voimaanpanosta 559/2009, 7 §). Sitä on siten pidettävä lähtökohtaisesti sallittuna” (HE s. 64). Viitattu säännös on kuitenkin osin muotoiltu vasta sivistysvaliokunnan mietinnössä.

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Yliopistojen itsehallinto ja yliopistoyhteisön oikeus päättää omasta hallinnostaan

Lausuntopyynnössä tarkoitettu 3 lakiehdotuksen 3 §:n säännös Tampereen uuden yliopiston hallituksen valintamenettelystä merkitsee asiallisesti ottaen sitä, että uuden yliopiston muodostamisvaiheessa yliopistoyhteisö ei osallistuisi voimassa olevan yliopistolain 24 §:ssä säädetyllä tavalla yliopiston hallituksen nimittämiseen. Sen sijaan hallitus muodostettaisiin hallituksen itsetäydennykseen rinnastuvalla menettelyllä yhdistyvien yliopistojen hallitusten päätöksellä. Lisäksi toisin kuin yliopistolain 26 §:n 1 momentissa säädetään, uuden yliopiston hallituksen toimikaudesta ei päättäisi yliopistoyhteisöä edustava monijäseninen hallintoelin, vaan tältäkin osin päätöksentekovalta kuuluisi yhdistyvien yliopistojen hallituksille.

Näin muodostettu hallitus jatkaisi toimintaansa varsin pitkään. Ehdotetun 3 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan vähintään kahden hallituksen jäsenen toimikauden on päätyttävä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2019 ja kahden viimeistään 31 päivänä

joulukuuta 2020. Toisin sanoen vasta vuonna 2021 Tampereen uudessa yliopistossa toimisi hallitus, jonka enemmistö olisi yliopistoyhteisön valitsema. Järjestelyllä pyritään hallituksen esityksen mukaan turvaamaan sekä hallituksen toiminnan jatkuminen asteittaisen uudistumisen avulla että uuden yliopiston monijäsenisen toimielimen mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon perustamisvaiheen jälkeen.

Kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti siitä,

> 1) onko ehdotettu hallituksen muodostamista koskeva järjestely yhteensopiva perustuslain 123 §:ssä tarkoitetun ylipistojen itsehallinnon kanssa, ja
>
> 2) voidaanko ehdotettu järjestely hyväksyä siihen mahdollisesti liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista ongelmista huolimatta uuden yliopiston muodostamiseen liittyvänä siirtymävaiheen järjestelynä.

Ennen kysymysten varsinaista arviointia on mielestäni syytä kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että sihteeristön lausuntopyynnössä oleva kuvaus Aalto-yliopiston perustamisessa noudatetun valintamenettelyn säätämishistoriasta pitää paikkaansa. Nyt käsiteltävänä olevaa 3 lakiehdotuksen 3 §:n säännökseen rinnastuva säännös otettiin nykyisen yliopistolain voimaanpanolakiin vasta mietintövaliokunnassa (ks. SiVM 5/2009 vp, s. 18/II.) Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitetään tältä osin toisin sanoen vähintäänkin harhaanjohtava kuvaus perustuslakivaliokunnan aiemmasta kannasta suhteessa nyt ehdotettuun hallituksen itsetäydennyssääntelyyn. Valiokunta ei yliopistolakia käsitellessään vaatinut sääntelyyn muutoksia, mutta tämä ei johtunut suinkaan siitä, että sääntelyä olisi pitänyt lähtökohtaisesti sallittuna, vaan yksinkertaisesti siitä, ettei ehdotus tullut missään vaiheessa valiokunnan arvioitavaksi. Tämä jätetään kuitenkin kertomatta.

Pidän varsinkin hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluiden puutteellisuutta tässä suhteessa hyvin huolestuttavina. Hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on voitava luottaa edes siihen, ettei säätämisjärjestysperusteluissa esitetä virheellisiä, harhaanjohtavia tahi valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta olennaisen puutteellisia kuvauksia hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisesta hyväksyttävyydestä ja tämän hyväksyttävyyden kannalta keskeisestä perustuslakivaliokunnan käytännöstä.

Mitä tulee edellä viitattuihin kahteen valtiosääntöoikeudelliseen kysymykseen, totean jo nyt vastaavani molempiin kysymyksiin kieltävästi. Käsitykseni mukaan 3. lakiehdotuksen 3 §:n muuttaminen on edellytys lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustettavan Tampereen yliopiston hallituksen valinta osoitettava perustettavan Tampereen yliopiston yliopistoyhteisölle. Perustelen kantaani seuraavasti.

Yliopistoyhteisön oikeus päättää hallinnostaan

Perustuslain 123 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslain esitöissä itsehallinnon todetaan tarkoittavan ennen

muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset. (HE 1/1998 vp). Samoin esitöissä viitataan siihen, että yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös perustuslain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on yliopistolakia säädettäessä edelleen korostanut, että perustuslaissa suojattu yliopistojen itsehallinto sisältää tällaisen tieteellisen autonomian ohella myös taloudellis-hallinnollisen puolen (PeVL 11/2009 vp).

Yliopistojen itsehallintoon onkin jo vanhastaan katsottu kuuluvan varsinkin sen, että yliopiston *hallituksen jäsenten valitseminen on yliopiston omien toimielinten ja sitä kautta yliopistoon kuuluvien asia*. (PeVL 3/1997 vp, s. 2, PeVL 19/2004 vp, PeVL 11/2009 vp). Lailla voidaan toisin sanoen ”järjestää yliopiston hallituksen valintaa, kunhan siinä ei puututa yliopistoyhteisön oikeuteen itse valita yliopistoa johtava hallitus.” (PeVL 11/2009 vp). Tällaisia yliopistoyhteisöä edustavia elimiä ovat yliopistolain 22 §:ssä tarkoitettu julkisoikeudellisten yliopistojen yliopistokollegio sekä yliopistolain 26 §:ssä tarkoitettu säätiöyliopiston yhteinen monijäseninen toimielin.

Yliopiston itsehallintoa koskevia valtiosääntöoikeudellisia vaatimuksia sovelletaan yliopistoihin sekä silloin, kun ne toimivat julkisoikeudellisina yliopistoina että silloin, kun ne toimivat säätiön muodossa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä vaatimusta hyvin ehdottomana. Valiokunta on pitänyt tavallisen lain säätämisjärjestyksen edellytyksenä sitä, että hallituksen kokoonpanosta ja valinnasta säädetään tavalla, joka asiallisesti turvaa yliopiston itsehallinnon myös silloin, kun se toimii säätiön muodossa (PeVL 11/2009 vp). Tämä edellytti valiokunnan käsityksen mukaan sitä, että kaikkien yliopistoon kuuluvien ryhmien jäsenet ovat kelpoisia hallituksen jäseniksi ja että hallituksen kokoonpano määräytyy yliopistoyhteisön itsensä päätöksin ja vastaavia periaatteita noudattaen kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa. (PeVL 11/2009 vp, s. 4/II):

Sama kanta esitettiin myös erityisesti säätiöyliopistoja koskevassa lausunnossa PeVL 18/2009 vp. Samalla valiokunta korosti perustuslaissa taatun itsehallinnon edellyttävän, että säätiöyliopiston yliopistoyhteisö saa valita hallituksen enemmistön yliopiston sisäisistä ryhmistä.

> ”Aiemmassa lausunnossaan valiokunta piti tavallisen lain säätämisjärjestyksen 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.” (ks. PeVL 18/2009 vp, s. 2-3)

Valiokunnan kanta yliopiston hallituksen valinnassa noudatettavista vähimmäisvaatimuksista on muotoiltavissa edellä esitetyn perusteella hyvin yksiselitteiseksi. Yliopistoja koskevassa lainsäädännössä on taattava, että yliopistoyhteisö

- saa itse valita yliopiston hallituksen.
- saa valita hallituksen enemmistön yliopiston sisäisistä ryhmistä.

Nämä vaatimukset koskevat sekä julkisoikeudellisia yliopistoja että säätiöyliopistoja. Vaatimusten kanssa ristiriidassa olevat ehdotukset ovat olleet esteenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Yliopistoille perustuslain 123 §:ssä taattu itsehallinto rajoittaa myös lainsäätäjän mahdollisuutta säätää yliopistojen hallitusten *toimikaudesta*. Tältä osin valiokunta totesi yliopistolakia säädettäessä seuraavasti:

> ”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 säätämisjärjestyksessä.” (PeVL 18/2009 vp)

Katson edellä esitetyllä perusteella, että Tampereen yliopiston hallituksen valintaa koskevan 3. lakiehdotuksen 3 §:n säännöksen olevan vastoin perustuslain 123 §:ssä taattua yliopistojen itsehallintoa. Tämä johtuu siitä, että ehdotettu säännös

> 1) osoittaa yliopiston hallituksen kokoonpanoa koskevan päätöksentekovallan yliopistoyhteisön sijaan yhdistyvien yliopistojen hallituksille,
> 2) osoittaa hallituksen toimikautta koskevan päätöksentekoavallan yliopistoyhteisön sijaan yhdistyvien yliopistojen hallitukselle,
> 3) ei takaa, että yliopistoyhteisöllä on mahdollisuus valita yliopiston hallituksen enemmistöä yliopiston sisäisistä ryhmistä.

Merkitystä asiassa ei ole sillä, että kysymys on säätiöyliopistoa koskevasta sääntelystä, koska perustuslakivaliokunnan yksiselitteisen kannan mukaan säätiöyliopistoon noudatetaan itsehallinnon osalta samoja vaatimuksia kuin julkisoikeudelliseen yliopistoon.

Kysymys perustamisvaiheen sääntelystä

Tarkastelen lopuksi vielä kysymystä siitä, voidaanko ehdotettu sääntely kuitenkin hyväksyä uuden yliopiston siirtymävaiheen järjestelynä. Ehdotusta on tältä osin perusteltu sillä, että järjestelyllä pyritään turvaamaan sekä hallituksen toiminnan jatkuminen asteittaisen uudistumisen avulla että uuden yliopiston monijäsenisen toimielimen mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon perustamisvaiheen jälkeen.

Käsitykseni mukaan ehdotus merkitsee kuitenkin tätä tarkoitusta silmällä pitäenkin selvästi liian pitkälle menevää puuttumista yliopistojen itsehallintoon Siirtymävaiheen ei

vielä sinällään voi katsoa oikeuttavan poikkeamaan niistä vaatimuksista, joita perustuslain 123 §:ssä turvattu yliopistojen itsehallinto ja siihen kiinteästi kytkeytyvä perustuslain 16 §:n 3 momentin mukainen tieteen vapaus asettavat. (ks myös PeVL 26/2017 vp ja siinä siirtymävaiheen sääntelystä todettu)

Siltä osin kuin uuden yliopiston perustamisen ja järjestäytymisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän sellaisia väliaikaisia järjestelyjä, jotka poikkeavat edellä mainituista perustuslakivaliokunnan esittämistä vaatimuksista, tällaiset poikkeukset tulee rajoittaa siihen, mitä pidetään yliopiston toiminnan ja siten perustuslaissa turvatun tieteen vapauden kannalta siirtymävaiheessa ehdottoman välttämättömänä.

Jos uuden yliopiston toimintaa ei ole mahdollista käynnistää tavalla, jossa uuden yliopiston yliopistoyhteisö päättäisi yliopiston hallituksesta ja sen toimikaudesta, valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä voitaisiin käsitykseni mukaan pitää järjestelyä, jossa siirtymäkauden väliaikainen hallitus muodostettaisiin yhdistyvien yliopistojen hallituksista. Tällöinkin olisi varmistettava, että enemmistö uuden yliopiston hallituksesta edustaisi yliopiston sisäisiä ryhmiä.

Samalla väliaikaisen hallituksen toimikausi olisi rajattava siten, että sen toiminta jatkuisi vain siihen saakka kunnes uuden yliopiston yliopistoyhteisöä edustava toimielin on järjestäytynyt ja nimittänyt uuden hallituksen.

Juha Lavapuro
professori