Teuvo Pohjolainen
13.10.2017

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

Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 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.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan siihen, että perustuslakivaliokunta ei ole yliopistolakiuudistusta vuonna 2009 käsitellessään vaatinut muutoksia Aalto-yliopiston perustamisessa noudatettuun nyt esitetyn kaltaiseen hallituksen valintamenettelyyn (L yliopistolain voimaanpanosta 559/2009). Näin ollen hallituksen esityksen mukaan se olisi perustuslain kannalta lähtökohtaisesti sallittu.

Kun Aalto-yliopiston ensimmäisen hallituksen valintamenettely on osin muotoiltu vasta sivistysvaliokunnan mietinnössä, eikä siten sellaisenaan ole ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana, perustuslakivaliokunta pyytää arvioita 3. lakiehdotuksen 3 §:n suhteesta perustuslakiin.

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). Perustuslain esitöissä on lausuttu lisäksi:

> ”Ehdotetun säännöksen mukaan yliopistojen itsehallinnosta säädetään tarkemmin lailla. Itsehallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset, kuten perustuslakivaliokunta on nykyisen hallitusmuodon 77 S:n 1 momenttia koskevassa tulkintakäytännössä vakiintuneesti katsonut (PeVL 13/1985 vp ja 1/1990 VP).
> Lailla säätämisen vaatimuksen kohdalla tulkinnan lähtökohtana olisi pidettävä perustuslakivaliokunnan tulkintakannanottoja nykyisen hallitusmuodon 77 S:n 2 momentin säännöksestä, jonka mukaan "uusia säännöksiä yliopiston järjestysmuodon perusteista annetaan lailla". Lailla olisi siten säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin sekä yliopistojen kielisuhteista (PeVL 3/1997 VP). Yliopistojen hallinnon, organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla. Yliopistolaki täyttää perustuslaissa säädettäväksi ehdotetun vaatimuksen yliopistojen itsehallintoa koskevien tarkempien säännösten antamisesta lailla.”

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 vp) 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.

Kun HE 7/2009 vp yliopistolain uudistamisesta oli ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunnan käsittelyssä, valiokunta erityisesti tarkasteli tapaa, jolla säätiöyliopistojen hallinto ehdotettiin järjestettäväksi. Tuolloin valiokunta totesi mm:

> ”Perustuslaista ei sinänsä johdu kieltoa sille, että ylintä tieteellistä tai taiteellista tutkimusta harjoittavat ja siihen perustuvaa opetusta antavat laitokset eivät voisi olla yksityisoikeudelliseen muotoon rakennettuja. Sikäli kuin tällaisia laitoksia pidetään yliopistoina, niiden tulee kuitenkin toiminnassaan pystyä tarjoamaan takeet perustuslain 16 §:n 3 momentin täyttämisestä ja olla hallinnollisesti niin järjestettyjä, että tiede- ja tutkimusyhteisön itsehallinto tulee niissä turvatuksi perustuslain 123 §:ssä tarkoitetulla tavalla "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään". …
> Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, tulee myös hallituksen kokoonpanosta ja valinnasta säätää tavalla, joka asiallisesti turvaa yliopiston itsehallinnon myös silloin, kun se toimii säätiön muodossa. Tämä edellyttää sitä, että kaikkien yliopistoon kuuluvien, 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* (kurs. tässä). Ottaen huomioon säätiöyliopistojen erityinen rakenne ja organisoitumismuoto valiokunta ei kuitenkaan näe perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvaa estettä sille, että säätiöyliopiston säädekirjan allekirjoittaneille yksityisille tahoille turvataan lailla tietty vähemmistöedustus hallituksessa, esimerkiksi kaksi paikkaa seitsemästä. Tällöinkin näiden hallituksen jäsenten tulee olla yliopistoyhteisön aidosti valittavissa. Yksityisten tahojen asetettavien ehdokkaiden nimeämismenettelystä ja heille mahdollisesti asetettavista kelpoisuusvaatimuksista voidaan määrätä tarkemmin säätiön säännöissä.”

Kun yliopistouudistus toteutettiin vuonna 2009 hyväksytyllä lailla, oli välttämätöntä antaa lain tasolla myös säännökset muutosvaiheen järjestelyistä. Erityisen tärkeää tämä oli yhdistyvien yliopistojen osalta. Asiasta ehdotettiin säädettäväksi yliopistolain voimaanpanolaissa, joka oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana yhdessä yliopistolakiehdotuksen kanssa (HE 7/2009 vp). Voimaanpanolain 5 §:ssä ehdotettiin säädettäväksi seuraavaa:

> ”Yliopiston järjestäytyminen julkisoikeudelliseksi laitokseksi
>
> Uuden yliopistolain mukaisena julkisoikeudellisena yliopistona toimimaan siirtyvän vanhan yliopiston tulee järjestää hallinto- ja muut tukipalvelut niin, että se voi järjestäytyä ja aloittaa

kokonaisuudessaan toimintansa uuden yliopistolain mukaisena yliopistona mainitun lain tullessa voimaan. Yhdistyvät yliopistot vastaavat yhdessä yhteisten toimintojen järjestämisestä.

Julkisoikeudellisena yliopistona toimimaan siirtyvän vanhan yliopiston hallitus päättää yliopiston uuden yliopistolain 22 §:ssä tarkoitetun yliopistokollegion jäsenten lukumäärästä kunnes uuden yliopiston johtosääntö on vahvistettu. Julkisoikeudellisena yliopistona toimimaan siirtyvän vanhan yliopiston hallitus valitsee uuden yliopiston yliopistokollegion ensimmäisen kerran noudattaen, mitä uuden yliopistolain 22 §:n 1 momentissa säädetään. Yliopistokollegion jäsenille ei kuitenkaan valita varajäseniä. Yliopistokollegio valitsee ensimmäisen uuden yliopiston hallituksen uuden yliopistolain 15 §:n 2 momentissa tarkoitetut jäsenet samassa suhteessa kuin ne ovat edustettuina vanhan yliopiston hallituksessa.

Helsingin yliopiston ensimmäinen yliopistokollegio valitaan noudattaen eri ryhmien keskinäisen suhteellisuuden osalta vastaavasti, mitä uuden yliopistolain voimaantullessa oli säädetty Helsingin yliopiston vaalikollegiossa.

Yhdistyvät yliopistot sopivat uuden yliopiston yliopistokollegion jäsenten lukumäärästä sekä eri yliopistoyhteisön ryhmiä edustavien jäsenten keskinäisestä suhteesta siihen saakka kunnes uuden yliopiston johtosääntö on vahvistettu. Yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsevat uuden yliopiston yliopistokollegion jäsenet sopimallaan tavalla vanhojen yliopistojen yliopistoyhteisön ryhmistä.

Edellä 2—4 momentin mukaisesti valitun yliopistokollegion tulee valita uuden yliopiston hallitus ja hallituksen tulee valita yliopiston rehtorit noudattaen mitä uudessa yliopistolaissa säädetään. Näin valitut toimielimet voivat tehdä päätöksiä, sitoumuksia ja oikeustoimia uuden yliopiston lukuun.

Perustuslakivaliokunta katsoi tuolloin, että valtiosäännön kannalta ei ollut ongelmallista, että yliopiston hallitus valitsisi uuden yliopiston yliopistokollegion, joka puolestaan valitsisi uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen. Yhdistyvien yliopistojen osalta voimaanpanolaki edellytti, että yhdistyvät yliopistot sopivat uuden yliopiston kollegion jäsenmäärästä ja eri yliopistoryhmiä edustavien jäsenten keskinäisestä suhteesta (tarkoitti lukumääriä) kunnes uuden yliopiston johtosääntö olisi vahvistettu. Yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsivat uuden yliopiston yliopistokollegion jäsenet sopimallaan tavalla.

Säätiöyliopistoksi muodostettavien Aalto-yliopiston ja Tampereen teknillisen yliopiston osalta siirtymäajan hallinnon järjestäminen oli ehdotettu säädettäväksi hyvin väljästi (ehdotettu 7 §):

Yliopistotoiminnan järjestäytyminen säätiössä

Helsingin kauppakorkeakoulun, Taideteollisen korkeakoulun ja Teknillisen korkeakoulun toimielinten tulee yhteistyössä Aaltokorkeakoulusäätiön kanssa huolehtia Aaltoyliopiston järjestäytymisestä 1 päivään tammikuuta 2010 mennessä sekä yliopistojen yhteisten toimintojen järjestämisestä.

> Tampereen teknillinen yliopisto on velvollinen yhteistyössä TTY-säätiön kanssa järjestämään uudelle yliopistolle hallinto- ja muita tukipalveluja, jotta uusi yliopisto voi järjestäytyä kokonaisuudessaan 1 päivään tammikuuta 2010 mennessä.

Kun perustuslakivaliokunta lausunnossaan 7/2009 vp oli katsonut, ettei mm. alun perin ehdotettu säätiöyliopiston hallitus täyttänyt perustuslain edellyttämiä yliopiston itsehallinnolle asetettavia vaatimuksia, sivistysvaliokunta korjasi ehdotusta yliopistolain osalta. Korjattu ehdotus oli perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 18/2009), jolloin valiokunta esitti vielä vähäisempiä täsmennysehdotuksia yliopistolakiin säätiöyliopistojen hallinnon osalta.

Sivistysvaliokunta katsoi perustuslakivaliokunnan lausuntoon 11/2009 vp viitaten tarpeelliseksi muuttaa myös yliopistolain voimaanpanolakiehdotusta säätiöyliopistojen hallinnon järjestämisen osalta siirtymävaiheessa. Tuolloin lakiehdotuksen asianomaista säännöstä (7 §) täsmennettiin ja täydennettiin:

> *7 §. Yliopistotoiminnan järjestäytyminen säätiöyliopistossa.* Esityksen 1. lakiehdotuksen 23 §:n muutoksiin viitaten valiokunta ehdottaa lisättäväksi 1 momentin loppuun valtuutuksen yhdistyvien yliopistojen hallituksille valita Aalto-yliopiston ensimmäinen hallitus.
>
> Samoin perustein valiokunta ehdottaa lisättäväksi 2 momentin loppuun valtuutuksen Tampereen teknillisen yliopiston hallitukselle valita uuden yliopiston ensimmäinen hallitus.
>
> Valiokunta esittää myös täsmennettäväksi pykälän otsikkoa vastaamaan paremmin pykälän sisältöä eli toiminnan järjestäytymistä säätiöyliopistossa.

Tämä versio ei ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

3 Käsitykseni HE 73/2017 vp 3. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin suhteesta perustuslain vaatimuksiin

Lähtökohtaisesti on selvää, että uusien yliopistojen perustamisessa, vaikkapa vain vanhoja yliopistoja yhdistämällä, on tärkeää, että yliopistossa on heti sen toiminnan käynnistyessä valmiina keskeiset hallintoelimet, erityisesti hallitus ja sen valitsema rehtori. Ilman näitä yliopisto ei voi toimia. Tämä edellyttää jonkinlaista lakiin perustuvaa siirtymäkauden järjestelyä.

Kuten edeltä käy ilmi, nyt ehdotettu menettely Tampereen yliopiston siirtymäkauden hallituksen muodostamisesta nojaa samaan menettelyyn, jota noudatettiin sekä Aalto-

yliopiston että Tampereen teknillisen yliopiston säätiöyliopistona käynnistämisen yhteydessä. Tuo menettely poikkesi julkisoikeudellisten yliopistojen vastaavasta menettelystä.

Pelkistäen ero oli seuraava: julkisoikeudellisissa yliopistoissa yliopistojen hallitus valitsi yliopistokollegion jäsenet, jotka sitten valitsivat uuden yliopiston hallituksen. Säätiöyliopistoissa puolestaan valtuutettiin yliopistojen hallitus suoraan valitsemaan uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen.

> *En näe menettelyjen erossa sellaista, joka johtaisi ristiriitaan perustuslain takaaman yliopiston itsehallinnon kanssa. Molemmissa tapauksissa yliopiston omat – yliopistoyhteisön itsensä asettamat - elimet tekevät valinnat, jotka johtavat uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen asettamiseen. Pysyvänä järjestelynä sellainen menettely, jossa vanha hallitus voi asettaa uuden hallituksen voisi olla ongelmallinen, koska yliopiston jäsenten – henkilöstön ja opiskelijoiden – vaikutusmahdollisuus yliopiston hallituksen asettamiseen jäisi verraten etäiseksi, eikä siten olisi hyvin sopusoinnussa yliopiston itsehallintoperiaatteen kanssa. Siirtymäkauden järjestelynä en pidä menettelyä ongelmallisena.*

Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta lausui vuonna 2009 yliopistolakiehdotusta käsitellessään seuraavasti (PeVL 11/2009 vp): ”Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, tulee myös hallituksen kokoonpanosta ja valinnasta säätää tavalla, joka asiallisesti turvaa yliopiston itsehallinnon myös silloin, kun se toimii säätiön muodossa. Tämä edellyttää sitä, että kaikkien yliopistoon kuuluvien, 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*” (kurs. tässä). Tämä lausuma ei kuitenkaan viitannut siirtymäkauden järjestelyihin, vaan hallituksen tavanomaiseen muodostamiseen.

> *Nyt hallituksen esityksessä esitetyn – ja Aalto-yliopiston ja Tampereen teknillisen yliopiston perustamisen yhteydessä noudatetun – menettelyn vaihtoehtona, jota perustuslakivaliokunta ei pitänyt ongelmallisena, olisi se, että Tampereen yliopiston ja Tampereen teknillisen yliopiston hallitukset valitsisivat uuden yliopiston yliopistokollegion, joka sitten valitsisi uuden yliopiston hallituksen. Käsittääkseni tämä ei olisi sillä tavalla olennaisesti yliopiston itsehallintoa paremmin turvaava, että ylimääräinen mutka uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen asettamisessa olisi perusteltu. Käsittääkseni perustuslain 123 § ei sitä siis*

edellytä. Siirtymäkauden hallituksen valinnassa on kuitenkin perusteltua ottaa huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 18/2009 vp) sanottu:

”(M)ikään lainsäätäjän valitsema sääntelyvaihtoehto ei saa johtaa siihen, että yliopistoyhteisö ei voi valita hallituksen enemmistöä yliopiston sisäisistä ryhmistä. Säätiöyliopistojen erityiseen rakenteeseen ja organisoitumismuotoon viitaten valiokunta ei kuitenkaan nähnyt perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvaa estettä sille, että säätiön perustaneille tahoille jo lailla turvataan tietty vähemmistöedustus hallituksessa, esimerkiksi kaksi paikkaa seitsemästä. Näidenkin hallituksen jäsenten tuli kuitenkin olla yliopistoyhteisön aidosti valittavissa. Yksityisten tahojen asetettavien ehdokkaiden nimeämismenettelystä ja heille mahdollisesti asetettavista kelpoisuusvaatimuksista voidaan määrätä tarkemmin säätiön säännöissä.

Ehdotettu sääntely täyttää hallituksen kokoonpanon osalta yliopiston itsehallinnosta johtuvat minimivaatimukset. Valiokunta toteaa, että 23 §:n 3 momentin toisessa virkkeessä asetetaan hallituksen kokoonpanoa koskeva yleinen tavoite eikä sillä suljeta pois yliopistoyhteisön minkään sisäisen ryhmän osallistumista hallitukseen. Sen sijaan kokoonpanon määräytymisen sääntely pykälän *4 momentissa* on puutteellista, koska se ei sanamuotonsa mukaan turvaa valiokunnan edellyttämää yliopistoyhteisön aitoa mahdollisuutta valita, keitä yhteisön ulkopuolisia henkilöitä säätiöyliopiston hallitukseen tulee. Tavallisen lainsäätämisjärjestyksen edellytyksenä on säännöksen muuttaminen niin, että ulkopuolisten on asetettava heidän ehdotuksestaan täytettäviin paikkoihin nähden vähintään kaksinkertainen määrä ehdokkaita. Toisena vaihtoehtona on yliopiston ulkopuolisten jäsenten valintamenettelyn muuttaminen niin, että yliopiston monijäseninen hallintoelin ennen valintaa varaa säätiön perustajille tilaisuuden tulla kuulluksi sen mielestä kyseeseen tulevista ehdokkaista.”