Olli Mäenpää

25.10.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamisesta sekä laiksi yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaanpanosta (HE 73/2017 vp)

3. lakiehdotuksen 3 §

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 ”[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.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviotani 3. lakiehdotuksen 3 §:n suhteesta perustuslakiin.

Yliopistolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan lähtökohtana oli, että ainoastaan säätiöyliopiston akateemisesta hallinnosta olisi säädetty yliopistolaissa. Sen sijaan muilta osin säätiöyliopistojen hallinnosta olisi määrätty aikaisemman säätiölain (1930) mukaisesti niiden säännöissä (HE 7/2009 vp, s. 52). Tämän lähtökohdan mukaan päätösvalta säätiöyliopiston asioissa olisi yleensä kuulunut säätiölain ja säätiön sääntöjen mukaisille säätiöyliopiston toimielimille. Ainoastaan monijäseninen hallintoelin olisi toiminut yliopistolain mukaisena yliopiston toimielimenä, jolle olisivat kuuluneet yliopiston akateemiseen itsehallintoon kuuluvat asiat (HE 7/2009 vp, s. 32).

Perustuslakivaliokunta päätyi kuitenkin hallituksen esitystä koskevassa arvioinnissaan siihen, että esityksen sisältämä lähtökohta ei ollut perustuslain mukainen erityisesti siksi, että yliopistolakia koskeva lakiehdotus ei sisältänyt riittävän täsmällisiä laintasoisia säännöksiä siitä, miten yliopistojen itsehallinto turvataan säätiöyliopistossa. Myös säätiön sääntöihin perustuva säätiöyliopiston hallituksen jäsenten nimitysmenettely arvioitiin perustuslain vastaiseksi, koska hallituksen kokoonpano ei esityksen mukaan määräytynyt yliopistoyhteisön itsensä päätöksin ja vastaavia periaatteita noudattaen kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa (PeVL 11/2009 vp, s. 4). Mikään lainsäätäjän valitsema sääntelyvaihtoehto ei valiokunnan lausunnon mukaan saa myöskään johtaa siihen, että yliopistoyhteisö ei voi valita hallituksen enemmistöä yliopiston sisäisistä ryhmistä (PeVL 18/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta keskittyi arvioinnissaan yliopistolakia koskevaan lakiehdotukseen, ja voimaanpanolakiehdotusta arvioitiin vain joltain osin. Valiokunta ei muun muassa erikseen kiinnittänyt huomiota ehdotettuihin siirtymäjärjestelyihin.

Yliopistolain täsmentäminen etenkin edellä mainituilta osin oli perustuslakivaliokunnan lausuntojen mukaan edellytyksenä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämiselle. Täsmennyksiä yliopistolakia ja sen voimaanpanolakia koskeviin lakiehdotuksiin tehtiin sivistysvaliokunnan mietinnössä (SiVM 5/2009 vp), jonka sisältämät ehdotukset eduskunta hyväksyi.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella sivistysvaliokunta ehdotti mietinnössään säätiöyliopiston toimielimiä koskevaa sääntelyä muutettavaksi niin, että yliopistolain 23 §:ään otetaan säännös säätiöyliopiston toimielimistä. Tähän muutosehdotukseensa viitaten, mutta muutosehdotusta tarkemmin perustelematta, sivistysvaliokunta myös ehdotti lisättäväksi yliopistolain voimaanpanolain 7 §:n 1 momentin loppuun uuden säännöksen, jonka mukaan yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsevat Aalto-yliopiston ensimmäisen hallituksen.

Yliopistolain voimaanpanolain siirtymäsääntely liittyy tältä osin tilanteeseen, jossa Helsingin kauppakorkeakoulun, Taideteollisen korkeakoulun ja Teknillisen korkeakoulun (*yhdistyvät yliopistot*) toiminta, henkilöstö ja opiskelijat siirtyivät Aalto-yliopistoon 1.1.2010 alkaen.

Voimaanpanolain sisältämä sääntely on tältä osin jossain määrin sekavaa ja päällekkäistä. Voimaanpanolain 6 §:n 4 momentti sisältää seuraavansisältöisen säännöksen:

> ”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.”

Vaikka säännös koskee otsikkonsa mukaan yliopiston järjestäytymistä julkisoikeudelliseksi laitokseksi, on ilmeistä, että säännöksen tarkoituksena oli – myös esityksen perustelut huomioon ottaen – tulla sovellettavaksi kaikkiin vanhoihin yliopistoihin ja siis myös yhdistyviin yliopistoihin. Tämä käy varsin selvästi ilmi siitä, että säännös kohdistuu säännöstekstin mukaan myös yhdistyviin yliopistoihin. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 83) mukaan:

> ”Pykälässä säädettäisiin vanhoille yliopistoille velvollisuus tukea uusien yliopistojen järjestäytymistä. Vanhojen yliopistojen tulee luovuttaa hallinto- ja muita tukipalvelujaan uusien yliopistojen käyttöön, jotta toiminta voidaan säädettynä aikana siirtää joustavasti uusille yliopistoille. Koska siirtymäaika tulisi olemaan vain syksyn 2009 mittainen, tulisi vanhan yliopiston hallituksen valita ensimmäinen uuden yliopistolain mukainen yliopistokollegio. Yliopistokollegio valitsisi ensimmäiseen uuden yliopiston hallitukseen jäsenet yliopistoyhteisöstä siinä suhteessa kuin yliopistoyhteisön ryhmät ovat edustettuna vanhan yliopiston hallituksessa. Yhdistyvien yliopistojen osalta keskeistä järjestäytymisessä uuteen yliopistoon olisi se, että yhdistyvät yliopistot sopivat uuden yliopiston yliopistokollegion jäsenten lukumäärästä sekä eri yliopistoyhteisön ryhmiä edustavien jäsenten keskinäisestä suhteesta.”

Perustelujen mukaan siis kaikkien vanhojen yliopistojen hallitukset valitsevat yliopistokollegion (tai sitä vastaavan, yliopistoyhteisön ryhmiä välittömästi edustavan monijäsenisen toimielimen), joka valitsee uuden yliopiston hallitukseen jäsenet siinä suhteessa kuin yliopistoyhteisön ryhmät ovat edustettuna vanhan yliopiston hallituksessa. Koska myös yhdistyvät yliopistot olivat vanhoja yliopistoja, perustelut osoittivat menettelyn myös yhdistyvien yliopistojen hallitusta valittaessa.

Yliopistolain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan myös voimaanpanolain 7 §:n 1 momentti koski yhdistyviä yliopistoja, mutta säännös ei nimenomaisesti määritellyt yhdistyvien yliopistojen hallituksen valintaa. Tämän voitaneen katsoa johtuvan siitä, että yhdistyvien yliopistojen hallituksen valinta olisi hallituksen esityksen mukaan tarkoitettu tapahtuvan samaa valintamenettelyä noudattaen kuin muissakin vanhoissa yliopistoissa 6 §:n 4 momentin mukaisesti. Pykälän otsikointi on tosin tältä osin harhaanjohtava, millä tuskin on kuitenkaan sen soveltamisalan kannalta ratkaisevaa merkitystä, koska säännös kohdistuu sanamuotonsa mukaan myös yhdistyviin yliopistoihin.

Perustuslakivaliokunta ei lausunnoissaan nimenomaisesti arvioinut näitä yliopistolain voimaanpanolain 6 ja 7 §:n säännöksiä. Yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukainen yhdistyvien yliopistojen hallituksen valintamenettely siirtymävaiheessa olisi kuitenkin varsin todennäköisesti vastannut sitä perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan esittämää edellytystä, että myös säätiöyliopiston hallituksen kokoonpanon tulee määräytyä yliopistoyhteisön itsensä päätöksin ja vastaavia periaatteita noudattaen kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa. Sivistysvaliokunnan mietinnössään ehdottaman muutoksen ei sen sijaan voitane katsoa riittävästi vastaavan tätä perustuslakivaliokunnan esittämää edellytystä.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin tarkoituksena on nopeuttaa yhdistyvien yliopistojen hallituksen valintamenettelyä (s. 59):

> ”Pykälän 1 momentin mukaan yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsisivat Tampereen uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen ja päättäisivät sen toimikaudesta. Valinta olisi tehtävä siten, että hallitus voisi aloittaa toimintansa viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2018. Vähintään kahden hallituksen jäsenen toimikauden olisi päätyttävä viimeistään 31.12.2019 ja kahden 31.12.2020. Järjestelyllä pyritään turvaamaan sekä hallituksen toiminnan jatkuminen asteittaisen uudistumisen avulla että uuden yliopiston monijäsenisen toimielimen mahdollisuus vaikuttaa hallituksen kokoonpanoon heti perustamisvaiheen jälkeen.”

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 64) viitataan tältä osin muun ohessa yliopistolakia koskevassa sivistysvaliokunnan mietinnössä tehtyyn muutosehdotukseen. Tätä muutosta ei tosin käsitelty perustuslakivaliokunnassa. Eduskunta hyväksyi mietintöön sisältyvän ehdotuksen.

> ”Perustuslakivaliokunta ei ole yliopistolakiuudistusta käsitellessään vaatinut muutoksia Aalto-yliopiston perustamisessa noudatettuun hallituksen valintamenettelyyn (laki yliopistolain voimaanpanosta 559/2009, 7 §). Sitä on siten pidettävä lähtökohtaisesti sallittuna. Menettely on sama, kuin nyt ehdotettava. Yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsisivat uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen yhdessä. Yhdistyvien yliopistojen hallitukset ovat yliopistoyhteisöjen valitsemia. Tästä sekä hallitusten velvollisuudesta edustaa nimenomaan yliopistoa seuraa, että yhdistyvien yliopistojen hallitukset toteuttavat päätöksenteossaan yliopistojen autonomiaa.”

Nyt ehdotettua yhdistyvien yliopistojen hallituksen valintamenettelyä, jossa yhdistyvien yliopistojen hallitukset käyttävät päätösvaltaa, ei siis ole arvioitu perustuslakivaliokunnassa. Arvioinnin lähtökohtana voidaan edelleen pitää perustuslakivaliokunnan kantaa, jonka mukaan säätiöyliopiston hallituksen kokoonpanon tulisi määräytyä yliopistoyhteisön itsensä päätöksin ja vastaavia periaatteita noudattaen kuin julkisoikeudellisissa yliopistoissa. Tätä lähtökohtaa tulisi noudattaa mahdollisuuksien mukaan myös yliopistojen yhdistyessä.

Riittävän täsmällisen laintasoisen sääntelyn lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt säätiöyliopistoja koskevan sääntelyn myös sisällöllisesti toteuttavan perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattua tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapautta ja yliopistojen itsehallintoa. Siksi myös säätiömuodossa toimivien ylipistojen ”tulee … 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" (PeVL 11/2009 vp, s. 4).

Yliopistoyhteisön edustautumisen ja viime kädessä yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta perustelluin valintamenettely olisi nämä lähtökohdat huomioon ottaen se, että uuden yliopiston ensimmäinen yliopistoyhteisöä edustava monijäseninen hallintoelin nimittäisi uuden yliopiston ensimmäisen hallituksen jäsenet yliopistolain mukaisesti. Koska 3. lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentin mukaan tämä yliopistoyhteisöä edustava monijäseninen hallintoelin kuitenkin aloittaisi toimintansa vasta viimeistään 1 päivänä huhtikuuta 2018, uuden yliopiston hallituksen valinta lykkäytyisi muutamalla kuukaudella, joten tätä valintamenettelyä ei voitane käytännön syistä soveltaa sellaisenaan.

Käytännön syyt ja siirtymävaiheen sujuvuus näin ollen puoltavat ja ilmeisesti myös edellyttävät jonkinlaista siirtymävaiheen valintamenettelyä. Ehdotettu valintamalli, jossa vähintään kahden hallituksen jäsenen toimikauden olisi päätyttävä viimeistään 31.12.2019 ja kahden 31.12.2020, vaikuttaa kuitenkin muutaman kuukauden kestävä siirtymävaihe huomioon ottaen ajallisesti täysin ylimitoitetulta. Sen mukaan vanhojen hallitusten valintatoimivalta ulottuisi osittain kolmen vuoden päähän, mikä vastaavasti olennaisella ja epäsuhteisella tavalla kaventaisi yliopistoyhteisöä suoraan edustavan monijäsenisen hallintoelimen päätösvaltaa. Ehdotettuun malliin sisältyy lisäksi vahva hallitusten itsetäydennyksen elementti. On selvää, että sitä ei voida perustella säätiön säännöillä, sillä yliopiston itsehallinto turvataan perustuslain 123 §:ssä tarkoitetulla tavalla "sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään".

Muutaman kuukauden pituisen siirtymävaiheen vaatimusten ei näin ollen voida katsoa perustelevan näin merkittävää ja pitkäkestoista rajoitusta yliopistoyhteisön omaan päätösvaltaan. Perusteltavissa on sen sijaan myös käytännössä mahdollinen menettely, jossa uuden säätiöyliopiston monijäseninen hallintoelin valitsisi heti järjestäytymisensä jälkeen uuden yliopiston hallituksen normaaliksi toimikaudeksi. Siihen saakka uuden yliopiston hallituksena toimisi esimerkiksi väliaikainen hallitus. Väliaikaisen hallituksen korkeatasoisuuden ja toimintakyvyn takaamiseksi sen kokoonpanoon olisi perusteltua kuulua yhdistyvien yliopistojen hallitusten jäseniä ja/tai sen kokoonpanossa tulisi muulla tavalla huolehtia jatkuvuudesta ja riittävästä hallituskokemuksesta. Tiede- ja tutkimusyhteisön itsehallinnon kannalta on perusteltua, että jo väliaikaisen hallituksen valinnassa yhdistyvien yliopistojen monijäsenisillä hallintoelimillä on keskeinen asema ja päätösvalta.