

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 19/2004 vp**

**Hallituksen esitys laiksi yliopistolain muuttamisesta**

**Lakialoite laiksi yliopistolain muuttamisesta**

*Sivistysvaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 24 päivänä helmikuuta 2004 lähettäessään hallituksen esityksen laiksi yliopistolain muuttamisesta (HE 10/2004 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Sivistysvaliokunta on, päätettyään käsitellä esityksen yhteydessä lakialoitteen laiksi yliopistolain muuttamisesta (LA 20/2004 vp), 16 päivänä maaliskuuta 2004 pyytänyt lakialoitteesta perustuslakivaliokunnan lausunnon.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt hallituksen esityksen ja lakialoitteen toistensa yhteydessä.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylijohtaja Arvo Jäppinen ja hallitusneuvos Juhani Saarivuo, opetusministeriö
- hallitusneuvos Seija Salo, valtioneuvoston kanslia
- valtioneuvoston oikeuskansleri Paavo Nikula
- vararehtori Thomas Wilhelmsson, Helsingin yliopisto
- varapuheenjohtaja, rehtori Ilkka Niiniluoto, Suomen yliopistojen rehtorien neuvosto
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

**HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITE**

***Hallituksen esitys***

Esityksessä ehdotetaan tarkennettavaksi yliopistolain eräitä säännöksiä yliopistojen tehtävistä ja hallinnosta sekä siirryttäväksi kaksiportaiseen perustutkintorakenteeseen.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.2005.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa käsitellään perustuslain 123 §:n yliopistojen itsehallintoa koskevan säännöksen kannalta ehdo-

tusta yliopistoon kuulumattomien henkilöiden osuudesta yliopiston hallituksessa. Lakiehdotusta arvioidaan lisäksi perustuslain 80 §:n näkökulmasta. Lakiehdotus voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

***Lakialoite***

Lakialoite on hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen ns. rinnakkaisaloite. Aloitteessa

ehdotetaan kumottavaksi yliopistolain säännös, jonka mukaan Helsingin yliopiston kanslerilla on oikeus olla läsnä ja käyttää puhevaltaa valtio-

neuvostossa käsiteltäessä Helsingin yliopistoa koskevia asioita.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Hallituksen kokoonpano*

Johtosäännöllä määrätään lakiehdotuksen 12 §:n perusteella hallituksen jäsenten kokonaismäärästä ja eri henkilöstöryhmien määrästä hallituksessa. Jäsenistä on kuitenkin vähintään yhden ja enintään kolmanneksen oltava henkilöitä, jotka eivät ole yliopiston henkilöstöä eivätkä opiskelijoita. Hallituksen ulkopuolisten jäsenten täsmällinen määrä näissä rajoissa osoitetaan johtosäännössä. — Johtosäännön antaa yliopistolain 10 ja 11 §:n nojalla yliopiston kansleri tai hallitus.

Hallituksen kokoonpanon yksityiskohtien järjestämiselle yliopiston johtosäännöllä ei aiheudu estettä perustuslain 80 §:n 2 momentin säännöksistä. Yliopistoille perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvattu itsehallinto itse asiassa puoltaa yliopiston sisäistä järjestelyä tällaisessa kysymyksessä. Valiokunta pitää kuitenkin aiheellisena uudistaa yliopistolain säätämisen yhteydessä esittämänsä kritiikin siitä mahdollisuudesta, että hallitus voisi johtosäännöllä muuttaa omaa kokoonpanoaan (PeVL 3/1997 vp, s. 4/I).

Yliopistolakia säädettäessä valiokunta katsoi, että erityisesti kysymys ulkopuolisten kuulumisesta Helsingin yliopiston hallitukseen oli merkittävä silloisen hallitusmuodon 77 §:n säännösten kannalta Helsingin yliopiston itsehallinnosta ja vaatimuksesta säätää lailla yliopiston järjestysmuodon perusteista. Valiokunta piti itsehallinnon näkökulmasta riittävänä, että laissa mainitaan yliopiston hallinnossa edustettuina olevat ryhmät ja että ulkopuolisten mukanaolo jää itsehallinnon periaatteiden mukaisesti riippumaan yliopiston toimielinten omista ratkaisuista (PeVL 3/1997 vp, s. 2/I).

Itsehallinnolla tarkoitetaan perustuslain 123 §:n 1 momentissa "ennen muuta sitä, että

yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset" (HE 1/1998 vp, s. 178/I). Lailla säätämisen vaatimus puolestaan merkitsee tässä yhteydessä sitä, että lailla säädetään muun muassa yliopistojen hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta. "Yliopistojen hallinnon, organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla" (HE 1/1998 vp, s. 178/I). Perustuslain esitöissä mainitaan vielä yliopistolain täyttävän perustuslain itsehallintosäännösten asettamat vaatimukset.

Hallituksen esitykseen tältä osin sisältyvä uutuus on, että yliopiston hallitukseen on valittava ainakin yksi ulkopuolinen jäsen. Yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta on keskeistä, että tämän hallitukseen suoraan lain johdosta tulevan ulkopuolisen jäsenen valitseminen on yliopiston omien toimielinten ja sitä kautta yliopistoon kuuluvien asia ja että tällöin noudatettava valintamenettely jää johtosäännöllä määrättäväksi. Tällainen järjestelmä on valiokunnan käsityksen mukaan sopuisuudessa yliopistoille perustuslaissa turvattu itsehallinnon kanssa.

#### *Opiskelijavalinta*

Lakiehdotuksen 18 §:n 3 momentti mahdollistaa sen, että hakijat jaetaan opiskelijavalinnoissa erilaisiin ryhmiin erilaisen koulutustaustansa vuoksi tai muusta siihen verrattavasta perustelusta syystä. Samaan ryhmään kuuluviin hakijoihin sovelletaan tällöin yhdenmukaisia valintaperusteita. Valintaperusteet eivät näin ollen olisi välttämättä samat kaikissa muodostuvissa ryhmissä.

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäännösten näkökulmasta. Ehdotuksessa tarkoitettuja ryhmiä voivat esityksen perustelujen mukaan muodostaa esimerkiksi

ylioppilastutkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon taikka avoimen yliopiston opintoja suorittaneet sekä myös ulkomailla kouluopintonsa suorittaneet ja erilaisiin muuntokoulutuksiin hakeneet. Ryhmät muodostuisivat näin ollen aieman koulutuksen perusteella. Ehdotuksessa ei valiokunnan mielestä tältä osin ole suoranaisesti kysymys perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjäntäkieliossa tarkoitettusta eri asemaan asettamisesta jonkin henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Toinen asia on, että koulutustaustan huomioon ottaminen voi johtaa opiskelijavalinnossa sellaisien ryhmien muodostamiseen, joissa osassa (ammattikorkeakoulututkinnon tai avoimen yliopiston opintoja suorittaneet) ainakin keskimäärin saattaa olla iäkkäämpiä henkilöitä kuin toisissa (ylioppilastutkinnon suorittaneet). Tällainen seuraus olisi valiokunnan mielestä sopusoinnussa perustuslain 16 §:n 2 momentissa ilmaistun elinikäisen koulutuksen periaatetta merkitsevän oikeuden kanssa (HE 309/1993 vp, s. 64/I) ja tarkoittaisi myös perustuslain syrjäntäkieliossa edellytettyä vaatimusta hyväksyttävän perusteen olemassaolosta. Ehdotus ei tältä osin vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Yliopistoon opiskelemaan hakevat voidaan esityksen mukaan jakaa valinnoissa erillisiin ryhmiin myös muusta koulutustaustaan verrattavasta perustellusta syystä. Lakiehdotus jää tältä osin niin avoimeksi, ettei sitä ole perustuslain 16 §:n 2 momentinkaan takia mahdollista sovitaa yhteen perustuslain 6 §:stä johtuvien vaatimusten kanssa. Siksi tarkoitettu osa on poistettava 18 §:n 3 momentista, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

#### *Muita seikkoja*

*Yliopistojen tehtävät.* Lakiehdotuksen 4 §:n säännöksellä on yhtymäkohtia perustuslain 16 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen. Tämä perustuslain kohta on otettava huomioon tulkittaessa yliopiston velvoitetta toimia vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan kanssa sekä edistää toiminnan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Tällai-

nen tulkintavaikutus korostuuakin soveliaasti sen vuoksi, että uusi säännös sijoittuu välittömästi samaan yhteyteen, jossa mainitaan yliopistojen vapaan tutkimuksen edistämistehtävä.

*Asetuksenantovaltuudet.* Lakiehdotuksen 7 §:n 2 momenttiin sisältyvää asetuksenantovaltuutta on asianmukaista täydentää säännöksin siitä, millä edellytyksellä tai missä hyväksyttävässä tarkoituksessa asetuksella voidaan säätää ehdotetulla tavalla.

Pykälän 3 momentin asetuksenantovaltuudet ovat laaja-alaisia. Ne eivät kuitenkaan ulotu seikkoihin, jotka koskisivat perustuslain 80 §:n 1 momentissa mainituin tavoin yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita. Toisaalta on selvää, että tämä perustuslain kohta samoin kuin perustuslain 16 §:n 3 momentin säännökset tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta sekä 123 §:n 1 momentin säännökset yliopistojen itsehallinnosta tulee joka tapauksessa ottaa huomioon valtuuksia tulkittaessa ja annettaessa sen nojalla säännöksiä. Tämän vuoksi esimerkiksi koulutusohjelmien sisällöstä ei ole mahdollista säätää opetusministeriön asetuksella momentin lopussa olevan valtuuden perusteella. On toivottavaa, että valtuuden sanamuotoa koulutusohjelmista täsmennetään.

*Opiskelu-oikeuden menettäminen.* Opiskelija menettää 18 c §:n 2 momentin perusteella opiskelu-oikeutensa, jos hän ei ole ilmoittautunut yliopistoon pykälän 1 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Sääntely vaikuttaa kohtuuttoman ankaralta etenkin, kun opiskelu-oikeuden voi säännöksen perusteella menettää ilmoittautumismenettelyssä tapahtuneen vähäisenkin virheen tai laiminlyönnin perusteella. Oikeus opiskella ja saada opetusta kiinnittyvät perustuslain 16 §:n 2 ja 3 momentin säännöksiin sivistyksellisistä oikeuksista. Sen vuoksi valiokunta toistaa vastaavasta sääntelystä aiemmin lausumansa kannan ja korostaa suhteellisuusperiaatteen tärkeää merkitystä sovellettaessa 18 c §:n 2 momentin säännöksiä opiskelijan mahdollisuudesta hakea yliopistolta oikeutta päästä uudelleen opiskeli-

jaksi. Asianmukaisinta olisi kuitenkin tarkistaa sääntelyä oikeasuhtaisuuden vaatimuksia paremmin vastaavaksi (PeVL 74/2002 vp, s. 6/I).

*Helsingin yliopiston kansleri valtioneuvostossa.* Lakialoitteessa ehdotettua Helsingin yliopiston kanslerin läsnäolo-oikeutta valtioneuvostossa koskevan säännöksen kumoamista on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava yliopistojen itsehallinnon kannalta. Uudella perustuslailla kumottiin erillissäännös Helsingin yliopiston itsehallinnosta ja säädettiin yleinen säännös yliopistoitsehallinnosta (HE 1/1998 vp, s. 177/II). Itsehallinto on siten perustuslaissa turvattu kaikille yliopistoille. Näin ollen säännös yhden yliopiston kanslerin erityisestä asemasta valtioneuvos-

ton yleisistunnossa on perusteiltaan vanhentunut. Lakialoitteessa ehdotetulle kyseisen säännöksen kumoamiselle ei ole siten valtiosääntöoikeudellista estettä. Yliopistojen edustautumisella valtioneuvostossa on pitkä perinne, ja se ilmentää sivistyksen arvostamista.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotus voidaan käsitellä taval-  
lisen lain säätämisjärjestyksessä, jos  
valiokunnan 18 §:n 3 momentista teke-  
mä valtiosääntöoikeudellinen huomau-  
tus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 28 päivänä toukokuuta 2004

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

vpj. Arja Alho /sd  
jäsen. Leena Harkimo /kok  
Hannu Hoskonen /kesk  
Roger Jansson /r  
Irina Krohn /vihr  
Miapetra Kumpula /sd  
Annika Lapintie /vas  
Henrik Lax /r

Markus Mustajärvi /vas  
Klaus Pentti /kesk  
Simo Rundgren /kesk  
Arto Satonen /kok  
Seppo Särkiniemi /kesk  
vjäs. Risto Kuisma /sd  
Veijo Puhjo /vas  
Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

eduskunnan apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen.