

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA

Lausunto 3/1997 vp

Hallituksen esitys 263/1996 vp

Sivistysvaliokunnalle

Eduskunta on lähettäessään 11 päivänä helmi-kuuta 1997 hallituksen esityksen 263/1996 vp yliopistolaksi ja laiksi yliopistolain voimaannpanosta sivistysvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa sivistysvaliokunnalle.

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina johtaja Arvo Jäppinen ja hallitusneuvos Juhani Saarivuo opetusministeriöstä, professori Mikael Hidén, professori Antero Jyränki, professori Ilkka Sara-viita, oikeustieteen tohtori Kauko Sipponen ja professori Kaarlo Tuori.

Käsiteltyään asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta perustuslakivaliokunta esittää kunnioittaen seuraavaa.

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi yliopistolaki, joka korvaisi nykyiset opetusministeriön toimialaan kuuluvista yliopistoista ja korkeakouluista annetut 20 lakia. Lain voimaannpanosta annettaisiin erillinen laki.

Yliopistolailla säädettäisiin tutkimuksesta ja opetuksesta, hallinnosta, opiskelijoista ja muutoksenhausta. Yliopistot ja korkeakoulut voisivat nykyistä merkittävästi suuremmassa laajuudessa itse päättää hallintonsa rakenteesta. Niissä olisi kuitenkin lain mukaan edelleen hallitus. Tutkimuksen ja opetuksen hallintoa varten olisi tiedekuntia ja muita yksiköitä, joista yliopisto päättäisi itse. Monijäsenisiin hallintoelimiin kuuluisi professoreiden ja muiden opettajien ja tutkijoiden, muun henkilökunnan ja opiskelijoiden edustajia. Niiden jäseninä voisi olla myös henkilöitä, jotka eivät kuulu yliopiston henkilökuntaan tai opiskelijoihin.

Rehtorin valitsisi yliopisto itse. Rehtoriksi voitaisiin valita myös yliopiston ulkopuolinen henkilö.

Yliopistolaki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.8.1998. Laki yliopistolain voimaannpanosta on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia arvioidaan Helsingin yliopiston itsehallintoa koskevan hallitusmuodon 77 §:n säännösten kannalta, minkä lisäksi tarkastellaan hallitusmuodon 10 a §:n yhdistymisvapaussäännösten ja ehdotetun ylioppilaskuntien pakkojäsenyyden suhdetta. Perustelujen mukaan ehdotus on laadittu siten, että se voidaan käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että asiasta hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

Valiokunnan kannanotot

Itsehallinto

Hallitusmuodon 13 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 64) todettiin, että niiden vapautta suojaa myös lakiin perustuva yliopistojen ja korkeakoulujen itsehallinto. Valiokunnalla ei ole huomauttamista lakiehdotuksista mainitun perusoikeussäännöksen kannalta.

Välittömämpää valtiosääntöoikeudellista merkitystä on hallitusmuodon 77 §:n säännöksillä Helsingin yliopiston itsehallinnosta. Pykälän 2 momentin mukaan uusia säännöksiä yliopiston järjestysmuodon perusteista annetaan lailla, mutta tarkemmat yliopistoa koskevat säännökset asetuksella. Valiokunnan tulkintakäytännössä tämän on katsottu merkitsevän muun muassa sitä, että lain säännöksiin määritellään yliopiston tehtävä, sen hallintoelimet sekä niiden kokoonpano ja keskinäiset suhteet ja muutoksenhaku eri hallintoelinten päätöksiin sekä annetaan tarpeel-

liset säännökset yliopiston kielisuhteista (ks. esim. PeVL 6/1969 vp).

Yleisesti ottaen yliopistolakiehdotus täyttää hallitusmuodon 77 §:n 2 momentista johtuvan lailla säätämisen vaatimukset. Lähempää huomiota kuitenkin ansaitsevat ehdotukset, jotka koskevat hallituksen kokoonpanoa (12 §) ja yhteistä hallintoelintä opetuksen ja tutkimuksen hallintoa varten (14,2 §).

Lakiehdotuksen 12 §:n 1 momentissa mainitaan yliopiston hallituksessa edustettuina olevat ryhmät. 2 momentin mukaan kustakin niistä tulee olla jäseniä vähemmän kuin puolet hallituksen koko jäsenmäärästä. Hallituksen jäsenten määrästä ja eri ryhmien edustuksen suuruudesta säädettäisiin Helsingin yliopiston osalta asetuksella (4 mom) ja muita yliopistoja tarkoittaen päätettäisiin niiden johtosäännössä (3 mom). Asetuksessa tai muiden yliopistojen osalta vastaavasti johtosäännössä ratkaistaisiin myös se, valitaanko enintään kolmannes hallituksen jäsenistä yliopiston ulkopuolisista henkilöistä.

Valiokunnan käsityksen mukaan kysymys ylimmän päättävän elimen eli hallituksen kokoonpanosta ja erityisesti ulkopuolisten kuulumisesta siihen ovat sellaisia oleellisia seikkoja, jotka valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä koskevat Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteita. Säätämisyjärjestyksen kannalta keskeistä on, pidetäänkö hallituksessa edustettuina olevien ryhmien toteamista ja ulkopuolisten mukanaolon mahdollisuuden mainitsemista lain tasolla riittävänä hallitusmuodon 77 §:n 2 momentin kannalta, vai tulisiko näistä asioista säätää täsmällisemmin laissa. Valiokunnan mielestä Helsingin yliopistolle pysytetyn itsehallinnon näkökulmasta on riittävää, että nämä seikat selviävät ehdotettuun tapaan lakitekstistä, kunhan eri hallitusryhmien tarkka määrä ja ulkopuolisten mukanaolon turvautuminen itsehallinnon periaatteiden mukaisesti jäävät riippumaan yliopiston toimielinten omista ratkaisuista. Tämän mukaisesti lakiehdotus voidaan tältä osin käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos kyseisistä eli 12 §:n 3 momentissa mainituista seikoista päättäminen kytketään Helsingin yliopiston johtosääntöön sisällytettäviin määräyksiin. Tämä voidaan toteuttaa poistamalla lakiehdotuksen 12 §:n 4 momentti.

Ongelmallisena voidaan hallitusmuodon 77 §:n 2 momentin kannalta pitää myös lakiehdotuksen 14 §:n 2 momenttia, koska siinä tarkoitettuun yhteisen monijäsenisen hallintoelimen toimivalta jää täysin avoimeksi. Jos tällaisen toimi-

elimen asettamismahdollisuutta pidetään tärkeänä, tulee ehdotusta täydentää toimivaltasuhteiden selventämiseksi.

Yhden opiskelupaikan rajoitus

Yliopistolain 18 §:n 1 momentin mukaan opiskelija voisi ottaa samana lukuvuonna vastaan vain yhden korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen merkittävyys perustuu hallitusmuodon 13 §:n 3 momenttiin, jossa mainittuun opetuksen vapauteen todettiin perusoikeusudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 64) sisältyvän mm. oikeuden opiskella ja hankkia tietoja itseään kiinnostavista asioista. Ehdotettu säännös, kuten ylipäätään opiskelijoita otettaessa sovellettava valintamenettely, liittyy siihen, että pyrkijöitä on enemmän kuin opiskelupaikkoja. Tästä taustastaan huolimatta ehdotusta on pidettävä epäjohdonmukaisena opiskelun vapauden periaatteen kannalta. Koska kuitenkin ehdotetun rajoituksen asettaminen osaltaan edistää muiden opiskeluoikeuden turvaamista ja koska rajoitus on ehdotuksessa mitoitettu vähäiseksi kohdistuessaan pelkästään yhteen lukuvuoteen, valiokunta katsoo, että ehdotus voidaan tältä osin arvioida käsitellä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Tällaisen rajoituksen vastapainona on tärkeää, että opiskelupaikan yliopistossa saaneilla on mahdollisuuksia harjoittaa opintoja muissa tiedekunnissa. — Koska opiskelupaikalla tarkoitetaan ehdotuksessa sekä yliopisto- että ammattikorkeakoulupaikkaa, on lakisystemaattisista selkeyssyistä harkittava vastaavanlaisen säännöksen ottamista myös ammattikorkeakouluopinnoista annettuun lakiin.

Kielikiintiöt

Yliopistolakiehdotuksen 18 §:n 2 momentti sisältää opiskelijaksi ottamisessa noudatettavan yhdenmukaisten valintaperusteiden säännön. Jonkin kieliryhmän koulutustarpeen turvaamiseksi siitä voitaisiin kuitenkin rajoitetusti poiketa. Helsingin yliopistoa koskevan 26 §:n mukaan yliopisto voisi varata osuuden aloituspaikoista ruotsin kieltä taitaville pyrkijöille.

Helsingin yliopistoa koskeva sääntely on ymmärrettävä hallitusmuodon 14 §:n 2 momentissa säädettyä perustuslaillista toimeksiantoa toteuttavaksi. Tämän perustuslainsäädännön huomioon ottaen on selvää, että Helsingin yliopistoa koskevan kiintiöjärjestelmän taustalla on sellai-

nen hyväksyttävä peruste, jonka vuoksi eri asemaan asettaminen on hallitusmuodon 5 §:n 2 momentin nojalla sallittua mm. kielen perusteella.

Kaikkia yliopistoja koskeva 18 §:n 2 momentti ei samalla tavalla sido valintaperusteista poikkeamista hallitusmuodon perusoikeussäännöksiin kielellisistä ja kulttuurisista ryhmistä. Tästä huolimatta ehdotuksen tarkoittamaa rajoitettua poikkeamista muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan perustella hallitusmuodon 14 §:n 3 momentin säännöksellä saamelaiden, romanien ja muiden ryhmien oikeudesta ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Tältä osin kieleen perustuvaan eri asemaan asettamiseen on hallitusmuodon 5 §:n 2 momentissa vaadittu hyväksyttävä syy.

Valiokunta tähdentää, että näiden kummankin kiintiösäännöksen soveltamisessa tulee estää kiintiön kasvaminen niin suureksi ja eri ryhmiin sovellettavien valintaperusteiden erojen muodostuminen niin merkittäviksi, että muodollisesta yhdenvertaisuudesta poikkeamista ei enää voitaisi pitää hyväksyttävänä.

Valtakunnanoikeuden jäsenten valinta

Yliopistolakiehdotuksen 28 § määrittelee Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan kokoonpanon valtakunnanoikeuden jäsentä ja varajäsentä valittaessa. Valiokunnan käsityksen mukaan tällainen varsin erikoinen säännös ei ole tarpeellinen, vaan valtakunnanoikeudesta annetun lain 1 §:n 2 momenttia voidaan tältä osin tulkita sen mukaan, millaiseksi Helsingin yliopiston hallinto yliopistolain nojalla muodostuu. Ehdotettu pykälä on asianmukaista poistaa.

Valituskiellot

Yliopistolakiehdotuksen 36 § sisältää eräitä valituskielloja. Valiokunta katsoo, että hallitusmuodon 16 §:n 1 momentin säännös jokaisen oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi kattaa ehdotetuista valituskielloista ne, jotka koskevat opiskelijaksi ottamista ja kurinpitorangeistuksena annettua varoitusta. Näin ollen tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytyksenä tältä osin on avata mahdollisuus saattaa kyseiset päätökset riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Ylioppilaskunnan jäsenyyden

Yliopistolakiehdotuksen 41 §:n 1 momentin mukaan kaikki yliopiston opiskelijat kuuluvat ylioppilaskuntaan. Tätä ehdotusta on arvioitava yhdistymisvapautta koskevan hallitusmuodon 10 a §:n perusteella. Sen 2 momentin mukaan perusoikeutena turvattuun yhdistymisvapauteen sisältyy ”oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan”.

Perustuslain kirjaimen mukaan ns. negatiivinen yhdistymisvapaus eli oikeus olla kuulumatta yhdistykseen on nimenomaisesti turvattu. Tästä huolimatta perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 60) todettiin, että säännös ei estäisi vastaisuudessa perustamasta nykyiseen tapaan lainsäädäntöteitse julkisoikeudellisia yhdistyksiä julkista tehtävää varten ja että myös jäsenyydestä tällaisessa yhdistyksessä voitaisiin edelleen säätää laissa. Lisäksi mainittiin, että ”yhdistymisvapautta turvaavan perustuslainsäännöksen voidaan tällöinkin katsoa puoltavan pidättyvää suhtautumista pakkojäsenyyteen”.

Valiokunta katsoo, että tämän tyyppisissä tilanteissa tulisi lähtökohtaisesti etsiä perustuslain sanamuotoon selvästi soveltuvia ratkaisumalleja eli järjestelyjä, jotka eivät rakennu pakkojäsenyyden varaan (vrt. esim. riistanhoitoyhdistystä koskeva metsästyslain 64 §). Koska perusoikeusuudistuksen yhteydessä on säännöksen muotoiluista huolimatta pidetty mahdollisena säätää lailla julkisoikeudellisen yhdistyksen jäsenyydestä, on ehdotuksessa omaksuttu perusratkaisu ylioppilaskunnan pakkojäsenyydestä valiokunnan mielestä sinänsä hyväksyttävissä perustuslain kannalta, etenkin kun ylioppilaskuntaa on vanhastaan pidettävä osana itsehallinnon omaavaa yliopistoa ja koska sillä on merkittävä osuus yliopiston hallinnossa. Tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen edellytykseksi on kuitenkin asetettava, että lakiehdotusta täydennetään ylioppilaskunnan julkiset tehtävät osoittavin maininnoin eli määrittelyin siitä, missä tarkoituksessa ylioppilaskunta voi toimia ja ylläpitää pakkojäsenyyttä siihen kuuluviin jäsenmaksuineen.

Ylioppilaskuntien pakkojäsenyyttä ei voida suoranaisesti arvostella Euroopan ihmisoikeusopimuksen 11 artiklaan liittyvän ihmisoikeus-toimikunnan ja ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännön perusteella. Niiden tulkintojen mukaan ratkaisevaa on, onko kysymys yksityis- vai julkisoikeudellisesta yhdistyksestä. Sopimuksen 11 artiklassa on katsottu yhdistyksillä

tarkoitettavan yhteisen päämäärän vuoksi vapaaehtoisesti perustettuja yhteenliittymiä, eivätkä julkisoikeudelliset yhdistykset siksi kuulu artiklan alaan.

Yliopistojen norminantovalta

Norminantovaltaa koskeva yleissäännös on yliopistolakiehdotuksen 42 §:ssä. Perustuslaista ei sinänsä johdu estettä sille, että itsehallinnolliseksi yhteisöiksi järjestetyille yliopistoille uskotaan norminantovaltaa niiden hallintoa ja toimintaa koskevista asioista (vrt. PeVL 20/1993 vp). Yliopistolakiehdotuksen 12 §:n 3 momentin asianmukaisuutta voidaan kuitenkin arvostella. Säännös merkitsisi sitä, että niissä yliopistoissa, joissa ei ole kansleria, hallitus voi johtosäännöllä merkittävästi muuttaa seuraavalle toimikaudelle omaa kokoonpanoaan eri ryhmiä edustavien jä-

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 1997

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Ville Itälä /kok, varapuheenjohtaja Johannes Koskinen /sd, jäsenet Esko Helle /vas, Gunnar Jansson /r, Anneli Jäätteenmäki /kesk, Marjut Kaarilahti /kok, Juha Korkea-aho /kesk, Valto Koski /sd, Heikki

sentensä määrän osalta ja 42 §:n nojalla myös muuttaa hallituksen toimikautta. Tällaiset järjestelyt olisivat valiokunnan käsityksen mukaan hyvin erikoisia.

Edellä esitetyn perusteella perustuslakivaliokunta esittää kunnioittavasti,

että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädetyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan sen 12 §:n 4 momentista sekä 36 ja 41 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Koskinen /kok, Osmo Kurola /kok, Johannes Leppänen /kesk, Paavo Nikula /vihr, Riitta Prusti /sd, Veijo Puhjo /va-r ja Maija-Liisa Veteläinen /kesk sekä varajäsenet Jouko Jääskeläinen /skl ja Reijo Kallio /sd.

Eriäviä mielipiteitä

I

Emme voi yhtyä valiokunnan enemmistön käsitykseen siitä, että ylioppilaskunnan pakkojäsenyydestä voidaan hallitusmuodon 10 a §:n 2 momentista huolimatta säätää tavallisella lailla. Käsityksemme mukaan tällaisessa tapauksessa, jossa perusoikeussäännös on sisällöltään uudenlainen ja varsin äskettäin annettu, säännöstä tulee tulkita yksiselitteisen sanamuotonsa mukaisesti. Tätä tulkintaa puoltaa myös perusoikeusuudistuksen esitöissä erikseen mainittu pidättyvä suhtautuminen pakkojäsenyyteen. Tämän mukaisesti katsomme hallitusmuodon 10 a §:n 2 momentista johtuvan, että ensiksikin

julkisoikeudellista yhdistystä koskevassa lainta-soisessa sääntelyssä on määriteltävä yhdistyksen julkiset tehtävät eli mainittava, missä tarkoituksissa yhdistys voi toimia ja ylläpitää toimintaansa liittyviä jäsenmaksuja. Toinen valtiosääntöoikeudellinen vaatimus koskee sitä, että säädettäessä laissa tällaisen yhdistyksen jäsenyydestä ei jäsenyyttä saa tehdä pakolliseksi (vrt. esim. riistanhoitoyhdistystä koskeva metsästyslain 64 §). Lakiehdotuksen 41 § ei täytä kumpaakaan näistä tavallisen lainsäädäntöjärjestyksen käyttämiseksi välttämättömästä vaatimuksesta, minkä vuoksi lakiehdotuksen muut-

taminen näiden kummankin seikan osalta on mielestämme edellytys ehdotuksen käsittelemi-

selle valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 1997

Ville Itälä /kok
Heikki Koskinen /kok

Marjut Kaarilahti /kok
Osmo Kurola /kok

Johannes Leppänen /kesk

II

En voi yhtyä perustuslakivaliokunnan enemmistön kantaan yliopistolaista annetussa lausunnossa siltä osin kuin lain 18 §:n 1 momentissa rajoitetaan opiskelijan opiskelumahdollisuutta.

Hallitusmuodon 13 §:n 2 ja 3 momentin mukaan: "Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykijensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä.

Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu."

Lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentin mukaan opiskelija voi ottaa samana lukuvuonna vastaan vain yhden korkeakoulututkintoon johtavan opiskelupaikan. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan rajoitus ulotetaan koskemaan myös ammattikorkeakoulupaikan saaneita.

Valiokunta toteaa lausunnossa, että ehdotettua säännöstä on pidettävä epäjohdonmukaisena opiskelun vapauden periaatteen kannalta.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä todetaan: "Jokaisen oikeudesta kykijensä, taipumustensa ja erityisten tarpeittensa mukaiseen opetukseen kattaa opetuksen esiopetuksesta ylimpään opetukseen." Lisäksi todetaan, että "opetuksen vapaus sisältää oikeuden opiskella ja hankkia tietoa itseään kiinnostavista asioista ja oikeuden

opettaa niin sisällöllisesti kuin menetelmällisesti haluamallaan tavalla."

Katson, että mikäli jollakin on kykyä ja halua opiskella kahdessa tiedekunnassa yhtä aikaa tavoitteenaan kaksi korkeakoulututkintoa, esim. kauppatieteen ja oikeustieteen tutkinto, mikä on useille etu pyrittäessä työelämään, tätä oikeutta ei pidä rajoittaa — ei edes yhdellä vuodella, mitä valiokunnan enemmistö lausunnossa pitää vähäisenä.

Valiokunnan kantaa perustellaan myös sillä, että rajoituksen asettaminen edistää muiden opiskeluoikeuden toteutumista. Perustelu on kestävä, sillä vuoden kuluttua on oikeus ottaa vastaan opiskelupaikka, jolloin ko. vuotena joku pääsykokeissa huonommin pärjännyt jää kuitenkin rannalle.

Edellä olevan perusteella esitän,

että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja

että 1. lakiehdotus voidaan käsitellä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:ssä säädettyssä järjestyksessä edellyttäen, että valiokunnan sen 12 §:n 4 momentista ja 18 §:n 1 momentista sekä 36 ja 41 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 21 päivänä maaliskuuta 1997

Marjut Kaarilahti /kok

