



Opetus- ja kulttuuriministeriölle

Lausuntopyyntönnä 11.4.2017
OKM/3/040/2016

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI YLIOPISTOLAIN JA AMMATTIKORKEAKOULULAIN MUUTTAMISEKSI

Opetus- ja kulttuuriministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Esitysluonnoksen tarkoituksena on muodostaa kokonaisuus yhdistyvistä Tampereen yliopistosta ja Tampereen teknillisestä yliopistosta ja näin syntyvän uuden yliopiston pääosin omistamasta ammattikorkeakoulusta. Esitysluonnoksessa ehdotetaan myös lisättäväksi yliopistolakiin ja ammattikorkeakoululakiin säännökset korkeakoulujen välisen opetusyhteistyön mahdollisuuksien laajentamisesta sekä koulutuksen lakkauttamiseen liittyvästä opiskelijoiden siirtymisestä toiseen korkeakouluun. Lisäksi ammattikorkeakoulujen hallintokieltä koskeva sääntely ehdotetaan muutettavaksi yliopistojen hallintokieltä koskevaa sääntelyä vastaavaksi.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

X-yliopiston perustaminen

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 123 §:n 1 momentissa suojatun yliopistojen itsehallinnon kannalta. Kuten säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunta on pitänyt itsehallinnon kannalta olennaisena sitä, että yliopisto asettaa itse hallintoelimensä ja että yliopisto-

yhteisö valitsee itse yliopiston ylimpänä toimielimenä toimivan hallituksen (PeVL 11/2009 vp).

Lakiehdotuksen mukaan yhdistyvien yliopistojen hallitukset valitsevat x-yliopiston ensimmäisen hallituksen ja päättävät sen toimikaudesta. Ensimmäinen hallitus valitsee yliopiston rehtorin sekä päättää yliopistolain mukaisesti ensimmäisen monijäsenisen hallintoelimen jäsenten määrästä. Oikeusministeriöllä ei ole ehdotuksesta valtiosääntöoikeudellista huomautettavaa.

Opetusyhteistyö

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksossa esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 7 a §:ää koskevaa ehdotusta opetusyhteistyöstä on tarkasteltu perustuslain 16 §:n 3 momentin, 123 §:n 1 momentin sekä 124 §:n näkökulmasta.

Voimassaolevan yliopistolain 7 a §:ssä on kielten ja viestinnän opetusta koskeva säännös opetusyhteistyöstä. Sen mukaan yliopisto voi järjestää kielten ja viestinnän opetuksensa yhteistyössä toisen yliopiston tai ammattikorkeakoulun kanssa tai hankkia sen joltakin näistä. Yliopiston ei tarvitse koulutusvastuunsa toteuttamiseksi järjestää omaa opetusta näiltä osin. Säännöstä ehdotetaan luonnoksessa nyt laajennettavaksi myös muuhun opetukseen.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksossa esitetyt perustelut ovat hyvin pitkälti yhtenevät yllä mainitun 7 a §:n esitöiden kanssa (HE 66/2016 vp). Säännös on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 23/2016 vp).

Mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta on arvioinut esitystä vain perustuslain 16 §:n 3 momentin sekä 123 §:n kannalta. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tämänkin esitysluonnoksen osalta voidaan rajoittua vastaavaan arviointiin ja poistaa perusteluista perustuslain 124 §:ää koskeva jakso.

Ottaen huomioon 7 a §:n ja 2 ja 3 momentissa ehdotetut rajoitukset ja vaatimukset opetusyhteistyölle, oikeusministeriöllä ei ole muilta osin erityistä huomauttamista esitysluonnoksen 7 a §:n muutokseen. Mainittuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi syytä viitata esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa.

3. lakiehdotus, laki yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaantulon osasta

Yliopistolain (558/2009) kohdalla sen voimaantulon osasta annettiin erillinen laki, jossa säädettiin myös lain voimaantulon osasta (laki yliopistolain

voimaanpanosta 559/2009). Voimaanpanolakiin otetaan yleensä myös mahdolliset kumoamissäännökset ja siinä säädetään myös tarvittavat siirtymävaiheen järjestelyt. Vastaavanlainen voimaanpanolaki on myös laki yliopistolain muuttamisesta annetun lain voimaanpanosta (415/2012).

Esitysluonnoksen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa on tehty selkoa perustuslakivaliokunnan lausunnosta 11/2009 vp, koskien hallituksen esitystä HE 7/2009 vp yliopistolaiksi. Uudella yliopistolailla säädettiin yliopistojen uudesta oikeushenkilöasemasta itsenäisinä julkisoikeudellisina laitoksina sekä esimerkiksi säätiöyliopiston toimielimistä ja hallinnosta.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti mainitussa lausunnossaan huomiota esitysluonnoksessa selostetun lisäksi myös hallituksen esityksen antamisajankohtaan sekä jo tehtyihin Tampereen teknillistä yliopistoa ja Aalto-yliopistoa koskeviin valmisteleviin toimenpiteisiin. Valiokunta totesi, että Aalto-yliopiston säädekirja oli allekirjoitettu kesäkuussa 2008 ja TTY-säätiön säädekirja helmikuussa 2009. Lisäksi ainakin Aalto-yliopistolle oli jo valittu myös hallitus. Hallituksen esitys uudeksi yliopistolaiksi oli annettu helmikuun lopussa 2009. Valiokunta totesi, että se ”pitää erikoisena, että yksinomaan säätiölakiin turvautuen on edetty nykyiseen vaiheeseen ennen kuin säätiöyliopistoille on luotu perustuslain 123 §:ssä edellytetty lainsäädännöllinen pohja yliopistolakia uudistamalla ja ennen kuin perustuslakivaliokunnalla on ollut tilaisuus lausua käsityksensä uuden yliopistomallin perustuslainmukaisuudesta.” (PeVL 11/2009 vp, s. 9)

Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotetuilla muutoksilla sinänsä säädetään uudesta x-nimisestä säätiöyliopistosta. Voimassaoleva yliopistolaki sisältää säätiöyliopiston lainsäädännöllisen pohjan, joten tilanne ei ole täysin yhteneväinen perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämään tilanteeseen. Kuitenkin niiltä osin kuin x-nimisen säätiöyliopiston perustamisen valmistelevat toimenpiteet tarvitsevat lainsäädännöllisen perustan, tulisi valmistelutoimissa huomioida tämän lainsäädännön voimaantulo.

Toivomus esityksen käsittelystä perustuslakivaliokunnassa

Esitysluonnoksen Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksossa on todettu, että ottaen huomioon perustuslain 16 ja 123 §:n tulkinnan keskeisyys korkeakoululainsäädännölle, esityksestä ehdotetaan pyydettäväksi eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunto. Lainkirjoittajan oppaan sekä Hallituksen esityksen laatimisohteiden mukaan jaksoon on mahdollista ottaa toivomus esityksen saattamisesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Tällainen lausuma otetaan kuitenkin esitykseen ainoastaan silloin, kun esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa on aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Käytännössä tällainen toivomus johtaa nimittäin automaattisesti esityksen käsittelyyn perustuslakivalio-

kunnassa (Lainkirjoittajan opas, osio 3.4 sekä Hallituksen esityksen laatimishjeet, s. 24).

Ammattikorkeakoulujen hallintokieli

Ammattikorkeakoulujen hallintokieltä koskevaa 2. lakiehdotuksen 24 §:ään sisältyvää ehdotusta oikeusministeriö pitää kannatettavana, eikä sillä ole ehdotukseen huomauttamista.

Tilinpäätös

Luonnoksen 3. lakiehdotuksen 7 §:n mukaan X-yliopiston hallitus laatisi yhdistyvien yliopistojen tilinpäätökset. X-yliopiston tilintarkastajat toimitaisivat yhdistyvien yliopistojen tilintarkastukset ja antaisivat tilintarkastuskertomukset siten kuin yliopistolain 64 §:ssä ja säätiölaissa säädetään. Oikeusministeriö toteaa, että vastuu ynnä muiden kysymysten kannalta olisi selkeämpää, että ainakin sulautumiseen osallistuvan TTY-säätiöyliopiston osalta sulautuvan säätiön hallitus ja toimitusjohtaja tekevät viimeisen tilinpäätöksen (ns. lopputilitys, ks. säätiölain 11 luvun 13 §).

Lopuksi

Oikeusministeriö muistuttaa lausuntopalvelu.fi -sivustosta ja suosittelee, että myös opetus- ja kulttuuriministeriö käyttäisi palvelua lausuntoja vastaisuudessa pyytäessään.

osastopäällikkö, ylijohdaja



Sami Manninen

erityisasiantuntija



Heini Färkkilä