

Juhlajulkaisu
Juhani Wirilander
1935 – 30/11 – 2005

Toimituskunta

Jarno Tepora

Mikko Tulokas

Pekka Vihervuori

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen kartat: Maanmittauslaitos

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Juhani Wirilanderin valokuva s. 7 Foto-Jatta

ISSN 0356-7222

IBSN 915-855-248-7

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2005

Paavo Nikula

Helsingin yliopiston kansleri ja maan hallitus

Helsingin yliopiston virkakunta on tunnetusti varsin monipuolinen, niin kuin näkyy jo Juhani Wirilanderin omasta urasta. Yliopiston ylin virkamies on kansleri, ja aloittaessani itse saman yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan kirjastossa syksyllä 1968 virkanimikkeeni oli ylimääräinen nuorempi alikirjastonhoitaja. Tätä pienempi ei loppututkintoa edellyttävä virka voine olla – tuohon aikaan virkanimikkeen pituus oli kääntäen verrannollinen viran statukseen. Juhani Wirilander oli kirjastonhoitaja ja siten esimieheni ja sijoittui hierarkiassa kanslerin ja minun välille.

Erään sivutoimeni takia vein kirjeluonnoksia ja laskuja yliopiston silloisen kanslerin Pentti Renvallin hyväksyttäväksi. Muutaman kerran esittelyni keskeytyi kun Renvall ilmoitti, että hänen on nyt mentävä valtioneuvoston istuntoon tai tasavallan presidentin esittelyyn. En tuolloin oikein ymmärtänyt, mistä oli kyse, mutta myöhemmin olen ollut asian kanssa tekemisissä eri yhteyksissä.

Oikeusperusta

Vuonna 1998 voimaan tulleen yliopistolain 20 § kuuluu näin: ”Helsingin yliopiston kanslerilla on oikeus olla läsnä ja käyttää puhevaltaa valtioneuvostossa käsiteltäessä Helsingin yliopistoa koskevia asioita.” Pykälä on lain 6 luvussa: ”Erityissäännökset Helsingin yliopistosta.” Vastaava säännös oli nykyistä yliopistolakia edeltäneissä kahdessa Helsingin yliopistoa yksistään koskeneessa laissa, nimittäin Helsingin yliopistosta vuonna 1991 annetussa laissa (9 §:n 2 momentti) ja vuodelta 1923 olleessa laissa Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista (5 §:n 4 momentti).

Yliopiston kanslerin läsnäolo- ja puheoikeus todettiin myös valtioneuvoston toimintaa sääntelevässä asetuksenluontoisessa valtioneuvoston ohjesäännössä, siviilihallituksen toiminta perustuu varsin sotaishenkimiseen säädökseen. Vuotta ennen ensimmäisen Helsingin yliopistoa koskeneen lain voimaantuloa annetun valtioneuvoston ohjesäännön 46 § kuului näin: ”Esiteltäessä niitä Helsingin yliopistoa koskevia asioita, joita tasavallan presidentti ratkaisee valtioneuvostossa, on yliopiston kansleri oikeutettu olemaan saapuvilla ja käyttämään päätösvaltaa.”

Kanslerin läsnäolo- ja puheoikeus on säilynyt yliopistolaissa 1920-luvulta lähtien, mutta valtioneuvoston ohjesäännöstä se jätettiin pois viimeisimmässä, vuoden 2003 kokonais-

uudistuksessa. Asia kuitattiin lyhyesti: läsnäolosta on säädetty erikseen.

Jonkun muun kuin parlamentaarisessa vastuussa olevan ministerin tai tasavallan presidentin läsnäolo- ja puheoikeus valtioneuvoston yleisistunnossa on perin harvinaista. Oikeuskanslerille (tai apulaisoikeuskanslerille taikka tämän sijaiselle) säädetään perustuslaissa läsnäolovelvollisuus, mutta läsnäolo ei tietenkään ole valtioneuvoston päätösvaltaisuuuden edellytys. Hallitus voi istua täysin valtuuksin, vaikka oikeuskansleri laiminlöisi velvollisuutensa olla paikalla. Tietävästä kuitenkin vain kerran itsenäisyyden aikana valtioneuvosto on pitänyt istunnon ilman oikeuskansleria; tämä tapahtui sota-aikana.

Kanslereiden ohella puolustusvoimain komentajalla on erityistapauksessa läsnäolo- ja puheoikeus valtioneuvostossa. Parlamentaarista katetta tasavallan presidentin päätöksenteossa vahvistaneen vuoden 2000 perustuslain voimaantuloon liittyen puolustusvoimista annettuun lakiin otettiin yksityiskohtaisemmat säännökset sotilaskäskyasioista (8–8b §). Tasavallan presidentti päättää puolustusvoimien ylipäällikkönä puolustusvoimain komentajan (ei siis ministerin) esittelystä sotilaskäskyasioina mm. valtakunnan sotilaallisen puolustuksen keskeisistä perusteista. Tällaista valtioneuvoston ulkopuolella tapahtuvaa presidentin päätöksentekoa kutsutaan kabinettiesittelyksi. Vastaava kabinettiesittely on rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa, mutta tässä esittelyn suorittaa sisäasiainministeri eikä rajavartiolaitoksen komentaja. Sotilaskäskyasiat ovat yksi tasavallan presidentin laissa säädetyistä päätöksentekotavoista (valtioneuvostossa tapahtuvan päätöksenteon lisäksi presidentti päättää kunniamerkkien antamisesta ritarikuntien suurmestarina).

Puolustusvoimista sekä rajavartiolaitoksesta annettuihin lakeihin vuonna 2000 tehdyillä muutoksilla ensinnäkin säädettiin, että tärkeimpiä sotilaskäskyasioita esiteltäessä puolustusministerin (rajavartiolaitoksen osalta sisäasiainministerin) tulee olla läsnä, minkä lisäksi myös pääministeri voi olla läsnä molempien laitosten kabinettiesittelyissä ja lausua käsityksensä asiasta. Näin eduskunnalle vastuunalaiset kaksi ministeriä on kytketty mukaan tasavallan presidentin päätöksentekoon puolustusvoimien sekä rajavartiolaitoksen sotilaallista toimintaa ja sotilaallista järjestystä sekä maanpuolustustehtäviä koskevissa laajakantoisissa tai periaatteellisesti tärkeissä sotilaskäskyasioissa. Parlamentaarista katetta lisää se, että presidentti voi puolustusministerin taikka sisäasiainministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian ratkaistavaksi presidentin esittelyssä valtioneuvostossa. Presidentti voi myös omasta aloitteestaan siirtää asian tähän päätöksentekomenettelyyn. Tässä menettelyssä presidentti päättää asian puolustusministerin tai sisäasiainministerin esittelystä, ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Puolustusvoimien sotilaskäskyasiaa presidentille valtioneuvostossa esiteltäessä puolustusvoimain komentajalla (mutta ei rajavartiolaitoksen osalta sen komentajalla) on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

Mutta palatkaamme yliopiston kansleriin. Nykyistä yliopistolakia valmisteltaessa kanslerin läsnäoloa valtioneuvostossa perusteltiin lyhyesti: ”Helsingin yliopiston kanslerin puhevalta Helsingin yliopistoa koskevissa asioissa valtioneuvostossa säilyisi ennallaan.”¹ Ilmaisuu on sa-

¹ HE 263/1996 vp.

mansisältöinen kuin lakia valmistelleella komitealla.² Yliopiston kanslerin oikeus käyttää puhevaltaa valtioneuvostossa sai alkunsa jo vuoden 1917 lopulla.

Helsingin yliopiston historiategoksestaan Matti Klinge kirjoittaa, että keisarivallan aikana yliopiston asiat esiteltiin suoraan keisarille, ohi senaatin. Vastaavasti väliaikainen hallitus ratkaisi vielä heinäkuun 1917 lopussa eräitä yliopiston asioita.³ Kun entiset hallitsijan välittömään ratkaisovaltaan kuuluneet asiat siirrettiin joulukuussa 1917 senaatin ratkaistavaksi, kanslerin suorasta esittelystä keisarille jäi todistamaan se, että kanslerille myönnettiin oikeus olla läsnä senaatissa ja osallistua yliopistoa koskevien asioiden käsittelyyn.⁴ Säännökset menettelystä otettiin sitten vuoden 1922 valtioneuvoston ohjesääntöön ja 1923 yliopistolakin. Klinge arvottaa yliopiston kanslerin saaman aseman näin: ”Kanslerin viran säilyttäminen ja kanslerin läsnäolo-oikeus Valtioneuvoston täysi-istunnossa jäivät korkeiksi symbolisiksi merkeiksi Yliopiston entisestä Senaatin kanssa yhdenveroisesta, rinnakkaisesta asemasta suhteessa hallitsijaan.” Näitä merkkejä olivat myös kanslerin sijoittaminen ylimpään arvoluokkaan ja sama oikeus kuin ministeriöillä käyttäa toisen kokoluokan ympyränmuotoista sinettiä.⁵

Vuoden 1923 yliopistolain perusteluissa kanslerin läsnäolo- ja puheoikeudelle esitettiin varsin laajat syyt, jotka osittain liittyivät aiempaan yhteyteen valtionpäähän: ”Kanslerilla on ... oleva oikeus olla läsnä ja ottaa osaa neuvotteluun valtioneuvostossa ei vain milloin joku asia presidentille lopullisesti esitetään, vaan myöskin milloin presidentin ratkaistava asia on valtioneuvoston istunnossa valmistavan käsittelyn alaisena, kuten nykyisin tapahtuu, sekä nimitys- että lainsäädäntöasioissa. Kanslerilla olisi niin ikään oikeus ottaa osaa tulo- ja menoarvion valmistavaan käsittelyyn valtioneuvostossa, mikäli se kohdistuu yliopistoon.”⁶ Eduskunnan perustuslakivaliokunta kokosi mietinnössään⁷ kanslerin tehtävät näin: ”Valiokunta on lähtenyt siitä, että yliopiston kansleri ei ole ainoastaan oleva yliopiston virkamieskunnan luottamusmies, vaan myös hallituksen edustaja, jonka tehtävänä on valvoa myös maan kokonaisuuden ja opiskelevan nuorison etuja.”

Helsingin yliopiston kanslerin läsnäolo valtioneuvostossa tarkoittaa sekä valtioneuvoston yleistuntoa pääministerin johdolla että tasavallan presidentin esittelyä valtioneuvostossa, jolloin presidentti johtaa asioiden käsittelyä. Nämä tilaisuudet ovat säännönmukaisesti peräkkäisinä viikonpäivinä, torstaisin ja perjantaisin, mutta myös ylimääräisiä istuntoja ja esittelyjä voidaan järjestää.

² Komiteamietintö 1996:4, s. 282.

³ Matti Klinge, Vallankumouksesta talvisotaan, Helsingin yliopisto 1917–1990, Keuruu 1990, s. 13 s.

⁴ Klinge *ibid.*

⁵ Klinge mts. 34, kiitän dosentti, lainsäädäntöneuvos Markku Tyynilää siitä, että hän osoitti minulle Klingen teoksen lähteeksi.

⁶ HE 26/1922 vp. s. 2.

⁷ N:o 2, 1922 vp. s. 2.

Käytäntö

Pitkälle 1990-luvun lopulle saakka Helsingin yliopiston kanslerin läsnäolo valtioneuvoston esittelyissä johtui pääasiassa professorien nimitysasioista, joissa valtioneuvosto teki nimitysesityksen tasavallan presidentille (aiemmin valtioneuvoston asiana oli myös ratkaista ehdollepanoista tehdyt valitukset, joita yliopistomaailmassa perinteisesti oli paljon). Toinen peruste, lainsäädäntöasiat, ilmeni harvemmin. Kun tasavallan presidentti päätti nimityksistä presidentin esittelyissä valtioneuvostossa, kansleri osallistui myös näihin esittelyihin. Vanhasta uutisfilmistä on voitu nähdä, että presidentti Paasikivi nimitysasiaa hänelle esiteltäessä tiedusteli myös läsnä olleen kanslerin mielipidettä. Pitkän istuntopöydän toisessa päässä, vastapäätä presidenttiä istunut kansleri hieman kohottautui tuolistaan vastatessaan tasavallan presidentin kysymykseen.

Oikeuskanslerinvirastoon on vuosikymmenten mittaan kertynyt asiakirja-aineistoa myös yliopiston kansleriin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä. Varhaisimmissa, 1960-luvulta säilyneissä asiakirjoissa on kyse kanslerin nimittämisestä. Ongelmia aiheutui silloisista virkamiesoikeudellisista eroamisikää koskevista rajoitteista. Eroamisikä oli 67 vuotta, mutta virkamies saattoi jatkaa 70. ikävuoteen saakka, ja erityisin perustein senkin jälkeen. Kun nimitettäväksi esitetty olisi saavuttanut 67 vuoden iän viisivuotisen toimikautensa aikana, nousi kysymys siitä, miten viranhoidon jatko tämän jälkeen olisi tullut todeta nimitysratkaisussa. Parissa tapauksessa oli otettava kantaa siihenkin, millä edellytyksillä kautta saattoi jatkaa 70. ikävuoden jälkeen.

Lokakuussa 1968 silloinen oikeuskansleri Jaakko Enäjärvi laati tasavallan presidentille muistion, jossa oli tarkasteltu kanslerinnimityksissä 1940-luvulta lähtien noudatettua käytäntöä eroamisiän saavuttamisen suhteen. Vuoden 1941 kanslerinnimityksessä valtioneuvosto esitti, kun nimitettäväksi esitetty Hugo Suolahti olisi kanslerikautensa aikana tullut 67 vuoden ikään, että valtioneuvostolle jäisi oikeus säädetyssä järjestyksessä ratkaista kysymys kanslerin ”pysyttämisestä virassa hänen täytettyään 67 vuotta”. Seuraavassa nimitysasiasa 1944 tällaista varausta ei sen sijaan tehty. Kun tuolloin nimitetyn Antti Tulenheimon nimitys uudelle viisivuotiskaudelle tuli esittelyyn, valtioneuvosto katsoi, että ”erittäin tärkeä yleinen etu vaati Tulenheimon nimittämistä edelleen 5 vuoden ajaksi”. Tämän päätöksen katsottiin sisältävän samalla Tulenheimolle oikeuden pysyä virassa virkamiehille säädetyistä eroamisiästä huolimatta. Samoin meneteltiin Edvin Linkomiehen osalta 1962. Tosin tuolloin ministerinä ollut Veli Merikoski esitti valtioneuvoston pöytäkirjaan jättämässään eriävässä mielipiteessään, että kysymys Linkomiehen pysyttämisestä virassa yli 70 vuoden ikärajan on aikanaan otettava lainmukaisessa järjestyksessä ratkaistavaksi. Oikeuskansleri Enäjärvi torjui muistiossaan tasavallan presidentille tämäntapaiset lisäykset nimityspäätöksiin.

Myös Helsingin yliopiston kanslerin virkamiesoikeudellinen asema on aiheuttanut pohdintaa. Enäjärvi tarkastelee muistiossaan W. A. Palmen (JFT 1949) ja Veli Merikosken (Lakimies 1949) kannanottoja. Palmen mukaan kanslerilla ei varsinaisessa merkityksessä ollut virkamieslaissa tarkoitettua virkaa, vaan hänellä oli luottamustehtävä. Merikoski puolestaan oli sitä

mieltä, että kansleri oli ”kaikissa kohdissaan virkamieslain alainen”. Enäjärvi asettui Merikosken kannalle, mutta katsoi, ettei yliopiston kanslerin virassapysymisoikeuteen hänen täyttäänsään 67 tai 70 vuotta kuitenkaan ole sovellettava virkamieslakia, koska tässä tapauksessa yliopistolaki on *lex specialis* eikä siinä ole säädetty ikärajoituksia. Oikeuskanslerinviraston ”yliopiston kansleriasiakirjoissa” on myös Merikosken muistio vuodelta 1949, jossa kirjoittaja toteaa lainsäädännössä olleen puutteen ”että kanslerin eläkeoikeutta ei ole järjestetty”.

Oikeuskanslerinviraston nykyinen osastopäällikkö Risto Hiekkataipale laati 27.9.1993 päivätyn muistion, jossa hän tarkasteli kokoavasti ja uusitun virkamieslainsäädännön mukaan yliopiston kanslerin oikeudellista asemaa. Merikosken johtopäätöksiä Hiekkataipale piti perusteltuina, ja uusi virkamieslaki on vain selkiinnyttänyt tilannetta. Vielä Hiekkataipale totesi, että eroamisikää lähellä olevan henkilön nimittämiseen kansleriksi voidaan katsoa sisältyvän myös sen, että nimitysesityksen tehnyt valtioneuvosto on arvioinut pätevän syyn olevan asianomaisen jatkamiselle tehtävässään eroamisien jälkeen. Tässä suhteessa lainsäädäntö on tosin taas muuttunut.

Kanslerin nimitystä Helsingin yliopistossa käsitelleen vaalikollegion pöytäkirjoista (vuosilta 1978 ja 1993) voi panna ensinnäkin merkille, miten monelle ehdokkaalle äänet jakautuivat, kun heitä on saattanut olla toistakymmentä. Ääntenlasku oli vaativa tehtävä, koska kollegiossa oli suuri jäsenmäärä (220–285; sittemmin kollegion jäsenmäärä on rajoitettu 130:een), valtaosa professoreita, ja ehdokkaat saivat ääniä eri ehdokassijoille (1–3) ja eri sijoille annetuilla äänillä oli erilainen paino (1, 1/2 ja 1/3 ääntä). Vaalikollegion äänestyksissä esiintyi myös ilmeistä vallattomuutta. Hajaääniä ovat eri aikoina saaneet mm. ”Kekkonen” ja ”Mauri Pekkarinen”. Tällaiset äänet voitiin hylätä, ”koska ei ollut selvää, kenelle äänet oli tarkoitettu”. Sen sijaan Päiviö Hetemäelle ja Johannes Virolaiselle annettuja ääniä, yksi kumpaisellekin, ei hylätty.

Muutospaineita

Kun Helsingin yliopiston kanslerille 1922 säädettiin läsnäolo- ja puheoikeus valtioneuvostossa, maassa ei ollut toista kaksikielistä yliopistoa (Åbo Akademi oli perustettu 1918 ja Turun yliopisto 1920) eikä toista päätoimista yliopistonkansleria. Yliopistolaitoksen alkaessa laajentua alueellisesti, Helsingin yliopiston erityisasema alkoi herättää kiinnostusta. Helsingin yliopiston kansleri Pentti Renvall lähetti opetusministeriölle Veli Merikosken 10.12.1970 päivätyn selvityksen yliopiston kanslerin toiminnasta.⁸

Merikoski tarkasteli kanslerin asemaa, joka perustui hänen mukaansa ”olennaisesti yliopiston itsehallintoon, josta johtuen yliopiston toiminnan yksityiskohtaista valvontaa ei ole katsottu voitavan uskoa varsinaisille valtion viranomaisille”. Merikoski selvitti kanslerin tehtäviä tiedeiden edistämisessä, yliopiston oikeuksien valvonnassa, omaisuuden ja talouden valvonnassa ja ohje- ja johtosääntöjen antajana sekä kanslerin suhdetta opiskelijoihin. Helsingin yliopiston

⁸ Helsingin yliopiston tiedonantoja No 2, 27.1.1971.

kanslerin harjoittamasta yhteistoiminnasta ”muiden korkeakoulujen” kanssa Merikoski kirjoittaa, että kansleri on ”oma-aloitteisesti tai pyydytyillä lausunnoillaan voinut tukea muiden korkeakoulujen aloitteita ja toivomuksia (kuten Turun yliopiston valtionavun korottamista, oikeustieteellisen tiedekunnan perustamista Turkuun), joskus jopa Helsingin yliopiston esityksiä vastaankin (esim. apurahakiintiöiden jakaminen korkeakoulujen kesken)”.

Merikosken selvitys oli ilmeisesti vastaveto Korkeakoulujen sisäisen hallinnon kehittämiskomitean⁹ esityksille, joita Merikoski kuvasi näin: ”... sanoo olevan varsin arveluttavaa, että yhdelle henkilölle on uskottu niin laaja päätösvalta, ja toisaalta korostaa, että kanslerin tosiasiallinen asema korkeakoulujen sisäisessä hallinnossa on käytännössä ylipäänsä sangen vähämerkityksinen.” Selvityksessä pyritään torjumaan myös Helsingin yliopiston hallinnonuudistustoimikunnan ehdotukset kanslerin tehtävien hoitamisesta yliopiston muiden hallintoelinten kautta. Merikoski painottaa, että yliopiston kannalta on merkityksellistä, että sen ylimpänä hallintoviranomaisena on kansleri, joka hyvin tuntee yliopiston asiat, mutta kuitenkin on asemansa puolesta riippumaton yliopiston piirissä eri asioissa ilmenevistä erityisintresseistä”. Merikoski viittaa myös kanslerin asemaan suhteessa valtioneuvostoon.

Lähetekirjeessään opetusministeriölle Renvall viittaa siihen, että kansleri voi hoitaa joustavasti ja laajasti oikeusturvakysymyksiä ja että hänellä on tiettyjä valvontavaltuuksia yliopiston hallintoon nähden: ”Monesti hänelle esitetään suullisessa keskustelussa epäkohta, josta valittaja on joutunut kärsimään, mutta josta hänen on vastenmielistä tehdä julkista asiaa. Tällöin kansleri juuri hallinnollisten valvontavaltuuksiensa ansiosta voi keskustelemalla asianomaisten kanssa saattaa asian välittömästi järjestykseen.”

Renvallin aktiivisuus liittyi, niin kuin Merikosken selvityksestäkin ilmenee, yliopistojen hallinnonuudistuksen kiistoihin, joista kanslerikysymys ainakin julkisuudessa jäi mies ja ääni-kamppailun katveeseen. Kuitenkin oikeusministeriössä laadittiin 1970-luvun alkuvuosina muistioita kanslerin puhevallasta valtioneuvostossa. Tarkastelussa keskeistä oli se, voitiinko kanslerin läsnäolo- ja puheoikeus poistaa tavallisella lailla, vai oliko oikeus lähtöisin perustuslaista, jolloin olisi vaadittu perustuslain säätämisyjärjestystä. Osastopäällikkö Heikki Jaatinen tarkasteli muistiossaan 17.12.1972 lyhyesti asiaa koskevia säännöksiä ja päätyi tähän: ”Edellä esitetyn perusteella on todettavissa, että Helsingin yliopiston kanslerin oikeus olla saapuvilla ja käyttää puhevaltaa VN:n istunnoissa pohjautuu välillisesti HM:oon sekä lakiin ... ja kahteen asetukseen.”

Oikeusministeri Matti Louekoski lähetti tämän muistion osastopäällikkö Antti Kivivuorelle ja pyysi tältä jatkovalmistelua ja toimittamaan ”muistion kopion Hakavuorelle VNK:aan, jossa sen osuus pitäisi valmistella ... Myös Uffelle voisit lähettää kopion ja kertoa tekeväsi sen pyynnöstäni”. Seuraava aineistossani (jonka löytämisestä kiitän taas Markku Tyynilää) oleva muistio on lainsäädäntöneuvos Vilho Lautalan 16.1.1973 päivätty. Historiallisen ja säännöksiin perustuvan tarkastelun päätteeksi Lautala kirjoittaa: ”Vanhoihin instituutioihin, joiden sisällöstä ei ole riidatonta tietoa, olisi yleensä suhtauduttava varoen. (Epävarmassa tapauksessa heikom-

⁹ Komiteanmietintö 1969: A 11.

man eduksi.) Toisaalta taas kaikkia instituutioita on ajateltava ja tarkasteltava nykyisen ajan ja yhteiskunnan kokonaiskuvan elimellisinä osina.” Lautalan johtopäätös oli, että Helsingin yliopiston kanslerin asemaa ja suhdetta maan hallitukseen ei ”voitane” poistaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. – Lautala oli siis tässä vaiheessa Jaatisen kanssa samoilla linjoilla kanslerin puhevallan perustuslaillisesta suojasta (tuolloin hallitusmuodossa pysytettiin Helsingin yliopistolle itsehallinto-oikeus).

Tiedossani ei ole, saiko Lautala uuden toimeksiannon, mutta joka tapauksessa pari viikkoa myöhemmin, 29.1.1973 päivätyssä jatkemuistiossa johtopäätös oli uusi. Kun kanslerin läsnäolo- ja puheoikeus ei ole perustuslaissa säädetystä oikeudesta johdettava oikeus, sen säätäminen ja poistaminen voi tapahtua tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. – Todettakoon, että samaan lopputulokseen tuli eduskunnan perustuslakivaliokunta yli 30 vuotta myöhemmin, uuden perustuslain aikana.¹⁰

Yliopistojen hallinnonuudistuskiiSTAT hiipuivat 1970-luvun mittaan ja niin näyttää ainakin käytössäni olevan arkistotiedon mukaan käyneen myös yritykselle viedä Helsingin yliopiston kanslerilta puhevalta valtioneuvostossa. Mutta uuden perustuslain tultua voimaan 1.3.2000 asiassa näyttää alkaneen uusi vaihe. Kuopion kauppakamarin toimitusjohtajan 3.4.2000 päivätyssä kirjoituksessa oikeuskansleria pyydettiin tutkimaan, onko yliopistolain 20 §:n säännös, joka antaa kanslerille läsnäolo- ja puheoikeuden valtioneuvostossa, ristiriidassa perustuslain 123 §:n mukaisen yliopistojen itsehallinnon kanssa. Vastauksessani (415/1/00) esitin yleisellä tasolla vain, että Helsingin yliopiston itsehallintoon kuuluvaksi on säädetty kanslerin puhevalta sellaisena kuin se on historiallisesti ollut, kun taas muiden yliopistojen osalta vastaavaa puhevaltaa ei ole itsehallinnon elementiksi missään vaiheessa laissa säädetty.

Kanslerin puhevalta oli aiheena kansanedustaja Seppo Kääriäisen ja neljän muun edustajan (kesk) kirjallisessa kysymyksessä.¹¹ Kysyjät lausuivat itsehallinnollisten yliopistojen kannalta olevan tärkeää, että kaikki yliopistot ovat yhdenvertaisia – myös valtioneuvostoon päin. Tämä voidaan toteuttaa kahdella eri tavalla: edustusta ei ole millään yliopistolla tai edustus on yhteinen, esimerkiksi rehtorien neuvoston kautta. – Todettakoon, että jo Merikoski viittasi vuoden 1949 selvityksessään vaihtoehtoon asettaa kaikille yliopistoille yhteinen kansleri, mutta tätä kysymystä hän ei enemmälti käsitellyt.

Opetusministeri Maija Raskin (sd) vastauksessa 6.9.2000 todetaan ensinnäkin, että professorien nimitystoimivallan siirryttyä 1.8.1998 tasavallan presidentiltä yliopistojen oman toimivallan piiriin, valtioneuvoston käsiteltäviksi tulevat asiat ”ovat nykyisin lähes poikkeuksetta kaikkia yliopistoja koskevia lainsäädäntöasioita ... Helsingin yliopistoa yksinomaan koskevia asioita on lähinnä yliopistolain ja yliopistoasetuksen erityissäännöksissä Helsingin yliopistosta ... Asioiden harvalukuisuuden vuoksi Helsingin yliopiston kanslerin osallistuminen valtioneuvoston istuntoon ei ole ollut ongelmallista”. Ministerin vastauksen mukaan yhden yliopiston asettamista erityisasemaan ei kuitenkaan voida pitää muun korkeakoululaitoksen kannalta oi-

¹⁰ PeVL 19/2004 vp. s. 4; tästä lähemmin jäljempänä.

¹¹ KK 646/2000 vp.

keudenmukaisena. Edelleen opetusministeri totesi että ottaen huomioon ”asian vähäinen merkitys” ei ole tarkoituksenmukaista tarkistaa yliopistolain säännöksiä vain tämän yksityiskohdan osalta. Asia tullaan ottamaan esille mahdollisten muiden yliopistolainsäädännön tarkistusten yhteydessä.

Toisinaan kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin annettavat vastausluonnokset toimitetaan oikeuskanslerinvirastoon mahdollista oikeudellista kommentointia silmällä pitäen. Näin tässäkin tapauksessa. Edustaja Kääriäisenkin ym. kysymykseen laaditussa vastausluonnoksessa päädyttiin suoraan kanslerin puhevallasta siihen, että ”hallitus tulee ryhtymään toimenpiteisiin säännöksen kumoamiseksi”. Apulaisoikeuskansleri Jukka Pasanen esitti kommenteissaan 28.8.2000 mm., että Opetusministeri voinee omasta puolestaan vastata tälläkin tavoin. Laillisuusnäkökulmasta katsoen ministeriöllä on tässä suhteessa valmistelu- mutta ei päätösvaltaa. Pasanen totesi myös, kun vastausluonnoksessakin oli painotettu yliopistojen yhdenvertaisuutta, eikä yhden yliopiston eriarvoista asemaa voitu enää pitää perusteltuna, että puheena oleva yliopistolain 20 § on vain yksi Helsingin yliopiston erityisasemaa korkeakoulujen joukossa koskeva erityissäännös lain 6 luvussa. Hän viittasi myös Åbo Akademia koskevaan yliopistolain 7 lukuun. – Ilmeisesti Pasanen kommentit, jotka oli annettu pääministerin erityisavustaja Mikael Jungnerin pyynnöstä, johtivat lopullisen vastauksen lopun pyöristykseen.

Osallistuessaan valtioneuvoston yleisistuntoon kansleri säännönmukaisesti käyttää puheenvuoron, jossa hän saattaa omalta osaltaankin puoltaa opetusministeriöstä esiteltyä lainsäädäntömuutosta ja mahdollisesti esittää jonkin täydentävän näkökohdan. Mutta kanslerin puheenvuorossa voi olla myös esityksen arvostelua, aina siihen mittaen, että esitystä ei tulisi hyväksyä. Näin oli laita esim. kun esillä oli eläinlääketieteellisen tiedekunnan siirtäminen Helsingin yliopistosta Kuopion yliopistoon. Kanslerin puheenvuorossaan mahdollisesti esittämä kielteinen kanta esittelyyn ei johda valtioneuvostossa äänestykseen, ellei joku ministereistä ”ota sitä nimiinsä”.

Helsingin yliopiston kanslerin läsnäolo- ja puheoikeus valtioneuvostossa on oikeusperusteinen, mikä tarkoittaa käytännössä, että jos esillä oleva asia ei koske lainkaan Helsingin yliopistoa (esimerkiksi lääkäreiden muuntokoulutuksen aloittaminen toisessa yliopistossa, taikka hammaslääketieteellisten tutkintojen antamisoikeus yliopistolle, jossa se oli aikoinaan lakanut, toisin kuin Helsingin yliopistossa), puhevallan käyttö ei ole paikallaan. Kysymys siitä, milloin asia koskee Helsingin yliopistoa, saa vastauksen esityksen sisällöstä (säännösehdotuksista ja niiden perusteluista). Eläinlääketieteen opetuksen ja tutkimuksen siirtäminen Helsingin yliopistosta on tietenkin helppo todeta Helsingin yliopistoa koskevaksi. Ongelmia saattavat aiheuttaa esitykset, jotka koskevat koko yliopistolaitosta tai vain osaa siitä, mukaan lukien Helsingin yliopisto. Esimerkkinä tällaisesta on opintotukiuudistus ja korkeakoululaitoksen kehittämislaki, joissa kansleri käytti puhevaltaansa.

Käytännössä valtioneuvoston yleisistunnon pöytäkirjaan merkitään esittelevä ministeri, virkamiesesittelijä ja asian lyhyt kuvaus sekä itse esitys ja päätös sen hyväksymisestä. Tämän jälkeen pöytäkirja kertoo istuntotapahtumista esimerkiksi seuraavasti: ”Merkittiin pöytäkirjaan, että asiaa käsiteltäessä oli läsnä Helsingin yliopiston kansleri Kari Raivio. Helsingin yli-

opiston kanslerin 18.2.2004 päiväystä kirjeestä valtioneuvostolle ja ministeri Haataisen kommentista kansleri Raiviolle keskusteltiin.” Raivion kirje ja Haataisen kommentit otettiin pöytäkirjan liitteiksi. – Raivion istunnossa esittämän tekstin nimeäminen pöytäkirjassa ”kirjeeksi” johtuu siitä, että pääministerin määräämien menettelytapojen mukaan lausumat, jotka ministerit haluavat esittää valtioneuvoston istunnossa, on jaettava viimeistään kello 10 istuntopäivänä. Tämä sääntö koskee myös Helsingin yliopiston kansleria. – Aina ei kanslerin esitys johda istunnossa keskusteluun, vaan asia päätetään kansleria kuultua. Hallitustyöskentelyssä määrämuotoiseen valtioneuvoston esittelyyn tulevat asiat on valmisteltu niin pitkälle, että muutoksia istunnossa ei tapahdu. Äänestyksetkin ovat harvinaisia, yleensä enintään kymmenkunta vuodessa ja äänestyskannat ovat yleensä selvät jo istuntoon kokoonnuttaessa. Poikkeustapauksista hyvä esimerkki on eläinlääketieteellisen tiedekunnan siirtämisesitys Kuopioon, joka kaatui ja jonka kaatumista Helsingin yliopiston kansleri tuki. Kyseessä oli alueellisiin intresseihin kiinnittyvä ratkaisu, jossa politiikassa yleensä on ”vapaat kädet”.

Loppunäytös?

Maaliskuun 4. päivänä 2004 eduskunnalle jätettiin kansanedustaja Maija Raskin ja viidentoista muun edustajan (sd, vas, kesk) lakialoite¹² yliopistolain muuttamisesta. Helsingin yliopiston kanslerin läsnäolo- ja puhevallan valtioneuvostossa perustava yliopistolain 20 § esitettiin kumottavaksi. Lakialoite tuli käsittelyyn yhdessä hallituksen esittämän yliopistolain muutoksen kanssa. Perustuslakivaliokunta antoi lausunnon hallituksen esityksestä ja kansanedustajien lakialoitteesta (PeV:n alaviitteessä 10 mainittu lausunto). Valiokunta totesi, että uudella perustuslailla oli kumottu perustuslain erillissäännös Helsingin yliopiston itsehallinnosta ja turvattu itsehallinto kaikille yliopistoille. Näin ollen, valiokunta lausui, säännös yhden yliopiston kanslerin erityisestä asemasta valtioneuvoston yleisistunnossa on perusteiltaan vanhentunut, eikä valiokunta nähnyt lakialoitteesta ehdotetulle säännöksen kumoamiselle valtiosääntöoikeudellista estettä. Aivan suoraviivainen perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ollut. Lausunnon viimeinen virke kuuluu näin: ”Yliopistojen edustautumisella valtioneuvostossa on pitkä perinne, ja se ilmentää sivistyksen arvostamista.”

Olin kuultavana perustuslakivaliokunnassa ja esitin muistiossani lyhyesti kanslerilaitoksen historiaa ja viittasin siihen, että uudessa perustuslaissa on kaikkia yliopistoja koskeva säännös niiden oikeudesta itsehallintoon, sen mukaan kuin lailla säädetään. Edelleen totesin, että Helsingin yliopiston (ja Åbo Akademin) erityinen historiallinen perintö on otettu huomioon näitä koskevilla nykyisen yliopistolain erityissäännöksissä.

Lakialoitteesta mietinnön laatinut eduskunnan sivistysvaliokunta (SiVM 10/2004 vp) ei päätenyt aloitteen hyväksymiseen, vaan esitti lausuman (ponnen): ”Eduskunta edellyttää, että

¹² LA 20/2004 vp.

hallitus selvittää, onko Helsingin yliopiston kanslerin läsnäolo-oikeus valtioneuvoston istunnossa edelleen tarkoituksenmukainen.” Olin omassa lausunnossani sivistysvaliokunnalle esittänyt, että varsin usein Helsingin yliopiston kansleri on voinut viitata Helsingin yliopistoa laajemman yliopistoyhteisön näkemyksiin, erityisesti yliopistojen rehtorien neuvoston, mutta toisinaan myös muiden järjestöjen kannanottoihin ja toiveisiin. Tältä osin totesin kuulemisella edelleen olevan se peruste, joka oli esillä yliopiston kanslerin läsnäolosta säädettyä, niin kuin ilmenee vuoden 1922 lainsäädäntöasiakirjoista.

Viimeksi mainituista voi kylläkin todeta, että yliopiston kansleri ei ole tietääkseni osallistunut valtioneuvoston määrämuotoiseen talousarviokäsittelyyn siltä osin kuin siinä on kysymys Helsingin yliopistosta. Perimätiedon mukaan kansleri Linkomies oli kyllä käynyt henkilökohdaisesti esittämässä vastalauseensa opetusministerille, kun Helsingin yliopiston määrärahaa oli valtion budjetissa vähennetty.

Hallituksen lakiesityksen, johon liittyen lakialoite tuli käsittelyyn, tultua hyväksytyksi eduskunnan vastaus käsiteltiin valtioneuvoston yleisistunnossa. Vastaukseen sisältyi myös edellä siteerattu lausuma. Vakiintunutta menettelyä noudattaen valtioneuvosto määräsi eduskunnan lausumat merkittäväksi pöytäkirjaan ja päätti ryhtyä lausumista aiheutuviin toimenpiteisiin. Toukokuussa 2005 ne ovat vielä suunnitteluasteella ja kanslerin aseman selvittäminen kytkeytynee hankkeisiin yliopistolaitoksen rakenteellisesta kehittämisestä.¹³

¹³ Kansliapäällikkö Markku Linnalta 13.5.2005 saamani tieto.