

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan siirtämisestä Helsingin yliopistolle ja kuluttajatutkimuskeskuksen lakkauttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan siirtämisestä Helsingin yliopistolle ja kuluttajatutkimuskeskuksen lakkauttamisesta. Toiminnan siirtäminen perustuu valtioneuvoston periaatepäätökseen valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. Esityksen mukaan valtioneuvosto oikeutettaisiin luovuttamaan kuluttajatutkimuskeskuksen hallinnassa oleva toiminta ja omai-

uus Helsingin yliopistolle. Kuluttajatutkimuskeskuksen henkilöstö siirtyisi Helsingin yliopiston palvelukseen. Samalla kumottaisiin kuluttajatutkimuskeskuksesta annettu laki.

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
SISÄLLYS	2
YLEISPERUSTELUT	3
1 JOHDANTO	3
2 NYKYTILA	3
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö	3
2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö.....	4
2.3 Nykytilan arviointi.....	5
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET	5
3.1 Tavoitteet.....	5
3.2 Keskeiset ehdotukset	6
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET	7
4.1 Taloudelliset vaikutukset.....	7
4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	7
4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	7
4.4 Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset.....	8
5 ASIAN VALMISTELU	8
5.1 Valmisteluvaiheet ja –aineisto	8
5.2 Lausunnot	9
6 RIIPPUVUUS MUISTA ESITYKSISTÄ	9
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT	10
1 LAKIEHDOTUKSEN PERUSTELUT	10
2 VOIMAANTULO	11
LAKIEHDOTUS.....	12
Laki kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan siirtämisestä Helsingin yliopistolle ja kuluttajatutkimuskeskuksen lakkauttamisesta	12

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Kuluttajatutkimuskeskus on työ- ja elinkeinoministeriön alainen virasto, joka tutkii kulutusta, sen muutoksia ja kulutukseen liittyvää yhteiskunnallista kehitystä. Se on perustettu lailla kuluttajatutkimuskeskuksesta (112/1990), joka tuli voimaan 1 päivänä kesäkuuta 1990. Kuluttajatutkimuskeskuksen perustamisen tärkeimpinä tavoitteina olivat kuluttajan aseman parantaminen kuluttajatutkimuksen avulla sekä kuluttajatutkimuksen tehostaminen luomalla organisatoriset ja muut edellytykset sille, että tutkimuskeskuksesta saadaan palvelukykyinen sekä organisaatioiltaan joustava ja tehokas.

Valtioneuvosto hyväksyi 5.9.2013 periaatepäätöksen valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi, jolla parannetaan suomalaisen tutkimus- ja innovaatiojärjestelmän kykyä toimia nopeasti muuttuvissa olosuhteissa sekä tehostetaan nykyisten resurssien käyttöä. Uudistuksen tavoitteena on, että tutkimus toimii yhteiskunnan kehittämisen ja päätöksenteon strategisena resurssina. Periaatepäätös perustuu pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan 22.6.2011, jonka mukaan valtion sektoritutkimuslaitokset kootaan suuremmiksi kokonaisuuksiksi ja perustutkimuksen työnjako yliopistojen ja sektoritutkimuslaitosten välillä selkeytetään mahdollistaen sektoritutkimuslaitosten tehtävien siirtäminen yliopistojen yhteyteen ja niiden työtä vahvistetaan.

Valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan kuluttajatutkimuskeskus yhdistetään Helsingin yliopistoon valtakunnalliseen erityistehävään perustuvana instituuttina tai yksikkönä. Periaatepäätöksen mukaan yhdistyminen edellyttää kuluttajatutkimuskeskuksen voimavarojen siirtoa Helsingin yliopistolle sekä sitä, että Helsingin yliopistolle asetetaan Helsingin yliopiston sekä opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä sopimuksessa erityistehtä-

vä kuluttajatutkimuksen ylläpitämiseen vuosina 2015–2019.

2 Nykytila

2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Kuluttajatutkimuskeskuksen perustamisesta kauppaja- ja teollisuusministeriön alaisuuteen sekä sen tehtävistä säädettiin vuonna 1990 lailla kuluttajatutkimuskeskuksesta. Lakiin on tehty kaksi muutosta vuosina 1999 ja 2009. Vuodesta 2008 lähtien kuluttajatutkimuskeskus on kuulunut työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen. Kuluttajatutkimuskeskus on tulosvastuullinen tilivirasto.

Kuluttajatutkimuskeskuksen tehtävät on määritelty kuluttajatutkimuskeskuksesta annetussa laissa sekä valtioneuvoston asetuksessa kuluttajatutkimuskeskuksesta (456/2000). Lain mukaan kuluttajatutkimuskeskuksen tehtävänä on harjoittaa kulutuksen, kulutuksen vaikutuksiin, kulutushyödykkeiden hintaan ja laatuun sekä kuluttajan asemaan liittyvää tutkimus- ja selvitystoimintaa sekä hoitaa alan tietopalvelua. Kuluttajatutkimuskeskus voi toimialallaan tehdä sopimuksia muiden viranomaisten, yhteisöjen ja yksityisten henkilöiden kanssa tutkimusten ja selvitysten suorittamisesta sekä tietojen vaihdosta. Se voi myös tehdä yhteistyösopimuksia muiden keskuksen toimialaan kuuluvien tutkimustyötä suorittavien laitosten ja korkeakoulujen kanssa yhteisten tutkimusohjelmien toteuttamisesta. Käytännössä kuluttajatutkimuskeskus toimii yhteistyössä muiden kotimaisten tutkimuslaitosten kanssa konsortiohankkeissa budjettitaloudessa käytössä olevan yhteisrahoitteiseen toimintamalliin perustuen. Lisäksi tutkimuskeskuksessa on yhteisrahoitteisia EU-hankkeita ulkomaisten tutkimuslaitosten kanssa.

Valtioneuvoston asetuksen mukaan kuluttajatutkimuskeskus tuottaa ja välittää tutkimustietoa kulutuksesta ja kuluttajakäyttäytymisestä sekä niihin kiinteästi liittyvästä markkinoiden, talouden ja yhteiskunnan ke-

hityksestä. Lisäksi tutkimuskeskuksen vastuulla on kansallisen kulutustutkimusta koskevan tiedon välittäminen sekä tutkijakoulutuksen edistäminen.

Lisäksi valtioneuvoston asetuksessa kuluttajatutkimuskeskuksesta säädetään kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunnasta, sen tehtävistä ja päätösvaltaisuudesta sekä keskeisten virkojen täyttämisestä ja kelpoisuusvaatimuksista. Johtokuntaan kuuluvat tutkimuskeskuksen johtaja ja enintään kuusi muuta jäsentä, jotka valtioneuvosto nimittää neljäksi vuodeksi kerrallaan. Johtokunta muun muassa päättää yleisistä toimintalinjoista sekä vaikuttavuus- ja muista tavoitteista, ohjaa ja valvoo asetettujen tavoitteiden toteutumista sekä päättää talousarvioehdotuksesta sekä ehdotuksesta toiminta- ja taloussuunnitelmaksi.

Määräykset tutkimuskeskuksen sisäisestä organisaatiosta ja hallinnon muusta järjestelystä annetaan tutkimuskeskuksen työjärjestyksessä, jonka johtaja vahvistaa. Kuluttajatutkimuskeskuksen maksullisista suoritteista on säädetty kauppa- ja teollisuusministeriön asetuksessa kuluttajatutkimuskeskuksen maksullisista suoritteista (209/2003). Liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita ovat muun muassa tutkimus- ja muut tietoaineistot, koulutus- ja muut asiantuntijapalvelut, kirjasto- ja tietopalvelut sekä painetut julkaisut. Suorite on kuitenkin maksuton määrättyillä edellytyksillä.

Kuluttajatutkimuskeskuksen budjettirahoitus on 1 864 000 euroa vuonna 2014 (mom. 32.40.04 kuluttajatutkimuskeskuksen toimintamenot). Yhteisrahoitteisen toiminnan tuotoiksi on vuonna 2014 arvioitu 980 000 euroa ja maksullisen toiminnan tuotoiksi 20 000 euroa. Arvioitu henkilötyövuosimäärä vuonna 2014 on 35. Valtiontalouden kehyspäätöksessä vuosille 2015–2018 on päätetty, että kuluttajatutkimuskeskuksen Helsingin yliopiston yhdistämisen perusteella siirretään momentilta 32.40.04 (Kuluttajatutkimuskeskuksen toimintamenot) momentille 29.40.50 (Valtion rahoitus yliopistojen toimintaan) 1 771 000 euroa vuonna 2015.

Vuoden 2014 alusta kuluttajatutkimuskeskuksesta siirrettiin 5 henkilötyövuotta Kilpailu- ja kuluttajavirastolle sekä kuluttajatutkimuskeskuksen momentilta 32.40.04 (kulutta-

jatutkimuskeskuksen toimintamenot) 350 000 euroa Kilpailu- ja kuluttajaviraston momentille 32.40.01 (Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimintamenot) tutkimus- ja analyysikapasiteetin varmistamiseksi.

2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdan ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tutkimusorganisaatioiden tutkimus- ja kehitystyön sekä innovaatiotoiminnan julkinen rahoittaminen katsotaan valtioneuoksi, jos kaikki perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdan edellytykset täyttyvät. Oikeuskäytännön mukaan tämä edellyttää muun muassa, että tutkimusorganisaatio on perustamissopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu yritys. Ratkaisevaa organisaation luokittelemiseksi yritykseksi on se, harjoittaako tutkimusorganisaatio taloudellista toimintaa, jossa on kyse tavaroiden ja/tai palveluiden tarjoamisesta tietyillä markkinoilla.

Yhteisön puitteissa tutkimus- ja kehitystyöhön sekä innovaatiotoimintaan myönnettävälle valtioneuolle (2006/C 323/01) ohjaavat tilanteita, jotka ovat tyypillisiä tutkimus-, kehitys- ja innovaatiotoiminnan alalla. Tutkimusorganisaatioiden ensisijaiset toiminnot eivät ole yleensä luonteeltaan taloudellista toimintaa, erityisesti silloin, kun kyse riippumattoman tutkimus- ja kehitystoiminnan harjoittamisesta tiedon lisäämiseksi ja ymmärryksen parantamiseksi, yhteistyöhön perustuva tutkimus- ja kehitystoiminta mukaan luettuna tai kun kyseessä on tutkimustulosten levittäminen.

Kuluttajatutkimuskeskuksen kaksi ydintehdävää ovat tutkimus ja tietopalvelu. Tutkimustoimintaan liittyvä taloudellinen toiminta on vähäistä.

Tutkimus- ja kehitystyön sekä innovaatiotoiminnan uudet suuntaviivat tulivat voimaan 1.7.2014. Puitteisiin tuli uutena elementtinä maininta siitä, että jos tutkimusorganisaatio harjoittaa ei-taloudellisen toiminnan lisäksi vähäistä taloudellista toimintaa, joka liittyy ei-taloudelliseen toimintaan, koko kokonaisuus voidaan katsoa ei-taloudelliseksi.

2.3 Nykytilan arviointi

Valtion tutkimuslaitosten nykytilaa, ongelmia ja kehittämistarpeita on arvioitu tutkimus- ja innovaationeuvoston asiantuntijaryhmän mietinnössä Valtion tutkimuslaitokset ja tutkimusrahoitus: esitys kokonaisuudistukseksi (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 3/2012). Asiantuntijaryhmän mukaan muun muassa tutkimuslaitosten rakennetta tulisi uudistaa kokoamalla tutkimuslaitoksista toiminnallisesti ja rakenteellisesti vahvempia laitoksia sekä kokoamalla tutkimuksen voimavaroja yhteen vaikuttavuuden lisäämiseksi. Tutkimuslaitosten ja yliopistojen yhteistyötä tulisi syventää ja kehittää.

Tutkimus- ja innovaationeuvoston asiantuntijaryhmän mukaan kuluttajatutkimuksen ala on niin laaja, ettei kuluttajatutkimuskeskus voi käytännössä palvella tietoperusteisen päätöksenteon tarvetta koko laajuudella. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksen ala on myös laajentunut voimakkaasti, mikä vaikeuttaa tutkimuksen relevanssin arviointia. Teema-alueiden painottaminen hämärtää sitä, mikä on kuluttajatutkimuksen asiantuntijuuden ydin. Kuluttajatutkimuskeskuksen toiminta ja tutkimus suuntautuvat käytännössä enimmäkseen muuhun kuin kuluttajahallintoa tukevaan tutkimukseen – tutkimus ja sen sisältö määrittävät paljolti muiden kuin budjettirahoituksen tarpeen perusteella. Vuonna 2009 tehdyn arvioinnin mukaan kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuskenttä tulee fokuksoida, jotta toiminta olisi relevanttia yhteiskuntapolitiikan ja yhteiskunnallisten palvelujen tukemisen kannalta. Budjettirahoitus käytetään suurelta osin erilaisten isojen, konsortioina toteutettavien tutkimushankkeiden omarahoitusosuutena.

Asiantuntijaryhmän raportissa todetaan, että kuluttajatutkimuskeskuksen päätehtäväksi on nykyisin muodostunut tieteellinen tutkimus. Sen suorittama tutkimus on luoteeltaan enemminkin strategista (perus)tutkimusta, jonka avulla ylläpidetään soveltavan tutkimuksen tasoa ja tunnistetaan tulevaisuuden ongelmia sekä kehitetään valmiuksia niiden ratkaisemiseksi. Kuluttajatutkimuskeskuksen tuottama perus- tutkimus palvelee tällä hetkellä laajasti yhteiskuntaa, mutta se ei en-

sisijaisesti tuota ja välitä soveltavaa tutkimusta yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi ja yhteiskunnan kehittämiseksi, mitä pidetään tärkeänä.

Asiantuntijaryhmä esitti, että kuluttajatutkimus siirretään Helsingin yliopiston osaksi ja että kuluttajatutkimuskeskuksen voimavarat siirretään kokonaisuudessaan Helsingin yliopistolle. Kuluttajatutkimuksen traditiota ja jatkuvuutta voidaan parhaimmin ylläpitää ja myös vahvistaa liittämällä se osaksi yliopistoa. Kuluttajatutkimuksen monitieteisyys saa yliopistolla laaja-alaisemman ja vahvemman pohjan. Kuluttajatutkimuksen riippumaton asema vahvistuu, kun tutkimus siirretään talousarviovaroineen yliopistolle. Yliopisto tarjoaa laajemman tutkijayhteisön kuluttajatutkimuksen kehittämiseksi ja sen nimomiseksi osaksi muuta yhteiskunnallista tutkimusta.

Valtioneuvosto teki syyskuussa 2013 periaatepäätöksen valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi. Periaatepäätöksessä esitetään toteutettavaksi rakenteellisia uudistuksia, joista yksi on kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistäminen Helsingin yliopistoon valtakunnalliseen erityistehtävään perustuvana instituuttina tai yksikkönä. Kuluttajatutkimuskeskuksen voimavarat esitetään siirrettäväksi Helsingin yliopistolle. Helsingin yliopistolle asetetaan Helsingin yliopiston sekä opetus- ja kulttuuriministeriön välisessä sopimuksessa erityistehtävä kuluttajatutkimuksen ylläpitämiseen vuosina 2015–2019. Valtioneuvoston näkemys ja perustelut yhdistämiselle ovat yhtenevät tutkimus- ja innovaationeuvoston asiantuntijaryhmän esittämien näkemysten kanssa.

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

3.1 Tavoitteet

Esitetty uudistus toteuttaa tutkimus- ja innovaationeuvoston Linjaus 2011–2015 – raportissa esittämiä tutkimuslaitoskentän uudistamisen tavoitteita sekä valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi esitettyjä tavoitteita.

Tutkimus- ja innovaationeuvosto esittää edellä mainitussa raportissa yhtenä tavoitteena tutkimuslaitosten toimintaedellytysten ja taloudellisen perustan vahvistamisen toteuttamalla fuusioita kuten kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistäminen Helsingin yliopistoon. Fuusioiminen antaa tutkimuslaitoksille nykyistä paremmat mahdollisuudet vastata horisontaalisiin ja useiden toimijoiden tutkimushankkeisiin.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion tutkimuslaitosten ja tutkimusrahoituksen kokonaisuudistukseksi esitetään uudistuksen tavoitteet. Tavoitteita ovat muun muassa monitieteisen, korkeatasoisen ja yhteiskunnan kannalta relevantin tutkimuksen vahvistaminen sekä tutkimustoiminnan tehostaminen ja tutkimuksen relevanssin parantaminen vapauttamalla resursseja kiinteistä rakenteista ja tutkimuksen tukipalveluista. Edelleen tavoitteena on koota tutkimuslaitoksia aihepiireittäin nykyistä suuremmiksi ja vahvemmiksi kokonaisuusiksi sekä koota osa tutkimusrahoituksesta osoitettavaksi avoimen tutkimusrahoituksen välityksellä tutkimuksen relevanssin, kysyntälähtöisyyden ja monitieteisyyden vahvistamiseksi. Tavoitteena on myös syventää tutkimuslaitosten ja korkeakoulujen välistä yhteistyötä.

Periaatepäätöksen mukaan tutkimuslaitosten (kuluttajatutkimuskeskus ja Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos) yhdistäminen Helsingin yliopistoon tarjoaa tutkimuslaitoksille laajemman tutkijayhteisön ja mahdollistaa tutkimuksen vahvistumisen sekä vahvistaa tutkimuksen riippumatonta asemaa. Tutkimuksen monitieteisyys saa myös yliopistolla laaja-alaisemman ja vahvemman pohjan.

3.2 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että kuluttajatutkimuskeskuksen toiminta siirretään Helsingin yliopistolle valtakunnalliseen erityistehtävään perustuvaksi yksiköksi. Valtioneuvoston oikeudesta luovuttaa kuluttajatutkimuskeskuksen toiminta kokonaisuudessaan, sen hallinnassa oleva omaisuus ja sen immateriaaliset oikeudet Helsingin yliopistolle säädettäisiin lailla. Valtioneuvosto määräisi luovu-

tettavan omaisuuden ja sen arvon sekä ehdot, joilla luovutus tapahtuu.

Kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan siirtäminen Helsingin yliopistolle toteutettaisiin liikkeenluovutuksena, jolloin henkilöstön asema määräytyisi työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:n mukaan (työsuhteiset) ja virkamieslain (750/1994) 5 f §:n mukaan (virkasuhteiset). Luovutuksen jälkeen kaikki ovat työsuhteisia.

Samalla kumottaisiin kuluttajatutkimuskeskuksesta annettu laki, jolloin myös sen perusteella annettu valtioneuvoston asetus kuluttajatutkimuskeskuksesta kumoutuu. Valtion maksuperustelain (150/1992) 8 §:n nojalla annettu kauppa- ja teollisuusministeriön asetus kuluttajatutkimuskeskuksen maksullisista suoritteista (209/2003) kumottaisiin työ- ja elinkeinoministeriön asetuksella.

Kuluttajatutkimuskeskuksesta annetun lain 1 §:n mukaan kuluttajatutkimuskeskuksen tehtäväksi on määritelty muun muassa toimialan tietopalvelu. Tietopalvelutehtävistä on vastannut laitoksen tietopalvelu. Tärkein kanava tutkimustiedon välittämiseen ja tietopalveluun ovat olleet Kultu-tietokannat. Viidestä tietokannasta on jäljellä Tutkimustietokanta, jota päivitetään. Muut tietokannat on lakkautettu käytön vähyyden ja käyttäjien tarpeiden muuttumisen seurauksena 2000-luvulla. Lisäksi tietopalvelu koostaa tietokantaa kuluttajatutkimuskeskuksen henkilöstön julkaisuista (julkaisuarkisto). Tietopalvelun osuus kuluttajatutkimuskeskuksen henkilötövuosista on pienentynyt huomattavasti 5,3 henkilötövuodesta (vuosi 2000) 1,2 henkilötövuoteen (vuosi 2012).

Esityksessä ehdotetaan, että kuluttajatutkimuskeskuksen tietopalvelutehtävästä luovutaan siirron yhteydessä. Nykytilanteessa tietokantatuotannon merkitys on vähäinen, koska kuluttajatutkimustietoa on saatavilla monipuolisesti hakukoneiden ja kaupallisten palveluiden kautta. Kuluttajatutkimuskeskuksen sidosryhmillä, hallinnolla, opetuksella ja tutkimuksella ei ole tietokantoihin liittyviä kehitysodotuksia. Tutkimustiedon välittäminen yliopistolla jatkuu asiantuntijatyönä eri foorumeilla sekä yliopiston julkaisurekisterin kautta.

Kuluttajatutkimuskeskuksesta annetun lain 6 §:ssä säädetään tietojensaantioikeudesta. Kuluttajatutkimuskeskuksella on oikeus saada muilta viranomaisilta tehtäviensä kannalta tarpeellisia tietoja. Elinkeinonharjoittaja on velvollinen antamaan kuluttajatutkimuskeskukselle tietoja, joita tutkimuskeskus lain 1 §:ssä tarkoitettuja kulutushyödykkeiden hintaan ja laatuun liittyviä tutkimuksia varten tarvitsee. Tutkimuskeskus voi määrätä tiedot annettavaksi aluehallintovirastolle. Tietojen saannin turvaamiseksi kuluttajatutkimuskeskus voi pyytää virka-apua aluehallintovirastolta.

Kuluttajatutkimuskeskuksesta annetun lain tietojensaantioikeutta koskevaa säännöstä ei olisi tarkoituksenmukaista siirtää muuhun lainsäädäntöön. Tietojensaantioikeutta on käytetty erittäin harvoin, ja laissa säädetyn, elinkeinonharjoittajia velvoittavan tiedonantamissäännöksen siirtäminen yliopistolle avaisi keskustelun tietojensaantioikeuden käyttötarpeista ja –tilanteista. Kilpailusivistä tietojensaantioikeutta ei olisi myöskään mahdollista rajoittaa vain yhteen yliopistoon tai tutkimuslaitokseen (muu kuin viranomainen). Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 33 §:ssä säädetään Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaantioikeudesta. Säännös riittäisi turvaamaan Kilpailu- ja kuluttajaviraston tiedonsaannin eikä kuluttajatutkimuskeskuksen tiedonsaantioikeuden kumoamisella olisi merkitystä Kilpailu- ja kuluttajaviraston toiminnan kannalta.

4 Esityksen vaikutukset

4.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset valtion talouteen

Valtiontalouden kehyspäätöksen vuosille 2015–2018 mukaisesti siirretään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan momentilta 32.40.04 (kuluttajatutkimuskeskuksen toimintamenot) 1 771 000 euroa vuonna 2015 opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan momentille 29.40.50 (valtionrahoitus yliopistojen toimintaan). Kuluttajatutkimuskeskuksen rahoituksesta kolmannes tulee ulkopuolisilta rahoittajilta. Määräraha kohdenne-

taan Helsingin yliopistolle sen uuden valtakunnallisen erityistehtävän, kuluttajatutkimuksen ylläpitämisen, perusteella.

Työ- ja elinkeinoministeriö siirtää Helsingin yliopistolle kuluttajatutkimuskeskuksen vuodelta 2014 siirtyvät toimintamäärärahat vuoden 2014 tilinpäätöksen valmistuttua keväällä 2015.

Vaikutukset Helsingin yliopiston talouteen

Liitosten taloudelliset vaikutukset Helsingin yliopiston talouteen ovat vähäiset, koska liitosten seurauksena yliopiston perusrahoitus kasvaa noin 1 prosentin. Yliopisto toteuttaa liitokset kustannusneutraalisti, jolloin liittämisen tuottamat synergiaedut kohdistetaan kulutusyhteiskunnan sekä kriminologian ja oikeuspolitiikan tutkimukseen ja opetuksen. Kustannustehokkuutta voidaan saavuttaa myös hallinnollisten tehtävien hoidossa.

4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Kuluttajatutkimuskeskus valtion virastona lakkaisi ja toiminta siirtyisi Helsingin yliopistolle. Työ- ja elinkeinoministeriön rooli kuluttajatutkimuskeskuksen tulosohjaajana lakkaisi. Strategista ohjausta varten Helsingin yliopiston yksiköille nimitettäisiin johtokunta, jossa myös työ- ja elinkeinoministeriöllä olisi edustus.

Kuluttajatutkimuskeskuksen tiedonsaantioikeuden kumoamisella ei olisi vaikutusta viranomaisten tämän alan tiedonsaantiin, koska Kilpailu- ja kuluttajavirastolla on riittävät tiedonsaantioikeudet tehtävänsä toteuttamiseen.

Muiden viranomaisten toimintaan esitettävillä muutoksilla ei olisi juurikaan vaikutuksia.

4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Helsingin yliopiston kuluttajatutkimuksen valtakunnallinen erityistehtävä olisi vaikuttaa tutkimuksella yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja kehitykseen ja siten kuluttajien

elämään. Kuluttajatutkimuskeskus tutkii kulutusta, sen muutoksia ja kulutukseen liittyvää yhteiskunnallista kehitystä. Näiden ymmärtäminen edellyttää riippumatonta tieteellistä tutkimusta. Siirtyminen yliopistolle akateemiseen tutkimusympäristöön antaisi tähän hyvät mahdollisuudet.

Kuluttajatutkimuskeskuksessa kulutusta tarkastellaan monitieteellisesti. Yliopistossa tarjoutuisi aiempaa paremmat mahdollisuudet yhteistyöhön yliopistossa eri tieteenalojen ja oppiaineiden kanssa. Samoin mahdollisuudet tutkimusmetodien kehittämiseen vankentuisivat.

Kuluttajatutkimukselle tyypillistä tiivistä tiedon hyödyntäjien välistä vuoropuhelua ja siitä syntyvää osaamista voitaisiin hyödyntää myös yliopisto-opetusta suunniteltaessa ja toteutettaessa. Tämä voisi tapahtua muun muassa kehittämällä opetusohjelmaa sellaiseksi, että se tuottaa myös työnantajien ja tiedonhyödyntäjien kannalta tärkeää osaamista opiskelijoille. Uudessa tilanteessa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden väylänä olisi myös osaamisen kehittäminen ja kuluttajanäkökulman sekä monitieteisen kuluttajatutkimuksen tehokas ja toimiva välittäminen tulevien asiantuntija- ja päätöksentekijäsukupolvien käyttöön, opetusohjelmaan ja sen sisältöihin vaikuttamisen kautta. Tämä voisi osaltaan parantaa opiskelijoiden kykyä lukea ja hyödyntää kuluttajatutkimusta.

Yliopisto isona toimijana tarjoaisi myös aiempaa asiantuntevampaa sopimusoikeudellisen tukipalvelun osallistua EU- ja muihin kansainvälisiin tutkimuskonsortioihin.

Kuluttajatutkimuskeskuksesta annettuun lakiin kirjattu velvoite osallistua tutkijakoulutukseen toteutuisi aiempaa saumattomammin yliopistolla tutkimus- ja opetushenkilöstöön kuuluvien henkilöiden opetusvelvollisuuden myötä. Vakiintunutta käytäntöä, jossa tutkijakoulutukseen ja opetukseen osallistumista tehdään eri yliopistojen kanssa, olisi tarkoituksenmukaista jatkaa.

Kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan siirtäminen Helsingin yliopistolle valtakunnalliseen erityistehtävään perustuvana yksikönä mahdollistaisi tutkimuspalvelujen tuottamisen suomalaiselle yrityskentälle aikaisempaa suuremmissa määrin.

4.4 Organisaatio- ja henkilöstövaikutukset

Esityksen mukaan kuluttajatutkimuskeskuksen toiminta siirrettäisiin Helsingin yliopistolle, joka organisaatiossa kuluttajatutkimus sijoittuisi valtiotieteellisen tiedekunnan politiikan ja talouden tutkimuksen laitokseen. Kuluttajatutkimuskeskus erillisenä työ- ja elinkeinoministeriön alaisena virastona lakkaisi.

Kuluttajatutkimuskeskuksen henkilöstömäärä on tällä hetkellä (toukokuu 2014) 36 henkilöä, joista 18 on virkasuhteessa ja 18 työsuhteessa. Työsuhteisista viisi on tällä hetkellä (toukokuu 2014) määräaikaisessa, vuonna 2014 päättyvässä työsuhteessa.

Liikkeenluovutuksen myötä kuluttajatutkimuskeskuksen virat lakkaisivat ja koko henkilöstö, sekä virka- että työsuhteiset, siirtyisi entisiin palvelussuhde-ehdoin Helsingin yliopiston palvelukseen työsuhteeseen 1 päivästä tammikuuta 2015 lähtien. Määräaikaisissa työsuhteissa olevat siirtyisivät ainoastaan siinä tapauksessa, että määräaikainen työsuhteeseen jatkuu 1.1.2015 jälkeen. Ulkopuolisen rahoituksen vuodelle 2015 saaneet neuvottelevat työsuhteidensa alkamisen/jatkumisen suoraan Helsingin yliopiston kanssa.

Henkilöstön aseman järjestämiseen sovellettaisiin työsopimuslain ja valtion virkamieslain liikkeenluovutusta koskevia säännöksiä.

5 Asian valmistelu

5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto

Hallituksen esitys on laadittu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä opetus- ja kulttuuriministeriön, kuluttajatutkimuskeskuksen ja Helsingin yliopiston kanssa.

Opetus- ja kulttuuriministeriö asetti marraskuussa 2013 työryhmän valmistelevaan kuluttajatutkimuskeskuksen yhdistämistä Helsingin yliopistoon. Työryhmän tehtävänä on laatia yhdistämissuunnitelma ja valmistella sen pohjalta tutkimuskeskuksen yhdisty-

minen Helsingin yliopistoon 1.1.2015 alkaen ottaen huomioon lainsäädännölliset, hallinnolliset ja voimavaroihin liittyvät näkökohdat sekä henkilöstön asemaan ja tiloihin liittyvät kysymykset. Työryhmässä on opetus- ja kulttuuriministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, kuluttajatutkimuskeskuksen ja Helsingin yliopiston edustus. Hallituksen esitys on käsitelty työryhmässä.

Hallituksen esityksessä esitetyistä muutoksista on käyty yhteistoiminnasta valtion virastoissa annetun lain (1233/2013) mukaiset neuvottelut Helsingin yliopistolle siirtyvän henkilöstön osalta.

5.2 Lausunnot

Lausuntoa hallituksen esityksestä pyydettiin 45 taholta. Esityksestä ovat antaneet lausuntonsa seuraavat tahot: valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, ympäristöministeriö, Valtion työmarkkinalaitos, kuluttajatutkimuskeskuksen johtokunta, kuluttajatutkimuskeskuksen henkilöstö, Kilpailu- ja kulut-

tajavirasto, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT, Tilastokeskus, Terveys- ja hyvinvoinnin laitos THL, Suomen Akatemia, Keva, Helsingin yliopisto, Itä-Suomen yliopisto, Oulun yliopisto, Tampereen yliopisto, Vaasan yliopisto, Ammattikorkeakoulujen rehtorien neuvosto ARENE ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Suomen Yrittäjät ry, Kuntaliitto, SAK ry ja STTK ry.

Esitystä kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan siirtämisestä Helsingin yliopistolle pidettiin lähes poikkeuksetta myönteisenä ja tarkoituksenmukaisena sekä valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisena. Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että kuluttajatutkimuksen traditio ja korkea taso turvataan sekä riittävin taloudellisin resurssein että kirjaamalla kuluttajatutkimus Helsingin yliopiston uuteen strategiaan. Henkilöstön asema katsottiin turvatuksi muutoksessa liikkeenluovutuksella.

6 Riippuvuus muista esityksistä

Esitys liittyy valtion vuoden 2015 talousarvioehdotukseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotuksen perustelut

1 §. Luovutusvaltuus. Pykälän mukaan valtioneuvosto valtuutettaisiin luovuttamaan kuluttajatutkimuskeskuksen toiminta kokonaisuudessaan sekä kuluttajatutkimuskeskuksen hallinnassa oleva omaisuus, joka sisältää myös immateriaalioikeudet, Helsingin yliopistolle. Valtioneuvostolle kuuluvaa ratkaisuvaltaa käyttäisi työ- ja elinkeinoministeriö valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 12 §:n perusteella. Toiminnan siirtäminen toteutettaisiin liikkeenluovutuksena. Toiminnan siirtämisestä tehtäisiin sopimus kuluttajatutkimuskeskuksen ja Helsingin yliopiston välillä.

2 §. Luovutuksen ehdot. Pykälän mukaan valtioneuvosto määräisi Helsingin yliopistolle luovutettavan omaisuuden ja sen arvon sekä ehdot, joilla luovutus tapahtuu. Valtioneuvosto määräisi myös muista omaisuuden luovuttamista koskevista järjestelyistä.

3 §. Vastuu sitoumuksista. Pykälän 1 momentin mukaan sen jälkeen, kun omaisuus olisi siirretty Helsingin yliopistolle, se ottaisi vastatakseen kuluttajatutkimuskeskuksen tekemistä sellaisista velka-, vuokra-, palvelu-, hankinta-, tutkimus- ja muista toimitussopimuksista sekä muista vastaavista sitoumuksista, joihin kuluttajatutkimuskeskus on toimintansa aikana sitoutunut ja jotka koskevat Helsingin yliopistolle luovutettua omaisuutta ja toimintaa. Tulevasta toiminnan siirtämisestä Helsingin yliopistolle otettaisiin maininta niihin sopimuksiin, jotka kuluttajatutkimuskeskus mahdollisesti tekee ennen yhdistämistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin, että koska velallinen tai sopijapuoli voi vaihtua vain velkojan tai toisen sopijapuolen suostumuksella, vastaisi valtio edelleen toissijaisesti sellaisista toiminnan siirtämisestä edeltävistä velvoitteista, joista ei toisin sovita. Yliopisto olisi velvollinen korvaamaan valtiolle sen, mitä valtio tässä säännöksessä tarkoitetun vastuunsa perusteella maksaa. Säännöksellä

varmistettaisiin toiminnan ja palvelujen tarjonnan jatkuvuus toiminnan siirtämisen yhteydessä.

4 §. Henkilöstön asema. Pykälässä olisi säännökset henkilöstön asemasta toiminnan siirtämisen (liikkeenluovutuksen) yhteydessä. Kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan siirtäminen Helsingin yliopistolle toteutettaisiin liikkeenluovutuksena, jolloin henkilöstön asema määräytyisi työsopimuslain (55/2001) 1 luvun 10 §:n mukaan (työsuhteiset) ja valtion virkamieslain (750/1994) 5 e ja 5 f §:n mukaan (virkasuhteiset).

Työsopimuslain mukaan liikkeenluovutuksella tarkoitetaan yrityksen, liikkeen, yhteisön tai säätiön tai näiden toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava, pää- tai sivutoimivisa harjoitettu liike tai sen osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Liikkeenluovutuksessa työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista työsuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työsuhte-etuudet siirtyvät liikkeen uudelle omistajalle tai haltijalle.

Valtion virkamieslain mukaan työnantajan liikkeenluovutuksella tarkoitetaan valtion toiminnallisen osan luovuttamista toiselle työnantajalle, jos luovutettava osa pysyy luovutuksen jälkeen samana tai samankaltaisena. Työnantajan luovutushetkellä voimassa olevista virkasuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet siirtyvät luovutuksensaajalle. Tämä ei kuitenkaan koske niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka johtuvat nimenomaan virkasuhteesta eivätkä ole ominaisia työsuhteille, silloin, kun virkamies siirtyy työsopimussuhteeseen luovutuksensaajan palvelukseen. Luovutuksensaaja on velvollinen noudattamaan luovutushetkellä voimassa olleen virkaehtosopimuksen määräyksiä, kuten työehtosopimuslain 5 §:ssä säädetään.

Työehtosopimuslain (436/1946) 5 §:ssä on säädetty niin sanotusta sopimuseuraannosta. Pykälän mukaan jos jonkin yrityksen haltija on ollut työehtosopimukseen osallinen tai muuten siihen sidottu, siirtyvät hänen seuraajalleen voimassa olevan työehtosopimuskau-

den loppuun kaikki ne oikeudet ja velvollisuudet, jotka edeltäjällä työehtosopimuksen mukaan oli.

Liikkeenluovutusta koskevista säännöksistä seuraa suoraan, että liikkeenluovutuksen piirissä olevat henkilöt siirtyvät luovutuksen saajan palvelukseen. Näin ollen luovutuksen kohteena olevan kuluttajatutkimuskeskuksen henkilöstö siirtyisi Helsingin yliopiston palvelukseen. Määräaikaisissa työsuhteissa olevat siirtyvät ainoastaan siinä tapauksessa, että työsuhteet jatkuu 1.1.2015 jälkeen. Siirtyvien henkilöiden palvelussuhteista johtuvat oikeudet ja velvollisuudet sekä niihin liittyvät työ- ja virkasuhde-edut siirtyisivät niin ikään sanottujen lakien perusteella suoraan luovutuksensaajalle. Luovutuksensaaja eli Helsingin yliopisto olisi velvollinen noudattamaan siirtyvään henkilöstöön luovutushetkellä voimassa olevien virka- ja työehtosopimusten määräyksiä kuluvan sopimuskauden loppuun. Tämän jälkeen henkilöstön työsuhteissa sovellettaisiin Helsingin yliopistoa sitovaa Yliopistojen yleistä työehtosopimusta.

Henkilöstön siirtyminen valtion palveluksesta Helsingin yliopiston palvelukseen ei vaatisi lainsäädäntöä eläketurvan osalta. Yliopistolain voimaantulon jälkeen annetun lain (559/2009) 11 §:ssä säädetään henkilöstön eläketurvasta. Säännöksen mukaan yliopistoihin tulevaan uuteen henkilöstöön, joka on syntynyt ennen tammikuun 1 päivää 1980, sovelletaan valtion eläkelakia, mikäli he ovat valtion eläkelain soveltamisen piirissä jo yliopistoon tullessaan. Näin olleen kuluttajatutkimuskeskuksesta Helsingin yliopiston palvelukseen siirtyvät ennen vuotta 1980 syntyneet työntekijät kuuluisivat edelleen valtion eläkelain alaisuuteen eikä heidän eläketurvassaan siten tapahtuisi muutoksia siirtymisen yhteydessä.

Vuonna 1980 ja sen jälkeen syntyneisiin työntekijöihin sovelletaan sen sijaan siirtymisajankohdasta lukien työntekijän eläkelakia. Koska vuonna 1980 ja sen jälkeen syntyneiden työntekijöiden eläkkeen karttumiseen tai eläkkeellesiirtymisikään liittyvät

säännökset valtion eläkelaisissa eivät poikkea työntekijän eläkelain säännöksistä eikä heillä myöskään ole valtion eläkelain alaisuudessa siirtymistä aikaisemmalta ajalta parempaa eläketurvaa, siirtyminen työntekijän eläkelain alaisuuteen ei vaikuta heidän eläketurvansa tasoon.

5 §. Voimaantulo. Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015 ja laki kuluttajatutkimuskeskuksesta ehdotetaan samalla kumottavaksi.

Lain täytäntöönpanon edellyttämien toimien ei nykyisin lähtökohtaisesti katsota edellyttävän nimenomaista valtuuttavaa säännöstä. Lain täytäntöönpanon edellyttämät toimet ovat vastuullisen viranomaisen velvollisuus eikä toimiin ryhtyminen edellytä erillistä valtuutusta, vaikka osaan toimista joudutaan käytännön pakosta ryhtymään ennen lain voimaantuloa. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan tästä huolimatta nimenomaisesti säädettyä, että valtioneuvosto voi tehdä lakiehdotuksen 1 ja 2 pykälissä tarkoitettuja toimia ennen lain voimaantuloa. Näin on tarkoitus varmistaa, ettei 1 ja 2 pykälissä tarkoitettujen toimien tekemiselle ole säädösteknisiä esteitä.

Pykälän neljännessä momentissa olisi säännös siitä, miten kuluttajatutkimuskeskuksen viimeinen tilinpäätös on laadittava ja tilintarkastus hoidettava. Koska tilinpäätös ja tilintarkastus koskevat valtion viraston toimintaa, sovellettaisiin valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) aineellisia säännöksiä, vaikkakin näiden toimenpiteiden suorittajana olisi muu julkisoikeudellinen yhteisö.

2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuluttajatutkimuskeskuksen toiminnan siirtämisestä Helsingin yliopistolle ja kuluttajatutkimuskeskuksen lakkauttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Luovutusvaltuus

Valtioneuvosto oikeutetaan luovuttamaan työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluvan kuluttajatutkimuskeskuksen toiminta kokonaisuudessaan sekä kuluttajatutkimuskeskuksen hallinnassa oleva omaisuus Helsingin yliopistolle.

ja jotka koskevat Helsingin yliopistolle luovutettua toimintaa ja omaisuutta.

Valtio vastaa Helsingin yliopistolle 1 momentin perusteella siirtyvistä sitoumuksista toissijaisesti, jollei vastapuoli hyväksy vastuun siirtämistä yliopistolle. Yliopisto on velvollinen korvaamaan valtiolle sen, mitä valtio tässä momentissa tarkoitetun vastuunsa perusteella maksaa.

2 §

Luovutuksen ehdot

Valtioneuvosto määrää luovutettavan omaisuuden ja sen arvon sekä ehdot, joilla luovutus tapahtuu. Valtioneuvosto määrää myös muista omaisuuden luovuttamiseen liittyvistä järjestelyistä.

4 §

Henkilöstön asema

Henkilöstön aseman järjestämisestä säädetään työsopimuslain (55/2001) ja valtion virkamieslain (750/1994) liikkeen luovuttamista koskevissa säännöksissä.

5 §

Voimaantulo

3 §

Vastuu sitoumuksista

Helsingin yliopisto vastaa velka-, vuokra-, palvelu-, hankinta- ja tutkimussopimuksista, muista toimitussopimuksista sekä muista vastaavista sitoumuksista, joihin kuluttajatutkimuskeskus on toimintansa aikana sitoutunut

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tällä lailla kumotaan kuluttajatutkimuskeskuksesta annettu laki (112/1990).

Kuluttajatutkimuskeskuksen viimeisen toimintakauden tilinpäätökseen ja - tarkastukseen sovelletaan, mitä 2 momentissa mainitussa laissa sekä valtion talousarviosta annetussa laissa (423/1988) ja sen nojalla

säädetään. Yliopisto hoitaa näiltä osin kuluttajatutkimuskeskuksen tehtävät.

Valtioneuvosto voi tehdä 1 ja 2 §:ssä tarkoitettuja toimenpiteitä ennen lain voimaantuloa.

Helsingissä 15 päivänä syyskuuta 2014

Pääministeri

ALEXANDER STUBB

Työministeri *Lauri Ihalainen*