

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2015 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Laura Hansén, opetus- ja kulttuuriministeriö
- opetusneuvos Jorma Karhu, opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Olli Mäenpää
- hallintotieteiden tohtori Pauli Rautiainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori (emeritus) Tarmo Miettinen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia väliaikaisesti siten, että vuosina 2016—2019 yliopistoille ja ammattikorkeakouluille osoitettavaa talousarvion määrärahaa ei korotettaisi yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti.

Esitys liittyy vuoden 2016 valtion talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016 ja ne olisivat voimassa 31 päivään joulukuuta 2019.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien ja perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvattun yliopisto-

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2015 vp

jen itsehallinnon näkökulmasta. Hallituksen näkemyksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotus ja sen arvioinnin lähtökohdat

Opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille ja ammattikorkeakouluille rahoitusta niille laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa. Määrärahaa korotetaan yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n mukaan erityisen yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että näistä indeksikorotuksista luovutaan vuosina 2016—2019. Kyseessä on säästölakiehdotus, joka perustuu julkisen talouden heikkoon tilaan.

Yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin poistaminen merkitsee sitä, että vuosina 2016—2019 yliopistojen valtionrahoitus vähenee kokonaisuudessaan noin 109 miljoonaa euroa ja ammattikorkeakoulujen noin 52 miljoonaa euroa. Vuositasolla indeksikorotusten poistaminen merkitsee vuonna 2016 1,2 prosentin, vuonna 2017 1,4 prosentin, vuonna 2018 1,8 prosentin ja vuonna 2019 2,1 prosentin kustannussäästöä.

Perustuslain kannalta arvioituna ehdotuksella on vaikutusta sekä yliopistojen perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvattuun itsehallintoon että perusoikeuksina perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin.

Sivistykselliset oikeudet

Perustuslain 16 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. Perustuslain 16 §:n 3 momentin mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.

Julkisen vallan velvoite turvata tieteen vapaus ja korkeakoulutuksen muodossa tapahtuvan itsensä kehittämisen puitteet kohdistuu ensisijaisesti valtioon korkeakoulujen rahoittajana. Valtiolla on vastuu korkeakoulujen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista, mikä edellyttää huolehtimista siitä, että korkeakoulut voivat myös käytännössä suoriutua niille lailla säädettyistä tehtävistä (ks. PeVL 37/2009 vp).

Koska hallituksen esitys merkitsee ammattikorkeakoulujen ja yliopistojen valtionrahoituksen vähenemistä, on esityksellä väistämättä vaikutuksia opiskelijoiden sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen, kuten myös tutkijoiden ja opettajien tieteen vapauteen.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (ks. PeVM 25/1994 vp ja esim. PeVL 25/2012 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöin on kuitenkin valiokunnan mukaan otettava huomioon, että sään-

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2015 vp

tely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvatun perusoikeuden toteutumista.

Hallituksen esitystä perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltaessa on valiokunnan mielestä ongelmallista, että esityksessä ei kuvata, mitä konkreettisia korkeakouluopetukseen ja -tutkimukseen liittyviä vaikutuksia indeksijäädytyksillä on. Hallituksen esityksessä on arvioitu indeksijäädytysten vaikutuksia yksinomaan taloudellisesta näkökulmasta. Koska perusoikeudet ovat yksilöiden oikeuksia, on perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita valiokunnan mielestä aina tarkasteltava myös yksilöiden näkökulmasta.

Hallituksen esityksessä todetaan, että korkeakoulujen taloudellinen tilanne on vuoden 2014 tilinpäätöstietojen perusteella kokonaisuutena katsottuna hyvä. Indeksijäädytykset puolestaan merkitsevät vuositasolla muutaman prosentin vähennystä korkeakoulujen valtionrahoitukseen. Perusoikeusheikennys on lisäksi kestoltaan rajattu, minkä lisäksi heikennyksen voidaan katsoa olevan oikeassa suhteessa julkisen talouden tilaan. Heikennys ei myöskään tee tyhjäksi sivistyksellisten perusoikeuksien ydinsisältöä. Kokonaisuutena arvioituna valiokunta katsoo, että esitys ei muodostu perusoikeuksina turvattujen sivistyksellisten oikeuksien perustuslainsuojan vastaiseksi. Valiokunta kuitenkin toteaa, että hallituksen esityksen valmisteluun liittyy vaikutusarvioiden osalta vakavia puutteita.

Yliopistojen itsehallinto

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Yliopistoista poiketen ammattikorkeakouluilla ei ole perustuslaissa turvattua itsehallintoa, mutta valtiolla on kuitenkin rahoitusvastuu ammattikorkeakouluille osoittamistaan tehtävistä.

Yliopistojen itsehallinto jakautuu tutkimusta ja opetusta koskevaan akateemiseen itsehallintoon ja taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. Yliopistojen itsehallinto on määritelty yliopistolain 3 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus. Itsehallintoon kuuluu myös päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Uutta yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti erityisesti yliopistojen taloudellis-hallinnollista itsehallintoa (ks. PeVL 11/2009 vp).

Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, valtiolla on vastuu yliopistojen lakisäätteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista. Käytännössä tämä valtion rahoitusvastuu toteutuu etenkin yliopistojen perusrahoituksen muodossa. Arvioidessaan lainsäädännön vaikutusta yliopistojen itsehallinnon taloudelliseen perustaan perustuslakivaliokunta on perustuslain 16 §:n 3 momentista ja 123 §:n 1 momentista johtuen pitänyt tärkeänä, ettei valtio esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä (ks. PeVL 37/2009 vp).

Valtion rahoitusvastuu huomioon ottaen indeksikorotusten määräaikaista poistamista tulee valiokunnan mielestä arvioida siltä kannalta, onko yliopistoilla ja ammattikorkeakouluilla indeksijäädytyksen jälkeen tosiasialliset edellytykset suoriutua edelleen perustehtävistään. Tähtäkään osin

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2015 vp

hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia tietoja, arvioita tai laskelmia, joiden perusteella olisi mahdollista valtiosääntöoikeudellisesti riittävän täsmällisellä tavalla arvioida, mikä vaikutus ehdotetuilla muutoksilla on yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen tosiasiallisiin mahdollisuuksiin vastata niille kuuluvien palvelujen tuottamisesta. Valiokunta on tämän vuoksi tukeutunut esityksen arvioinnissa sivistysvaliokunnan ensi vuoden talousarviosta ja julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019 antamaan lausuntoon (SiVL 3/2015 vp).

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yliopistot ja ammattikorkeakoulut joutuvat sopeuttamaan toimintaansa vähenevän budjettirahoituksen vuoksi. Niiden tulisi muun muassa uudistaa rakenteita ja toimintatapoja, samalla kun niiden olisi vahvistettava toimintansa laatua ja vaikutavuutta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettujen indeksikorotusten jäädytysten merkitystä voidaan pitää vähäistä suurempana. Yliopistot eivät voi itse vaikuttaa lakisääteisiin perustehtäviinsä, joten näiden tehtävien perusrahoituksen merkittävä leikkaaminen saattaa jossain vaiheessa heikentää perustuslain 123 §:ssä turvattua yliopistojen itsehallinnon taloudellista perustaa. Vaikka ehdotettu indeksijäädytys on vähäistä suurempi, sitä ei kuitenkaan valiokunnan mielestä yksittäisiin budjettivuosiiin kohdistuvana toimenä voida pitää perustuslaissa turvattujen yliopistojen itsehallinnon vastaisena.

Seuranta

Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksen vaikutusarvioiden puutteiden vuoksi on välttämätöntä, että opetus- ja kulttuuriministeriö seuraa huolellisesti yliopistojen perusrahoituksen leikkausten tosiasiallisia vaikutuksia yliopistojen toimintaan ja mahdollisuuteen suoriutua tehtävistään. Erityisen tärkeää on seurata myös sitä, miten perusrahoituksen merkittävä väheneminen vaikuttaa tutkimuksen laatuun ja toteuttamisedellytyksiin sekä tutkimukseen perustuvan opetuksen tasoon ja saatavuuteen.

Lopuksi valiokunta huomauttaa painokkaasti, että perustuslaissa turvattujen oikeuksien tason laskua merkitsevissä hallituksen esityksissä tulee ottaa huomioon mahdollisten eri toimien yhteisvaikutukset. Vaikka perustuslakivaliokunta ottaa lausunnoissaan kantaa nimenomaisesti tiettyjen lakiehdotusten säätämisyjärjestykseen, perusoikeuksien vähimmäistason määrittämisessä on kyse kokonaisarviointista, johon voivat vaikuttaa samalla alalla toteutettavat muut toimet.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 24.11.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2015 vp

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Wille Rydman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen