

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta (HE 76/2015 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
- professori (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- hallintotieteiden tohtori Pauli Rautiainen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- professori (emeritus) Tarmo Miettinen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kumottaviksi yliopistolain säännökset, jotka koskevat Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa korvausta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2017.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2015 vp

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä on arvioitu perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvatun yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta. Hallituksen näkemyksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus ehdottaa, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotus ja arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottaviksi yliopistolain säännökset, jotka koskevat Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa ns. apteekkikompensointia. Kyseessä on korvaus, jonka määrä vastaa yliopistojen apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua. Korvaus myönnetään yliopistojen opetus- ja tutkimustoimintaan. Korvaus otettiin käyttöön Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston apteekkien maksaman yhteisöveron osalta vuonna 2010 ja apteekkimaksun osalta vuonna 2011. Kyseessä on säästölakiehdotus, joka perustuu julkisen talouden heikkoon tilaan.

Perustuslain kannalta arvioituna ehdotuksella on vaikutusta paitsi säätämisyjärjestysperusteluissa käsitelyyn perustuslain 123 §:n 1 momentissa turvattuun yliopistojen itsehallintoon myös perusoikeuksina perustuslain 16 §:ssä turvattuihin sivistyksellisiin oikeuksiin.

Perustuslakivaliokunta on tuoreessa lausunnossaan PeVL 10/2015 vp arvioinut yliopistoindeksien poistamista perustuslain 16 ja 123 §:n kannalta. Valiokunta piti säästöjen merkitystä vähäistä suurempana, muttei katsonut esityksen olevan ristiriidassa perustuslain kanssa. Indeksien poistaminen merkitsee saadun selvityksen mukaan Helsingin yliopiston osalta vuonna 2019 yhteensä noin 26 miljoonan euron ja Itä-Suomen yliopiston osalta noin 9 miljoonan euron lakisääteisen määrärahalisyyksen saamatta jäämistä. Indeksijäädytyksen lisäksi yliopistojen rahoitukseen vaikuttavat suorat budjettileikkaukset, jotka ovat Helsingin yliopiston osalta vuositasolla noin 12 miljoonaa euroa ja Itä-Suomen yliopiston osalta noin 4 miljoonaa euroa. Arvioitava esitys puolestaan merkitsee edellä todettujen säästöjen päälle tulevaa apteekkikompensointien saamatta jäämistä, minkä suuruus on vuositasolla arvion mukaan Helsingin yliopistolle noin 29 miljoonaa euroa ja Itä-Suomen yliopistolle noin miljoona euroa.

Valiokunnan saaman lisäselvityksen mukaan menosäästöjen yhteisvaikutus on vuonna 2017 Helsingin yliopistolle 10,7 % ja Itä-Suomen yliopistolle 5,6 % vuoden 2015 tasoon verrattuna. Vuonna 2019 menosäästöjen yhteisvaikutus on Helsingin yliopistolle 13,9 % ja Itä-Suomen yliopistolle 9,0 % vuoden 2015 tasoon verrattuna. Prosenttiosuudet ovat laskennallisia, ja käytännössä menosäästöt vaikuttavat kaikkia yliopistoja koskevan rahoituskehyksen mitoittamiseen.

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.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2015 vp

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 säädetyistä tehtävistä (ks. PeVL 37/2009 vp ja PeVL 10/2015 vp).

Koska hallituksen esitys merkitsee 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). Tällöinkään sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattua perusoikeuden toteutumista. Valiokunnan mielestä nyt esitetyt säästöt eivät tee tyhjäksi sivistyksellisten perusoikeuksien ydinsisältöä eikä esitys siten muodostu perusoikeuksina turvattujen sivistyksellisten oikeuksien perustuslainsuojan vastaiseksi.

Hallituksen esitystä perusoikeusnäkökulmasta arvioitaessa on valiokunnan mielestä kuitenkin ongelmallista, että esityksessä ei kuvata, mitä konkreettisia korkeakouluopetukseen ja -tutkimukseen liittyviä vaikutuksia ehdotuksella on. Hallituksen esityksessä vaikutuksia on arvioitu yksinomaan taloudellisesta näkökulmasta. Koska perusoikeudet ovat yksilöiden oikeuksia, on perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita valiokunnan mielestä aina tarkasteltava myös yksilöiden näkökulmasta (ks. myös PeVL 10/2015 vp).

Yliopistojen itsehallinto

Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. 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).

Valtiolla on vastuu yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista. Käytännössä tämä toteutuu 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 yliopistolaisissa säädetyjä tehtäviä (ks. PeVL 37/2009 vp ja PeVL 10/2015 vp).

Valtion rahoitusvastuu huomioon ottaen ehdotusta tulee valiokunnan mielestä arvioida siltä kannalta, onko yliopistoilla uudistuksen jälkeen tosiasialliset edellytykset suoriutua edelleen perustehtävistään. Tähtäkään osin hallituksen esitykseen ei sisälly sellaisia tietoja, arvioita tai laskel-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2015 vp

mia, joiden perusteella olisi mahdollista valtiosääntöoikeudellisesti riittävän täsmällisellä tavalla arvioida, mikä vaikutus ehdotetuilla muutoksilla kaiken kaikkiaan on yliopistojen toimintaan. Valiokunta on tämän vuoksi saanut opetus- ja kulttuuriministeriöltä lisäselvityksen sekä tukeutunut esityksen arvioinnissa sivistysvaliokunnan ensi vuoden talousarviosta ja julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016—2019 antamaan lausuntoon (SiVL 3/2015 vp).

Asian arvioinnissa merkityksellistä on ensinnäkin se, että esityksellä ei sinänsä puututtaisi Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston oikeuteen harjoittaa apteekkitoimintaa ja siitä saata-vaan elinkeinotuloon. Ehdotus poistaisi apteekkikompensaation, joka on säädetty yliopistoille sen jälkeen, kun niiltä poistettiin apteekkitoiminnan verovapaus ja kun ne joutuivat maksamaan muiden apteekkien tavoin apteekkimaksun valtiolle apteekin liikevaihdon mukaisesti.

Yliopistojen harjoittaman apteekkitoiminnan verovapaudesta luovuttiin aikanaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta totesi tuolloin (PeVL 37/2009 vp, s. 4), että ehdotettu tuloveron laajennus tai Helsingin yliopiston verovapauden poistaminen ei muodostunut valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi yliopistojen itsehallinnon kannalta — näin erityisesti siksi, kun verovapauden poistamisesta aiheutuva tulojen vähennys korvattiin yliopistoille. Valiokunta piti lisäksi asianmukaisena, että tulojen menetyksen korvaamisesta säädetään lailla tai korvauksen jatkuvuus muutoin turvataan. Valiokunta ei kuitenkaan asettanut tulojen korvaamista verovapauden poistamisen valtiosääntöiseksi edellytykseksi. Apteekkitoiminnan verovapaus poistettiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ilman nykyisiä korvaussäännöksiä (ks. HE 244/2009 vp), jotka lisättiin yliopistolakiin erillisen esityksen perusteella myöhemmin (ks. HE 28/2010 vp), kuten myös apteekkimaksujen kompensointi (ks. HE 244/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuoja ei näin ollen merkitse sitä, että Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle on korvattava niiden apteekkitoiminnasta maksetun yhteisöveron ja apteekkimaksun määrä. Helsingin ja Itä-Suomen yliopistot eivät kuitenkaan voi käyttää nykyisin saamaansa korvausta muuhun kuin yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan. Korvaus on siis käytännössä osa näiden yliopistojen perustehtäviin annettavaa valtionrahoitusta, joka on sidottu lailla yliopistojen ylläpitämien apteekkien tulojen perusteella maksettavan yhteisöveron ja apteekkien liikevaihdon perusteella maksettavien apteekkimaksujen määrään.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että valtiontalouden säästöpainet voivat perustuslain 123 §:n sitä estämättä vaikuttaa — joskaan ei rajoituksetta — yliopistojen saamaan julkiseen rahoitukseen. Tuntuvatkin heikennykset voivat olla mahdollisia, kunhan yliopistojen lakisääteisten perustehtävien hoito ei vaarannu. Perustuslakivaliokunnan mielestä yliopistojen valtionrahoitukseen kohdistuvia leikkauksia — suorat budjettileikkaukset, yliopistoindeksiin jäädyttäminen ja apteekkikompensaation poisto — voidaan pitää kokonaisuutena arvioiden suurina.

Valiokunta kuitenkin katsoo, että arvioinnin lähtökohta — onko yliopistoilla uudistuksen jälkeen tosiasialliset edellytykset suoriutua edelleen perustehtävistään — huomioiden esitystä ei voida pitää perustuslaissa turvattujen yliopistojen itsehallinnon vastaisena. Erityisesti Helsingin yliopiston yli 10 %:n vuositason budjettileikkauksia voidaan kuitenkin pitää merkittävänä. Perustuslain 16 §:n 3 momentista ja perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvista syistä valiokunta pitää pe-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2015 vp

rusteltuna, että apteekkikompensoitavista luopuminen toteutettaisiin asteittain, porrastamalla heikennyksen voimaansaattamista.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista voi saada sen virheellisen käsityksen, että perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuussäätely koskisi yliopistoja. Yhdenvertaisuus perusoikeutena koskee kuitenkin vain yksilöitä, ja lainsäätäjällä on mahdollisuus yliopistojen erilaiseen kohteluun esimerkiksi yliopistojen perustamisen, yhdistämisen ja lakkauttamisenkin muodossa (vrt. PeVL 9/2015 vp, s. 2).

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 sitä, miten perusrahoituksen merkittävä väheneminen vaikuttaa tutkimuksen laatuun ja toteuttamisedellytyksiin sekä tutkimukseen perustuvan opetuksen tasoon ja saatavuuteen (ks. myös PeVL 10/2015 vp).

Valiokunta huomauttaa myös painokkaasti, että perustuslaissa turvattujen oikeuksien tason laskea 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 (ks. myös PeVL 10/2015 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 3.12.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2015 vp

jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Maarit Feldt-Ranta sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen