

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 44/2014 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Sivistysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 25 päivänä marraskuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 258/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi sivistysvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto sivistysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Kirsti Kotaniemi, opetus- ja kulttuuriministeriö
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- professori Kaarlo Tuori.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja.

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

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2015.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 16 §:n

2 momentissa julkiselle vallalle asetetun sivistyksellisten oikeuksien turvaamisveloitteen ja perustuslain 6 §:n sisältämän syrjintäkiellon samoin kuin perustuslain 123 §:n 2 momentissa säädetyn opetuksen järjestämisen perusteita koskevan sääntelyvarauksen kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan ehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin toivottavana, että esityksestä hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotettu sääntely

Esityksen tavoitteena on, että kunnan peruspalvelujen valtionosuusjärjestelmän uudistamisesta ja ammattikorkeakoululain uudistamisesta johtuvat muutokset otetaan huomioon opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa (jäljempänä rahoituslaki). Samoin tarkoituksena on toteuttaa vuoteen 2015 kohdistuvat valtiontalouden säästöpäätöksistä johtuvat rahoituslain piiriin kuuluvien toimintojen rahoitukseen kohdistuvat muutokset.

Ammattikorkeakoulu-uudistukseen liittyen ehdotetaan, että kunnilta poistetaan lakisääteinen rahoitusvelvoite ammattikorkeakoulujen rahoitukseen ja ammattikorkeakoulujen rahoitusvastuu toteutetaan siirtämällä rahoitus kokonaan valtion vastattavaksi vuoden 2015 alussa. Kuntien rahoitusosuuden poistamisesta johtuva kuntien ja valtion välinen rahoitussuhde säilytetään lisäämällä kunnan asukaskohtaisen rahoitusosuuden määrää kuntien peruspalveluissa, lukiokoulutuksessa ja ammatillisessa peruskoulutuksessa.

Kuntien peruspalvelujen valtionosuusuudistuksen johdosta ehdotetaan tehtäväksi muutoksia perusopetuksen rahoitukseen. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan yksittäisille kunnille, kuntayhtymille ja yksityisille opetuksen järjestäjille kuntakohtaisen kotikuntakorvauksen perusosan vaihtuminen valtakunnalliseen kotikuntakorvauksen perusosaan vaikuttaa jonkin verran lisäopetuksen, maahanmuuttajien perusopetukseen valmistavan opetuksen sekä muille kuin oppivelvollisille järjestettävän opetuksen rahoitukseen joko sitä kasvattavasti tai alentavasti. Väliaikaisena toteutettu perusopetuksen yksikköhinnan laskemiseen kohdistunut indeksisäästö tehdään pysyväksi, mistä aiheutuu jatkossakin kokonaisvaikutukseltaan noin 8 miljoonan euron väheneminen kuntien ja muiden opetuksen järjestäjien rahoitukseen.

Lukiokoulutuksen ja ammatillisen koulutuksen säästöt toteutetaan koulutuksen keskimää-

räistä yksikköhintaa alentamalla. Lukiokoulutuksen yksikköhinnan alentaminen laskee sekä valtion että kunnan rahoitusosuutta. Yhteensä säästöstä aiheutuva kunnan ja valtion rahoituksen vähennys on 51,3 miljoonaa euroa, josta kuntien rahoitusosuuteen kohdistuu 29,8 miljoonaa euroa ja valtion rahoitukseen 21,5 miljoonaa euroa. Ammatillisen koulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan alentamisen arvioidaan alentavan valtion ja kuntien rahoitusta yhteensä 46 miljoonaa euroa.

Museoiden, teattereiden ja orkestereiden kunnallisille ja yksityisille ylläpitäjille maksettavat valtionosuudet alenevat aiemmin toteutetun leikkauksen lisäksi yhteensä 4,45 miljoonalla eurolla.

Ehdotettua sääntelyä on syytä arvioida perustuslain 121 §:ssä säädetyn kunnallisen itsehallinnon samoin kuin perustuslain 16 §:ssä turvatujen sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta.

Kunnallinen itsehallinto

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunta on valtionosuuslainsäädäntöä ja muun muassa rahoituslakia arvioidessaan vakiintuneesti korostanut, että tehtävistä säädettyä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoritua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 12/2011 vp, s. 2/I ja PeVL 29/2009 vp, s. 2). Toisaalta valiokunta on katsonut, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettyä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin.

Kunnilla ei ole lakisääteistä velvoitetta järjestää lukiokoulutusta tai ammatillista peruskoulutusta. Kuntien on kuitenkin osallistuttava näiden tehtävien rahoitukseen silloinkin, kun ne eivät itse järjestä koulutusta. Rahoitusperiaate on siten otettava huomioon myös tätä koskevia valtion ja kuntien rahoitusosuuksien muutoksia arvioitaessa. Ammattikorkeakoulujen rahoitusvastuun siirtyminen valtiolle sekä lukiokoulutuk-

sen ja ammatillisen peruskoulutuksen säästöjen toteuttaminen alentamalla myös kuntien rahoitusosuutta eivät kuitenkaan vaaranna perustuslain 121 §:ssä turvattun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta. Myöskään perusopetuksen yksikköhinnan indeksikorotuksen tekemättä jättäminen ei merkittävästi vaikuta kuntien pakollisia tehtäviä koskevan rahoitusperiaatteen toteutumiseen.

Sivistykselliset oikeudet

Hallituksen esitys merkitsee käytettävissä olevien resurssien niukkenemista niin lukiokoulutuksessa, ammatillisessa peruskoulutuksessa, perusopetuksessa kuin kulttuuritoimessakin. Tämän vuoksi sääntelyä on arvioitava perustuslain 16 §:ssä turvattujen sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta. Merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat lukiokoulutukseen ja ammatilliseen koulutukseen. Siten arvioinnissa keskeistä on se, vaarantaako ehdotettu sääntely perustuslain 16 §:n 2 momentissa tarkoitettun julkisen vallan veloitteen turvata, 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.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 20) todetaan, että "lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen keskimääräisen yksikköhinnan aleneminen edellyttää koulutuksen järjestäjiltä toiminnan sopeuttamista käytettävissä olevien resurssien määrään, toiminnan tehostamista, kustannusten alentamista ja järjestäjäverkon rakenteellisen kehittämisen toimenpiteitä". Esitykseen ei sen sijaan sisälly tätä selkokielisem-

pää konkreettista vaikutusarviota, joka mahdollistaisi ehdotusten kokonaisvaltaisen arvioinnin perustuslain 16 §:n 2 momentin valossa. Tätä on valiokunnan mielestä pidettävä esityksen selkeänä puutteena. Sääntelyn tosiasiallisia vaikutuksia opetus- ja kulttuuritoimeen liittyvien sivistyksellisten oikeuksien toteutumiseen onkin seurattava tarkoin ja ryhdyttävä toimenpiteisiin, jos etenkin nuorten ihmisten tosiasialliset ja yhtäläiset mahdollisuudet saada koulutusta heikenevät olennaisesti.

Valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (vrt. esim. PeVL 32/2014 vp, s. 2 ja PeVL 25/2012 vp, s. 3/I). Valiokunta huomauttaa tässäkin yhteydessä, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä. Tähän tulisi kiinnittää huomiota valtiontalouden säästöjä kohdennettaessa (PeVL 32/2014 vp, s. 2/II, ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 3/II ja s. 6).

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä

PeVL 44/2014 vp — HE 258/2014 vp

Helsingissä 27 päivänä marraskuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

| | | |
|------|-----------------------|---------------------------|
| pj. | Johannes Koskinen /sd | Anna Kontula /vas |
| vpj. | Anu Urpalainen /kok | Markus Lohi /kesk |
| jäs. | Sauli Ahvenjärvi /kd | Elisabeth Naucélér /r |
| | Tuija Brax /vihr | Vesa-Matti Saarakkala /ps |
| | Ilkka Kantola /sd | Kimmo Sasi /kok |
| | Pia Kauma /kok | Harry Wallin /sd |
| | Kimmo Kivelä /ps | vjäs. Lea Mäkipää /ps. |

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.