

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av 49 § i universitetslagen och 43 § i yrkeshögskolelagen

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om temporär ändring av 49 § i universitetslagen och 43 § i yrkeshögskolelagen (RP 38/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Laura Hansén, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Jorma Karhu, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- doktor i administrativa vetenskaper Pauli Rautiainen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- professor (emeritus) Tarmo Miettinen.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att universitetslagen och yrkeshögskolelagen ändras temporärt så att de anslag i budgeten som anvisas 2016—2019 för universitet och yrkeshögskolor inte höjs i enlighet den årliga förhöjningen i kostnadsnivån enligt universitetsindex och yrkeshögskoleindex.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2016 och avses bli behandlad i samband med den. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2016 och gälla till och med den 31 december 2019.

I motiven till lagstiftningsordning bedömer regeringen de föreslagna bestämmelserna med avseende på de kulturella rättigheterna enligt 16 § i grundlagen och universitetens självstyrelse enligt

Utlåtande GrUU 10/2015 rd

123 § 1 mom. i grundlagen. Enligt regeringen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslaget och utgångspunkter för bedömningen

Undervisnings- och kulturministeriet beviljar universiteten och yrkeshögskolorna finansiering för deras lagstadgade uppgifter inom ramen för ett anslag i statsbudgeten. Enligt 49 § i universitetslagen och 43 § i yrkeshögskolelagen höjs anslaget så att det motsvarar den årliga uppgången i kostnadsnivån enligt det särskilda universitetsindexet respektive yrkeshögskoleindexet. Regeringen föreslår att dessa indexhöjningar inte ska göras 2016—2019. Det rör sig om ett sparförslag som beror på de svaga offentliga finanserna.

Om universitetsindexet och yrkeshögskoleindexet slopas, kommer universiteten totalt att gå miste om ca 109 miljoner euro i statliga pengar 2016—2019, medan motsvarande siffra för yrkeshögskolornas del är ca 52 miljoner euro. På årsnivå innebär de uteblivna indexhöjningarna kostnadsbesparingar på 1,2 procent 2016, 1,4 procent 2017, 1,8 procent 2018 och 2,1 procent 2019.

Ur ett grundlagsperspektiv påverkar förslaget både den i 123 § 1 mom. tryggade självstyrelsen och de i 16 § garanterade kulturella rättigheterna, som ingår i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Kulturella rättigheter

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning och utveckla sig själv. Enligt 3 mom. i samma paragraf är vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet tryggad.

Det allmännas skyldighet att säkerställa vetenskapens frihet och möjligheterna till självutveckling genom högre utbildning gäller främst staten i egenskap av finansiär av högskolorna. Staten ansvarar för de ekonomiska resurser som behövs för högskolornas lagstadgade uppgifter, vilket inbegriper ansvar för att högskolorna också i praktiken kan utföra dessa uppgifter (se GrUU 37/2009 rd).

Propositionen innebär att universiteten och yrkeshögskolorna kommer att få mindre i statlig finansiering och därmed har den oundvikligen effekt på hur de studerandes kulturella rättigheter tillgodoses och på forskarnas och lärarnas vetenskapsfrihet.

Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis kan statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur i och för sig vara en godtagbar grund för att i viss mån göra ingrepp också i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd och t.ex. GrUU 25/2012 rd och GrUU 44/2014 rd). Men också då måste man enligt utskottet beakta att bestämmelserna sammantaget inte får äventyra tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheter enligt grundlagen.

Utlåtande GrUU 10/2015 rd

Det som är problematiskt när propositionen granskas ur ett konstitutionellt perspektiv, menar utskottet, är att propositionen saknar en beskrivning av indexfrysningens konkreta effekter på undervisningen och forskningen vid högskolorna. Propositionen beskriver frysningens konsekvenser enbart ur ekonomisk synvinkel. De grundläggande fri- och rättigheterna är individuella rättigheter och därför anser utskottet att planerad lagstiftning alltid också måste granskas ur individernas synvinkel.

Enligt propositionen är högskolornas ekonomiska ställning utifrån bokslutsuppgifterna för 2014 sammantaget sett god. Indexfrysningen innebär å sin sida att högskolornas statliga finansiering minskar med några procent per år. Ingreppet i grundläggande fri- och rättigheter är begränsat i tid, och försämringen kan anses stå i rätt proportion till tillståndet för de offentliga finanserna. Försämringen leder heller inte till att kärnan i de grundläggande kulturella rättigheterna blir en död bokstav. Sammantaget anser utskottet att propositionen inte strider mot det grundlagsfästa skyddet av de kulturella rättigheterna, som garanteras som grundläggande fri- och rättigheter. Men beredningen av propositionen innehåller allvarliga brister när det gäller konsekvensbedömningen, påpekar utskottet.

Universitetens självstyrelse.

Enligt 123 § 1 mom. i grundlagen har universiteten självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Yrkehögskolorna har däremot ingen grundlagsgaranterad självstyrelse, men staten ansvarar ändå för finansieringen av de uppgifter den bestämmer för yrkehögskolorna.

Universitetens självstyrelse är uppdelad på dels autonomi i fråga om vetenskap och undervisning, dels autonomi i fråga om ekonomi och förvaltning. Universitetens självstyrelse definieras i 3 § 1 mom. i universitetslagen. Där står det att universiteten har självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas. Självstyrelsen innefattar också rätten att fatta beslut i ärenden som gäller den interna förvaltningen. I samband med behandlingen av propositionen med förslag till ny universitetslag (RP 7/2009 rd) betonade utskottet i synnerhet universitetens ekonomisk-administrativa självstyrelse (se GrUU 11/2009 rd).

Propositionsmotiven slår fast att staten kan anses bära ansvaret för de ekonomiska resurser som krävs för skötseln av universitetens lagstadgade uppgifter. I praktiken realiserar detta ansvar främst i form av basfinansiering till universiteten. Utskottet har i sin granskning av lagstiftningens inverkan på den ekonomiska grundvalen för universitetens självstyrelse utifrån 16 § 3 mom. och 123 § 1 mom. i grundlagen ansett det vara viktigt att staten inte exempelvis genom lagstiftningsåtgärder försämrar universitetens möjligheter att genomföra de uppgifter som ankommer på dem enligt universitetslagen (se GrUU 37/2009 rd).

Med beaktande av statens finansieringsansvar måste det tillfälliga sloandet av indexhöjningarna enligt utskottets mening bedömas med avseende på huruvida universiteten och yrkehögskolorna efter indexfrysningen har faktiska förutsättningar att fortsatt klara av sina grundläggande uppgifter. Inte heller i fråga om detta innehåller propositionen uppgifter, bedömningar eller uträkningar som medger en konstitutionellt tillräckligt exakt uppskattning av de föreslagna ändringarnas inverkan på högskolornas faktiska möjligheter att svara för de tjänster de ska tillhandahålla. Därför

Utlåtande GrUU 10/2015 rd

har utskottet tagit fasta på kulturutskottets utlåtande om statsbudgeten för 2016 och planen för de offentliga finanserna 2016—2019 när det granskat propositionen (KuUU 3/2015 rd).

Enligt propositionsmotiven blir universiteten och yrkeshögskolorna tvungna att anpassa sin verksamhet till följd av minskad budgetfinansiering. De ska bland annat se över sina strukturer och rutiner samtidigt som de ska stärka verksamhetens kvalitet och genomslag.

Enligt utskottet mening kan den föreslagna indexfrysningen anses ha mer än ringa betydelse. Universiteten kan inte själva påverka sina grundläggande uppgifter enligt lag, vilket innebär att en kännbar nedskärning av basfinansieringen för dessa uppgifter i något skede möjligen försvagar den ekonomiska grundvalen för universitetens självstyrelse, som tryggas genom 123 § i grundlagen. Trots att indexfrysningen har mer än ringa inverkan kan den inte som åtgärd som gäller enskilda budgetår anses strida mot universitetens grundlagstryggade självstyrelse, menar utskottet.

Uppföljning

Propositionen innehåller brister när det gäller att bedöma dess konsekvenser, och därför anser grundlagsutskottet det vara nödvändigt att undervisnings- och kulturministeriet noga följer vilka effekter nedskärningarna i universitetens basfinansiering faktiskt har på universitetens verksamhet och möjligheter att utföra sina uppgifter. Det är särskilt viktigt att vara uppmärksam på hur den betydligt mindre basfinansieringen påverkar forskningens kvalitet och villkoren samt nivån på och tillgången till forskningsbaserad undervisning.

Avslutningsvis påpekar utskottet att när regeringen lämnar propositioner som sänker nivån på grundlagstryggade rättigheter måste den beakta de olika åtgärdernas samlade verkan. Även om grundlagsutskottet i sina utlåtanden uttryckligen tar ställning till lagförslagets lagstiftningsordning är det fråga om en samlad bedömning när den lägsta nivån på de grundläggande fri- och rättigheterna bestäms, och då kan också andra åtgärder på samma område vara relevanta.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anser

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 24.11.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Simon Elo saf
medlem Maria Guzenina sd
medlem Antti Häkkänen saml

Utlåtande GrUU 10/2015 rd

medlem Ilkka Kantola sd
medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Wille Rydman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.