Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2015 vp)

Voimassa olevan yliopistolain (558/2009) 49 §:n ja ammattikorkeakoululain (932/2014) 43 §:n mukaan opetus- ja kulttuuriministeriö myöntää yliopistoille ja ammattikorkeakouluille rahoitusta niiden laissa säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi valtion talousarvioon otettavan määrärahan rajoissa. Yliopistoille ja ammattikorkeakouluille vuosittain osoitettua valtion talousarvion määrärahaa korotetaan kertaluontoisia eriä lukuun ottamatta yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti.

Osana valtiontalouden tasapainottamista ja hallitusohjelman mukaisia menosäästöjä tässä esityksessä ehdotetaan yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia muutettaviksi väliaikaisesti siten, että vuosina 2016—2019 yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen määrärahaa ei korotettaisi yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti.

Osana valtiontalouden tasapainottamista ja menosäästöjä yliopistolain 49 §:ää on muutettu väliaikaisesti aiemminkin vuosina 2012 (indeksin puolitus), 2013 (indeksin jäädytys) ja 2015 (indeksin puolitus ja sen kompensointi kertaluonteisella määrärahalisäyksellä). Vastaavasti ammattikorkeakoulujen yksikköhintoihin ei tehty vuosina 2013 ja 2014 kustannustason muutoksesta aiheutuneita tarkistuksia ja vuonna 2015 ammattikorkeakouluindeksin vaikutuksesta huomioitiin vain puolet (kompensointi kertaluonteisella määrärahalisäyksellä).

Yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaisen kustannustason muutoksen täysimääräinen vaikutus vuosilta 2016—2019 olisi viimeisimmän ennusteen mukaisesti yliopistojen osalta yhteensä noin 109 miljoonaa euroa ja ammattikorkeakoulujen osalta yhteensä noin 52 miljoonaa euroa.

Käsiteltävänä oleva esitys koskee ainoastaan yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin määräaikaista jäädyttämistä, joka edellyttää muutosta yliopistolain 49 §:ään ja ammattikorkeakoululain 43 §:ään. Esityksessä on kuitenkin kuvattu myös muut vuoden 2016 talousarvioesitykseen sisältyvät korkeakouluihin kohdistuvat menosäästöt. Lisäksi Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston lakisääteisestä ns. apteekkikompensaatiosta on tarkoitus luopua hallitusohjelman mukaisesti vuoden 2017 alusta, josta tullaan antamaan erillinen hallituksen esitys lokakuun aikana.

Korkeakoulujen taloudellinen tilanne on vuoden 2014 tilinpäätöstietojen perusteella kokonaisuutena katsottuna hyvä. Vuoden 2016 talousarvioesityksessä valtionrahoitus yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen toimintaan on yhteensä 2 681 miljoonaa euroa menosäästöt huomioon ottaen.

Esitystä on syytä tarkastella sekä (1) yliopistojen itsehallinnon että (2) sivistyksellisten oikeuksien näkökulmasta.

(1) Yliopistojen itsehallinto on turvattu perustuslain 123 §:n 1 momentissa, jonka mukaan *yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään*. Oikeuskirjallisuudessa yliopistojen itsehallinnon on yleisesti katsottu jakautuvan sekä tutkimusta ja opetusta koskevaan akateemiseen itsehallintoon että 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 päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioist*a. Uutta yliopistolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 7/2009 vp) käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta korosti erityisesti yliopistojen taloudellis-hallinnollista itsehallintoa (PeVL 11/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt yliopistojen taloudellista itsehallintoa myös yliopistojen verotusta koskeneen hallituksen esityksen (HE 244/2009 vp) osalta. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 16 §:n 3 momentista ja 123 §:n 1 momentista johtuen on tärkeää, ettei valtio esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä (PeVL 37/2009 vp). Valtiolla voidaan siten katsoa olevan vastuu yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista. Valtion rahoitusvastuu edellyttää huolehtimista siitä, että yliopistot voivat myös käytännössä suoriutua niille lailla säädetyistä tehtävistä. Yliopistoista poiketen ammattikorkeakouluilla ei ole perustuslaissa turvattua itsehallintoa. Valtiolla on kuitenkin rahoitusvastuu myös ammattikorkeakoulujen lakisääteisten tehtävien toteutuksesta.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtion rahoitusvastuuta myös suhteessa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslakivaliokunta on valtionosuuslainsäädäntöä ja muun muassa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (1705/2009) arvioidessaan vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 12/2011 vp ja PeVL 29/2009 vp). Toisaalta valiokunta on katsonut, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (ks. PeVL 44/2014 vp ja PeVL 60/2014 vp). Esimerkiksi lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen säästöjä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 258/2014 vp) viime hallituskaudella antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, ettei esitettyjen säästöjen toteuttaminen vaaranna perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta. Myöskään perusopetuksen yksikköhinnan indeksikorotuksen tekemättä jättäminen ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan merkittävästi vaikuta kuntien pakollisia tehtäviä koskevan rahoitusperiaatteen toteutumiseen (PeVL 44/2014 vp).

(2) 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*. Perustuslakivaliokunta on eräitä valtion säästötoimenpiteitä koskevia hallituksen esityksiä arvioidessaan todennut, että valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon. Tällöin on kuitenkin valiokunnan näkemyksen mukaan otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (ks. esim. PeVL 32/2014 vp, PeVL 25/2012 vp). Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä myös huomauttanut, että niin sanotut perustuslailliset toimeksiannot ovat merkityksellisiä erityisesti lainsäätäjän toiminnassa ja ne on otettava huomioon myös budjettivaltaa käytettäessä ja säästöjä kohdennettaessa (ks. esim. PeVL 32/2014 vp ja PeVL 44/2014 vp).

Tämän esityksen mukaiset ja hallitusohjelmaan perustuvat muut korkeakouluihin kohdistuvat menosäästöt, ottaen myös huomioon jo edellisellä hallituskaudella tehdyt menosäästöt, ovat merkittäviä ja edellyttävät korkeakouluilta rakenteiden ja toimintatapojen uudistuksia samalla kun niiden on vahvistettava toimintansa laatua ja vaikuttavuutta.

Korkeakoulujen on välttämätöntä tehdä alakohtaista ja alojen välistä toiminnallista ja rakenteellista kehittämistä osaamisen kokoamiseksi ja keskittämiseksi sekä epätarkoituksenmukaisten päällekkäisyyksien purkamiseksi. Korkeakoulujen on profiloiduttava sekä selkeytettävä ja tiivistettävä yhteistyötä ja työnjakoa niin keskenään kuin tutkimuslaitosten kanssa. Toimenpiteet perustuvat yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen omiin päätöksiin ja korkeakoulut tekevät niitä koskevat esityksensä opetus- ja kulttuuriministeriölle helmikuussa 2016. Esityksiä käsitellään ministeriön ja korkeakoulujen välisissä sopimusneuvotteluissa vuonna 2016.

Korkeakouluilta edellytetyt toimenpiteet huomioiden menosäästöjen ei kuitenkaan arvioida vaarantavan niiden lakisääteisten tehtävien hoitamista. Esityksen mukaisten valtion yliopistoille osoittaman määrärahan muutosten ei siten voida katsoa loukkaavan yliopistojen itsehallintoa tai sivistyksellisiä oikeuksia. Lakiesitys voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Helsingissä 13.10.2015

Laura Hansén

Opetus- ja kulttuuriministeriö, korkeakoulu- ja tiedepolitiikan osasto