Perustuslakivaliokunta 14.10.2015 klo 9:30

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE YLIOPISTOINDEKSIN JA AMMATTIKORKEAKOULUINDEKSIN VÄLIAIKAISESTA JÄÄDYTTÄMISESTÄ (Hallituksen esitys 38/2015 vp. eduskunnalle laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta)

HALLITUKSEN ESITYKSEN KESKEINEN SISÄLTÖ

Hallituksen esitys on vuoden 2016 talousarvioesitykseen liittyvä budjettilaki ja se liittyy pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisiin menosäästöihin. Hallitus esittää yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia muutettavaksi väliaikaisesti siten, että vuosina 2016–2019 yliopistoille ja ammattikorkeakouluille osoitettavaa talousarviomäärärahaa ei korotettaisi yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti. Indeksien tarkoituksena on varmistaa, että korkeakoulujen valtionrahoituksen taso seuraa yleistä kustannustason nousua. Indeksin jäädytyksen vaikutuksesta korkeakoulujen rahoitus jää jälkeen yleisestä kustannustason noususta. Indeksien jäädytys kohdistuu tasaisesti kaikkiin korkeakouluihin niiden saaman perusrahoituksen vähenemisen muodossa. Indeksien jäädytyksen vaikutukset ovat kumulatiivisia ja talousvaikutus on hallituksen esityksen mukaan vuonna 2019 yksinomaan 161 miljoonaa euroa. Indeksijäädytys vaikuttaa siten merkittävästi korkeakoulujen toimintaan. Jo suurusluokan perusteella on selvää, että indeksijäädytys näkyy koulutuksen ja tutkimuksen laadun ja monimuotoisuuden heikkenemisenä korkeakouluissa, vaikka hallituksen esityksessä ei tätä todetakaan.

LÄHTÖKOHDAT HALLITUKSEN ESITYKSEN VALTIOSÄÄNTÖIKEUDELLISELLE ARVIOINNILLE

Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa on sovittu myös muista korkeakouluopetukseen ja -tutkimukseen kohdistuvista säästöistä, joita ei kuitenkaan toteuteta nyt käsiteltävällä hallituksen esityksellä. Kun indeksikorotuksen tekemättä jättämistä vuosina 2016–2019 tarkastellaan yhdessä muiden korkeakouluihin kohdistuvien menosäästöjen kanssa, on niiden yhteisvaikutus korkeakoulujen toimintaan hallituksen esityksenkin mukaan huomattava (HE s. 3). Kun säästöjä tarkastelleen kokonaisuutena huomataan myös, etteivät suunnitellut menosäästöt kohdistu tasaisesti kaikkiin korkeakouluihin, sillä apteekkikompensaation poisto kohdistuu vain Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoihin ollen erityisen tuntuva Helsingin yliopiston toiminnassa. Tämä yhdenvertaisuusulottuvuus ei ole kuitenkaan läsnä nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä. Sen liityntä yliopistoihin kohdistuvien menosäästöjen arviointiin on silti hyvä tunnistaa.

Sivistyksellisten oikeuksien toteutumisen kannalta on merkityksellistä, että hallitusohjelman mukaan hallitus on aikeissa tuoda eduskuntaan esityksiä, joissa leikataan myös muun muassa opiskelijoille kohdistuvista tulonsiirroista. Siten korkeakouluopiskelijan näkökulmasta sivistyksellisiin perusoikeuksiin kohdistuu vielä rajumpia heikennyksiä kuin hallituksen esityksessä kuvataan. Hallituksen esityksessä ei tarkastella indeksien jäädytystä lainkaan korkeakouluopiskelun tai -tutkimuksen näkökulmista vaan sen sijaan tarkastelun näkökulmana ovat korkeakouluinstituutiot. Vaikka näkökulma on etenkin yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta perusteltu, on se samalla liian kapea. Koska perusoikeudet ovat juuri yksilöiden perusoikeuksia, olisi perusoikeuksien toteutumiseen liittyviä lainsäädäntöhankkeita aina tarkasteltava ensisijassa yksilöiden näkökulmasta.

Käsillä olevan hallituksen esityksessä arvioidaan indeksijäädytysten vaikutuksia varsin yliolkaisesti ja yksinomaan taloudellisesta näkökulmasta. Hallituksen esitystä perusoikeusnäkökulmasta tarkasteltaessa on ongelmallista, että hallituksen esityksessä ei sanallakaan kuvata mitä konkreetteja korkeakouluopetukseen ja -tutkimukseen liittyviä vaikutuksia indeksijäädytyksillä on. Tämä tekee esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin haastavaksi.

Kun perusoikeuksien toteutumisen kannalta olennaisia menosäästöjä tarkastellaan vain talousvaikutusten näkökulmasta, perusoikeuskontrolli ei saa otetta niistä mekanismeista, jotka jättävät monien perusoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen tason markkinamekanismien perusteella määrittyväksi. Tämä tuli hyvin esiin esimerkiksi niiden budjettilakien kohdalla, joilla pääministerien Kataisen ja Stubb hallitusohjelmien mukaisesti tarkastettiin kuntien valtionosuuksia vuosittain piirun verran pienemmäksi[1]. Suomalaisen perusoikeuskontrollin hampaattomuus yksinomaan taloudellisiin vaikutuksiin nojaavan argumentaation edessä, muodostaa vakavan uhan taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten perusoikeuskontrollille Suomessa. Kehittääkseen taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien perusoikeuskontrollia, perustuslakivaliokunnan olisi otettava kantaa siihen, millaista vaikutusarviota se pitää riittävänä päätöksentekonsa pohjaksi.

Apulaisoikeuskansleri Mikko Puumalainen on kiinnittänyt huomiota siihen, että perusoikeuksien toteutumisen kontrolli on riittämätöntä ilman velvollisuutta arvioida resurssipäätösten tosiasiallista vaikutusta perusoikeuksien toteutumiseen[2]. Käsillä olevan lakiehdotuksen kohdalla valiokunnan olisi mielestäni mahdollista asiaa käsitellessään todeta, ettei hallituksen esitykseen sisälly sellaista vaikutusarviota, jonka avulla valiokunta voi ottaa kantaa esityksen vaikutuksiin yksittäisten ihmisten eli tässä tapauksessa korkeakouluopiskelijoiden ja –tutkijoiden perusoikeuksilla suojatussa elämänpiirissä. Myös yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta vaikutusarvioinnin ohuus on kritiikille altis. Perusoikeuskontrollin näkökulmasta on näkemykseni mukaan riittämätöntä, jos indeksileikkausten tosiasiallisia vaikutuksia korkeakouluopiskelijoihin ja –tutkijoihin arvioidaan esimerkiksi vain mietintövaliokunnassa substanssiasiantuntijakuulemisten yhteydessä, sillä näillä tosiasiallisilla vaikutuksilla on niiden perusoikeuskytkennän vuoksi sekä valtiosääntöjuridinen että yhteiskuntapoliittinen puoli.[3]

Pääministeri Sipilän hallituksen ohjelmaan sisältyy huomattava määrä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellisiä menosäästöjä, joita perustellaan talouskuriajatteluun nojautuvalla talouspolitiikalla. Hallitusohjelmassa sovittuja rakennepoliittisia toimia ei ole tarkasteltu missään vaiheessa kokonaisuutena perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, vaikka niillä on kiistatta merkittäviä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia kuten käsiteltävänä oleva lakiehdotuskin osoittaa. Koska hallitus on laiminlyönyt menosäästöjensä kokonaisvaltaisen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten analyysin, on hallituksen rakennepolitiikkaan liittyvän yksittäisen lakihankkeen arviointi perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta haastavaa. Arvioinnin haastavuutta lisää se, että hallitus käsittelee myös yksittäisissä esityksissään rakennepoliittisten toimiensa kokonaisuutta niukalti. Eduskunnan tulisi aktiivisesti edellyttää rakennepoliittisilla syillä perusteltavia lakiehdotuksia käsitellessään, että hallitus toimittaa sille riittävät tiedot rakennepoliittisten toimien perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista kokonaisuutena.

---

[1] Ks. esim. HE 113/2013.

[2] Puumalainen, Mikko: Mitä Euroopan unionin perusoikeudet merkitsevät laillisuusvalvonnalle? Teoksessa Lavapuro, Juha & Heinonen, Tuuli (toim.): Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Helsinki 2012. Teemasta yleisesti esim. Maydell, Bernd: Soziale Grundrechte unter den Bedingungen wirtschaftlicher und finanzieller Krisen. Iuridica International 2012, 5-10.

[3] On sinänsä myönteinen kehityskulku, että perustuslakivaliokunta on jo ottanut askelia vaikutusarvioinnin vähimmäiskriteerien määrittelyn suuntaan eräissä viimeaikaisissa lausunnoissaan (esim. PeVL 32/2014 vp.).

Perusoikeuksien mahdollisimman täydellisen toteuttamisen on oltava kaikessa talouspoliittisessa päätöksenteossa yksi keskeisimmistä päämääristä kulloisistakin talouspoliittisista lähtökohdista riippumatta. On ilman muuta selvää, että niin hallitus kuin eduskunta joutuvat vallitsevissa taloudellisissa oloissa tunnustelemaan sitä taloudellista pohjaa, jota perusoikeuksien toteutuminen vaatii. Valtioelinten keskinäissuhteiden näkökulmasta on tärkeää kuitenkin muistaa, että taloudellisen pohjan arviointi kuuluu viime kädessä eduskunnalle ja perusoikeuskytkentäisissä kysymyksissä siellä erityisesti perustuslakivaliokunnalle. Mikäli julkistalouden taloudellinen pohja havaitaan niin kapeaksi, ettei perusoikeuksia voida toteuttaa niiden vallitsevan tason mukaisesti, on juuri perustuslakivaliokunnan tehtävänä valvoa, että perusoikeuksille annetaan niille kuuluva etusija käytössä olevia resursseja jaettaessa. Perusoikeudet muodostavat perusoikeusuudistuksen yhteydessä todetulla tavalla julkiselle budjetoinnille eräänlaisen yhteisesti ennalta sovitun prioriteettilistan. Kuten eduskunnan valtionvarainvaliokunta perusoikeusuudistuksen yhteydessä totesi: perusoikeudet eivät saa olla suhdanteista riippuvaisia (VaVL 2/1994 vp).

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään katsonut, että valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (esim. PeVM 25/1994 vp, PeVL 34/1996 vp, PeVL 12/2011; PeVL 25/2012 vp; PeVL 32/2014 vp ja PeVL 44/2014 vp). Tällöin on kuitenkin valiokunnan näkemyksen mukaan otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta. 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. Valiokunta ei ole toistaiseksi lausuntokäytännössään muotoillut systemaattisia kriteerejä julkistalouden rahoitusvaikeuksien perustelemien menosäästöjen valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille, eikä valiokunta ole lausuntokäytännössään toistaiseksi systemaattisesti kehittänyt perusoikeuksien heikennyskieltoa, vaikka valiokunta onkin ottanut askelia siihen suuntaan (esim. PeVL 25/2012 vp; PeVL 32/2014 vp ja PeVL 44/2014 vp)[4].

Nyt käsiteltäviin korkeakoulujen rahoitusta koskeviin indekseihin on puututtu aiemminkin julkistalouden taantuman perusteella. Kun yliopistoindeksi jäädytettiin vuodelta 2013 (L 693/2012), asiaa ei käsitelty lainkaan perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta ei ole käsitellyt siten aiemmin yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksien konkreettisia muutoksia, joskin valiokunta on käsitellyt esimerkiksi yliopistolakia säädettäessä abstraktista yliopistojen taloudellis-hallinnollista autononomiaa (PeVL 11/2009 vp).

Käsillä olevan hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi kiinnittyy siinä kuvatulla tavalla sivistyksellisiin perusoikeuksiin (PL 16.2 § ja 16.3 §) ja yliopistojen itsehallintoon (PL 123.1 §). Esityksellä on yhteys lisäksi yhteys vastuuseen kulttuuriperinnöstä (PL 20 §), sillä etenkin yliopistot instituutioina huolehtivat monin tavoin kansallisesta kulttuuriperinnöstä ja Helsingin yliopistolle on yliopistolaissa (70 § ja 72 §) asetettu erityinen vastuu huolehtia kansallisesta kulttuuriperinnöstä ylläpitämällä Kansalliskirjastoa ja Luonnontieteellistä keskusmuseota.

[4] Ks. Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien heikennyskielto. Oikeus 3/2013.

SIVISTYKSELLISTEN PERUSOIKEUKSIEN (PL 16.2 § ja 16.3 §) TOTEUTUMISEN TASON HEIKENTÄMINEN

Perustuslain 16.2 §:n 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 16.3 §:n mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksien jäädyttäminen heikentää näiden perusoikeuksien toteutumista.

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 (PeVL 11/2009 vp.; PeVL 37/2009 vp.). Tieteen vapauden toteuttaminen edellyttää, että tieteen harjoittamiselle on riittävät edellytykset. Taloudellisilla resursseilla, tutkimuslaboratorioiden ja -laitteiden käyttömahdollisuudella sekä muulla tutkimuksen infrastruktuurilla on tältä kannalta keskeinen merkitys. On samalla selvää, ettei julkisen vallan tehtävänä ole huolehtia kaikista ja kaiken tutkimuksen edellytyksistä. Niukkoja julkisia resursseja on välttämätöntä priorisoida ja kohdentaa, mutta ainakin perustutkimuksen riittävistä edellytyksistä huolehtimisen voidaan katsoa kuuluvan julkisen sektorin vastuulle.[5] Siten korkeakoulujen rahoitukseen kohdistuvat menosäästöt ovat valtiosääntöoikeudellisesti sitä ongelmallisempia, mitä tuntuvammat ovat niiden vaikutukset perustutkimukseen. On selvää, että hallituksen esitykseen sisältyvillä säästöillä on tuntuvat vaikutukset niin perustutkimukseen kuin perus- ja jatkotutkinto-opetukseenkin. On myös ilmeistä, että säästöt kaventavat perusopetuksen ja perustutkimuksen monimuotoisuutta pakottaessaan korkeakoulut nykyistä vahvempaan profiloitumiseen. Kuten jo edellä totesin, hallituksen esitykseen sisältyy varsin yliolkainen arvio säästöjen vaikutuksista sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Koska käytössäni ei ole muutakaan vaikutusarviota, en voi ottaa kantaa menosäästöjen vaikutuksiin kuin sangen yleisellä tasolla.

Yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksien jäädyttämistä on tarkasteltava sivistyksellisten perusoikeuksien (PL 16.2 § ja PL 16.3 §) heikentämisen kiellon kautta. Perusoikeuden heikennyskiellolla viitataan perusoikeuden toteuttamisvelvoitteen kääntöpuolena olevaan kieltoon heikentää perusoikeuden toteutumisessa jo saavutettua tasoa. Heikennyskielto-oppi on läheistä sukua perusoikeuksien rajoitusedellytystestille. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tasolla sen juuret ovat taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen (tss-sopimus) 2 artiklassa. Se on eri muodoissaan toiminut viime vuosina Euroopassa keskeisenä viitekehyksenä taloudellisen taantuman perustelemien perus- ja ihmisoikeusleikkausten valtiosääntöiselle arvioinnille.

Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaari on tuottanut vuonna 2013 kehikon julkistalouden taantuman perusteleminen ihmis- ja perusoikeusheikennysten arvioinnille Euroopassa[6]. Kehikko on lähes yhtenevä YK:n talous- ja sosiaalikomitean valtioille osoittamaan tss-oikeuksien heikennyskiellon oikeudellista sisältöä kuvanneeseen avoimeen kirjelmään sisältyneen arviointikriteeristön kanssa[7]. Kehikko rakentuu myös

[5] Ks. Mäenpää, Olli: Yliopistolaki. Helsinki 2009, s. 80-81.

[6] Ks. Safeguarding human rights in times of economic crisis. Issue Paper published by the Council of Europe Commissioner for Human Rights (CommDH/IssuePaper(2013)2 / 04.12.2013).

[7] YK:n talous- ja sosiaalikomitea: Open Letter to State Parties regarding the protection of rights in the context of economic crisis (2012).

kansallisen heikennyskieltooppimme kanssa yhteensopiville elementeille[8]. Näiden kautta lähestyen julkistalouden rahoitusvaikeuksien perusteella tehtävän perusoikeuden toteutumisessa jo saavutetun tason heikentämisen sallittavuuden arviointi voidaan kiteyttää seuraaviin perusoikeuksien rajoitusedellytystestiä (ks. PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) täydentäviin lähtökohtiin:

1) heikennyksen on oltava kestoltaan rajattu (= se ei saa ulottua ajallisesti pidemmälle kuin sitä perustelevien julkistalouden vakavien rahoitusvaikeuksien katsotaan yleisesti hyväksytyn arvion perusteella kestävän),
2) heikennyksen on oltava oikeassa suhteessa julkisen talouden tilaan (= perusoikeuden toteutumisessa saavutettua tasoa ei saa heikentää enempää kuin on julkistalouden tilan heikentymisen vuoksi välttämätöntä),
3) heikennys ei saa johtaa yhteiskunnan eriarvoisuuden kasvuun (= perusoikeuksien heikennykset on kohdistettava muihin kuin yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin),
4) heikennys ei saa ulottua kohteenaan olevan perusoikeuden ytimeen (= heikennys ei saa tehdä tyhjäksi perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ydinsisältöä).

Tämän kehikon kautta arvioituna käsillä olevaan lakiehdotukseen sisältyvä sivistyksellisten perusoikeuksien toteutumisen tason heikennys läpäisee ensimmäisen kriteerin. Se on hyväksyttävällä tavalla kestoltaan rajattu. Yliopistolakia ja ammattikorkeakoululakia esitetään muutettavaksi vain väliaikaisesti, eikä heikennys ulotu pidemmälle kuin julkistalouden rahoitusvaikeudet hallituksen tuottaman tiedon perusteella uskottavasti kestävät.

Kehikon toisen kriteerin täyttymistä on vaikeampi arvioida hallituksen esitykseen sisältyvän informaation avulla. Mikäli arvioinnin lähtökohdaksi otetaan valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016-2019[9] annettu tilannekuva, on hallituksen esittämiä indeksileikkauksia mahdollista pitää oikeasuhteisina. Pidän kuitenkin oikeasuhteisuuden kannalta ongelmallisena, ettei hallitus ei ole tuottanut minkäänlaista analyysiä menosäästöjen erilaisista toteuttamisvaihtoehdoista ja siten osoittanut aktiivisesti pyrkineensä etsimään perusoikeusmyönteisesti mahdollisimman vähän perusoikeuksiin puuttuvia toimintavaihtoehtoja.

Kehikon kolmannen kriteerin osalta on todettavissa, ettei hallituksen esittämä sivistyksellisten oikeuksien heikennys kohdistu yhteiskunnan heikoimpiin ja haavoittuvaisimpiin, eikä se suoraan johda eriarvoisuuden kasvuun.

Kehikon neljännen kriteerin soveltamisessa on kysymys sen arvioimisessa vaarantavatko menosäästöt perustuslaissa asetetun tukemisvelvoitteen. Tämän osalta on todettavissa, että indeksijäädytysten vaikutukset ulottuvat suhteellisen syvälle perustuslain 16.2 §:n ja 16.3 §:n suojaamalle alueelle. On mahdollista, että kysymys on vielä syvemmälle ulottuvista vaikutuksista kuin sivistystoimeen yleisesti menosäästöjä kohdistaneessa hallituksen esityksessä 258/2014 oli kysymys. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan kyseistä hallituksen esitystä tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä käsiteltävänä[10]. Katson empien, ettei tällä hetkellä ole näyttöä siitä, että yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksien jäädytyksessä ole kysymys perustuslain 16.2 §:n ja 16.3 §:n ydinalueelle ulottuvasta ja siten perustuslain kieltämästä heikennyksestä. Empimiseni liittyy siihen, että indeksijäädytysten suuruusluokka on tuntuva ja

[8] Ks. Rautiainen, Pauli: Perusoikeuksien heikennyskielto. Oikeus 3/2013.
[9] VNS 1/2015
[10] PeVL 44/2014 vp.

hallituksen tuottama vaikutusarvio on vähäinen. Pidän todennäköisenä, että jos hallitus toteuttaa kaikki korkeakouluopetukseen ja -tutkimukseen aikomansa menosäästöt, niiden yhteisvaikutuksena muodostuu niin merkittävä heikennys perustuslain 16.2 §:n ja 16.3 §:n suojaamien perusoikeuksien toteutumisen tasoon, että se tulee ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen kieltämäksi. On siten selvää, että käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen hyväksyminen kaventaa huomattavasti mahdollisuuksia kohdistaa lisäsäästöjä korkeakouluihin.

TALOUDELLINEN AUTONOMIA OSANA YLIOPISTOJEN ITSEHALLINTOA

Perustuslain 123.1 §:n mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla säädetään. Yliopistoista poiketen ammattikorkeakouluilla ei ole perustuslaissa turvattua itsehallintoa, mutta valtiolla on kuitenkin perusoikeuksien yleisistä opeista juontuva rahoitusvastuu myös ammattikorkeakouluille osoittamiensa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamiseen liittyvien tehtävien toteutuksesta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään vahvistanut, että yliopistoilla on oltava taloudellis-hallinnollinen itsehallinto (PeVL 11/2009 vp ja PeVL 244/2009 vp). Valiokunta on katsonut samalla tärkeäksi huolehtia, ettei valtio lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä hoitaa itsehallintonsa puitteissa yliopistolaissa esitettyjä tehtäviä.

Kuten edellä todettua, hallituksen esitykseen sisältyy perin niukalti tietoja, joiden perusteella voi arvioida sitä, missä määrin yliopistoindeksin jäädyttäminen heikentää yliopistojen mahdollisuuksia hoitaa yliopistolaissa asetettuja tehtäviään ja päättää niiden hoitamiseen liittyvistä asioista itsehallintonsa puitteissa. Yhtäällä hallituksen esityksessä indeksijäädytysten vaikutuksia kuvataan merkittäviksi. Toisaalla hallituksen esityksessä todetaan, etteivät menosäästöt vaaranna lakisääteisten tehtävien hoitamista. Kumpaakaan väitettä ei varsinaisesti perustella, eikä niiden tueksi tuoda esiin minkäänlaista näyttöä. Tämän perusteella katson, ettei minulla ole hallituksen esityksen perusteella riittävästi tietoja sen arvioimiseen, onko esitys perustuslain 123.1 §:ssä turvatun yliopistojen itsehallinnon kannalta ongelmallinen. Yleisellä tasolla voin todeta, ettei indeksijäädytys väistämättä merkitse sellaista yliopistojen taloudellis-hallinnollisen autonomian loukkausta, jonka perustuslain 123.1 § kaikissa tilanteissa kieltäisi. Jo suurusluokan perusteella on kuitenkin selvää, että indeksijäädytys vaikuttaa merkittävästi yliopistojen taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan ja on ilmeistä, että hallitus on tarkoituksellisesti jättänyt sen syvyyden määrittymisen vasta muun muassa yliopiston tulossopimusneuvottelujen yhteydessä määrittyväksi.

HELSINGIN YLIOPISTON ERITYISEN VASTUUN KANSALLISESTA KULTTUURIPERINNÖSTÄ HUOMIOIMINEN

Perustuslain 20 §:n mukaan vastuu kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Erityinen vastuu kulttuuriperinnöstä on valtiolla, joka on osoittanut useille eri instituutioille kulttuuriperinnöstä huolehtimisen velvoitteita. Yliopistot ovat osallistuneet etenkin humanististen ja luonnontieteidensä puitteissa eri tavoin kulttuuriperinnöstä huolehtimiseen. Yliopistolaissa on lisäksi asetettu Helsingin yliopistolle erityinen velvollisuus ylläpitää Kansalliskirjastoa ja sen kirjallista kansalliskokoelmaa sekä Luonnontieteellistä keskusmuseota ja sen luonnontieteellistä kansalliskokoelmaa. Hallituksen esityksessä ei tuoda esiin, millaisia vaikutuksia yliopistoindeksin jäädytyksellä on näihin erityistehtäviin. Katson, että käsillä oleva esitys ei ole ongelmallinen näiden erityistehtävien suhteen. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että hallitus on aikeissa kohdistaa Helsingin yliopistoon muita yliopistoja suuremmat menosäästöt apteekkimaksujen jäädyttämisen muodossa, näiden lailla Helsingin yliopistolle annettujen kansallisen kulttuuriperinnön hoitamiseen liittyvien

erityistehtävien rahoituksen turvaaminen on tärkeää. Suositan perustuslakivaliokuntaa kiinnittämään asiaan huomion.

YHTEENVETO

Hallituksen esityksen perusteella syntyy uskottavasti käsitys siitä, että ehdotettu perusoikeuksien heikennys on osa julkistalouden tilan kannalta välttämättömiä sopeutustoimia. Heikennyksen hyväksyttävyyden arviointi on kuitenkin vaikeaa, koska esitykseen liittyvä vaikutusarviointi on toteutettu perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta varsin yliolkaisesti ottaen huomioon sen, että hallituksen esityksessäkin todetaan indeksijäädytysten vaikutukset merkittäviksi. Ehdotuksessa ei myöskään tuoda esiin vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa säästöt. Katson kuitenkin empien, että lakiehdotus on käsillä olevan tiedon perusteella käsiteltävissä tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos asiaa tarkastellaan perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön valossa (esim. PeVM 25/1994 vp, PeVL 34/1996 vp, PeVL 12/2011; PeVL 25/2012 vp; PeVL 32/2014 vp ja PeVL 44/2014 vp).

Helsingissä 14.10.2015

Pauli Rautiainen
hallintotieteiden tohtori