Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (HE 38/2015 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa:

1 Yleiset lähtökohdat

Lakiehdotusta on arvioitava erityisesti yliopistojen itsehallinnon ja sivistyksellisten perusoikeuksien kannalta. Ammattikorkeakouluja perustuslain 16.3 ja 123.1 § eivät välittömästi koske, joten niiden osalta kyse on lähinnä perustuslain 16.2 §:n mukaisesta arviosta.

Yliopistojen tutkimuksen ja opetuksen riippumattomuuden varmistamiseksi on perustuslakiin otettu säännös tieteen vapaudesta (PL 16.3 §). Sen mukaan ”Tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu”. Säännös suojaa yliopiston tutkijoiden, opettajien ja opiskelijoiden itsemääräämisoikeutta. Tieteen vapauden suojaa saavat ainakin tutkimuksen suuntaamista ja arvostelua, opetuksen sisällöllistä järjestämistä, opettajien valintaa ja opintosuoritusten arvostelua sekä opetuksen ja tutkimuksen tieteellistä organisointia koskeva päätöksenteko. Perustuslain 16.2 ja 16.3 § turvaavat yhdessä kaikkien korkeakouluopiskelijoiden oikeutta hankkia tietoa itseään kiinnostavista asioista.

Tieteen vapautta koskevan säännöksen lisäksi yliopistoilla on perustuslain nojalla itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään (PL 123.1 §). Yliopistojen itsehallinnon funktiona on tutkimuksen ja opetuksen vapauden turvaaminen. Itsehallinto on välttämätön, mutta ei riittävä ehto tieteen vapaudelle. Yliopistojen itsehallinto on eräs keino varmistaa tieteellinen itsemääräämisoikeus. Yliopistojen itsehallinnossa on kyse yliopiston toimialan, toimivallan, toimielinten ja talouden järjestämisestä osana julkisia tehtäviä niin, että yliopistollisen tutkimuksen ja opetuksen vapaus on varmistettu.

Perustuslaki edellyttää, että yliopistojen itsehallinnosta säädetään lailla. Lailla on säädettävä mm. yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin sekä yliopistojen kielisuhteista (HE 1/1998 vp, s. 178). Tähän lailla säätämisen vaatimukseen sisältyy myös yliopistojen taloudellisen aseman järjestäminen.

2 Yliopistojen itsehallinto talouden sääntelyn rajoitteena

Hallituksen lakiesitys (HE 38/2015 vp) täyttää perustuslaissa itsehallinnon sääntelyn muodolliselle tasolle asetetut vaatimukset. Perustuslakivaliokunta korosti yliopistolakiehdotuksesta antamassaan lausunnossa, että yliopistoindeksistä olisi sen merkityksen vuoksi perusteltua säätää yksityiskohtaisemmin lain tasolla (PeVL 11/2009 vp). Perustuslakivaliokunnan yliopistojen verotusjärjestelyistä esittämän käsityksen (PeVL 37/2009 vp) mukaan on toisaalta asianmukaista, että tulojen menetyksen korvaamisesta säädetään lailla tai korvauksen jatkuvuus muutoin turvataan.

Ehdotettu indeksijäädytys ei yksittäiseen budjettivuoteen kohdistuvana toimena muodostu valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi yliopistojen itsehallinnon näkökulmasta. Myös lakiin perustuvan indeksikorotuksen jäädyttäminen useiksi vuosiksi on valtiosääntöoikeudellisesti mahdollista, jos rahoitusvajauksen kattamiseen tarjottaisiin uusia keinoja. Tästä ei kuitenkaan anneta hallituksen esityksen perusteluissa mitään takuita: päinvastoin lakiehdotuksen perusteluissa selvitetään myös muita yliopistorahoituksen leikkauksia. Yliopistolain 49.2 §:n mukaiset indeksikorotukset on tosiasiassa toteutettu laissa säädetyllä tavalla vain muutamana budjettivuonna. Säännös indeksitarkistuksista on muuttumassa sitovasta normista tavoitenormiksi.

3 Tutkimuksen, opetuksen ja opiskelun vapaus valtionrahoituksen leikkausten rajoitteena

Tieteen vapaus edellyttää valtiovallan turvaavan yliopistojen tutkimus- ja opetustehtävien yhteiskunnallisista erityisintresseistä riippumattoman hoitamisen. Tieteellistä tutkimusta ja ylintä opetusta ei voi jättää markkinoiden määrättäväksi. On kuitenkin vaikea esittää tarkkoja lukuja sitä, minkä suuruiset määrärahat kukin yliopisto välttämättä tarvitsee lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen. Tieteen vapauden näkökulmasta yliopistorahoituksen tasolle voidaan asettaa vain yleisiä vaatimuksia.

Tutkimuksen vapaus edellyttää, että yliopiston tiedelaitoksilla on mahdollisuus toteuttaa omarahoituksen avulla sellaisia tutkimusprojekteja, joihin ei ole saatavissa rahoitusta Suomen Akatemialta tai muilta tieteellisen tutkimuksen rahoittajilta. Yliopistoilla tulee olla omarahoitusta esimerkiksi tohtorikoulutusta varten. Yliopistoilla tulee olla resursseja hankkia tutkimuksen ja opetuksen edellyttämiä laitteita, tietoliikennepalveluja ja kirjallisuutta ja osallistua kansainvälisten yhteyksien ylläpitoon.

Valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (PeVL 44/2014 vp). Tällöin on kuitenkin otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa turvattua tieteen riippumattomuutta. On huomattava, ettei yliopistorahoituksen leikkaus koske vain instituutioita ja tieteenaloja, vaan leikkaukset rajoittavat tutkijoiden ja opettajien mahdollisuuksia ratkaista tieteellisiä ongelmia ja opiskelijoiden mahdollisuuksia hankkia tieteellistä sivistystä.

Hallituksen esitykseen ei sisälly konkreettista vaikutusarviota, joka mahdollistaisi ehdotusten perustuslainmukaisuuden arvioinnin. Tätä on pidettävä esityksen selkeänä puutteena. Yliopistot ovat jo aiempien säästötarpeiden vuoksi vähentäneet professorikuntaa palkkaamalla väitelleitä vaativiin tutkimus- ja opetustehtäviin sekä irtisanoneet henkilöstöä. Uusien leikkausten tosiasiallisia vaikutuksia yliopistojen ja ammattikorkeakoulujen lakisääteisten tehtävien toteuttamiseen on välttämätöntä seurata tarkoin.

Joensuussa 13. lokakuuta 2015

Tarmo Miettinen
professori (emeritus)