Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 14.10.2015 KELLO 9.30
HE 38/15 vp laeiksi yliopistolain 49 §:n ja ammattikorkeakoululain 43 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Esityksessä ehdotetaan yliopistolain ja ammattikorkeakoululain muuttamista niin, että yliopistoille ja ammattikorkeakouluille osoitettavaan talousarvion määrärahaan ei vuosina 2016-2019 tehtäsi laeissa nyt edellytettyä yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista korotusta. Esitys liittyy hallituksen tavoittelemiin menosäästöihin.

Esityksen perusteluissa on viitattu joihinkin perustulakivaliokunnan lausuntoihin, joissa on käsitelty kuntien itsehallintoa ja erityisesti siihen liittyvää valtion velvollisuutta huolehtia (esimerkiksi valtionosuuksia koskevin järjestelyin) siitä, että kunnilla on riittävät taloudelliset mahdollisuudet niille säädettyjen tehtävien hoitamiseen. Kun kuntien itsehallinnon suojaa koskevista konkreettisista kannanotoista voidaan vain hyvin varovasti tehdä päätelmiä arvioitaessa yliopistojen itsehallinnon sisältöä, en pidä kuntien itsehallintoon liittyvien kannanottojen enempää tarkastelua tässä aiheellisena. Perusteluissa on viitattu myös PL 16 §:n 3 momentissa turvattuun tieteen , taiteen ja ylimmän opetuksen vapauteen ja saman säännöksen 2 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen turvata, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta. Näillä säännöksillä ei nyt tarkasteltavan ehdotuksen valtiosäännönmukaisuuden arvioinnissa nähdäkseni kuitenkaan voi olla juuri muuta kuin

enintään yliopistojen itsehallinnon tärkeyttä osaltaan painottavaa merkitystä. Mainituista syistä rajoitun seuraavassa tarkastelemaan lähinnä vain lakiehdotusten suhdetta PL 123 §:ssä yliopistoille turvattuun itsehallintoon.

- - - - - - -

Perustuslain 123 §:n mukaan ”yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Säännöksen muotoilu jättää itsehallinnon sisällön määrittelemisessä selvästi liikkkumatilaa tavallisen lain säätäjälle. Perustuslain säätämiseen johtaneen esityksen perusteluissa kiinnitettiinkin erityisesti huomiota siihen, mitkä kaikki kysymykset liittyivät sillä tavoin itsehallinnon toteutumiseen , että niistä oli säädettävä lailla (HE 1/98 vp,s.177-178). Säännöksen taustalla oli Hallitusmuodon 77 §:n (uuden perustuslain säätämiseen saakka muuttamattomana pysynyt) säännös, jonka mukaan ”Helsingin yliopistolle pysytetään itsehallinto-oikeus” ja uusia säännöksiä ”yliopiston järjestysmuodon perusteista” annetaan lailla. Perustuslakivaliokunta ei esityksestä antamassaan mietinnössä kosketellut em. säännöstä (pevm 10/98 vp, s. 35).

Uutta yliopistolakia koskevan esityksen käsitttelyssä perustuslakivaliokunta tarkasteli myös yliopistolle kuuluvan itsehallinnnon sisältöä (pevl 11/09 vp). Valiokunta viittasi mm. siihen, että yliopistojen itsehallinnon on katsottu jakautuvan kahteen osaan: tutkimuksen ja opetuksen vapauteen ja taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. Valiokunta totesi, että lakiehdotuksen määrittely (3,1§), jonka mukaan yliopistolla on itsehallinto, jolla turvataan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus, ei kata tätä itsehallinnon taloudellis-hallinnollista puolta ja se saattaa sen vuoksi antaa aiheen virheellisiin päätelmiin. Valiokunta jatkoi (s. 3):

> ”Siksi perustuslakivaliokunta pitää tarpeellisena, että säännökseen lisätään maininta yliopiston taloudellisesta ja hallinnollisesta autonomiasta. Tämä on valiokunnan mielestä tärkeää senkin vuoksi, että erityisesti tässä suhteessa yliopistojen itsehallinto vahvistuu niiden muuttuessa valtion tilivirastoista erillisiksi oikeushenkilöiksi.”

(Perustuslakivaliokunnan tähän lausumaan viitaten sivistysvaliokunta (sivm 5/09 vp) lisäsi - viittauksen ”taloudelliseen” autonomiaan sivuuttaen – lain 3 §:n 1 momenttiin virkkeen ”Itsehallintoon kuuluu päätöksenteko-oikeus sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista”, myös L 558/2009.)

Hieman myöhempänä em. lausunnossaaan perustuslakivaliokunta tarkasteli vielä valtion yliopistoille osoittaman rahoituksen määräytymisperusteita ja totesi siinä (s. 5):

> ”Uuden yliopistolain 46 §:n 2 momentin mukaan yliopistoille niiden lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi edellisenä vuonna valtion talousarviossa osoitettua määrärahaa korotetaan kertaluonteisia eriä lukuun ottamatta yliopistoindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti. Yliopistoindeksi muodostuu yleisestä ansiotasoindeksistä, kuluttajahintaindeksistä ja tukkuhintaindeksistä. Näiden indeksien keskinäisestä painoarvosta yliopistoindeksiä laskettaessa on tarkoitus säätää valtioneuvoston asetuksella.
>
> Hallituksen esityksen perusteluista käy ilmi, että kustannusten painotusta on tarkoitus tarkistaa määräajoin, vähintään joka kahdeksas vuosi. Vaikka tämän kaltaisessa asetuksenantovaltuudessa ei olekaan kysymys varsinaisesti toimivallasta lain muuttamiseen (vrt. esim. PeVL 20/2008 vp, s. 2/II ja PeVL 9/2005 vp, s. 4/II), kyse on perustuslakivaliokunnan mielestä yliopistojen talouden kannalta sellaisesta seikasta, että sivistysvaliokunnan on syytä harkita indeksien keskinäisten painoarvojen ottamista lakiin varsinkin, kun näiden suhdetta ei ilmeisestikään aiota tarkistaa erityisen usein.”

Yliopistojen itsehallintoon ja talouteen liittyvät kysymykset olivat valiokunnassa vuoden 2009 valtiopäivillä esillä myös valiokunnan käsitellessä esitystä yliopistojen verotusta koskevaksi lainsäädännöksi (pevl 27/09 vp;HE 244/09 vp). Esityksessä ehdotettiin tuloverolakiin säännöstä, jonka mukaan yliopistot ovat verovelvollisia vain saamastaan elinkeinoverotulosta ja muuhun kuin yleiseen käyttöön tarkoitetusta kiinteistöstä saamasta kiinteistötulosta. Lisäksi ehdotettiin Helsingin yliopistoa koskeva tuloverovapaus poistettavaksi ja yliopiston saattamista samalla tavoin verovelvolliseksi tuloverotuksessa, varainsiirtoverotuksessa ja kiinteistöverotuksessa kuin muutkin yliopistot. Ehdotettujen muutosten sisällöstä ja taloudellisesta merkityksestä Helsingin ja Kuopion yliopistojen kannalta valiokunta totesi (s. 3- 4):

> ”Ehdotetut muutokset merkitsevät yliopistojen verovelvollisuuden laajentamista. Lisäksi Helsingin yliopiston nykyisin muista yliopistoista poikkeava vero-oikeudellinen asema tuloveron, varainsiirtoveron, kiinteistöveron ja arvonlisäveron osalta poistetaan. Esityksessä arvioidaan sen taloudellisia vaikutuksia Helsingin ja Kuopion yliopistojen kannalta. Kuopion yliopiston menojen arvioidaan kasvavan noin 76 000 euroa. Helsingin yliopiston verovapauden poistaminen pienentää sen käytettävissä olevia tuloja noin 5,5 miljoonaa euroa ja kiinteistöverovelvollisuus lisää menoja noin 1,3 miljoonaa euroa. Esityksessä todetaan, että tulojen väheneminen kompensoidaan Helsingin yliopistolle erikseen valtion talousarvion kautta (s. 17/I).”

Valtiosäännön kannalta valiokunta arvioi ehdotuksen mukaista tilannetta ja siihen ehkä liitettäviä jatkotoimia seuraavasti (s.4):

> ”Ehdotettu tuloveron laajennus tai Helsingin yliopiston verovapauden poistaminen ei muodostu valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi yliopistojen itsehallinnon kannalta.

> Näin erityisesti, kun verovapauden poistamisesta aiheutuva tulojen vähennys aiotaan korvata. Valiokunnan käsityksen mukaan on asianmukaista, että tulojen menetyksen korvaamisesta säädetään lailla tai korvauksen jatkuvuus muutoin turvataan. 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.”

- - - - - - -

Miten yliopistojen valtion talousarviossa saamien määrärahojen korotusten ”jäädytyksiä”ja yliopistojen saamien resurssien sitä kautta tapahtuvaa tosiasiallista heikentymistä tulisi arvioida edellä esitetyn valossa? Jo esityksessä esitetyn perusteella voidaan katsoa, että - esityksen sanontoja (mm.s 3) lainaten - korkeakouluihin kohdistuvat ”menosäästöt” ovat korkeakoulujen toiminnan kannalta huomattavia. Tähän nähden on ehdotusta ilmeisesti syytä pitää itsehallinnon suojan kannalta ongelmallisena, jos ehdotusta tarkastellaan juuri viimeksi lainatun kannanoton valossa (jossa siis tulojen vähennyksen korvaamista pidettiin itsehallinnon suojan toteutumisessa ”erityisesti” huomioon otettavana asiana, jossa korvauksen jatkuvuuden turvaamista lailla tai muutoin pidettiin ”asianmukaisena” ja jossa pidettiin PL 123,1 §:stä johtuen ”tärkeänä”, että lainsäätäjä ei heikennä yliopistojen edellytyksiä hoitaa niille säädettyjä tehtäviä).

Valiokunnan edellä viitatun kannanoton muotoilut ovat toisaalta varsin joustavia. Valiokunta on myös eri yhteyksissä, mm. joissakin esityksessä mainituissa lausunnoissa, lähtenyt siitä, että valtion säästötavoitteet voivat laskusuhdanteessa olla hyväksyttävä peruste jossain määrin puuttua lailla turvattujen etujen tasoon. Tämä näkökohta on väistämättä merkittävä, vaikka julkisen talouden vaikeudet eivät tietysti voikaan olla mikään automaattisesti ja erittelemättä sovellettavissa oleva oikeutusperuste perustulaissa turvattujen järjestelyjen heikentämiselle. Valtiontalouteen liittyvät säästötavoitteet eivät olleet ainakaan näkyvästi esillä ja vaikuttamassa valiokunnan edellä lainatussa lausunnossa vuodelta 2009 (pevl 37/09 vp).

Valiokunnalla on tässä nähdäkseni mahdollisuus omien käytäntöjenmsä puitteissa päätyä katsomaan, että ehdotetut indeksien jäädytykset eivät vielä merkitse niin pitkälle meneviä heikennyksiä yliopistojen talouteen, että ne olisivat jo ristiriidassa yliopistoille kuuluvan taloudellisen autonomian kanssa. Valiokunnalla on toisaalta myös mahdollisuus päätyä

kriittisempään tai ainakin nyansoidumpaan kannanottoon. Mainitsen seuraavassa joitakin näkökohtia, joita valiokunnan kannan muodostamisessa ja esittämisessä olisi nähdäkseni aihetta harkita. Näkökohdat liittyvät enemmänkin valiokunnan roolin kuin tilanteen realiteettien huomioon ottamiseen,

Esityksen perusteluissa esitetään ainakin parissa kohdassa (s.4 alussa ja s.6 lopulla) ettei ehdotettujen menosäästöjen niiden merkittävyydestä huolimatta kuitenkaan ”arvioida” aiheuttavan huomattavaa taloudellista riskiä korkeakoulujen toiminnalle/vaarantavan niiden lakisääteisten tehtävien hoitamista. Kun perustuslakivaliokunnan lausunnossa on kyse ehdotuksen perustuslainmukaisuutta koskevasta arvovaltaisesta ratkaisusta, ei saisi syntyä mielikuvaa, että valiokuntakin vain yleisesti ”arvioi” ehdotuksen pysymistä perustuslain puitteissa. Valiokunnan kannanotosta olisi aiheellista ilmetä, että valiokunta on pyrkinyt konkreettisesti selvittämään, mitä vaikutuksia ehdotuksella todella tulee olemaan yliopistojen mahdollisuuksiin hoitaa säädettyjä tehtäviään. Tähän eivät hallituksen esityksessä olevat tiedot riitä. Tähän liittyen olisi myös paikallaan, että valiokunta lausunnossaan toisi selvästi esille – kuten valiokunta on tehnyt joissakin esityksessä mainituissa lausunnoissaan - että hallituksen olisi tullut esityksessä konkreettisemmin selvittää, minkälaisia vaikutuksia ehdotetuilla toimenpiteillä on yliopistojen talouteen ja mahdollisuuteen asianmukaisesti hoitaa tehtävänsä.

Lakiehdotusten konkreettisten vaikutusten kunnolla esittämiseen liittyy pari näkökohtaa, joita ei esityksessä ole otettu asiallisesti huomioon. Yksi näistä koskee kysymystä siitä, tarkoittaako yliopistojen PL 123 §:n mukainen itsehallinto yliopistolaitoksen itsehallintoa ja esim. sitä, mitä yliopistojen taloudelle yleensä tai keskimäärin tapahtuu, vai onko itsehallinto (myös) yliopistokohtaista, onko merkittävää (myös ) se, minkälaiseksi muodostuu tai voi muodostua yksittäisen yliopiston taloudellinen asema ja sen mahdollisuudet asianmukaisesti hoitaa juuri sillä olevat tehtävät. Minusta on väistämätöntä - niin tutkijoiden, opettajien kuin opiskelijoidenkin kannalta – lähteä siitä, että itsehallinto on (ainakin myös) yliopistokohtainen asia. Kun näin on, on arvioitaessa säästötoimenpiteiden hyväksyttävyyttä yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuojan kannalta ainakin jotenkin selvitettävä, mitä säästötoimenpiteet voivat ”pahimmillaan”, toimenpiteistä vakavimmin haittaa saavien yliopistojen kohdalla, merkitä. Konkreettisten vaikutusten selvittämisellä voisi ainakin periaatteessa olla vaikutusta esim. toimenpiteiden

aikataulutukseen ja ehkä muihinkin yksityiskohtiin.

Konkreettisten vaikutusten arviointiin liittyy myös kysymys toimenpidekokonaisuuksien merkityksestä. Valiokunta on eräissä esityksen perusteluissa viitatuissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että (säästö)toimenpiteitä ei pidä arvioida vain yksittäisten toimenpiteiden tasolla, vaan tarvittaessa on otettava huomioon myös erilaisista (ja ehkä toisiaan seuraavista) toimenpiteistä muodostuvan kokonaisuuden merkitys. Erilaisten säästötoimenpiteiden muodostaman kokonaisuuden merkitykseen on yleisellä tasolla viitattu esityksen perusteluissa, mutta toimenpidekokonaisuuksien vaikutuksen konkreettiseen arviointiin ei esityksessä ole nähdäkseni edes pyritty. Toimenpiteiden kokonaisuuden merkityksen arviointiin voi tässä kuulua paitsi aikaisempien indeksi-järjestelyjen merkitys tässä yhteydessä myös esimerkiksi esityksessä nyt vain lyhyesti viitatun lakisääteisistä apteekkikompensaatioista luopumisen merkitys Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston kannalta. Jos yliopiston taloudellisen autonomian kannalta merkittävien ja tiettynä ajanjaksona yhdessä vaikuttavien toimenpiteiden kokonaisuuden merkitystä ei ole edes jonkinlaisella konkreettisuudella arvioitu, jää myös uuden yksittäisen toimenpiteen vaikutuksen erillinen arviointi tosiasiassa syntyvää tilannetta ajatellen vajaaksi.