Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä lausuntona hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n3 momentin ja 92a §:n kumoamisesta (HE 76/2015 vp) esitän kunnioittaen seuraavaa:

1 Lähtökohdat

Lakiehdotusta on arvioitava erityisesti yliopistojen itsehallinnon (PL 123.1 §) ja tieteen vapauden turvaamista koskevan perusoikeuden (PL 16.3 §) kannalta. Lisänäkökulmana on otettava huomioon Helsingin yliopiston erioikeudet ja Helsingin yliopistolle sekä Itä-Suomen yliopistolle myönnetyt apteekkioikeudet.

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.

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 Helsingin yliopiston oma varallisuus ja sen perustuslaillinen suoja

Suomen perustuslaissa turvattu yliopistojen itsehallinto (123.1 §) kuuluu lähtökohtaisesti samalla tavalla kaikille yliopistoille. Aiemmin voimassa olleessa hallitusmuodon 77 §:ssä valtiosäännön takaama itsehallinto kuului säännöksen sanamuodon mukaisesti pelkästään Helsingin yliopistolle. Käsitys yliopistojen ja myös Helsingin yliopiston itsehallinnon sisällöstä on ajan myötä muuttunut. Yliopistojen välillä on ollut myös eroja sen suhteen, miten valtiovalta on järjestänyt niiden varallisuuden hoitoon liittyviä kysymyksiä.

Helsingin yliopiston asema on poikennut muiden yliopistojen oikeusasemasta Helsingin yliopistolle vanhastaan myönnettyjen etuoikeuksien ja yliopistolle kertyneen oman varallisuuden perusteella. Helsingin yliopistolla on ollut oikeus hallita itse erioikeuksista ja lahjoitus- ja testamenttivaroista kertyneitä varoja itsenäisen oikeussubjektin tavoin. Helsingin yliopiston järjestysmuodon perusteista annetussa laissa (191/1923, 3 §) oli todettu yliopiston oikeus nauttia loukkaamatta niitä oikeuksia, etuuksia ja vapauksia sekä omaisuutta ja tuloja, jotka ovat sille vakuutetut tahi luovutetut. Erikseen tässä järjestysmuotolaissa oli säädetty yliopiston itsehallinto-oikeudesta ja niistä toimielimistä, joiden kautta itsehallintoa toteutetaan (4 §). Myös Helsingin yliopistosta sittemmin annetussa laissa (854/1991) oli erikseen säädetty yliopiston itsehallinto-oikeudesta, yliopiston erioikeuksista sekä opetuksen ja tutkimuksen vapaudesta.

Helsingin yliopiston erioikeuksien ja itsehallinnon kytkennästä on eri aikoina esitetty erilaisia käsityksiä. Helsingin yliopiston järjestysmuodosta annetun lain eduskuntakäsittelyssä perustuslakivaliokunta totesi yliopiston itsehallintoon kuuluvan, että yliopiston viranomaiset saavat hoitaa yliopiston omaisuutta (PeVM 2/1923 vp). Hallituksen esityksessä laiksi Helsingin yliopistosta (HE 250/1990 vp) katsottiin, että yliopiston itsehallinnon olennaisia osia eivät ole yliopiston taloudelliset privilegiot eivätkä ne nauti perustuslain suojaa. Tästä huolimatta yliopiston itsehallintoon katsottiin sisältyvän kielto vähentää yliopiston omia tuloja olennaisesti: ”yliopiston tulojen olennainen vähentäminen merkitsisi itsehallinnon loukkaamista” (HE 250/1990 vp, s. 10–11, 31).

Helsingin yliopistolla (ja myös Åbo Akademilla) on yliopistolakien erityissäännösten nojalla ollut mahdollisuus erillisiin rahastoihin, joihin kuuluvia varoja hoidetaan erillään valtion talousarviossa yliopistoille myönnetyistä varoista. Uuden yliopistolain (558/2009) myötä yliopistovarojen kahtiajaon merkitys on suhteellistunut.

Hallituksen esityksessä uudeksi yliopistolaiksi korostettiin yliopistojen saavan julkisoikeudellisina laitoksina tai säätiöinä itsehallinnon käsitettä laajemman oikeuden, oikeushenkilön aseman. Kun yliopistot toimivat itsenäisinä oikeussubjekteina, ne tekevät oikeustoimet omissa nimissään ja vastaavat niistä omilla varoillaan (HE 7/2009 vp, s. 53 – 54). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa yliopiston itsehallinnon katsottiin sisältävän myös yliopiston taloudellis-hallinnollisen elementin (PeVL 11/2009 vp). Tässä yhteydessä ei kuitenkaan tarkemmin käsitelty Helsingin yliopiston erioikeuksia.

Voimassa olevassa yliopistolaissa on vahvistettu Helsingin yliopiston (ja Åbo Akademi- nimisen yliopiston) erioikeudet[1]. Yliopistolain 75 §:n mukaan ”*Helsingin yliopistolla on oikeus yhden apteekin pitämiseen Helsingin kaupungissa. Yliopistolla on edelleen myös ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä on tämän lain voimaan tullessa. – Yliopiston 1 momentissa tarkoitettuja varoja sekä lahjoitus- ja testamenttivaroja hoidetaan erillään yliopiston muusta kirjanpidosta. Varojen hoidosta päättää hallitus. – Valtio korvaa vuosittain yliopistolle määrän, joka vastaa yliopiston apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun elinkeinotulon perusteella maksettua yhteisöveroa. Valtio korvaa lisäksi vuosittain yliopistolle määrän, joka vastaa yliopiston apteekkiliikkeestä suoritettua apteekkimaksua.*”

[1] Åbo Akademi -nimisen yliopiston omaisuutta koskeva säännös on yliopistolain 80 §: ”*Akatemialla on edelleen ne muut oikeudet, etuudet ja vapaudet sekä se omaisuus ja ne tulot, jotka sillä on tämän lain voimaan tullessa. – Akatemian 1 momentissa tarkoitettuja varoja sekä lahjoitus- ja testamenttivaroja hoidetaan erillään yliopiston muusta kirjanpidosta. Varojen hoidosta päättää akatemian hallitus*.”

Edellä siteeratusta yliopistolain säännöksestä hallituksen esityksessä (76/2015 vp) ehdotetaan kumottavaksi vain kolmas, apteekkikompensaatiota koskeva momentti. Muilta osin Helsingin yliopiston erioikeuksiin ei puututtaisi. Itä-Suomen yliopiston osalta kumottava säännös on yliopistolain 92a §:ssä.

3 Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston apteekkilupa

Lääkelain 42 §:n 1 momentin (420/1999) mukaan Helsingin yliopistolla on oikeus pitää yhtä apteekkia Helsingin kaupungissa ja Itä-Suomen yliopistolla yhtä apteekkia Kuopion kaupungissa. Lain 52.3 §:n mukaan Helsingin yliopisto voi Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen kussakin tapauksessa antamalla luvalla pitää enintään 16 sivuapteekkia. Näiden apteekkien tehtävänä on lääkelain mukaan lääkkeiden myynnin ohella farmasian opetukseen liittyvän harjoittelun ja lääkehuoltoon liittyvän tutkimuksen toteuttaminen.

Kuopion yliopisto (nyk. Itä-Suomen yliopisto) sai oikeuden pitää yhtä apteekkia Kuopion kaupungissa lääkelain muutoksella. Helsingin yliopisto luovutti Kuopiossa sijaitsevan sivuapteekkinsa Kuopion yliopistolle, mutta sai vastineeksi perustaa uuden sivuapteekin pääkaupunkiseudulle. Helsingin yliopiston apteekki ja sen sivuapteekit sekä Itä-Suomen yliopiston apteekki ovat ainoat julkisessa omistuksessa olevat väestölle lääkkeitä myyvät apteekit ja että muut lääkkeitä väestölle myyvät apteekit ovat yksityisiä.

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta totesi lääkelain muutosta (HE 276/1998 vp) käsitellessään, että Helsingin yliopiston apteekki perustuu Helsingin yliopistolle hallitusmuodossa myönnettyihin erioikeuksiin. Apteekki on perusteltu farmasian opetuksen ja tutkimuksen asianmukaiseksi hoitamiseksi, mutta yliopistojen apteekeilla ei tule olla sellaista asemaa, että ne saavat erityistä etua asemastaan yliopiston yhteydessä. Näin ollen tulee tiukasti huolehtia siitä, että yliopistojen apteekeille asetetut maksut ja muut rasitteet vastaavat yksityisten apteekkien rasitteita ja maksuja, ja toisaalta, että ne eivät käytä erityisasemaansa epäasianmukaisella tavalla tuotteiden hinnoittelussa ja markkinoinnissa. Helsingin yliopiston apteekin ja lääkelain muutoksella perustettavan Kuopion yliopiston apteekin apteekkimaksuilla ja muilla tuloilla rahoitetaan yliopistojen toimintaa, mikä ei ole valiokunnan mukaan tarkoituksenmukainen tapa rahoittaa yliopistoja. Valiokunta piti tärkeänä, että yliopistojen rahoitus on vakaa ja että mahdolliset selvitysten perusteella tapahtuvat yliopistojen tulojen vähenemiset korvataan yliopistoille täysimääräisesti. (StVM 42/1998 vp) Perustuslakivaliokunta ei nähnyt lakiesityksessä huomautettavaa (PeVL 46/1998 vp).

Euroopan unionin tuomioistuin on 21.6.2012 korkeimman hallinto-oikeuden ennakkoratkaisupyynnön johdosta antamassaan tuomiossa asiassa C-84/11, B, katsonut, että SEUT 49 artikla ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle - jossa säädetään Helsingin yliopiston apteekkiin sovellettavasta erityisestä sivuapteekkilupajärjestelmästä, joka on yksityisiin apteekkeihin sovellettavaa sivuapteekkilupajärjestelmää suotuisampi - , kunhan Helsingin yliopiston apteekin sivuapteekit todella osallistuvat Helsingin yliopiston apteekille kansallisessa laissa säädettyjen erityistehtävien toteuttamiseen farmasian opiskelijoiden koulutuksessa, lääkehuoltoa koskevassa tutkimuksessa ja harvinaisten lääkevalmisteiden valmistuksessa.

Korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisun (2013:31) mukaan Helsingin yliopiston apteekin sivuapteekkia koskevasta lupapäätöksestä tulee käydä ilmi, miten asiassa on arvioitava Helsingin yliopiston apteekin sivuapteekkiluvan myöntämisen kannalta olennaisia edellytyksiä: miten sivuapteekki osallistuu yliopiston apteekin erityistehtävien toteuttamiseen farmasian opiskelijoiden koulutuksessa, lääkehuoltoa koskevassa tutkimuksessa ja harvinaisten lääkevalmisteiden valmistuksessa. Helsingin ja Itä-Suomen yliopistojen apteekkiluvan oikeutus nojaa näin ollen farmasian opetus- ja tutkimustarpeisiin.

4 Johtopäätöksiä

Hallituksen esityksen perusteluissa ei ole arvioitu menoleikkauksen vaikutuksia farmasian opetukseen, opintoihin ja lääkehuoltoon liittyvän tutkimuksen toteuttamiseen. Kuten edellä esitetystä – muun ohella lääkelain muutoksen eduskunta-asiakirjoista (StVM 42/1998 vp) sekä korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjaratkaisusta 2013:31 – ilmenee, Helsingin ja Itä-Suomen yliopistojen apteekeilla on ja on oltava kiinteä yhteys farmasian alan opetukseen ja tutkimukseen. Tätä edellyttää myös Euroopan unionin sijoittautumisvapautta koskeva sääntely.

Perustuslakivaliokunnan yliopistojen verotusjärjestelyistä esittämän käsityksen (PeVL 37/2009 vp) mukaan on asianmukaista, että tulojen menetyksen korvaamisesta säädetään lailla tai korvauksen jatkuvuus muutoin turvataan. Yliopistolakiin perustuvan apteekkikompensaation poistaminen on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä, jos rahoitusvajauksen kattamiseen tarjotaan keinoja. Tästä ei kuitenkaan anneta hallituksen esityksen perusteluissa mitään takuita: päinvastoin lakiesityksen perusteluissa selvitetään myös muita yliopistorahoituksen leikkauksia.

Vähimmäisvaatimuksena voitaneen pitää sitä, että valtiovalta kompensoi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92a §:n kumoamisen Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoille osoittamalla näille yliopistoille määrärahan, joka apteekkitoiminnasta saadun nettotulon lisäksi välttämättä tarvitaan farmasian opetuksen vaatimaan harjoitteluun ja lääkehuoltoon liittyvän tutkimuksen toteuttamiseen ja lääkehoidon ongelmien sekä vaikuttavuuden tutkimiseen. Farmasian alan tieteellistä tutkimusta ja ylintä opetusta ei tule jättää yksistään lääkealan ja apteekkitoiminnan markkinoiden määrättäväksi.

Joensuussa 9. marraskuuta 2015

Tarmo Miettinen
professori (emeritus)