Mikael Hiden

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 10.11.2015 KELLO 10.00
HE 76/15 vp laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta

Yliopistolain nyt kumottavaksi esitetyn 75, 3 §:n mukaan valtio korvaa Helsingin yliopistolle vuosittain määrän , joka vastaa yliopiston aptekkiliikkeen harjoittamisesta saadun elinkeinotulon perustella maksettua yhteistöveroa, ja niinikään vuosittain määrän, joka vastaa yliopiston apteekkiliikkeestä suoritettua (veroluontoista) apteekkimaksua. Tekijöitä, jotka olivat johtaneet tällaisen maksettujen verojen korvaamista koskevan säännöksen säätämiseen, voidaan kuvata seuraavasti: Helsingin yliopistolla oli historiallisista syistä ollut verovapaus sen rahastotalouteen kuuluvien varojen osalta ja lisäksi yliopiston apteekki oli maksanut ko. veroluontoisen apteekkimaksun Helsingin yliopiston rahastolle (eikä valtiolle) - vuonna 2009 säädetyssä yliopistouudistuksessa yhtenä lähtökohtana oli, ettei minkään yliopiston taloudellinen asema uudistuksen johdosta heikkenisi - kun EU:n komissio kuitenkin piti näitä verotuksellisia erityisjärjestelyjä EU:n kilpailu- ja valtiontukisäännösten vastaisena, erityisjärjestelyt poistettiin - poistamisesta yliopistolle aiheutuva edunmenetys korvattiin yliopistolle – osin perustuslakivaliokunnan kannanoton (pevl 37/09 vp) saattelemana – em. säännökseen otetulla korvausmenettelyllä. - Samoin kumottavaksi esitetty Itä-Suomen yliopistoa koskeva yliopistolain 92 a § on sisällöltään ja taustoiltaan samankaltainen säännös, vaikka historiallinen tausta onkin erilainen.

Keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä tässä on nyt esitetyn yliopiston saamaa julkista rahoitusta koskevan heikennyksen – arvioituna erikseen ja yhdessä muiden samaan aikaan vaikuttavien heikennysten kanssa - merkitys yliopistoille perustuslaissa turvatun itsehallinnon kannalta. Tarkastelen tätä kysymystä seuraavassa vain Helsingin

yliopiston osalta – paljolti siksi, että ehdotuksen vaikutukset ovat Helsingin yliopiston kohdalla huomattavati tuntuvammat kun Itä-Suomen yliopistossa. Esittämäni yleiset näkökohdat koskevat sinänsä myös Itä-Suomen yliopistoa.

- - - - - - -

Keskeisenä lähtökohtakysymyksenä tässä on, mitä PL 123 §:ssä turvattu yliopistojen itsehallinto sisältää ja miten siihen on erityisesti yliopistojen talouteen liittyvissä ksymyksissä suhtauduttu perustuslakivaliokunnassa. Tältä osin lainaan tähän suoraan jakson lausunnosta, jonka 14.10.2015 esitin valiokunnasa valiokunnan käsitellessä mm. yliopistoindeksin mukaisista korotuksista luopumista koskenutta esitystä (HE 38/15 vp).

”Perustuslain 123 §:n mukaan ”yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Säännöksen muotoilu jättää itsehallinnon sisällön määrittelemisessä selvästi liikkumatilaa 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 käsittelyssä 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. lausunnossaan 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 37/09 vp; HE 244/09 vp). Esityksessä ehdotettiin tuloverolakiin säännöstä, jonka mukaan yliopistot ovat verovelvollisia vain saamastaan elinkeinoverotulosta ja muuhun kuin yleiseen käyttöön tarkoitetusta kiinteistöstä saamastaan 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.” ”

- - - - - - -

Kun tässä on kysymys korostuneesti vain yhdestä yliopistosta, viittaan vielä yhteen kohtaan em. lausunnossani. Totesin siinä:

> ”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.”

- - - - - - -

Ehkä alussa mainittua keskeistä kysymystä – mitä julkisen rahoituksen heikennykset tässä merkitsevät yliopistojen perustuslaissa turvatun itsehallinnon kannalta – voidaan aluksi lähestyä tarkastelemalla, mistä tässä ei ole ainakaan merkittävästi kysymys, mitkä seikat eivät ole tässä aidosti relevantteja. - Eräs tällainen seikka on yliopistojen yhdenvertaisuus, johon on viitattu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ja esim. Helsingin yliopiston esitysehdotuksesta antamassa lausunnossa. Yhdenvertaisuus perusoikeutena koskee vain yksilöitä ja mahdollisuus, että yliopistojen erilainen kohtelu voisi tulla merkitsemään yliopistoissa työskentelevien henkilöiden yhdenvertaista kohtelua koskevan perusoikeuden loukkausta, jää teoreettiseksi mahdollisuudeksi. Julkisella vallalla täytyy olla mahdollisuuksia myös yliopistojen erilaiseksi katsottuun kohteluun esimerkiksi yliopistojen perustamisen, yhdistämisen ja lakkauttamisenkin muodossa.

Se, että yliopistojen tai jonkin yliopiston julkisen rahoituksen merkittävä, nopea heikentäminen voidaan leimata huonoksi, lyhyjänteiseksi, pitkän päälle vaikutuksiltaan negatiiviseksi korkeakoulupolitiikaksi tms., ei ymmärrettävästi vielä riitä

valtiosääntöoikeudelliseksi argumentiksi. (Perustuslaki ei kiellä ”huonoa” lainsäädäntöä.) Samalla voidaan kyllä todeta, että mitään heikennysten perustuslainmukaisuuden puolesta puhuvaa argumenttia ei toisaalta saada sellaisesta fraseologiasta, jota on viljelty esim. esityksen sivun 6 toisessa kappaleessa (eri menosäästöt ”edellyttävät kuitenkin korkeakouluilta merkittäviä rakenteiden ja toimitatapojen uudistuksia samalla kun niiden on vahvistettava toimintansa laatua ja vaikuttavuutta ” jne).

Helsingin yliopistolle yliopistolain 75,3 §:n mukaan maksettavat korvaukset tietyn verovapauden poistumisesta ja tietystä veronluontoisesta maksusta (apteekkimaksusta) kertyneen tulon poisjäämisestä on saatettu nähdä vain vanhoihin erioikeuksiin perustuvan edun jatkeena, jonkinlaisena erityisenä lisärahoituksena, jonka poistaminen merkitsee vain Helsingin yliopiston saattamista samaan, tasavertaiseen asemaan muiden yliopistojen kanssa. Historialliseen taustaan liittyvät erityispiirteet saattavat vaikuttaa asennoitumisiin, mutta eivät kuitenkaan mitenkään muuta sitä, että säännöksessä tarkoitetussa korvauksessa on ensi sijassa ja oleellisen sisällön kannalta kyse julkisen vallan taholta yliopistolle tulevan rahotuksen mitoituksesta ja järjestelystä eikä niinkään jonkin vanhan säännöstön elossa pitämisestä uudessa muodossa. Tämä tarkoitus tulee nähdäkseni selvästi esille jo siinä, että ko. 75,3 §;ssä oleevaan lainsäädännöliseen järjestelyyn on ryhdytty ja myös perustuslakivaliokunnan edellä lainatussa lausumassa lausunnossa pevl 37/09 vp. Yliopistolain 75,3 §:n kumoamisessa on siten nimenomaan kyse julkisen vallan Helsingin yliopistolle osoittaman rahoituksen leikkaamisesta.

- - – - -

Valtiontalouden säästöpaineet voivat tietysti vaikuttaa yliopistojen saamaan julkiseen rahoitukseen. Yliopistoilla ei voida lähteä siitä, että yliopistojen julkista rahoitusta koskevia säännöksiä laissa ei muuteta rahoitusta heikentävällä tavalla. Tuntuvatkin heikennykset ovat mahdollisia. Heikennysten ei tarvitse olla millään objektiivisella tavalla välttämättömiä, vaan lainsäätäjällä täytyy olla merkittävästi harkintavaltaa siinä, miten tietyssä valtiontalouden tilanteessa on syytä toimia. Tämä kaikki vaikuttaa selvältä. Yliopistojen itsehallinnolla on valtiontalouden vaikeissa tilanteissa yleisellä tasolla ehkä vain se merkitys, että poikkeuksellisissakin oloissa on jokin painoarvo sillä, että tietty asia on turvattu perustuslaissa.

Yliopistojen itsehallinnon suojan kannalta ei oleellinen kysymys tässä nähdäkseni ole se,

voidaanko leikata tai kuinka tuntuvasti voidaan leikata, vaan se, kuinka äklillisiksi, ennakoimattomiksi ja yhteisvaikutuksiltaan kontrolloimattomiksi jotkin tuntuvat leikkaukset muodostuvat ja miten tämä vaikuttaa itsehallintoisuuden sisältöön. Yliopiston itsehallintoon kuuluu, että yliopisto itse päättää voimassa olevien säännösten ja käytettävissä olevien varojen puitteissa miten se järjestää sille lain mukaan kuuluvien tehtävien hoitamisen. Tehtävien hoitamiseen kuuluu myös suunnittelun ja valmistelun kaltaisia osia. Jos tehtävien hoitamiseen käytettävissä olevat varat tuntuvasti heikkenevät äkillisellä ja ennakoimattomalla tavalla, voi tämä huomattavasti rajoittaa tai vaikeuttaa mahdollisuutta yliopiston omaan rationaaliseen päätöksentekoon omissa asioissa.

Eduskunnassa on nyt käsiteltävänä kaksi yliopistojen rahoitusta heikentävää esitystä, tämä ja alussa viitattu HE 38/15 vp. Minusta olisi ollut ainakin Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston kannalta asianmukaista, että lakien muutosehdotukset olisi annettu yhdessä esityksessä ja samalla kunnolla arvioitu ehdotusten yhteisvaikutusta. Jos seurataan sitä, mitä perustuslakivaliokunta lausunnossaan pevl 37/09 vp lausui verovapauden poistamisesta aiheutuvan tulojen vähennyksen korvaamisesta, vaikuttaa siltä, että tässä nyt esillä olevaa huomattavasti merkittävämpää tulojen menetystä ei voida noin vain hyväksyä. Toisaalta voidaan kyllä todeta, että valiokunnan tuolloin käyttämät muotoilut olivat melko joustavia ja että valiokunnan on käytännössä ollut ”helppoa” esittää periaatteellisia linjauksia silloin kun on selvää että ko. ehdotus joka tapauksessa hyväksytään. Minusta olisi joka tapauksessa aiheellista, että valiokunta hankkisi konkreettista tietoa siitä, mitä nyt esitetty heikennys ja esityksessä HE 38/15 vp esitetty yliopistoindeksin mukaisten korotusten tekemättä jättäminen yhdessä tulevat konkreettisesti merkitsemään Helsingin yliopiston lähivuosien taloudelle. Heikennysten yhteisvaikutus näyttää voivan muodostua todella huomattavaksi ja tähän nähden yliopiston toiminnan tarkoituksenmukaista järjestämistä ajatellen myös pahasti haitallisella tavalla äkilliseksi. Jos valiokunta ei halua tehdä täyttä irtiottoa vuoden 2009 em. lausumastaan, voisi olla paikallaan , että valiokunta esittäisi ainakin äkillisyyden haitallisten vaikutusten lieventämistä esimerkiksi porrastamalla heikennysten voimaansaattamista.