Perustuslakivaliokunta 10.11.2015 klo 10:00

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HELSINGIN YLIOPISTOLLE JA ITÄ-SUOMEN YLIOPISTOLLE MAKSETTAVAN APTEEKKIKOMPENSAATION POISTAMISESTA (Hallituksen esitys 76/2015 vp eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta)

VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISEN ARVIOINNIN LÄHTÖKOHDAT

Hallituksen esitys on vuoden 2016 talousarvioesitykseen liittyvä budjettilaki. Se liittyy pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman mukaisiin menosäästöihin.

Hallitus esittää pysyvästi kumottaviksi ne yliopistolain säännökset, jotka koskevat Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa korvausta apteekkitoiminnan harjoittamista. Tuon korvauksen (ns. apteekkikompensaatio) määrä vastaa yliopistojen apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua.

> Apteekkikompensaatio otettiin käyttöön nykyisen yliopistolain säätämisen yhteydessä, kun vanhan yliopistolain 27 §:n mukainen Helsingin yliopiston rahastotalouteen kuuluvien varojen vero- ja maksuvapautus kumottiin pitkälti EU-oikeuden toimeenpanoon palautuvista syistä. Yliopistouudistusta valmisteltaessa yhtenä keskeisenä periaatteena oli varmistaa, ettei minkään yliopiston taloudellinen asema uudistuksen vuoksi heikkene ja apteekkikompensaatio turvasi Helsingin yliopiston tulojen säilymisen yliopistouudistusta edeltäneellä tasolle. Samassa tarkoituksessa yliopistolakiin sisällytettiin yliopistouudistuksen yhteydessä myös säännös ns. arvonlisäverokompensaatiosta. Yliopistojen yhdenvertaisen kohtelun vuoksi yliopistouudistuksen yhteydessä säädettiin myös Itä-Suomen yliopiston oikeudesta apteekkikompensaatioon, vaikka kumotun lainsäädännön mukainen vero- ja maksuvapaus oli koskenut vain Helsingin yliopistoa.

Hallituksen esityksessä puututaan ainoastaan Helsingin ja Itä-Suomen yliopistojen saaman valtionrahoituksen suuruuteen ja määräytymisperusteisiin. Siinä ei puututa Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston oikeuksiin pitää apteekkia ja saada tuloja apteekkiliiketoiminnasta. Hallituksen esityksellä ei myöskään puututa näille yliopistoille annettuihin velvoitteisiin harjoittaa farmasian alan ylintä opetusta ja tutkimusta. Hallituksen esityksellä ei ole myöskään tarkoitus puuttua Helsingin yliopiston apteekin tosiasiallisesti merkittävissä määrin hoitamaan valtakunnalliseen lääkehuoltotehtävään toimittaa lääkärin yksilöllisesti potilaalle räätälöimiä tai muutoin harvinaisia lääkkeitä (ns. ex tempore – valmisteita) apteekkeihin ja muille terveydenhuollon asiakkaille, vaikkakaan tämän tyyppisiä toiminnallisia kysymyksiä ei käsitellä hallituksen esityksessä. Apteekkikompensaation poistoa tulee valtiosääntöoikeudellisesti arvioida sellaisena kahteen yliopistoon kohdistuvana menosäästönä, jonka toimeenpanon yhteydessä ei puututa yliopistoille annettuihin taikka niiden itse hoidettavakseen ottamiin tehtäviin.

Apteekkikompensaation poiston on tarkoitus tapahtua samaan aikaan (vuoden 2017 alusta), kun yliopistoindeksi jäädytetään siten, että vuosina 2016–2019 yliopistoille ja ammattikorkeakouluille osoitettavaa talousarviomäärärahaa ei korotettaisi yliopistoindeksin ja ammattikorkeakouluindeksin mukaista vuotuista kustannustason nousua vastaavasti (HE 38/2015 vp.).

> Olen antanut perustuslakivaliokunnalle jo aiemmin lausunnon yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksien jäädyttämistä koskevasta hallituksen esityksestä. Lausunnossani katsoin, että indeksijäädytystä koskevan hallituksen esityksen perusteella syntyy uskottavasti käsitys

siitä, että ehdotettu perusoikeuksien heikennys on osa julkistalouden tilan kannalta välttämättömiä sopeutustoimia. Sivistyksellisiin perusoikeuksiin ja yliopistojen itsehallintoon kohdistuvan 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.

Katsoin lausunnossani empien, että väliaikaista indeksijäädytystä koskeva 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). Painotin valiokunnan suullisessa kuulemisessa, että on perustuslakivaliokunnan asia arvioida, millaista tietoperustaa se pitää riittävänä hallituksen esityksen perustuslainmukaisuutta koskevan valtiosääntöoikeudellisen arvionsa tekemiselle. Toin esiin oman käsitykseni, että julkistalouden menosäästöihin liittyvä perusoikeuskontrolli jää (asiaa yleisellä tasolla tarkastellen) hampaattomaksi, jos valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin tietoperusta on niin ohut kuin se on tässä hallituksen esityksessä.

Vaikka hallitus on antanut eduskunnan käsiteltäväksi yliopistoihin kohdistuvia menosäästöjä kahdessa toisistaan erillisessä hallituksen esityksessä, näiden esitysten kumuloituvien vaikutusten vuoksi ehdotusten valtiosääntöoikeudellinen arviointi on tehtävä molempia lakiesityksiä yhdessä tarkastellen. Nyt käsiteltävä hallituksen esitys ja indeksijäädytystä koskeva hallituksen esitys (HE 38/2015 vp.) on katsottavissa eduskunnan työjärjestyksen 34 §:n mukaisiksi samaa asiaa koskeviksi hallituksen esityksiksi.

Yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksin jäädytyksen vaikutuksesta kaikkien korkeakoulujen rahoitus jää jälkeen yleisestä kustannustason noususta useiden vuosien ajan. Indeksien jäädytys kohdistuu tasaisesti kaikkiin korkeakouluihin niiden saaman perusrahoituksen vähenemisen muodossa. Se näkyy koulutuksen ja tutkimuksen laadun ja monimuotoisuuden heikkenemisenä korkeakouluissa. Kun indeksikorotuksen tekemättä jättämistä vuosina 2016–2019 tarkastellaan yhdessä apteekkikompensaation poiston ja muiden korkeakouluihin kohdistuvien menosäästöjen kanssa, niiden yhteisvaikutus on etenkin Helsingin yliopiston toimintaan erittäin merkittävä. Niinpä esityksien yhteisvaikutuksena valtiovalta puuttuu voimallisesti perustuslaissa turvattuun Helsingin yliopiston taloudelliseen ja hallinnolliseen autonomiaan. Hallituksen mukaan indeksijäädytyksen talousvaikutus on yksinäänkin merkittävä (ks. HE 38/2015 vp.) ja Helsingin yliopiston arvion mukaan apteekkikompensaation poiston välitön talousvaikutus vuonna 2017 on euromääräisesti suurempi kuin yliopistoindeksin jäädytyksen välitön talousvaikutus[1].

Vaikka perustuslakivaliokunta onkin ottanut aiemmin kantaa yliopistojen taloudellis-hallinnollisen autonomian sisältöön (PeVL 11/2009 vp., PeVL 37/2009 vp, PeVL 244/2009 vp.), se ei ole aiemmin käsitellyt esitystä, joka merkitsee yhtä syvää puuttumista siihen kuin nyt käsiteltävä esitys yhdessä muiden yliopistoihin kohdistuvien menosäästöjen kanssa.

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys eroaa valtaosasta muita pääministeri Sipilän hallitusohjelman mukaisia korkeakouluihin kohdistuvia menosäästöjä siinä, että se kohdistuu vain kahteen yliopistoon ja näistäkin tosiasiassa merkittävällä tavalla lähinnä Helsingin yliopistoon. Hallituksen esitys nostaa esiin pitkälti samoja valtiosääntöoikeudellisia kysymyksiä, joita olen käsitellyt jo aiemmin perustuslakivaliokunnalle antamassani yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksien jäädyttämistä koskeneessa lausunnossani. Keskityn tässä lausunnossa lähinnä edellistä lausuntoani täydentäviin näkökohtiin. Esimerkiksi jo aiemmassa lausunnossani käsittelemäni puutteet vaikutusarvioissa koskevat yhtäläisesti nyt käsiteltävää hallituksen esitystä.

[1] Helsingin yliopiston 16.10.2015 antama kirjallinen lausunto eduskunnan sivistysvaliokunnalle liittyen hallituksen esitykseen valtion talousarvioksi vuodelle 2016.

ONKO HELSINGIN YLIOPISTON JA ITÄ-SUOMEN YLIOPISTON SAAMAN APTEEKKIKOMPENSAATION POISTAMINEN KOKONAAN VALTIOSÄÄNTÖOIKEUDELLISTI MAHDOLLISTA?

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut suoranaisesti kantaa siihen, voidaanko Helsingin yliopiston rahastotalouden piiriin kuuluneiden varojen maksu- ja verovapauden poistamisen yhteydessä luotu kompensaatiojärjestelmä purkaa.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan pelkkä yliopistojen saamien tulojen verokohtelun muutos tai siihen kytkeytyneen kompensaation myöhemmin tapahtuva poistaminen ei sellaisenaan voine muodostua ongelmaksi yliopiston itsehallinnon kannalta vaan merkityksellistä lienee se, ovatko muutoksen vaikutukset yliopistolle niin merkittävät, että sen voitaisiin katsoa kaventavan yliopiston taloudellista itsehallintoa. Voin yhtyä tähän lähtökohtaan.

Perustuslakivaliokunta lausui yliopistouudistuksen yhteydessä (PeVL 37/2009 vp.), että ”lainmuutos ei muodostu valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi itsehallinnon kannalta (…) erityisesti, kun poistamisesta aiheutuva tulojen vähennys aiotaan korvata. Valiokunnan käsityksen mukaan on asianmukaista, että tulojen menetyksen korvaamisesta säädetään lailla tai korvauksen jatkuvuus muutoin turvataan”.

Perustuslakivaliokunnan lausumaa on mahdollista tulkita siten, että valiokunta on pitänyt kompensaation poistamista kokonaan ainakin jossakin määrin ongelmallisena yliopiston taloudellisen itsehallinnon kannalta. Tätä tulkintaa puoltaa osaltaan se, että valiokunta on nähnyt tärkeäksi kompensaatiosta säätämisen pelkkää budjettilupausta vakaammalla tavalla, vaikkakaan tästä valiokunnan tulkintakannanotosta ei voi johtaa kovin pitkälle meneviä tulkintoja liittyen julkisen vallan velvollisuuteen maksaa apteekkikompensaatiota.

Apteekkikompensaatio ei nähdäkseni nauti mitään erityistä suojaa vaan sen sijaan sitä on tarkasteltava osana yliopiston lakisääteisten tehtävien yleistä rahoitusta. Vasta jos yliopiston lakisääteisten tehtävien rahoituksen poistolla puututaan merkittävästi yliopiston taloudellis-hallinnolliseen itsehallintoon (PL 123.1 §) tai mahdollisuuteen toteuttaa sivistyksellisiä perusoikeuksia (PL 16.2 § ja 16.3 §), se muodostuu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Vastaavasti jos rahoitusta vähennettäessä otetaan huomioon yliopiston perustehtävien ja sille nimenomaisesti annettujen erityistehtävien vaatimukset, tällaista ristiriitaa ei synny. Apteekkikompensaatio on siten vain yksi osa sitä rahoitusjärjestelmää, jolla Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoille turvataan kohtuulliset taloudelliset edellytykset lakisääteisten tehtävien hoitamiseen.

MERKITSEEKÖ APTEEKKIKOMPENSAATION POISTAMINEN YHDESSÄ MUIDEN MENOSÄÄSTÖJEN KANSSA SIVISTYKSELLISTEN PERUSOIKEUKSIEN JA YLIOPISTON ITSEHALLINNON YDINALUEELLE ULOTTUVAA HEIKENNYSTÄ?

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)[2].

Perustuslain 123.1 §:ssä on turvataan kaikille yliopistoille itsehallinto. 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, hallituksen menosäästöt heikentävät näiden perusoikeuksien toteutumista. Niitä on tarkasteltava sivistyksellisten perusoikeuksien (PL 16.2 § ja PL 16.3 §) ja yliopiston itsehallinnon (PL 123.1 §) heikentämisen kiellon kautta[3].

Euroopan neuvoston ihmisoikeuskomissaari on tuottanut vuonna 2013 kehikon julkistalouden taantuman perusteleminen ihmis- ja perusoikeusheikennysten arvioinnille Euroopassa[4]. Kehikko on lähes yhtenevä YK:n talous- ja sosiaalikomitean valtioille osoittamaan tss-oikeuksien heikennyskiellon oikeudellista sisältöä kuvanneeseen avoimeen kirjelmään sisältyneen arviointikriteeristön kanssa[5]. Kehikko rakentuu myös kansallisen heikennyskieltooppimme kanssa yhteensopiville elementeille[6]. 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 ensimmäisen kriteerin kautta arvioituna apteekkikompensaation poistamisessa on kysymys erilaisesta julkistalouden taantuman perustelemasta menosäästöstä kuin yliopistoindeksin jäädyttämisessä. Apteekkikompensaation poisto ei ole kestoltaan rajattu. Hallituksen esityksessä tuodaan niukalti esiin syitä, miksi apteekkikompensaation poisto on tarkoitus toteuttaa pysyväisluonteisesti, vaikka pysyväisluonteisuus tekee

---

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

[3] 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.

[4] 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).

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

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

ehdotuksesta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisemman kuin indeksijäädytyksestä. Suhteessa hallituksen esityksessä julkilausuttuihin tavoitteisiin eli julkisen talouden väliaikaisiin rahoitusvaikeuksiin, olisi perusoikeuksia paremmin toteuttavaa jäädyttää apteekkikompensaatio vain väliaikaisesti.

Kehikon toisen kriteerin täyttymistä on vaikeampi arvioida hallituksen esitykseen sisältyvän informaation avulla. Mikäli arvioinnin lähtökohdaksi otetaan valtioneuvoston selonteossa julkisen talouden suunnitelmasta vuosille 2016-2019[7] annettu tilannekuva, hallituksen esittämiä toimenpiteitä on mahdollista pitää oikeasuhteisina. Pidän kuitenkin oikeasuhteisuuden arvioinnin kannalta ongelmallisena, ettei hallitus 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 menosäästöjen vaikutukset ulottuvat suhteellisen syvälle sivistyksellisten perusoikeuksien ja yliopiston itsehallinnon suojaamalle alueelle. Kysymys on kiistatta vielä syvemmälle ulottuvista vaikutuksista kuin sivistystoimeen yleisesti menosäästöjä kohdistaneessa hallituksen esityksessä 258/2014 oli kysymys. Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan kyseistä hallituksen esitystä tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä käsiteltävänä[8].

Apteekkimaksujen poistaminen yhdessä yliopisto- ja ammattikorkeakouluindeksien jäädytyksen kanssa tulee lähelle sivistyksellisten perusoikeuksien ja etenkin Helsingin yliopiston taloudellis-hallinnollisen itsehallinnon ydinaluetta. Toimenpiteiden suuruusluokka on tuntuva. On ilmeistä, että menosäästöt vaikuttavat syvästi Helsingin yliopiston perustehtävien hoitamiseen. Pidän käytössäni olevan tiedon varassa todennäköisenä, että jos hallitus toteuttaa kaikki korkeakouluopetukseen ja -tutkimukseen aikomansa menosäästöt, niiden yhteisvaikutuksena muodostuu Helsingin yliopiston kohdalla erittäin merkittävä heikennys sivistyksellisten perusoikeuksien ja yliopiston itsehallinnon toteutumisen tasoon.

Käytössäni olevan aineiston perusteella on vaikea arvioida ulottuvatko apteekkikompensaation poistoon liittyvät ja muut menosäästöt yhteisvaikutukseltaan Helsingin yliopistoon kohdistuessaan perustuslaissa taattujen oikeuksien ydinalueelle sellaisella tavalla, että menosäästöjä ei voitaisi säätää tavanomaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Tässä tilanteessa hallituksella olisi velvollisuus esittää vakuuttavan vaikutusarvioinnin muodossa näyttöä menosäästöjen perustuslainmukaisuudesta. Hallituksen esitykseen ei kuitenkaan sisälly minkäänlaista arviota säästöjen vaikutuksista opetukseen ja tutkimukseen taikka yliopiston muihin tehtäviin.

Jo menosäästöjen suurusluokan perusteella on selvää, että toimenpiteet vaikuttavat merkittävästi Helsingin yliopiston taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan, vaikka yliopiston tämän hetkistä taloudellista asemaa voikin kuvata hallituksen esitykseen sisältyvän selostuksen perusteella melko hyväksi. On ilmeistä, että hallitus on tarkoituksellisesti jättänyt menosäästöjen tosiasiallisten vaikutusten syvyyden määrittymisen vasta muun muassa yliopiston tulossopimusneuvottelujen yhteydessä tarkasteltavaksi. Tällöin hallitus siirtää tosiasiasiallisesti perustuslakikontrollin kannalta keskeistä harkintaa itselleen. On perustuslakikontrollin toimivuuden kannalta huolestuttavaa, että hallitus antaa eduskunnalle hyvin rajalliset mahdollisuudet käydä julkistalouden menosäästöjen toteuttamiseen liittyvää valtiosääntökeskustelua.

[7] VNS 1/2015 vp.
[8] PeVL 44/2014 vp.

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. Yliopistolaissa on asetettu Helsingin yliopistolle erityinen velvollisuus ylläpitää Kansalliskirjastoa ja sen kirjallista kansalliskokoelmaa sekä Luonnontieteellistä keskusmuseota ja sen luonnontieteellistä kansalliskokoelmaa (yliopistolain 70 § ja 72 §). Hallituksen esityksessä ei tuoda esiin, millaisia vaikutuksia apteekkikompensaation poistolla ja yliopistoindeksin jäädytyksellä on näihin erityistehtäviin.

Koska hallitus on aikeissa kohdistaa Helsingin yliopistoon muita yliopistoja suuremmat menosäästöt apteekkimaksujen jäädyttämisen muodossa, lailla Helsingin yliopistolle annettujen kansallisen kulttuuriperinnön hoitamiseen liittyvien erityistehtävien riittävän rahoituksen turvaaminen on tärkeää. Nämä kansallisen kulttuuriperinnön hoitamiseen liittyvät tehtävät eivät oikeastaan liity Helsingin yliopiston itsehallintoon. Ne ovat luonteeltaan julkiselle vallalle kuuluvia perusoikeuksien toteuttamiseen liittyviä tehtäviä. Ne on lailla annettu Helsingin yliopiston hoidettavaksi pitkälti historiallisista ja käytännöllisistä syistä, mutta periaatteessa valtio voisi huolehtia niistä myös esimerkiksi itse. Käsillä olevien menosäästöjen toimeenpanon yhteydessä on olemassa uhka, että Helsingin yliopisto voi oman itsehallintonsa puitteissa kohdistaa näihin tehtäviin perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisen laajoja menosäästöjä etenkin, kun otetaan huomioon esimerkiksi Kansalliskirjastolla olevan jo nykyisin haasteita selviytyä kansallisen kulttuuriperinnön hoitamiseen liittyvistä lain kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä mukaisista tehtävistä nykyisillä voimavaroillaan. Perustuslakivaliokunnan tulisi ohjata sivistysvaliokunta kiinnittämään omassa mietinnössään huomio siihen, etteivät Helsingin yliopistoon kohdistuvat menosäästöt heikennä Kansalliskirjaston ja Luonnontieteellisen keskusmuseon rahoitusta siinä määrin, etteivät nämä kykene huolehtimaan kansallisen kulttuuriperinnön hoitamiseen liittyvistä tehtävistään.

Helsingissä 10.11.2015

Pauli Rautiainen
hallintotieteiden tohtori