Teuvo Pohjolainen
19.11.2015

Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle Hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta (HE 76/2015) vp

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan osana valtiontalouden tasapainottamista ja menosäästöjä kumottaviksi yliopistolain säännökset, jotka koskevat Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavaa korvausta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua.

Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston oikeudet apteekin pitämiseen ja siitä saataviin tuloihin pysyisivät ennallaan. Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston apteekit maksaisivat saamansa elinkeinotulon perusteella yhteisöveroa ja maksaisivat liikevaihtonsa perusteella apteekkimaksua kuten nykyisinkin.

Ehdotetut muutokset voivat liittyä yliopistojen taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan ja sitä kautta PeL 123,1 §:ssä turvattuun yliopistojen itsehallintoon. On huomattava, että esillä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvät menosäästöinä tässä ehdotetut muutokset koskevat vain kahta yliopistoa, joihin kohdistuvat lisäksi muiden yliopistojen tapaan myös muut yliopistolaitokseen kohdistuvat menosäästöt, kuten yliopistoindeksin jäädyttäminen (HE 38/2015 vp).

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 377/2009 vp todennut mm., että yliopistojen verotettavaa elinkeinotoimintaa voi olla vain toiminta, joka ei liity yliopistojen lakisääteisiin tehtäviin ja jolla on muun elinkeinotoiminnan kanssa kilpaileva voittoon pyrkivä luonne. Tällöin myös lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua, kuten valiokunnan lausuntokäytännössä on painotettu.

Helsingin ja Itä-Suomen yliopistoille myönnetyt apteekkioikeudet liittyvät vain välillisesti yliopistojen lakisääteisiin tehtäviin ja sen vuoksi perustuslakivaliokunta katsoi edellä viitatussa lausunnossaan, että yliopiston apteekkien verovapaus voitiin poistaa.

Tarkastelen tässä lausunnossa esillä olevaa hallituksen esitystä yksinomaan sen perustuslainmukaisuuden kannalta ottamatta kantaa esityksen tarkoituksenmukaisuuteen ja korkeakoulupoliittiseen ulottuvuuteen.

2 Yliopistojen itsehallinto

Perustuslain 123 §:ssä on turvattu yliopistoille itsehallinto, ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään”. Yliopistojen autonomiaa täsmentää osaltaan PeL 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Säännöksillä on osittain pitkä historia, jolla ei kuitenkaan ole merkitystä voimassa olevan perustuslain tulkinnalle.

Yliopistolain voidaan katsoa sisältävän ne itsehallinnon elementit, joihin perustuslaissa viitataan. Yliopistolain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta loi tulkinnallista linjaa yliopistojen itsehallinnon sisällölle. Perustuslakivaliokunta on määritellyt yliopistojen itsehallinnon sisältöä lausunnossaan 11/2009 vp toteamalla mm:

> Perustuslain 123 §:n 1 momentin mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnolla tarkoitetaan tässä yhteydessä ennen muuta sitä, että yliopiston sisäisestä hallinnosta päättävät laissa säädetyin rajoituksin asianomaisen yliopiston omat eivätkä valtion yleiset hallintoviranomaiset. Yliopistojen hallinnon organisaation ja toiminnan kannalta keskeiset säännökset tulee näin ollen antaa lailla. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen mukaan lailla on tämän vuoksi säädettävä muun muassa yliopistojen tehtävistä, hallintoelimistä sekä niiden kokoonpanosta ja keskinäisistä suhteista, muutoksenhausta eri hallintoelinten päätöksiin samoin kuin yliopistojen kielisuhteista (ks. PeVL 3/1997 vp, s. 1—2). Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulot-

> tuvuuksia määrittelee myös perustuslain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu.
>
> Yliopistojen itsehallinnon on katsottu jakautuvan kahteen osaan: tutkimusta ja opetusta koskevaan sekä taloudellis-hallinnolliseen autonomiaan. Tutkimuksen ja opetuksen vapaus edellyttää, että yliopiston omat hallintoelimet käyttävät päätösvaltaa näillä alueilla ja että yliopistolla on myös asema opettajiensa nimittämisessä. Taloudellis-hallinnollisen autonomian mukaan yliopisto asettaa itse hallintoelimensä, jotka päättävät sisäiseen hallintoon kuuluvista asioista. Tähän itsehallinnon lohkoon kuuluu myös oikeus sisäiseen norminantoon.

Lausunnossaan 37/2009 perustuslakivaliokunta puolestaan otti kantaa yliopistojen verokohtelun yhdenmukaistamiseen suhteessa edellä mainittuun yliopistojen itsehallintoa koskevaan perustuslainsäätelyyn lausumalla mm. seuraavasti:

> 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.

Valiokunta on siten katsonut, että tuolloin käsitelty verovapauden poistaminen ei muodostunut valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi. Valiokunta piti verovapauden poistamisesta aiheutuvaa tulojen vähennyksen korvaamista lain säännöksin tai muutoin jatkuvuutta turvaavalla tavalla asianmukaisena, *mutta ei asettanut sitä ehdoksi esityksen valtiosäännönmukaisuuden kannalta.*

> Esillä olevassa hallituksen esityksessä merkitykselliseksi muodostuu edellä sanotun perusteella se, *merkitseekö esitetty Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle säädettävä korvauksen poistaminen sellaista lainsäädännöllisin toimin toteutettavaa vähennystä näiden yliopistojen rahoitukseen, joka heikentää näiden yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä.* Valtiolla voidaan perustuslakivaliokunnan tulkintalinjan mukaan katsoa olevan vastuu yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista. Rahoitusvastuu edellyttää huolehtimista siitä, että yliopistot voivat myös käytännössä suoriutua niille lailla säädetyistä tehtävistä. On perusteltua yhtyä siihen hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn, että perustuslaissa turvatun yliopistojen itsehallinnon tarkoituksena ei sen sijaan ole suojata tiettyä rahoitusjärjestelmää tai sen toteuttamistapaa kuten tässä esityksessä poistetta-

vaksi ehdotettavaa Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle kohdennettavaa erityisrahoitusta.

Esitystä tulee tarkastella myös yliopistojen yhdenvertaisuuden näkökulmasta, vaikka perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva perusoikeussäännös ei tulekaan sovellettavaksi yliopistoihin. Esitetyt säästöt kohdistuvat vain Helsingin yliopistoon ja Itä-Suomen yliopistoon, mitä voidaan lähtökohtaisesti pitää yliopistojen yhdenvertaisen kohtelun kannalta ongelmallisena. Näin erityisesti siinä tapauksessa, jos näiden yliopistojen saaman muun rahoituksen määrässä erilliskorvaus on ollut yleistä rahoitusta vähentävä tekijä.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että esityksen mukainen Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan osoitetusta erityisestä valtionrahoituksesta luopuminen ja muut edellä selostetut yliopistoihin kohdistuvat menosäästöt ovat yliopistojen toiminnan kannalta huomattavia. Tämän esityksen mukaiset säästöt kohdistuvat erityisesti Helsingin yliopistoon ja Itä-Suomen yliopistoon.

Perustuslakivaliokunta on siis todennut, että valtiolla on vastuu yliopistojen lakisääteisten tehtävien hoitamisen vaatimista taloudellisista resursseista. Rahoitusvastuu edellyttää huolehtimista siitä, että yliopistot voivat myös käytännössä suoriutua niille lailla säädetyistä tehtävistä. Asia voidaan nähdä niin, että vaikka lailla voidaan lakkauttaa jokin yliopisto tai edellyttää sen liittämistä toiseen, pelkästään rahoitusta koskevilla ratkaisuilla niin ei voitaisi tehdä. Rahoitusratkaisuilla ei myöskään voida puuttua yliopistojen autonomiseen oikeuteen itse päättää annettavasta koulutuksesta ja tutkimuksesta.

Perustuslakivaliokunta on eräitä valtion säästötoimenpiteitä koskevia hallituksen esityksiä arvioidessaan todennut, että valtiontalouden säästötavoitteet taloudellisen laskusuhdanteen aikana voivat sinänsä muodostaa hyväksyttävän perusteen puuttua jossain määrin myös perustuslaissa turvattujen oikeuksien tasoon (Ks. HE 38/2015 vp). Tällöin on kuitenkin valiokunnan näkemyksen mukaan otettava huomioon, että sääntely ei saa kokonaisuutena arvioiden vaarantaa perustuslaissa asetettua tukemisvelvoitetta (ks. esim. PeVL 32/2014 vp, PeVL 25/2012 vp). 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 (ks. esim. PeVL 32/2014 vp ja PeVL 44/2014 vp).

Rahoitusvastuun suhde yliopistojen itsehallintoon voi siis muodostua kysymykseksi, jolla on valtiosääntöoikeudellista merkitystä. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt valtion rahoitusvastuuta myös suhteessa perustuslain 121 §:ssä turvattuun kunnalliseen itsehallintoon. Perustuslakivaliokunta on valtionosuuslainsäädäntöä ja muun muassa opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annettua lakia (1705/2009) arvioidessaan vakiintuneesti korostanut, että kuntien tehtävistä säädettäessä on huolehdittava rahoitusperiaatteen mukaisesti kuntien tosiasiallisista edellytyksistä suoriutua velvoitteistaan (ks. esim. PeVL 12/2011 vp ja PeVL 29/2009 vp). Toisaalta valiokunta on katsonut, että lainsäätäjällä on varsin laaja harkintamarginaali säädettäessä leikkauksia valtionosuusjärjestelmään silloinkin, kun ne vaikuttavat merkittävästi yksittäisten kuntien valtionosuuksiin (ks. PeVL 44/2014 vp ja PeVL 60/2014 vp). Lukiokoulutuksen ja ammatillisen peruskoulutuksen säästöjä koskevasta hallituksen esityksestä (HE 258/2014 vp) antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta katsoi, ettei esitettyjen säästöjen toteuttaminen vaaranna perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon taloudellista puolta. Myöskään perusopetuksen yksikköhinnan indeksikorotuksen tekemättä jättäminen ei perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan merkittävästi vaikuta kuntien pakollisia tehtäviä koskevan rahoitusperiaatteen toteutumiseen (PeVL 44/2014 vp). Arvioidessaan hallituksen esitystä uudeksi laiksi lukiolaissa, ammatillisesta peruskoulutuksesta annetussa laissa ja ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetussa laissa tarkoitetun koulutuksen rahoituksesta (HE 310/2014 vp) perustuslakivaliokunta piti ehdotettua sääntelyä kunnallinen itsehallinto ja siihen liittyvä valtion rahoitusvastuu huomioiden valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena (PeVL 60/2014 vp).

Ehdotetut muutokset, joilla esitetään yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamista eivät ole valtiolle kuuluvan rahoitusvastuun kannalta ongelmallisia. Sekä Helsingin yliopisto että Itä-Suomen yliopisto saavat jatkossakin rahoituksen yliopistolaissa säädettyyn toimintaansa samoin perustein kuin muut yliopistot. Tämän lisäksi nämä yliopistot saavat edelleen pitää apteekkioikeutensa, mikä erityisesti Helsingin yliopiston apteekilla on muodostunut laajaksi. (Apteekki muodostaa konsernin, jolla on laissa säädetty oikeus pitää yhtä apteekkia Helsingin kaupungissa ja lisäksi oikeus 16 sivuapteekkiin. Lisäksi tytäryhtiön kautta konsernilla on apteekit sekä Virossa että Venäjällä.) Apteekkien tuotto voidaan edelleen tulouttaa asianomaisille yliopistoille. Helsingin yliopiston apteekin konsernin voitto vuonna 2014 oli 14,8 miljoonaa euroa. Itä-Suomen yliopiston apteekin voitto puolestaan oli n. 292 000 euroa.

Ehdotetut muutokset tosin vähentävät Helsingin ja Itä-Suomen yliopiston rahoitusta, mutta jättävät edelleen näille yliopistoille oikeuden apteekkitoiminnan avulla hankittaviin ylimääräisiin tuloihin

valtion yleisen yliopistorahoituksen lisäksi, sekä yliopistojen taloudelliseen autonomiaan kuuluvan oikeuden itse päättää apteekkitoiminnan tuoton käyttämisestä yliopiston toimintaan.

Edellä esitetyn perusteella en katso, että esitetyt muutokset, joilla ehdotetaan poistettavaksi Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston saamat erilliset korvaukset niiden apteekkiliiketoiminnasta maksamista yhteisöveroista ja apteekkimaksuista, merkitsisivät sellaista lainsäädännöllisin toimin toteutettavaa vähennystä näiden yliopistojen rahoitukseen, joka heikentää näiden yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä tai muutoin loukkaisivat yliopistojen perustuslaissa turvattua itsehallintoa. Tästä syystä en pidä esityksiä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisina.