

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av 75 § 3 mom. och 92 a § i universitetslagen

Till kulturutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om upphävande av 75 § 3 mom. och 92 a § i universitetslagen (RP 76/2015 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande. Utlåtandet ska lämnas till kulturutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringssekreterare Laura Hansén, undervisnings- och kulturministeriet
- undervisningsråd Jorma Karhu, undervisnings- och kulturministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Olli Mäenpää
- professor (emeritus) Teuvo Pohjolainen
- doktor i administrativa vetenskaper Pauli Rautiainen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- undervisnings- och kulturministeriet
- professor (emeritus) Tarmo Miettinen.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att bestämmelserna i universitetslagen om avgifter, som årligen ska erläggas till Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet till ett belopp som motsvarar den samfundsskatt som respektive universitet betalar på näringsinkomsten från sin apoteksrorelse, ska upphävas.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017.

Utlåtande GrUU 14/2015 rd

I motiveringen till lagstiftningsordningen granskas de föreslagna bestämmelserna med avseende på universitetens självstyrelse, som garanteras i 123 § 1 mom. i grundlagen. Regeringen anser att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men föreslår ändå att riksdagen begär grundlagsutskottet lämna utlåtande om propositionen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Förslaget och utgångspunkter för bedömningen

Regeringen föreslår att de bestämmelser i universitetslagen upphävs som gäller Helsingfors universitets och Östra Finlands universitets årliga s.k. apotekskompensation. Det gäller en kompensation som till sitt belopp motsvarar den samfundsskatt som universiteten har betalat för sin apoteksrörelse plus apoteksavgiften. Kompensationen ska användas till undervisning och forskning. Den infördes 2010 i fråga om de två universitetens samfundsskatt och 2011 i fråga om apoteksavgiften. Det rör sig om ett sparförslag som beror på de svaga offentliga finanserna.

Ur ett grundlagsperspektiv påverkar förslaget dels universitetens självstyrelse enligt grundlagens 123 § 1 mom., vilket nämns i motiven till lagstiftningsordningen, dels också de i 16 § garanterade kulturella rättigheterna, som ingår i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Grundlagsutskottet granskade nyligen i sitt utlåtande GrUU 10/2015 rd hur slopandet av universitetsindexet förhåller sig till 16 och 123 § i grundlagen. Utskottet menade att sparåtgärderna har mer än ringa inverkan, men att det förslaget inte stod i strid med grundlagen. Enligt uppgift innebär det slopade indexet att Helsingfors universitet år 2019 går miste om cirka 26 miljoner euro i lagstadgade anslagsökningar, medan motsvarande siffra för Östra Finlands universitet är omkring 9 miljoner euro. Utöver indexfrysningen påverkas universitetens finanser av de direkta budgetnedskärningarna: omkring 12 miljoner euro för Helsingfors universitet och cirka 4 miljoner euro för Östra Finlands universitet. Utöver de nämnda sparåtgärderna innebär den proposition som utskottet nu granskar utebliven apotekskompensation. På årsnivå ligger den uppskattningsvis i storleksordningen 29 miljoner euro för Helsingfors universitets del, medan Östra Finlands universitets uppskattas förlora omkring en miljon euro per år.

Utskottet har inhämtat kompletterande upplysningar, och de visar att utgiftsbesparingarnas sammanlagda verkan 2017 kommer att vara 10,7 procent för Helsingfors universitet och 5,6 procent för Östra Finlands universitet om man jämför med 2015. Motsvarande siffror för 2019 är 13,9 procent för Helsingfors universitet och 9,0 procent för Östra Finlands universitet. De procentuella andelarna bygger på kalkyler och i praktiken påverkar nedskärningarna dimensioneringen av den finansram som påverkar alla universitet.

Kulturella rättigheter

Enligt 16 § 2 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, säkerställa lika möjligheter för var och en att oavsett medellöshet enligt sin förmåga och sina särskilda behov få även annan än grundläggande utbildning och utveckla sig själv. Enligt 3 mom. i samma paragraf är vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet tryggad.

Utlåtande GrUU 14/2015 rd

Det allmännas skyldighet att säkerställa vetenskapens frihet och möjligheterna till självutveckling genom högre utbildning gäller främst staten i egenskap av finansiär av högskolorna. Staten ansvarar för de ekonomiska resurser som behövs för högskolornas lagstadgade uppgifter, vilket inbegriper ansvar för att högskolorna också i praktiken kan utföra dessa uppgifter (se GrUU 37/2009 rd och GrUU 10/2015 rd).

Propositionen innebär att universiteten kommer att få mindre i statlig finansiering och därmed har den oundvikligen effekt på hur de studerandes kulturella rättigheter tillgodoses och på forskarnas och lärarnas vetenskapsfrihet.

Enligt grundlagsutskottets etablerade praxis kan statsfinansiella sparmål under en lågkonjunktur i och för sig vara en godtagbar grund för att i viss mån göra ingrepp också i nivån på de grundlagsfästa rättigheterna (se GrUB 25/1994 rd och t.ex. GrUU 25/2012 rd och GrUU 44/2014 rd). Men inte heller då får bestämmelserna sammantaget äventyra den grundlagstryggade grundläggande fri- eller rättigheten. De föreslagna sparåtgärderna leder inte till att kärnan i de grundläggande kulturella rättigheterna blir en död bokstav och propositionen strider inte mot det grundlagsfästa skyddet av de kulturella rättigheterna, som garanteras som grundläggande fri- och rättigheter, menar utskottet.

Det som enligt utskottets mening är problematiskt när propositionen granskas ur ett konstitutionellt perspektiv är att propositionen saknar en beskrivning av förslagets konkreta effekter på undervisningen och forskningen vid högskolorna. Propositionens konsekvenser bedöms enbart ur ekonomisk synvinkel. De grundläggande fri- och rättigheterna är individuella rättigheter och därför anser utskottet att planerad lagstiftning alltid också måste granskas ur individernas synvinkel (se också GrUU 10/2015 rd).

Universitetens självstyrelse.

Enligt 123 § 1 mom. i grundlagen har universiteten självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Universitetens självstyrelse är uppdelad på dels autonomi i fråga om vetenskap och undervisning, dels autonomi i fråga om ekonomi och förvaltning. Universitetens självstyrelse definieras i 3 § 1 mom. i universitetslagen. Där står det att universiteten har självstyrelse genom vilken forskningens, konstens och den högsta undervisningens frihet tryggas. Självstyrelsen innefattar också rätten att fatta beslut i ärenden som gäller den interna förvaltningen. I samband med behandlingen av propositionen med förslag till ny universitetslag (RP 7/2009 rd) betonade utskottet i synnerhet universitetens ekonomisk-administrativa självstyrelse (se GrUU 11/2009 rd).

Staten ansvarar för att universiteten har de ekonomiska resurser som krävs för att sköta sina lagstadgade uppgifter. I praktiken realiserar detta i form av basfinansiering till universiteten. Utskottet har i sin granskning av lagstiftningens inverkan på den ekonomiska grundvalen för universitetens självstyrelse utifrån 16 § 3 mom. och 123 § 1 mom. i grundlagen ansett det vara viktigt att staten inte exempelvis genom lagstiftningsåtgärder försämrar universitetens möjligheter att genomföra de uppgifter som ankommer på dem enligt universitetslagen (se GrUU 37/2009 rd och GrUU 10/2015 rd).

Utlåtande GrUU 14/2015 rd

Med beaktande av statens finansieringsansvar måste förslaget enligt utskottets mening bedömas med avseende på huruvida universiteten efter ändringen har faktiska förutsättningar att fortsätta klara av sina grundläggande uppgifter. Inte heller i fråga om detta innehåller propositionen uppgifter, bedömningar eller uträkningar som medger en konstitutionellt tillräckligt exakt uppskattning av de föreslagna ändringarnas sammantagna inverkan på universitetens verksamhet. Därför har utskottet inhämtat kompletterande upplysningar från undervisnings- och kulturministeriet och tagit fasta på kulturutskottets utlåtande om statsbudgeten för 2016 och planen för de offentliga finanserna 2016—2019 när det granskade propositionen (KuUU 3/2015 rd).

Det som är av betydelse för bedömningen är först och främst att propositionen inte i sig ingriper i den rätt som Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet har att driva apotek och den inkomst av näringsverksamhet som detta genererar. Förslaget innebär att de berörda universitetens apotekskompensation försvinner. Den infördes efter det att deras skattefrihet för apoteksverksamhet slopades och de blev tvungna att i likhet med andra apotek betala staten en apoteksavgift utifrån sin omsättning.

När skattefriheten för universitetens apoteksverksamhet slopades skedde det i vanlig lagstiftningsordning och med grundlagsutskottets medverkan. Utskottet påpekade då (GrUU 37/2009 rd, s. 4) att varken den föreslagna utvidgningen av inkomstbeskattningen eller den slopade skattefriheten för Helsingfors universitet är konstitutionellt problematisk med avseende på universitetens självstyrelse — detta i synnerhet för att universiteten kompenserades för det inkomstbortfall som den slopade skattefriheten ledde till. Utskottets ansåg dessutom att det vore korrekt att i lag föreskriva om ersättningen för minskade inkomster eller att på något annat sätt säkerställa ersättningens kontinuitet. Men utskottet sade inte att konstitutionen kräver att slopad skattefrihet kompenseras. Skattefriheten för apoteksverksamhet slopades i vanlig lagstiftningsordning utan dagens kompensationsbestämmelser (se RP 244/2009 rd). De fogades till universitetslagen senare utifrån en separat proposition (se RP 28/2010 rd), liksom även kompenseringsbestämmelserna (se RP 244/2010 rd).

Utskottet påpekar att grundlagsskyddet för universitetens självstyrelse således inte betyder att Helsingfors universitet och Östra Finlands universitet måste kompenseras för det belopp de betalar i samfundsskatt för apoteksverksamheten och i apoteksavgift. Med dessa universitet kan emellertid inte användas den kompensation de får i dag till annat än undervisning och forskning. Det betyder att kompensationen i praktiken utgör statlig finansiering som de får för sina grundläggande uppgifter. Den finansieringen är genom lag knuten till beloppet på den samfundsskatt som betalas utifrån inkomsterna för de apotek som universiteten är huvudmän för och på de apoteksavgifter som betalas utifrån apotekens omsättning.

Utskottet konstaterar att de hårt pressade statsfinanserna trots 123 § i grundlagen kan ha en inverkan på universitetens offentliga finansiering, men dock inte obegränsat. Till och med märkbara försämringar kan komma i fråga så länge som universitetens lagstadgade grundläggande uppgifter inte äventyras. Utskottet anser att nedskärningarna i universitetens statliga finansiering, dvs. de direkta budgetnedskärningarna, frysningen av universitetsindex och den slopade apotekskompensationen, som helhet betraktade kan anses vara omfattande.

Utlåtande GrUU 14/2015 rd

Samtidigt menar utskottet att propositionen inte kan anses strida mot universitetens grundlagsfästa självstyrelse, när man beaktar vad bedömningen utgår från, dvs. om universiteten efter ändringarna fortfarande har faktiska förutsättningar att klara av sina grundläggande uppgifter. Men de årliga budgetnedskärningarna på mer än 10 procent för Helsingfors universitet kan ändå anses vara betydande. Sett till 16 § 3 mom. och 123 § 1 mom. i grundlagen anser utskottet det vara motiverat att apotekskompensationen fasas ut stegvis så att försämringen sätts i kraft gradvis.

Regeringen motiverar lagstiftningsordningen på ett sätt som kan ge den felaktiga uppfattningen att jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen gäller universiteten. Som grundläggande fri- och rättighet gäller jämlikheten dock bara individer och lagstiftaren får särbehandla universitet exempelvis genom att starta, fusionera och lägga ned universitet (jfr GrUU 9/2015 rd, s. 2).

Uppföljning

Propositionen innehåller brister när det gäller att bedöma dess konsekvenser, och därför anser grundlagsutskottet det vara nödvändigt att undervisnings- och kulturministeriet noga följer vilka effekter nedskärningarna i universitetens basfinansiering faktiskt har på universitetens verksamhet och möjligheter att utföra sina uppgifter. Det är särskilt viktigt att vara uppmärksam på hur den betydligt mindre basfinansieringen påverkar forskningens kvalitet och villkoren samt nivån på och tillgången till forskningsbaserad undervisning (se också GrUU 10/2015 rd).

Grundlagsutskottet påpekar dessutom med eftertryck att när regeringen lämnar propositioner som sänker nivån på grundlagstryggade rättigheter måste den beakta de olika åtgärdernas samlade verkan. Även om grundlagsutskottet i sina utlåtanden uttryckligen tar ställning till lagförslagets lagstiftningsordning är det fråga om en samlad bedömning när den lägsta nivån på de grundläggande fri- och rättigheterna bestäms, och då kan också andra åtgärder på samma område vara relevanta (se också GrUU 10/2015 rd).

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anser

att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors 3.12.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Annika Lapintie vänst
vice ordförande Tapani Tölli cent
medlem Anna-Maja Henriksson sv
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Antti Häkkänen saml
medlem Ilkka Kantola sd

Utlåtande GrUU 14/2015 rd

medlem Kimmo Kivelä saf
medlem Antti Kurvinen cent
medlem Jaana Laitinen-Pesola saml
medlem Markus Lohi cent
medlem Leena Meri saf
medlem Ville Niinistö gröna
medlem Ulla Parviainen cent
medlem Wille Rydman saml
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Maarit Feldt-Ranta sd.

Sekreterare var

utskottsråd Matti Marttunen.