Olli Mäenpää
10.11.2015

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta (HE 76/2015 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi yliopistolain 75 §:n 3 momentti ja 92 a §, jotka sisältävät seuraavansisältöisen korvaussäännöksen:

> ”Valtio korvaa vuosittain [Helsingin ja Itä-Suomen] yliopistolle määrän, joka vastaa yliopiston apteekkiliikkeen harjoittamisesta saadun elinkeinotulon perusteella maksettua yhteisöveroa. Valtio korvaa lisäksi vuosittain yliopistolle määrän, joka vastaa yliopiston apteekkiliikkeestä suoritettua apteekkimaksua.”

Hallituksen esityksen tarkoituksena on poistaa säännöksessä määritelty yhteisöveron ja apteekkimaksun korvaus Helsingin ja Itä-Suomen yliopistolle. Valtiosääntöoikeudellinen arvio on perusteltua kohdistaa erikseen yhteisöveron ja apteekkimaksun korvauksen poistamiseen.

Yhteisöveron korvauksen poistaminen

Ennen yliopistolain säätämistä yliopistot toimivat valtion tilivirastoina joita kohdeltiin tuloverolain mukaisina osittain verovapaina yhteisöinä. Helsingin yliopisto oli tuloverolaissa säädetty tuloverosta vapaaksi yhteisöksi. Voimassa olevalla yliopistolailla Helsingin yliopisto ja Itä-Suomen yliopisto järjestettiin itsenäisiksi oikeushenkilöiksi, jotka toimivat julkisoikeudellisen laitoksen muodossa.

Samanaikaisesti yliopistojen oikeusaseman itsenäistämisen kanssa yliopistoja koskevaa verolainsäädäntöä muutettiin siten, että yliopistot ovat verovelvollisia saamastaan elinkeinotulosta ja Helsingin yliopiston vapautus tuloverosta poistettiin. Verovapauden poistamisen johdosta Helsingin yliopiston käytettävissä olevat tulot olisivat vähentyneet noin 5,5 miljoonaa euroa. Yliopistolakiin sisällytetyn korvaussäännöksen tarkoituksena oli sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan, että ”tämä tulojen väheneminen kompensoidaan yliopistolle erikseen valtion talousarvion kautta. Näin vältettäisiin yliopiston perusopetuksen ja sitä palvelevan tutkimuksen vaarantuminen.” (HE 244/2009 vp)

Perustuslakivaliokunta arvioi verovapauden poistamista ja yhteisöveron korvaussäännöstä yliopistojen itsehallinnon kannalta lausunnossaan PeVL 37/2009 vp 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.”

Yhteisöveroa koskevan verovapauden poistaminen oli siis perustuslakivaliokunnan arvion mukaan toteutettavissa valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomalla tavalla, kun sen aiheuttama tulojen vähennys korvataan kokonaisuudessaan yliopistoille. Lisäedellytyksenä oli kuitenkin, että korvauksesta säädetään lailla tai sen jatkuvuus turvataan muuten. Pelkästään budjetissa toteutettava korvaus ei perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ollut yliopistojen itsehallinnon kannalta riittävä menettely.

Tämä perustuslakivaliokunnan lausunto sisältää valtiosääntöoikeudellisen arvion erityisesti yliopistojen taloudellisen itsehallinnon merkityksestä ja valtion rahoitusvastuun laajuudesta. Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi huomiota myös siihen, että ”[p]erustuslain 16 §:n 3 momentista ja 123 §:n 1 momentista johtuen on tärkeää, ettei valtio esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissasäädettyjä tehtäviä.”

Nyt arvioitavan hallituksen esityksen tarkoituksena olisi poistaa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla säädetty yliopistojen lakisääteinen oikeus korvaukseen yhteisöveron tuotosta. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin pitänyt yhteisöveron tuoton jatkuvaa korvaamista valtiosääntöoikeudellisesti välttämättömänä ja edellytyksenä tavallisen lainsäätämisjärjestyksen käyttämiselle. Yhteisöveron korvaamista edellyttävän yliopistolain säännöksen kumoamista ei näin ollen yliopistojen taloudellinen itsehallinto ja sen sisältöä määrittelevä perustuslakivaliokunnan arvio huomioon ottaen voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Apteekkimaksun korvauksen poistaminen

Valtiolle maksettavan apteekkimaksun korvaamista edellyttävät säännökset lisättiin yliopistolakiin vuonna 2010. Ennen tätä säännöstä yliopistojen apteekit maksoivat apteekkimaksun valtion sijasta suoraan omistajilleen eli yliopistoille. Hallituksen esityksestä (HE 244/2010 vp) käy ilmi, että EU:n komission näkemyksen mukaan yliopistojen apteekkien tulee maksaa verot ja veronluonteiset maksut valtiolle, koska muunlainen järjestely voidaan tulkita kielletyksi valtiontueksi.

Apteekkimaksun tuoton korvaamista edellyttävät säännökset lisättiin yliopistolakiin ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta. Hallituksen esityksessä (HE 244/2010 vp, s. 3) korvaamista ei pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena, koska esityksessä oli noudatettu edellä selostettua perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyä arviota. Tämän esityksen perustelujen mukaan apteekkimaksun maksamista jatkossa valtiolle tulee arvioida perustuslain näkökulmasta, koska se vähentäisi Helsingin yliopiston tuloja noin 24,9 miljoonaa euroa ja Itä-Suomen

yliopiston tuloja noin 1,2 miljoonaa euroa vuoden 2009 tiedoilla laskettuna. Hallituksen esitys päätyi arvioon, jonka mukaan ehdotettu laki voitiin perustuslakivaliokunnan kannanotto huomioon ottaen säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, kun apteekkimaksun saajan muutoksesta aiheutuvien tulonmenetysten korvaamisesta yliopistoille säädettäisiin yliopistolaissa.

Yliopistojen itsehallinnon kannalta arvioituna veronluonteisen apteekkimaksun lakisääteinen korvaaminen rinnastuu asiallisesti perustuslakivaliokunnan aikaisemmin arvioiman yhteisöveron tuoton lakisääteiseen korvaamiseen. Johdonmukaisesti arvioituna myös apteekkimaksutulon on perusteltua katsoa kuuluvan yliopiston taloudellisen itsehallinnon piiriin. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausunnon mukaisesti voidaan analogisesti katsoa, että yliopistoilla on valtiosääntöoikeudellisesti turvattu oikeus saada korvaus myös apteekkimaksusta, jonka ne maksavat valtiolle.

Apteekkimaksutuoton korvaaminen yliopistoille on yliopistojen talouden ja taloudellisen itsehallinnon kannalta olennaisesti merkittävämpi kuin yhteisöveron tuoton korvaaminen. Apteekkimaksun korvaus on määrältään miltei kuusinkertainen verrattuna yhteisöveron korvaukseen. Apteekkimaksun korvauksen poistaminen yliopistoilta ehdotetulla tavalla muodostuisi vastaavasti olennaisesti suuremmaksi valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi yliopistojen itsehallinnon kannalta kuin edellä arvioitu yhteisöveron korvauksen poistaminen. Apteekkimaksun korvaussäännöksen kumoamista ei siten yliopistojen taloudellinen itsehallinto ja sen sisältöä määrittelevä perustuslakivaliokunnan arvio huomioon ottaen voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Suhteellisuusperiaate ja lain tavoitteet

Lakiehdotus on sen perustelujen mukaan osa valtiontalouden tasapainottamista ja menosäästöjä. Ehdotuksen tavoitteena on saada valtiontalouteen runsaan 30 miljoonan euron säästö. Kuten edellä on käynyt ilmi, lakiehdotus on valtiosääntöoikeudellisesti varsin ongelmallinen, kun otetaan huomioon yliopistojen taloudellinen itsehallinto ja perustuslakivaliokunnan sen merkityksestä esittämä arvio.

Valtiosääntöoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen kannalta arvioituna voidaan todeta, että lakiehdotuksen tavoite lienee määrällisesti saavutettavissa puuttumalla olennaisesti lievemmällä tavalla yliopistojen itsehallintoon. Valtionrahoitus yliopistojen toimintaan on vuoden 2016 talousarvioesityksen mukaan yhteensä 1824 miljoonaa euroa. Tavoitteena oleva 30 miljoonan euron säästö on mahdollisesti toteutettavissa tämän perusrahoituksen puitteissa siten, että tavoiteltu menosäästö kohdistetaan kaikkiin yliopistoihin niiden rahoitusosuuksien mukaisessa suhteessa. Tämä olisi myös tasapuolinen tapa toteuttaa yliopistojen perusrahoitukseen kohdistuva leikkaus.

Yliopistojen perusrahoituksen tuntuva leikkaus olisi tosin myös näin toteutettuna pulmallinen yliopistojen perustehtävien ja toiminnan kannalta. Perustuslakivaliokunnan edellä mainitun lausunnon mukaan on sekä yliopistojen itsehallinnon että tieteen ja ylimmän opetuksen vapauden turvaamisen vuoksi tärkeää, ettei valtio

esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä. Valtiosääntöoikeudellisessa kokonaisarviossa olisi siksi välttämätöntä arvioida myös tämän hallituksen esityksen tarkoittaman 30 miljoonan euron säästön ja aikaisemmin annetun hallituksen esityksen (HE 38/2015 vp) tarkoittaman indeksikorotuksen jäädyttämisen yhteisvaikutusta yliopistojen edellytyksiin toteuttaa niille yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä.