

Veli-Pekka Viljanen

HE 76/2015 laiksi yliopistolain 75 §:n 3 momentin ja 92 a §:n kumoamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 19.11.2015

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi yliopistolain säännökset Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle vuosittain maksettavasta korvauksesta, jonka määrä vastaa niiden apteekkiliikkeiden harjoittamisesta saadun tulon perusteella maksettua yhteisöveroa ja apteekkimaksua. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2017 alusta.

Ehdotettu hallituksen esitystä perustellaan valtiontaloudellisilla syillä (”osana valtiontalouden tasapainottamista ja menosäästöjä”). Vuoden 2014 tilinpäätöksen perusteella laskettuna esitys vähentäisi Helsingin yliopiston rahoitusta noin 30,5 miljoonalla eurolla ja Itä-Suomen yliopiston rahoitusta noin 1,2 miljoonalla eurolla vuosittain (HE, s. 4). Erityisesti Helsingin yliopiston osalta korvausta koskevien säännösten kumoaminen olisi taloudellisesti merkittävä. Sen osuus yliopiston valtionrahoituksesta olisi esityksen perustelujen mukaan 6 % (HE, s. 5).

Esitystä on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava erityisesti suhteessa perustuslain 123 §:n 1 momentissa säädettyyn yliopistojen itsehallintoon. Säännöksen mukaan yliopistoilla on itsehallinto sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Itsehallinnolla tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan yliopistolain säätämisen yhteydessä esittämän luonnehdinnan mukaan 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. Yliopistojen itsehallinnon sisältöä ja ulottuvuuksia määrittelee myös perustuslain 16 §:n 3 momentti, jonka mukaan tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus on turvattu. Yliopistojen itsehallinto jakautuu 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 (PeVL 11/2009 vp, s. 2-3).

Esityksellä ei sinänsä puututtaisi Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston oikeuteen harjoittaa apteekkitoimintaa ja siitä saatavaan elinkeinotuloon. Ehdotettu sääntely lakkautuisi ainoastaan ns. apteekkikompensaation, joka on säädetty yliopistoille sen jälkeen, kun niiltä poistettiin apteekkitoiminnan verovapaus ja kun ne joutuivat maksamaan muiden apteekkien tavoin apteekkimaksun valtiolle apteekin liikevaihdon mukaisesti. Yliopistojen harjoittaman apteekkitoiminnan verovapaudesta luovuttiin aikanaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan totesi tuolloin seuraava (PeVL 37/2009 vp, 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.”

Perustuslakivaliokunnan tuolloin esittämää kannanottoa ei voi lukea siten, että valiokunta olisi asettanut tulojen korvauksesta säätämisen yliopistoille verovapauden poistamisen valtiosääntöiseksi edellytykseksi. Tämä olisi tosin valiokunnan mukaan ollut ”asianmukaista”, mutta valiokunta ei lausuntonsa ponsiosassa kiinnittänyt tavallisen säätämisyjärjestyksen ehdoksi sitä, että tällaisesta korvauksesta olisi säädetty lailla. Itse asiassa apteekkitoiminnan verovapaus poistettiin aikanaan tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ilman nykyisiä korvaussäännöksiä, jotka lisättiin yliopistolakiin erillisten esitysten perusteella myöhemmin (L 416/2010; HE 28/2010 vp). Valiokunta kyllä viittaa siihen, että verovapauden poistaminen ei ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen, ”erityisesti, kun verovapauden poistamisesta aiheutuva tulojen vähennys aiotaan korvata”. Tämä lausuma liittyy ymmärtääkseni siihen, että näin valiokunta tuli todenneeksi, ettei verovapauden poistamisella ole yliopistoille tosiasiallista taloudellista merkitystä eikä se senkään vuoksi muodostunut ongelmaksi yliopistojen itsehallinnon kannalta.

Käsitykseni mukaan yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuojasta ei voida lukea ehdotonta vaatimusta, jonka mukaan Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle korvataan niiden

apteekkitoiminnasta maksetun yhteisöveron ja apteekkimaksun määrä. Apteekkikompensaatio ei siis itsessään nauti perustuslainsuojaa. Tämä ei kuitenkaan vielä merkitse sitä, että esitys olisi valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton. Helsingin ja Itä-Suomen yliopistot eivät voi käyttää nykyisin saamaansa korvausta muuhun kuin yliopiston opetus- ja tutkimustoimintaan. Siten korvaus on käytännössä osa näiden yliopistojen perustehtäviin annettavaa valtionrahoitusta (näin todetaan myös hallituksen esityksessä, s. 2), joskin se on sidottu säädösperusteisesti yliopistojen ylläpitämien apteekkien tulojen perusteella maksettavan yhteisöveron sekä apteekkien liikevaihdon perusteella maksettavien apteekkimaksujen määrään.

Yliopistojen saaman valtionrahoituksen määrä ei ole valtiosääntöoikeudellisesti irrelevantti suhteessa yliopistojen itsehallintoon (PL 123 § 1 mom.) eikä myöskään suhteessa perusoikeutena turvattuun tieteen ja ylimmän opetuksen vapauteen (PL 16 § 3 mom.). Kuten perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, perustuslain 16 §:n 3 momentin ja 123 §:n 1 momentista johtuen on tärkeää, ettei valtio esimerkiksi lainsäädännöllisin toimin heikennä yliopistojen edellytyksiä toteuttaa yliopistolaissa säädettyjä tehtäviä (PeVL 37/2009 vp, s. 4). Tieteen ja ylimmän opetuksen vapauden sekä yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuojan näkökulmasta voidaan valtiolle katsoa johtuvan velvollisuus huolehtia siitä, että yliopistoilla on riittävät taloudelliset edellytykset huolehtia niille yliopistolaissa asetetuista tehtävistä. Eli myös yliopistojen itsehallinnon perustuslainsuojan voidaan katsoa edellyttävän vastaavanlaista ”rahoitusperiaatetta” kuin, mitä on kuntien osalta johdettu kunnallisen itsehallinnon perustuslainsuojasta (PL 121 §, ks. esim. PeVL 67/2014 vp).

Tältä kannalta on syytä kiinnittää huomiota ehdotetun korvaussäätelystä luopumisen taloudelliseen merkitykseen Helsingin yliopistolle ja Itä-Suomen yliopistolle. Tässä suhteessa esityksen vaikutuksia voidaan pitää olennaisina erityisesti Helsingin yliopiston kannalta, jonka valtionrahoituksesta esityksen toteuttaminen vähentäisi vuositasolla yli 30 miljoonaa euroa eli noin 6 % Helsingin yliopiston vuosittain saaman valtionrahoituksen kokonaisuudesta. Hallituksen esityksen mukaan korvaussäätelystä luopuminen astuisi voimaan kerralla vuoden 2017 alusta. Ilman, että tämä otetaan huomioon Helsingin yliopiston valtionrahoituksessa muutoin, esityksen taloudelliset vaikutukset olisivat Helsingin yliopistolle erittäin tuntuvat ja yliopisto joutuisi merkittävästi karsimaan nykyistä opetus- ja tutkimustoimintaansa. Perustuslain 16 §:n 3 momentista ja perustuslain 123 §:n 1 momentista johtuvista syistä pidän välttämättömänä, että luovuttaessa Helsingin yliopiston ja Itä-Suomen yliopiston saamasta apteekkikompensaatioista varmistetaan samalla esimerkiksi riittävällä siirtymäajalla tai yliopistojen

muulla valtionrahoituksella, ettei kompensaaion lakkautuminen vaaranna kyseisten yliopistojen edellytyksiä huolehtia niille yliopistolaissa asetetuista tehtävistä.