

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 37/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lagstiftning om beskattning av universiteten

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 november 2009 en proposition med förslag till lagstiftning om beskattning av universiteten (RP 244/2009 rd) till finansutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till finansutskottet.

- överinspektör Minna Upola, finansministeriet
- rektor Thomas Wilhelmsson, Helsingfors universitet
- professor (emeritus) Edward Andersson
- professor Tarmo Miettinen
- professor Olli Mäenpää.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av
— professor Veli-Pekka Viljanen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att bestämmelserna om skyldigheten att betala inkomst- och mervärdesskatt ändras i fråga om samtliga universitet och bestämmelserna om fastighets- och överlåtelseskatt ändras i fråga om Helsingfors universitet. Det föreslås dessutom att det stiftas en lag om vissa bestämmelser som gäller inkomst- och överlåtelsebeskattning i samband med universitetsreformen.

I inkomstskattelagen föreslås en bestämmelse om att universiteten är skyldiga att betala skatt endast för sina inkomster av näringsverksamhet samt för inkomster av fastigheter som använts för andra än allmänna ändamål. Universitetens ordinarie verksamhet är fortfarande undantagen skatteplikt. Helsingfors universitets ställning som ett skattebefriat samfund föreslås

slopas och universitetet blir i stället skyldigt att betala inkomstskatt, överlåtelseskatt och fastighetsskatt precis som andra universitet. Dessutom föreslås det att universiteten ska definieras som samfund enligt inkomstskattelagen och att universitetsfonder stryks ut förteckningen över samfund.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2010.

Avsikten är att ändringarna när det gäller universitetens inkomst- och mervärdesskatteplikt samt ändringarna när det gäller Helsingfors universitets skyldighet att betala inkomst-, fastighets- och överlåtelseskatt ska träda i kraft den 1 januari 2010. Lagen om vissa bestämmelser som gäller inkomst- och överlåtelsebeskattning i samband med universitetsreformen är avsedd att

träda i kraft så snart som möjligt och borde gälla redan den 31 december 2010.

I propositionen finns inga motiveringar till lagstiftningsordningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Universitetslagstiftningen totalrevideras genom lagar som godkändes i juni 2009. Universitetslagen (558/2009), som tillkom genom grundlagsutskottets medverkan, träder i kraft i början av nästan år. Universiteten är härefter självständiga offentligrättsliga inrättningar eller privaträttsliga stiftelser. De universitet som är statliga räkenskapsverk har vid inkomstbeskattningen betraktats som partiellt skattefria samfund i överensstämmelse med inkomstkattelagen (1535/1992). Helsingfors universitet har med stöd av bestämmelser i inkomstkattelagen betraktats som ett samfund som befriats från inkomstskatt. Övriga universitet har betalat inkomstskatt enligt en nedsatt skattesats till kommunerna och församlingarna för sina inkomster av gårdsbruksenheter och andra därmed jämförbara fastigheter, för inkomst av sådana fastigheter som inte används för allmänna ändamål samt för inkomst av industriell eller annan rörelse som är jämförlig med privata företag.

I den gällande universitetslagens 27 § och i den nya universitetslagens 75 § föreskrivs om Helsingfors universitets rättigheter och egendom. Paragrafernas 1 och 3 mom. har samma innehåll. Enligt lagrummen har Helsingfors universitet rätt att upprätthålla ett apotek i Helsingfors stad. Universitetet har likaså också i fortsättningen samma rättigheter, förmåner och friheter samt den egendom och de inkomster det hade när lagen trädde i kraft. När det gäller dessa tillgångar är universitetet befriat från skatt och avgifter som ska betalas till staten om inte något annat föreskrivs i lag om någon skatt eller avgift.

Propositionen syftar bland annat till att utvidga universitetens inkomstkatteplikt till näringsverksamhet och andra fastighetsinkomster än sådana som erhållits av fastigheter som används

för allmänna ändamål och att förenhetliga den skattemässiga behandlingen av Helsingfors universitet och övriga universitet.

Skattebestämmelser

I inkomstkattelagen föreslås en ny 21 a § enligt vilken alla universitet är skyldiga att betala skatt endast på sina näringsinkomster samt på inkomster av fastigheter som används för andra än allmänna ändamål. Enligt förslaget ska universiteten betala en inkomstskatt på 26 % på sina inkomster av näringsverksamhet. Skattefriheten för Helsingfors universitet upphör genom att ett omnämnande om universitetet stryks ur inkomstkattelagens förteckning över samfund som är befriade från inkomstskatt. För tydlighetens skull sägs dessutom att vad som föreskrivs om universitetens skattskyldighet även gäller Helsingfors universitet, inbegripet inkomster av de tillgångar som avses i 75 § 1 mom. i universitetslagen. Genom en ändring av lagen om överlåtelseskatt föreskrivs att Helsingfors universitet är skyldigt att betala överlåtelseskatt. I fastighetsskattelagen föreslås en bestämmelse enligt vilken Helsingfors universitet är skattskyldigt. Mervärdesskattelagen ändras så att de universitet som nämns i den nya universitetslagen, inklusive Helsingfors universitet, blir skyldiga att betala skatt för sådan verksamhet som avses i 1 § i mervärdesskattelagen.

Den föreslagna regleringen måste bedömas mot bakgrunden av 81 § 1 mom. i grundlagen. Av detta lagrum framgår att om statsskatt bestäms genom lag som ska innehålla bestämmelser om grunderna för skattskyldigheten och skattens storlek samt om skattskyldigas rättsskydd. Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis ska det av en skattelag entydigt framgå vem som omfattas av skattskyldigheten. Bestämmelserna i lagen måste också vara så till vida exakta att de lagtillämpande myndigheternas prövning när

skatten bestäms är bunden (jfr GrUU 36/2005 rd, GrUU 67/2002 rd, GrUU 3/2003 rd).

Enligt 21 a § i lagförslag 1 är universiteten skattskyldiga endast för sina näringsinkomster. I motiven till denna bestämmelse sägs det att begreppet näringsverksamhet definieras enligt etablerade beskattningskriterier för näringsverksamheten. I praktiken kan universitetens näringsverksamhet exempelvis bestå av fortbildning och kontraktsforskning eller forskningsverksamhet till marknadspris samt apoteks- och boktryckeriverksamhet.

Universitetens uppgifter framgår av 2 § i den nya universitetslagen. Universiteten har till uppgift att främja den fria forskningen och den vetenskapliga och konstnärliga bildningen, att meddela på forskning grundad högsta undervisning och att fostra de studerande till att tjäna fosterlandet och mänskligheten. Då universiteten fullgör sina uppgifter ska de främja livslångt lärande, samverka med det övriga samhället samt främja forskningsresultatens och den konstnärliga verksamhetens genomslagskraft i samhället.

Enligt motiveringen ska den grundläggande undervisningen och bedrivandet av oberoende forskning, som hör till universitetens egentliga verksamhet, inte omfattas av begreppet näringsverksamhet. Men den skattefria utbildningsverksamhet som hör till universitetens primära uppgifter ska dock i princip endast kunna täcka examensbaserad grundläggande utbildning, vidareutbildning eller fortbildning. Utbildning som inte leder till examen och extern försäljning av examina och utbildningstjänster måste i princip betraktas utgående från kriterierna för näringsverksamhet.

Universitetens lagfästa uppgifter är mera omfattande än vad som enligt motiven till paragrafändringarna skulle anses som verksamhet som inte betraktas som näringsverksamhet. Det är svårt att utifrån den föreslagna bestämmelsen eller motiven till den skilja mellan funktioner som hör till universitetens primära uppgifter och näringsverksamhet. Skattefrihet för exempelvis undervisning då när den resulterar i examina är inte någon klar grund och denna reglering kan också ifrågasättas mot bakgrunden av universi-

tetets uppgift att främja ett livslångt lärande. Definitionen av vad som avses med näringsverksamhet blir med hänsyn till 81 § 1 mom. i grundlagen inexact. Den otydliga och rentav inkonsekventa motiveringen till den föreslagna bestämmelsen gör tolkningen ytterst oklar och i många fall blir det därför mycket svårt att definiera skattskyldigheten. Enligt utskottets uppfattning måste föreslagna 21 a § preciseras så att i lagrummet beskrivs vad som avses med universitetens näringsverksamhet. Med universitetens näringsverksamhet kan endast avses verksamhet som inte har samband med universitetens lagfästa uppgifter och som till sin natur konkurrerar med annan näringsverksamhet och eftersträvar vinst. Med en sådan utformning av lagrummet blir även de lagtillämpande myndigheternas prövningsrätt bunden på det sätt som utskottet har prioriterat i sin utlåtandep Praxis.

Universitetens autonomi

Enligt 123 § 1 mom. i grundlagen har universiteten självstyrelse enligt vad som närmare bestäms genom lag. Detta är en allmän bestämmelse om universitetens autonomi och ersatte specialbestämmelsen i regeringsformen om Helsingfors universitet (RP 1/1998 rd). Också 16 § 3 mom. i grundlagen preciserar närmare innehållet i och omfattningen av självstyrelsebegreppet. Enligt det nämnda lagrummet är vetenskapsens, konstens och den högsta utbildningens frihet garanterad.

Utskottet har konstaterat att frågan om universitetens självstyrelse i den juridiska litteraturen har spjälkts upp i två delar: autonomi när det gäller forskning och undervisning å ena sidan och å andra sidan autonomi i ekonomiska och administrativa frågor. Utskottet ansåg i sitt utlåtande om förslaget till ny universitetslag att den föreslagna bestämmelsen om universitetens självstyrelse inte täckte in den ekonomisk-administrativa aspekten och därför kunde leda till oriktiga slutsatser. Utskottet föreslog att bestämmelsen skulle kompletteras med en skrivning om universitetens ekonomiska och administrativa autonomi (GrUU 11/2009 rd, s. 3/II).

De föreslagna ändringarna innebär att universitetens skattskyldighet utvidgas. Dessutom slopas Helsingfors universitets från andra universitet avvikande skatterättsliga ställning när det gäller inkomstskatt, överlåtelseskatt, fastighets-skatt och mervärdesskatt. I propositionen utvärderas dess ekonomiska konsekvenser med Helsingfors universitet och Kuopio universitet som exempel. Man räknar med att utgifterna för Kuopio universitet kommer att öka med ungefär 76 000 euro. För Helsingfors innebär slopandet av skattefriheten att de disponibla medlen minskar med ungefär 5,5 miljoner euro medan fastighetsskatteplikten ökar utgifterna med ungefär 1,3 miljoner euro. I propositionen konstateras att Helsingfors universitet kommer att kompenseras för inkomstminskningen genom statsbudgeten (s. 17/I).

Den föreslagna utvidgningen av inkomstskatteplikten och slopandet av Helsingfors universitets skattefrihet är inte något konstitutionellt problem med avseende på universitetens autonomi, särskilt inte när avsikten är att kompensera för inkomstminskningen. Men enligt utskottets uppfattning vore det korrekt att i lag föreskriva om ersättningen för minskade inkomster eller att

på något annat sätt säkerställa ersättningens kontinuitet. Utifrån 16 § 3 mom. och 123 § 1 mom. i grundlagen är det viktigt att staten inte exempelvis genom lagstiftningsåtgärder försämrar universitetens möjligheter att genomföra de uppgifter som ankommer på dem enligt universitetslagen.

Tidpunkten för propositionen

Regeringens proposition lämnades till riksdagen den 13 november 2009. Propositionen har samband med 2010 års budgetförslag och är avsedd att behandlas i samband med det. De lagförslag som ingår i propositionen borde alla träda i kraft den 1 januari 2010.

Utskottet uppmärksammar statsrådet på att regeringens propositioner ska lämnas i så god tid till riksdagen att en saklig behandling av dem är möjlig.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 1 december 2009

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Jacob Söderman /sd
medl. Heli Järvinen /gröna
Ulla Karvo /saml
Esko Kiviranta /cent
Kari Kärkkäinen /kd
Elisabeth Naucclér /sv
Mikaela Nylander /sv

Tuula Pelttonen /sd
Veijo Puhjo /vänst
Tapani Tölli /cent
Tuulikki Ukkola /saml
ers. Hannu Hoskonen /cent
Johannes Koskinen /sd
Raimo Piirainen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Timo Tuovinen.