

Markku Suksi
Åbo Akademi/oikeustieteen laitos
Gezeliuksenkatu 2
20500 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
00002 Eduskunta

Viite: lausuntopyyntö 7.4.2017

Turku 19.4.2017

Lausunto hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp. eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi; teema: Ahvenanmaa

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettyä antamaan lausunto yllä mainitusta hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp teemana Ahvenanmaa, esitän kunnioittavimmin perustuslain näkökulmasta seuraavaa:

1. Tulisiko Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen olla olemassa ennen kuin eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä?

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä tarkoitettua tasoitusperustetta (34. lakiehdotus). Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Edellytyksenä on myös Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus (Ahvenanmaan itsehallintolain 47 § 5 mom.). Tulisiko Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen olla olemassa ennen kuin eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä?

Itsehallintolaissa ei varsinaisesti ole säännöstä siitä ajankohdasta, jolloin Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus on viimeistään annettava, jotta sillä olisi tarkoitettu vaikutus lain säätämiseen. Suostumuksen antaminen maakuntapäivien toimesta mahdollistaa käsillä olevassa tilanteessa valtakunnan lain säätämisen, kun taas ilman suostumusta jääminen

tarkoittaisi, että lakia ei ole säädetty määrämuotojen mukaisesti. Suurin suostumuspäätöksiä sisältävä kategoria on kansainvälisiä sitoumuksia koskeva suostumus, ja sen perusteella syntyneen käytännön valossa näyttäisi siltä, että Ahvenanmaan maakunnan suostumus pyydetään siinä vaiheessa, kun hallituksen esitys asiassa annetaan eduskunnalle. Tällöin maakuntapäiville jää riittävästi aikaa käsitellä asia. Jos hallituksen esitystä on muutettu eduskuntakäsittelyn aikana, on maakuntapäiviltä pyydetty suostumusta uudelleen.

Menettely näyttäisi siten johtavan siihen, että maakuntapäivien suostumus on olemassa ennen kuin eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä. Suostumusta uudelleen pyytämistä koskevissa tapauksissa tämä tarkoittaisi, että suostumuksen tulisi olla eduskunnalla viimeistään ennen lakiesityksen toista käsittelyä, jotta sen saapuminen voitaisiin ottaa huomioon ja todeta hyväksytyn lain johtolauseessa, jonka eduskunta muotoilee hallitukselle sen esityksen johdosta antamassaan vastauksessa. Mielestäni Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen tulisi olla käsillä eduskunnassa ennen kuin eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä toisessa käsittelyssä, sillä ilman kyseistä suostumusta lain säätämistä koskevat, itsehallintolain 47 §:n 5 momentissa säädetty menettelylliset edellytykset eivät täyty eikä lakia siten ole säädetty määrämuotojen edellyttämällä tavalla.

2. Onko myös itsehallintolain 47 §:n 4 momentin edellytysten täyttyminen edellytys ehdotetulle sääntelytavalle?

Hallituksen esityksessä (ks. s. 642-643) lähdetään siitä, että Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin edellytykset tasoitusperusteen muuttamiselle täyttyvät. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty myös se tulkinta, että itsehallintolain 47 §:n 4 momentin tasoitusperusteen alentamista koskevien edellytysten tulisi täyttyä, jotta tasoitusperusteen muutoksesta voitaisiin säätää nyt ehdotetulla tavalla. Onko myös itsehallintolain 47 §:n 4 momentin edellytysten täyttyminen edellytys ehdotetulle sääntelytavalle?

Hallituksen ehdotuksessa esitetty Ahvenanmaan maakuntavähennys vaikuttaisi itsehallintolain 45 §:ssä säädetyn tasoituksen määräytymiseen, sillä jos Ahvenanmaalla kannettavaa valtion ansiotuloveroa lasketaan, tulisi myös tasoitusperustetta alentaa. Muuten kävisi niin, että valtakunnan veronmaksajat rahoittaisivat Ahvenanmaan maakunnan budjettia (tällä hetkellä näin ei ole, sillä tasoitusperuste on itsehallintolain 47 §:n 1 momentin mukaan 0,45 prosenttia, mikä käytännössä tarkoittaa sitä, että Ahvenanmaalla kannetut valtionverot palautuvat Ahvenanmaalle ilman että valtakunnan veronmaksajat rahoittavat Ahvenanmaan budjettia). Lakiehdotukseen tuloverolain muuttamisesta sisältyy 125 a §, jossa säädettäisiin erillisestä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Kyseessä on siis materiaalsen verolainsäädännön muuttamisesta. Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan "[t]asoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla". Momentissa on Ahvenanmaan itsehallintolakia

koskevan hallituksen esityksen HE 73/1990 vp. (s. 91) mukaan kyse niistä voimassa olevista budjetti- ja kirjanpitosäännöistä, joista valtion tilinpäätökseen otettavat tulot riippuvat (pykäläjakoja muutettiin perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 15/1990 vp., mutta säännöksen perusteluja ei muutettu sen suhteen, mitä HE 73/1990:ssä sanotaan voimassa olevan 47 §:n 1-5 momenteista).

Voimassa olevan säännöksen 2 momentissa asetetaan velvoite muuttaa taseusperustetta, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat taseitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että siinä ”tarkoitettuja rakennemuutoksia voivat olla esimerkiksi suurehkoja alakohtaiset siirrot tulo- ja menoarviosta ulkopuolisiin rahastoihin ja muutokset tavassa, jolla tulot valtion tilinpäätöksessä tilitetään (brutto – nettoperiaate)”.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan lisäksi seuraavaa: ”Jotta muutos [2] momentin mukaan olisi paikallaan, jonkin tilinpäätöksen rakennetta koskevan perusteen on muututtava. Eri tuloryhmien keskinäisten suhteiden vaihtelu ei sinänsä aiheuta [2] momentissa tarkoitettua muutosta.”

Tuloverolakiin ehdotettu muutos on materiaalsen verolainsäädännön muutos, eikä se aiheuta muutosta tilinpäätöksen rakennetta koskeviin perusteisiin. Sellainen muutos olisi käsillä, jos esimerkiksi esitettäisiin muutosta lakiin valtion talousarviosta (423/1988) koskien brutto – nettoperiaatetta tai ulkopuolisen rahaston perustamista, mutta sellaisesta muutoksesta ei nyt ole kyse. Se mitä lakiehdotuksella saataisiin aikaan, on eri talousarvioon sisältyvien tuloryhmien keskinäisten suhteiden muutos, sillä valtionverotuksella kerättävä tuloveron määrä kasvaisi varsin paljon, mutta juuri tällainen muutos on rajattu 2 momentin soveltamisalan ulkopuolelle. Säännöksen 2 momenttia ei siten voisi käyttää perusteena siihen tarkoitukseen, johon hallitus sitä esittää käytettäväksi, siitäkään huolimatta, että se vaikuttaa taseitusmaksun suuruuteen olennaisella tavalla, sillä kyseeseen tulevat ”teknisluonteiset” talousarvion rakenteeseen liittyvät perusteiden muutokset (jolloin tosin pienemmätkin ”tekniset” muutokset olisivat 2 momentin esitöiden mukaan mahdollisia, jos ne johtavat pitkähkön ajan kuluessa lain voimaan tullessa vallinneiden olosuhteiden kokonaisuutena katsoen olennaisiin muutoksiin, mutta siitä ei nyt ole kyse).

Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan ”[t]aseitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa”, mutta taseitusperusteen alennus voidaan tehdä ainoastaan, jos säännöksen 4 momentissa määrätty edellytys täyttyy:

”Taseitusperustetta on alennettava, jos valtakunnalle on siirtynyt maakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä ja maakunnan menot ovat tämän vuoksi vähentyneet.” Näin ei nyt kuitenkaan ole käymässä, sillä maakunnan hallintotehtäviä ei olla siirtämässä valtakunnalle, eivätkä maakunnan menot siis ole tällaisesta syystä mitenkään vähenemässä, vaan se, mitä hallituksen esityksen mukaan oltaisiin tekemässä, on valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan materiaalsen verolainsäädännön muutos. Itsehallintolain 47 §:n asettamat reunaehdot taseitusperusteen muuttamiselle 5 momentissa tarkoitettussa yksinkertaistetussa järjestyksessä eivät siis täyty. Siksi Ahvenanmaata koskevan taseitusperusteen muuttamista ei voida tehdä

hallituksen esittämällä tavalla, eli siten, että säädetään itsehallintolain 45 §:n 5 momentin nojalla tavallinen laki, laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta, jolla tasoitusperuste alennetaan 0,36 prosenttiin (vuosina 2019 ja 2020 0,34 prosenttiin) ja jolle Ahvenanmaan maakuntapäivät antaisi suostumuksensa. Hallituksen esitys ei näiltä osin ole itsehallintolain mukainen eikä ehdotettua lakia voida lainkaan säätää, sillä se ei täytä 47 §:n 2 momentin edellytyksiä eikä myöskään 47 §:n 4 momentin edellytyksiä. Jos tasoitusperustetta halutaan alentaa itsehallintolain 47 §:n 4 momentin sisällöllisen alueen ulkopuolella, tulee sellainen muuttaminen tehdä itsehallintolain muuttamista koskevan 69 §:n 1 momentin mukaisessa järjestyksessä. Hallituksen tulisi siis yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan kanssa valmistella erillinen itsehallintolain 47 §:n 1 momentin muutos, jossa tasauseruste alennetaan pysyvästi, tai sellainen itsehallintolain 47 §:n 4 momentin muutos, jolla momenttiin lisätään uusi alentamisperuste ja jonka nojalla hallitus sen jälkeen valmistelee uuden esityksen, joka hyväksyttäisiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä Ahvenanmaan suostumuksella. Jos hallituksen esittämä järjestely kuitenkin hyväksyttäisiin, muuttuisi 47 §:n rakenteellinen asetelma siten, että tasoitusperustetta voisi alentaa hyvin monenlaisilla perusteilla ilman 2 momentista johtuvia rajoituksia, minkä seurauksena säännöksen 1 momentti saattaisi menettää merkityksensä.

3. Miten Ahvenanmaan maakuntavähennys suhtautuu Ahvenanmaan itsehallintoon?

Esityksessä ehdotetaan ratkaisua, jolla estettäisiin ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaan maakunnassa. Tuloverolakiin ehdotetaan tässä tarkoituksessa lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaalla asuville luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Miten Ahvenanmaan maakuntavähennys suhtautuu Ahvenanmaan itsehallintoon?

Ahvenanmaalla sosiaali- ja terveydenhuolto on jo järjestetty tavalla, joka vastaa hallituksen esityksessä kaavailtua maakunnallista hallintomallia, sillä maakuntahallituksen alainen virasto, Ålands hälso- och sjukvård, hoitaa terveydenhuollon keskitetysti, ja sosiaalihuoltoa on erillisellä lainsäädännöllä hiljattain keskitetty, tosin tavalla, joka muistuttaa enemmän kuntayhtymämallia. Koska siis erityisesti terveydenhuolto on jo siirtynyt Ahvenanmaan kunnilta Ahvenanmaan maakunnalle, on Ahvenanmaan maakunnassa kannettava kunnallisvero jo valmiiksi jonkin verran alemmalla tasolla kuin muualla Suomessa (v. 2017 keskimääräinen kunnallisveroprosentti Ahvenanmaalla on 17,61 prosenttia).

Voimaanpanolain 42 §:ssä säädettäväksi ehdotettu 12,47 prosenttiyksikön alennus kunnallisveroprosenttiin vuodeksi 2019 ei ulottuisi Ahvenanmaalle, sillä maakunnalla on oma lainsäädäntövalta kunnallisveron alueella (ja niin suuri alennus ei myöskään jättäisi Ahvenanmaan kunnille juuri lainkaan rahoituspohjaa omien toimintojensa järjestämiseen). Siitä syystä valtion ansiotuloverotuksen samankokoinen kiristyminen vaikuttaisi koko voimallaan Ahvenanmaan alueella toimeenpantavaan valtion

tuloverotukseen, asettaen Ahvenanmaan ja muun Suomen verovelvolliset huomattavan eriarvoiseen asemaan tavalla, joka olisi selkeästi perustuslain 6 §:n vastainen. Siksi lakiehdotukseen tuloverolain muuttamisesta sisältyy 125 a §:ssä esitys erillisestä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä, joka myönnettäisiin Ahvenanmaalla asuville luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille. Ahvenanmaan maakuntavähennys olisi jossain määrin erityislaatuinen, sillä se tapahtuisi Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) luomien puitteiden ulkopuolella eikä itsehallintolaki suojaisi ko. järjestelyä esimerkiksi edellyttämällä Ahvenanmaan maapäivien suostumusta sen muuttamiseksi. Tästä syystä ehdotettu Ahvenanmaan maakuntavähennys olisi täydellisesti eduskunnan lainsäädäntövallan alainen ja siten siis itsehallintolain luomien puitteiden ulkopuolella, eikä sen muuttamiselle tulevaisuudessa olisi mitään sellaisia pidäkkeitä, joita normaalisti esiintyy Ahvenanmaan ja valtakunnan välisissä suhteissa (erityisesti maakuntapäivien suostumus).

Pidän järjestelyä kuitenkin perustuslain ja sen 6 §:n perspektiivistä perusteltuna, sillä se johtuu kahdesta Ahvenanmaan itsehallintoon liittyvästä toimivallasta. Se johtuu ensinnäkin siitä verotuksellisesta erityisasemasta kunnallisverotuksen suhteen, jonka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 5. kohta luo perustuslain 75 §:n ja perustuslain 120 §:n nojalla. Toiseksi se johtuu siitä, että ahvenanmaalaiset veronmaksajat rahoittavat itsehallintolain 18 §:n 12. ja 13. kohdissa määriteltyjen Ahvenanmaan sosiaali- ja terveydenhuoltotoimivallat niiden valtionverotuksessa kannettujen verojen kautta, jotka palautuvat Ahvenanmaalle n.k. tasoitusperusteen kautta.

On toinen asia, että vaikka Ahvenanmaan ansiotulovähennys voitaisiinkin perustella syillä, jotka johtuvat itsehallintolain määräyksistä, tulisi Ahvenanmaan maakunnalle ja erityisesti Ahvenanmaalaisille veronmaksajille luoda jonkinlainen suoja mekanismi. Tällä hetkellä voimassa on ainoastaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukainen lausunnonhankkimisvelvollisuus, jonka mukaan ”[m]aakunnalle erityisen tärkeästä laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä”. Ahvenanmaan maakuntavähennyksessä olisi ilman muuta kyse sellaisesta erityisen tärkeästä laista, josta lausunto olisi hankittava mahdollisissa muutostilanteissa, mutta maakuntapäivien lausunnolla ei olisi samanlaista suojaavaa vaikutusta kuin suostumuksella. Lisäksi järjestelystä aiheutuu käsittääkseni alla kohdassa 4 hahmoteltu ongelmallinen tilanne suhteessa itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettuun verohyvitykseen.

4. Miten arvioisitte verohyvityksen ja sen tosiasiallisen vähentymisen/poistumisen merkitystä perustuslain ja Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta?

Jos Ahvenanmaan maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n mukaan maakunnalle (verohyvitys). Valiokunnan saaman selvityksen mukaan

maakunta on vuodesta 1993 alkaen saanut vuosittain verohyvityksen, joka on suuruudeltaan ollut vuosittain keskimäärin noin 15,9 miljoonaa euroa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että valtion verotukseen ehdotetut muutokset merkitsevät käytännössä sitä, että itsehallintolaissa säädetty verohyvitys menettää merkityksensä. Miten arvioisitte verohyvityksen ja sen tosiasiallisen vähentymisen/poistumisen merkitystä perustuslain ja Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta?

Näyttäisi hallituksen esityksen perusteella siltä, että valtion tulovero nousisi periaatteessa yhtä paljon eli symmetrisesti sekä valtakunnan että Ahvenanmaan maakunnan alueella, mutta että esitetyn Ahvenanmaan vähennyksen kautta maakunnassa kannettu valtion tulovero olisi huomattavasti valtakunnassa maksuun pantua veroa alhaisempi. Tuloverolakia koskevan esityksen 125 a §:n 2 momentin mukaan vähennys olisi 12,47 % verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta, johon on lisätty Ahvenanmaan kunnallisverolaissa tarkoitetut sairauskuluvähennys ja opiskelijavähennys. Valtion tuloverotuksessa toteutettu progressio voisi nähdäkseni jatkossakin ainakin periaatteessa tuottaa Ahvenanmaan alueella suhteellisesti korkeampaa kannettujen verojen tasoa, mutta se ei varmaankaan realistisesti voisi nousta niin korkeaksi, että se nousisi Ahvenanmaan vähennyksen jälkeen tasolle, joka ylittäisi tason $12,47\% + 0,5\% = 12,97\%$. Jotta Ahvenanmaan maakunnassa kannetut verot ylittäisivät valtakunnassa kannetut verot 13 %:lla siten, että verohyvitystä maksettaisiin, tulisi Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten tulojen kasvaa täysin poikkeuksellisella ja dramaattisella tavalla taikka valtakunnassa asuvien verovelvollisten tulojen romahtaa yhtä poikkeuksellisella ja dramaattisella tavalla (mikä käytännössä tarkoittaisi valtakunnan talouden romahtamista tavalla, joka ei vaikuttaisi Ahvenanmaahan, esim. massatyöttömyyttä 25 – 50 %:n tasolla). Mitään tällaista ei mielestäni ole näköpiirissä.

Siitä syystä olen sitä mieltä, että ehdotettu järjestely näyttäisi normaalioloissa mitätöivän itsehallintolain 49 %:ään sisältyvän verohyvitysmekanismin ja tekevän siitä niin kutsutun *desuetudon*. Tämä puolestaan tarkoittaisi sitä, että jos Ahvenanmaalla kannettavien tuloverojen määrä ylittäisi valtakunnassa kannettujen verojen määrän esimerkiksi 10 %:lla, ei Ahvenanmaan maakunta voisi saada verohyvitystä, vaan tukisi käytännössä täysimääräisesti valtakunnan talousarvion kautta valtion toimintoja tilanteessa, jossa valtion tilinpäätös näyttäisi alentuvia lukuja (mikä puolestaan alentaishi tasoitusperusteen nojalla Ahvenanmaalle maksettavaa tasoitusmäärää). Minulla ei kuitenkaan ole tämän lausunnon laatimiseen käytettävissä olevan ajan puitteissa mahdollisuutta mallintaa laskutoimituksin niitä vaikutuksia, joita uudelleenjärjestelyllä olisi itsehallintolain 49 §:n mukaisen verohyvityksen määräytymiseen eri skenaariossa, vaan sen suhteen olisi tukeuduttava valtiovarainministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan mahdollisesti laatimiin laskelmiin. On tietenkin ongelmallista, jos eduskunta voisi tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä säätää lain, joka hyvästä tarkoituksesta huolimatta (tuloveron suhteellinen taseus valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä siten, että verovelvollisia kohdellaan samalla tavoin) aiheuttaisi

perustuslainsäätämisyksessä säädettyyn itsehallintolakiin sisältyvän säännöksen sivuuttumisen tai tekisi sen tyhjäksi.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi
Julkisoikeuden professori