

Viite
Lausuntopyyntö

Yhteyshenkilö

Asia
Lausunto hallituksen esityksistä HE 15/2017 vp, HE 71/2017 vp ja HE 16/2018 vp.

Yleistä

Maakunnan hallitus kertoo alla näkökantansa lausuntopyynnössä mainituista esityksistä. Maakunnan hallitus on aiemmin prosessin aikana toimittanut asioista lausunnot perustuslakivaliokunnalle, eduskunnan verojaostolle ja hallintovaliokunnalle.

Maakunnan hallitus on antanut lausunnon niistä muistioista, jotka valtioneuvosto on toimittanut eduskunnalle ja liittänyt lausuntopyyntöön siltä osin, kuin ne on käännetty ruotsiksi.

Maakunnan hallitus toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeva ehdotus koskee sellaista lainsäädäntöalaa, jossa itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta. Ahvenanmaalla pätee maakunnan oma lainsäädäntö ajankohtaisten lainsäädäntöalojen rahoittamisesta ja järjestämisvastuusta. Maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva uudistus ei näin ollen koske Ahvenanmaan maakuntaa.

I. Hallituksen esitykset HE 15/2017 vp ja HE 71/2017 vp

Yleistä

Uudistuspaketilla on etenkin valitun rahoitusratkaisun johdosta laajat vaikutukset itsehallintojärjestelmän keskeisiin osiin ja paketti edellyttää siten itsehallintolain muuttamista. Sen jälkeen, kun alkuperäinen esitys (HE 15/2017 vp) jätettiin eduskunnalle kevättalvella viime vuonna, maakunnan hallitus ja valtiovarainministeriö kävivät tiiviitä neuvotteluja. Kyseiset neuvottelut johtivat yhteiseen kokonaisratkaisuehdotukseen, joka myös sisälsi ehdotuksen menettelystä itsehallintolaissa olevan verohyvityksen osalta. Osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että ratkaisu sisällytettäisiin täydentävään esitykseen yhteisenä ratkaisuna sillä ehdolla, että Ahvenanmaan valtuuskunta katsoisi ratkaisumallin olevan yhtäpitävä itsehallintolain kanssa. Ahvenanmaan valtuuskunnan päätös tuli 2.6., ja siitä kävi ilmi, että valtuuskunta ei pidä ratkaisumallia kokonaisuudessaan yhtäpitävänä itsehallintolain kanssa. Näin ollen maakunnan hallitus ei voi kannattaa hallituksen nyt ehdottamaa ratkaisua esityksessä (HE 71/2017 vp).

Maakunnan hallitus viittaa tässä yhteydessä perustuslakivaliokunnalle 18.4.2017 ja 14.6.2017 sekä eduskunnan verojaostolle 17.4.2018 antamiinsa lausuntoihin.

Kyseiset lausunnot on liitetty tähän lausuntoon.

Lisäksi maakunnan hallitus viittaa sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnalle 14.6.2017 antamaansa lausuntoon.

Huolimatta esityksestä HE 71/2017 vp syntyneistä muutoksista ja maakunnan hallituksen tätä koskevien näkökohtien lisäksi maakunnan hallitus haluaa painottaa seuraavaa.

Maakunnan hallitus katsoo, että esityksen lakiehdotukset tulevat johtamaan käsiteseakaannukseen, mitä tulee Ahvenanmaan maakunnan asemaan suhteessa valtakunnassa muodostettaviin maakuntiin (katso esim. muotoilut tuloverolain 3, 10 ja 21 §:ssä ja muussa verolainsäädännössä). On selvennettävä, että Ahvenanmaan maakunta ei ole sellainen maakunta, joka nyt muodostuu lakipaketin myötä. Maakunnan hallitus katsoo, että kaikki ne kohdat, joissa tarkoitetaan Ahvenanmaan maakuntaa, on nimenomaisesti mainittava lainsäädännössä. Lisäksi on tärkeää, että käsite ”maakuntalaki” varataan Ahvenanmaan itsehallinnolle niin, että käsite jatkossakin tarkoittaa ainoastaan lakia, jonka maakuntapäivät on hyväksynyt siihen saakka kunnes nyt valmistelussa oleva Ahvenanmaan uusi itsehallintolaki hyväksytään.

Käsiteseakaannuksen seurauksena aiheutuva vaikeuksien riski on olennainen, sillä uudet maakunnat eivät käsittele ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä kysymyksiä vaan myös muita asioita, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Siksi on erittäin tärkeää, että uuden lainsäädännön käsitteet ovat sellaisia, että ero uusien maakuntien ja kansainvälisesti vahvasti ankkuroidun Ahvenanmaan autonomian ja sen perustuslaillisen aseman välillä on selvä.

Verokysymyksiä

Ehdotus tuloverolain 125 a §:ksi (Ahvenanmaan maakuntavähennys)

Valtionverotuksen korotus Ahvenanmaalla vastaavalla tavalla kuin muualla Suomessa olisi ollut ristiriidassa niin perustuslain kuin itsehallintolain sekä Suomen ja Ruotsin välillä solmitun Ahvenanmaan sopimuksen kanssa. Siksi kokonaisveroasteen nostaminen Ahvenanmaalla, joka ilman toimenpiteitä olisi seurauksena ehdotetusta sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusmallista, on neutraloitava. Tämä ehdotetaan toteutettavan vähennyksellä. Valtiovarainministeriön maakunnan hallitukselle jakaman tiedon mukaan vähennyksen toimimiseksi myös eläketulojen osalta vaaditaan Ahvenanmaan maakunnan kunnallisverolain (2011:119) 19 §:n mukaisen eläketulovähennyksen poistamista. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maakuntapäivien pitäisi säätää maakuntalaki, jolla estettäisiin ahvenanmaalaisten eläketulonsaajien verotuksen kiristyminen.

Täydentävän hallituksen esityksen (HE 71/2017 vp) mukaan ehdotetaan, että vähennys laskettaisiin verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavaa tuloa koskevien tuloverolain säännösten perusteella. Vähennys laskettaisiin tuloverolain 30 §:n mukaan lasketun kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella.

Ehdotuksessa 125 a §:n 2 momentiksi esitetään: ”Vähennys tehdään ennen ansiotulovähennystä.” Tämä lienee väärin ja sana ”ansiotulovähennys” pitäisi vaihtaa sanaan ”työtulovähennys”.

Vähennyksen vaikutuksena on se, että itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettu verohyvytys häviää, sillä se lasketaan maksuunpannun tulo- ja varallisuusveron perusteella. Itsehallintolain 69 §:n periaatteen mukaan itsehallintolain säännöksiä liittyen muun muassa maakunnan rahoittamiseen ei voida muuttaa tai kumota muutoin kuin eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Koska säännös verohyvytyksestä tulee käytännössä nollaantumaa vähennyksen myötä, on vaikutus sama kuin kumoamisella. Perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2017 vp) toteaa siksi, että asiasta on säädettävä asianmukaisella tavalla mahdollisimman nopeasti. Perustuslaillisista syistä perustuslakivaliokunta pitää välttämättömänä, että sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi

lausuman, jossa eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy nopeasti toimenpiteisiin verohyvitystä koskevan sääntelyn saattamiseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.

Siihen asti, kunnes verohyvitystä koskeva kysymys on ratkaistu itsehallintolaissa, täytyy maakunnan tulonmenetys korvata siinä tapauksessa, että asiaa ei saada ratkaistua kiireellisenä. Asiatyhteydessä on tärkeää huomioda, että verohyvitys tulee noin kahden vuoden viiveellä niin, että esim. vuoden 2021 verohyvitys maksetaan vuonna 2023.

Itsehallintolain 47 §:n mukaan tasoitusperusteen muuttamiseen vaaditaan maakuntapäivien suostumus. Mahdollisen tarkistamisen yhteydessä on tehtävä kokonaisarviointi, jossa kaikki tasoitusperusteeseen vaikuttavat tekijät – eli ei ainoastaan nyt tehtävä uudistus – on otettava huomioon.

Vähennyksen nimi ei ole optimaalinen, sillä se antaa vaikutelman, että kyseessä olisi verohelpotus Ahvenanmaalle. Siksi nimen tulisi paremmin vastata sitä, mistä on kysymys. Ehdotus kuvailevammaksi nimeksi voisi olla esim. ”verosopeutusvähennys”.

Arvonlisäverotus

130 a §:ssä säädetään kunnan oikeudesta saada palautuksena laskennallinen vero verottomana hankitusta terveyden- ja sairaanhoidosta sekä hoitoon liittyvistä palveluista ja tavaroista sekä verottomina hankituista sosiaalihuoltoon liittyvistä palveluista ja tavaroista. Koska Manner-Suomeen kuuluvan kunnan terveyden- ja sosiaalihuollon tehtävää siirtyisi maakunnalle, laskennallisen veron palautus ei olisi enää niiden osalta yleensä tarpeellinen. Manner-Suomeen kuuluvan kunnan tehtäväälaan kuuluisi edelleen varhaiskasvatuslaissa (36/1973) tarkoitettu päivähoito. Uudistuksesta ei aiheutuisi muutoksia terveyden- ja sosiaalihuollon alalla Ahvenanmaan maakunnassa. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että uudistuksen voimaantultua pääasiallisesti vain Ahvenanmaan maakunnalla ja maakuntaan kuuluvalla kunnalla olisi oikeus laskennallisen veron palautukseen mainituista verottomista hankinnoista. Maakunnan hallitus edellyttää, että veronpalautusjärjestelmä jatkuu nykyisenlaisena Ahvenanmaan maakunnalle ja Ahvenanmaan kunnille.

Muut verolainsäädännön muutokset uudistuksen yhteydessä

Kun invalidivähennys poistetaan valtionverotuksesta ja muutetaan tueksi, tämä aiheuttaa sen, että Ahvenanmaalla tuen maksaa maakunta.

Maakunnan hallitus toteaa, että verontilityslain 12 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtion osuus yhteisöverotuksesta lisääntyy kuntien kustannuksella. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan tämän tarkoituksena on siirtää varoja kunnilta uusiin maakuntiin. Se tarkoittaa sitä, että Ahvenanmaan kunnat menettävät verotuloja, vaikka kunnilta ei häviä tehtäviä. Yhteisöverotus on osaksi kunnallisvero, jota Ahvenanmaan verolainsäädäntö osittain sääntelee. Siksi myös Ahvenanmaan yhteisöverotuksen osalta vaaditaan sopimus maakunnan ja valtakunnan välillä, jos ahvenanmaalaiset yhteisöt eivät tule maksamaan korkeampaa yhteisöveroa kuin vastaavat valtakunnassa.

II. Hallituksen esitys HE 16/2018 vp

Maakunnan hallituksella itsessään ole näkemystä tavasta, jolla valtakunta päättää järjestää terveydenhuollon.

Monikanavarahoitus

Hallituksen esityksessä todetaan, että

”Monikanavarahoituksen yksinkertaistamiseksi sairaanhoitovakuutusta vastaava osuus kerättäisiin ehdotuksen mukaan osana valtionverotusta ja tämä osuus yhdistettäisiin maakunnille maksettavaan rahoitusosuuteen.

Yksityisen terveyden- ja sairaanhoidon käytöstä aiheutuneista kustannuksista ei enää maksettaisi korvausta sairaanhoitovakuutuksesta.

Työterveyshuoltoa, lääkehuoltoa, matkakustannuksia, kuntoutusta sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa on tarkasteltu selvityshenkilöiden raportissa erikseen.”

Lääkekorvaukset, matkakorvaukset ja yksityisen terveydenhuollon sairaanhoitokorvaukset, lääkäripalkkiot, hammaslääkäripalkkiot, tutkimuksen ja hoidon korvaukset sekä Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen kustannukset rahoitetaan nykypäivänä sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksesta. Esityksessä todetaan myös, että monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen on vielä valmistelussa ja että sairausvakuutuksen lakkauttamisen vaikutukset ja ajankohdat ovat tiedossa. Maakunnan hallitus haluaa tämän vuoksi toistaa **sen olevan erittäin tärkeää**, että valmistelu tapahtuu yhteistyössä maakunnan hallituksen kanssa.

Yleinen sairausvakuutus on luotu täydentävästi takaamaan perustuslain mukaiset oikeudet sosiaaliturvaan ja välttämättömään huolenpitoon 19 §:n mukaisesti. Perustuslaissa ilmaistun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaan sairaanhoitovakuutuksen korvauksia ei voida yksipuolisesti suunnata niin, että vain valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne otettaisiin huomioon. Valtakunnan ja Ahvenanmaan asukkaita ei saa asettaa eri asemaan eduskunnan lainsäädäntötoimenpiteellä, koska sairausvakuutusjärjestelmän tulee koskea samalla tavalla sekä Ahvenanmaata että valtakuntaa. Lähtökohtana tulee olla, että maakuntapäivien päättämän Ahvenanmaan järjestämistavan on voitava jatkaa valtakunnassa toteutettavista uudistuksista huolimatta, ja samanaikaisesti valtakunnan velvollisuutena on varmistaa, että sen lainsäädäntövallan nojalla luomat järjestelmät toimivat myös Ahvenanmaalla siten, että ahvenanmaalaisille taataan valtakunnan asukkaiden kanssa yhdenmukainen sosiaalivakuutussuoja.

Uudelleen määrittelyä tai muita muutoksia koskien sosiaalivakuutussuojan kattavuutta, valtakunnan toimivaltaa ja sosiaali- ja terveydenhuollon sisältöä, joka on Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntötoimivallassa, ei voida tehdä ilman itsehallintolain taloudellisen järjestelmän muuttamista siten, että saadaan lisärahoitusta kasvaneisiin sosiaali- ja terveydenhuoltokuluihin.

Väliaikainen oleskelu ja kiireellinen hoito

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään asiakkaan oikeudesta valita. Kyseisessä pykälässä todetaan aivan oikein, että valinnanvapaus ei koske Ahvenanmaan maakuntaa. Lakiehdotuksen niissä säännöksissä, jotka koskevat väliaikaisen palveluntuottajan ja tämän palveluyksikön valintaa 8 §:ssä sekä kiireellistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa 9 §:ssä, ei oteta huomioon väestön liikkuvuutta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä. Koska sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut järjestetään eri tavoin valtakunnassa ja Ahvenanmaalla ja koska asukkailla on eri oikeudet palveluihin esimerkiksi hammashoidossa, jää ahvenanmaalaisen väliaikainen oleskelu valtakunnassa sääntelemättä. Näin tapahtuu myös toisin päin, kun valtakunnan maakuntien asiakkaat väliaikaisesti oleskelevat maakunnassa. Sama koskee kiireellistä hoitoa.

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp seuraavaa: *”Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota Ahvenanmaan maakunnan sosiaalihuoltoon ja terveyden- ja sairaanhoitoon koskevan toimivallan kannalta valinnanvapauslakiehdotuksen 4 §:n sääntelyyn sekä mahdolliseen tarpeeseen valmistella Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitettu sopimusasetus valinnanvapauslakiehdotuksen 7 ja 8 §: ään liittyen.”*

Maakunnan hallitus katsoo, ettei ole selvitetty, kuka vastaa mistäkin maksuista millä tavalla ja millä perustein, kun kyseessä on väliaikainen oleskelu ja kiireellinen hoito. Itsehallintolain mukaista sopimusasetusta ei voi käyttää tämän sääntelyyn, koska kyseessä ei ole hallintotehtävien sääntely maakunnan viranomaisen (Ahvenanmaalla) ja valtakunnan viranomaisen välillä.

Näistä kysymyksistä ei vielä ole käyty varsinaista keskustelua. Tiedonvaihtoa on ollut kuitenkin alustavassa videokokouksessa toukokuussa. Maakunnan hallitus painottaa siksi yhteistyön painoarvoa asianosaisten ministeriöiden ja maakunnan hallituksen välillä näissä kysymyksissä.

III. Loppusanat ja yhteenveto

Viitaten edellä olevaan maakunnan hallitus toteaa yhteenvetona seuraavaa:

- Maakunnan hallitus katsoo, että itsehallintolakia pitää muuttaa kiireellisessä järjestyksessä koska lakipaketilla on laajat vaikutukset itsehallintojärjestelmän keskeisiin osiin kuten verohyvitykseen itsehallintolain 49 §:n mukaan. Verohyvitystä koskeva väliaikainen järjestely voi perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2017 vp) mukaan siten ainoastaan lyhytaikaisesti hyvittää verohyvityksen poistumaa.
- Ahvenanmaan maakunnan oikeus saada korvausta kahden vuoden viiveellä ko. verovuoden jälkeen maksettavasta verohyvityksestä varmistetaan siten, että se lankeaa ikään kuin tuloverolain 125a §:ää ei olisi otettu käyttöön siihen asti, että itsehallintolain 49 §:ää on muutettu, mikäli näin ei tapahdu ennen kuin maakuntauudistus astuu yllä olevalla tavalla voimaan tai verovuotena ennen kuin uudistettu itsehallintolaki astuu voimaan.
- Uusien hallinnollisten yksiköiden kutsuminen valtakunnassa ”maakunniksi” ja siitä johtuva sanasto tulevat johtamaan epäselvyyksiin ja käsitesekaannuksiin suhteessa autonomiseen Ahvenanmaan maakuntaan. Erityisesti sanoja ”maakuntalaki” ja ”maakuntavähennys” pitää välttää valtakunnan lainsäädännössä.
- Maakunnan hallitus katsoo, että lainsäädäntöpakettiin kuuluvat verokysymykset pitäisi ensisijaisesti ratkaista siten, että maakunta ottaa verotustoimivallan hoitaakseen. Koska valtakunta ei vaikuta kannattavan tätä, pitää valtionverotusta muokata siten, että Ahvenanmaan erityisolosuhteet otetaan huomioon esim. ehdotetun vähennyksen kautta, jota sopivasti voitaisiin kutsua ”verosopeutusvähennykseksi”.
- Tasoitusperusteen muuttaminen itsehallintolain 47 §:n mukaan voidaan ainoastaan tehdä huomioden kaikki sen määrään vaikuttavat tekijät.
- Arvonlisäveron palautusjärjestelmä tulee säilyttää muuttamattomana Ahvenanmaan maakunnan osalta, samoin kunnat ja kuntayhtymät maakunnassa valtakunnassa tehtävistä muutoksista huolimatta.
- Valtakunnan ja Ahvenanmaan välille tarvitaan sopimus koskien yhteisöverotusta Ahvenanmaalla siten, että valtakunnassa suunniteltujen toimenpiteiden vaikutukset voidaan neutralisoida maakunnan kunnille.
- Toimivaltajaon monimutkaisuuden vuoksi monikanavarahoituksen jatkettavan valmistelun ja Kansaneläkelaitoksen tehtävien muuttamisen pitää tapahtua läheisessä yhteistyössä maakunnan hallituksen kanssa ongelmien välttämiseksi myöhemmässä vaiheessa.
- Valinnanvapauslain 8 §:n ja 9 §:n johdosta on tarpeen valmistella sitä, kuinka tilapäistä hoitoa ja kiireellistä hoitoa voidaan säännellä väestön liikkeessa Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä.

Lopuksi maakunnan hallitus haluaa vielä kerran painottaa sen tarpeellisuutta, että valtakunta erityisen selvityshenkilön avulla tai muulla vastaavalla tavalla ottaa kootusti otteen ajankohtaisten uudistusten vaikutuksista itsehallinnolle ja siitä, kuinka ne suhtautuvat itsehallintolakiin ja perustuslakiin sekä valtion Ahvenanmaan sopimuksen velvollisuuksiin.

Valtakunnan uudistuksilla, niin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksella kuin maakuntauudistuksella sekä tulevalla uudistuksella koskien monikanavarahoitusta, tulee olemaan muita vaikutuksia Ahvenanmaalla, sillä säännöstö on erilainen ja on tärkeää, että seuraukset ovat kaikille etukäteen selvillä ennen kuin epätoivottuja vaikutuksia ilmenee. Vaikutuksia, joita ei mahdollisesti voida yksinkertaisesti ratkaista tavallisella lailla vaan jotka ehkä vaativat itsehallintolain muuttamista.

Maaneuvos

Katrin Sjögren

Varamaaneuvos

Camilla Gunell

TIEDOKSI: Ahvenanmaan maakuntapäivät, Itsehallintopoliittinen lautakunta

Oikeusministeriö
Valtiovarainministeriö
Kansanedustaja Mats Löfström

Liitteet:

1. Lausunto perustuslakivaliokunnalle 18. huhtikuuta 2017
2. Lausunto perustuslakivaliokunnalle 14. kesäkuuta 2017
3. Lausunto eduskunnan verojaostolle 17. huhtikuuta 2018

Suomen eduskunta
Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Hänvisning

Kontaktperson
Dan E Eriksson/Niclas Slotte

Asia

**Maakunnan hallituksen lausunto hallituksen esityksestä
HE 15/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja
terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi
lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen
itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen
ilmoituksen antamiseksi**

Yleistä

Maakunnan hallitus toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeva ehdotus koskee sellaista lainsäädäntöalaa, jossa itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta. *Ahvenanmaalla pätee* maakunnan oma lainsäädäntö ajankohtaisten lainsäädäntöalojen rahoittamisesta ja järjestämisvastuusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva uudistus ei itsessään näin ollen koske Ahvenanmaata. Siitä huolimatta uudistuspaketti, etenkin valittu rahoitusratkaisu, vaikuttaa laajasti itsehallintojärjestelmän keskeisiin osiin ja edellyttää siten itsehallintolain muuttamista.

Maakunnan hallitus toteaa, että *lakipakettia koskeva vuoropuhelu maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välillä on ollut erittäin puutteellista*. Tämä on merkittävää, sillä Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 28 §:n 2 momentin mukaan maakunnalle erityisen tärkeästä valtakunnan laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä. Yllättävää on etenkin se, että usea lakiehdotus lisäksi edellyttää maakuntapäivien suostumusta. Tavallisessa tapauksessa hallitukset kävisivät vuoropuhelua, kunnes päästään yhteisymmärrykseen. Vasta sen jälkeen maakuntapäivien suostumusta edellyttänyt lakiehdotus annettaisiin eduskunnalle.

Monet uudistuspaketin kautta uusille maakunnille siirrettävät tehtäväalueet kuuluvat itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan tai ovat oikeudenaloja, jotka Ahvenanmaan maakunta ja valtakunta itsehallintolain mukaan jakavat. Niistä mainittakoon itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan pelastustoimi, 18 §:n 15 kohdan maatalous ja 18 §:n 16 kohdan kalastuskysymykset. Siltä osin kuin nämä kysymykset koskevat maakunnan ja valtakunnan jakamia oikeudenaloja

ja tietyn hallintotoimivallan on katsottu kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan, niitä tullaan sääntelemään tulevassa täydentävässä esityksessä.

Maakunnan hallitus katsoo, että esityksen lakiehdotukset tulevat johtamaan käsitesekaannukseen, mitä tulee Ahvenanmaan maakunnan asemaan suhteessa valtakunnassa muodostettaviin maakuntiin (katso esim. muotoilut tuloverolain 3, 10 ja 21 §:ssä ja muussa verolainsäädännössä). On selvennettävä, että Ahvenanmaan maakunta ei ole sellainen maakunta, joka nyt muodostuu lakipaketin myötä. Maakunnan hallitus katsoo, että kaikki ne kohdat, joissa tarkoitetaan Ahvenanmaan maakuntaa, on nimenomaisesti mainittava lainsäädännössä. Sen lisäksi on tärkeää, että käsite ”maakuntalaki” pidätetään ahvenanmaalaiselle itsehallinnolle niin, että käsite jatkossakin tarkoittaa ainoastaan lakia, joka on maakuntapäivien hyväksymä. Käsitesekaannuksen seurauksena aiheutuva vaikeuksien riski on olennainen, sillä uudet maakunnat eivät käsittele ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä kysymyksiä vaan myös muita asioita, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Siksi on erittäin tärkeää, että uuden lainsäädännön käsitteet ovat sellaisia, että ero uusien maakuntien ja kansainvälisesti vahvasti ankkuroidun ahvenanmaalaisen autonomian ja sen perustuslaillisen aseman välillä on selvä.

Maakunnan hallitus toteaa, että lakipaketti on erittäin laaja ja että maakunnan hallitus ei ole osallistunut valmisteluun. Siksi ei ole mahdollista analysoida lakipakettia kokonaisuudessaan ja tyhjentävästi arvioida kaikkien ehdotusten vaikutusta maakunnan ja valtakunnan väliseen suhteeseen. Maakunnan hallitus edellyttää siksi valmiutta korjata valmistelussa syntyneitä virheitä tai säännöksiä, jotka eivät muuten osoittaudu tarkoituksenmukaisiksi.

Tasotusperusteen muutosta koskeva laki

Maakunnan hallitus *ei voi hyväksyä* sitä, että Suomen hallitus ehdottaa tasotusperusteen muutosta käymättä vuoropuhelua tasotusperusteen mitoituksista ja pääsemättä yhteisymmärrykseen maakunnan hallituksen kanssa. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasotusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Näin ollen eduskunta ei yksin tee päätöstä asiassa. Tässä yhteydessä voi myös todeta, että valtiovarainministeriö on tehnyt merkittäviä virhelaskelmia yrittäessään laskea uutta tasoa.

Itsehallintolain 47 §:n säännöksissä mainitaan, milloin tasotusperustetta voi muuttaa muulla tavoin kuin muuttamalla itsehallintolakia. Itsehallintolain 47 §:n 4 momentti sääntelee tilannetta, jossa tasotusperustetta on alennettava. Itsehallintolain 47 §:n 4 momentin kriteerit eivät kata ajankohtaisen uudistuksen mukanaantuomaa tilannetta. Itsehallintolain 47 §:n 2-4 momentin säännöksiä ei tosin ole aiemmin sovellettu, joten ohjeistusta aiemmasta käytännöstä ei ole saatavilla. Riippumatta siitä, miten mainittuja momenteja tulkitaan kokonaisuutena, muutokset edellyttävät sopimusta maakunnan ja valtakunnan välillä, sillä itsehallintolain 47 §:n 5 momentti edellyttää niin eduskunnan kuin maakuntapäivien myötävaikutusta.

Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan ei ole mahdollista hyväksyä ratkaisua, jossa maakuntapäivät myötävaikuttaa tasotusperusteen pysyvään alentamiseen tietämättä, että myöhempi korotus, jos sellainen objektiivisesti tarkasteltuna olisi perusteltu, tosiasiallisesti tehdään ja tavalla, joka myös ottaa huomioon maakunnan tasotusperustetta koskevia näkökohtia. Kaiken kaikkiaan tämä tarkoittaa sitä, että maakunnan hallitus ei ajankohtaisen esityksen perusteella voi suositella, että maakuntapäivät antaa suostumuksensa tasotusperusteen muuttamiselle.

Tällä hetkellä maakunnan hallitus ja valtiovarainministeriö neuvottelevat päästäkseen sopimukseen, joka on juridisesti mahdollinen ja molempien osapuolten hyväksyttävissä. Maakunta vaatii, että sellainen sopimus käsittelee tasoituksen, verohyvityksen ja yhteisöveron valtion osan korotuksen vaikutuksia. Sen lisäksi on huomioitava niin pääministerin kuin Ahvenanmaa-ministerin syksyllä 2016 antama tahdonilmaus tasoituksen korottamisesta. Maakunnan hallituksen esittämät perustelut tasoitusperusteen korottamiselle ovat, uudistuksesta riippumatta, yhtäpitävät itsehallintolain 47 §:n 3 momentin 2 kohdan kriteerien kanssa.

Maakunnan hallitus on vakuuttunut siitä, että lainsäädäntövallan siirtäminen valtion ansiotuloverojen osalta on vaihtoehto, joka voi neutralisoida sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset Ahvenanmaalla tavalla, joka on yhtäpitävä niin itsehallintolain kuin perustuslain kanssa, ja samalla mahdollistaa sote- ja maakuntauudistuksen toteutuksen valtakunnassa. Näin etenkin sen takia, että maakuntapäivät suurella todennäköisyydellä ei tule antamaan suostumustaan tasoitusperusteen muuttamiselle.

Maakunnan hallitus pyytää eduskuntaa hylkäämään tasoitusperusteen muutosta koskevan lakiehdotuksen ja kehottaa hallitusta yhdessä maakunnan hallituksen kanssa saamaan aikaan ratkaisun, joka kunnioittaa Ahvenanmaan perustuslaillista, taloudellista ja hallinnollista vaikutusta, ja sen jälkeen tarpeen mukaan palaamaan asiaan eduskunnassa.

Ehdotus tuloverolain 125 a §:ksi (Ahvenanmaan maakuntavähennys)

Maakunnan hallitukselle annettiin tammikuun lopussa 2017 sähköpostitse ehdotus vähennykseksi, kun maakunnan hallitus voimakkaasti oli muistuttanut valtionverotuksen korotuksen vaikutuksista itsehallintojärjestelmään, jos korotus toteutettaisiin Ahvenanmaalla samalla tavalla kuin muualla maassa. Valtionverotuksen korotus Ahvenanmaalla vastaavalla tavalla kuin muualla Suomessa olisi ollut ristiriidassa niin perustuslain kuin itsehallintolain sekä Suomen ja Ruotsin välillä solmitun Ahvenanmaan sopimuksen kanssa, ottaen huomioon muun muassa tarpeen neutralisoida kokonaisveropainetta Ahvenanmaalla.

Valtiovarainministeriön antaman tiedon mukaan vähennys toimisi samalla tavalla eläketulojen osalta vain, jos kunnallisverotuksen eläketulovähennystä ei sovelleta Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan nojalla kunnallisverotusta koskeva lainsäädäntövalta on Ahvenanmaan maakunnalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maakuntapäivien pitäisi säätää maakuntalaki, jolla estettäisiin ahvenanmaalaisten eläketulonsaajien verotuksen kiristyminen.

Vähennyksen rakenne, kun se mitoitetaan ahvenanmaalaisen kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella, tarkoittaa maakunnan hallituksen käsityksen mukaan sitä, että vähennyksen vaikutukset valtionverotuksessa automaattisesti ovat sellaiset, jotka toimivat vastoin maakunnan veropolitiikkaa kunnallisverotuksen puitteissa. Tämä on ristiriidassa itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan kanssa, jonka mukaan kunnallisverotus kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Kuten aiemmin on mainittukin, lainsäädäntövallan siirtäminen valtion ansiotuloverojen osalta ratkaisisi tämän problematiikan.

Vähennyksen toinen vaikutus on se, että itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettu verohyvitys häviää, sillä se lasketaan maksuunpannun tulo- ja varallisuusveron perusteella.

Itsehallintolain 69 §:n periaatteen mukaan itsehallintolain säännöksiä liittyen muun muassa maakunnan rahoittamiseen ei voida muuttaa tai kumota muutoin kuin eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätösin. Koska säännös verohyvityksestä tulee käytännössä nollaantumaa vähennyksen myötä, on vaikutus sama kuin kumoamisella. Se tarkoittaa sitä, että itsehallintolakia on muutettava niin, että vähennys huomioidaan verohyvityksen osalta 49 §:ssä, sekä tavalla, joka mahdollistaa kajoamisen maakunnan toimivaltaan kunnallisverotuksen osalta. Tämä edellyttää perustuslain 75 §:n 1 momentin ja 120 §:n sekä itsehallintolain 69 §:n mukaan perustuslain säätämisyjärjestystä eduskunnassa maakuntapäivien suostumuksella. Näin ollen maakuntapäivien myötävaikutusta vaaditaan näiltäkin osin.

Verovähennys ja verohyvityksen muuttaminen edellyttävät perustuslain säätämisyjärjestystä maakuntapäivien suostumuksella ja itsehallintolain muuttamista.

Muut verolainsäädännön muutokset uudistuksen yhteydessä

Maakunnan hallitus toteaa, että verontilityslain 12 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtion osuus yhteisöverotuksesta lisääntyy kuntien kustannuksella. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan tämän tarkoituksena on siirtää varoja kunnilta uusiin maakuntiin. Se tarkoittaa sitä, että Ahvenanmaan kunnat menettävät verotuloja, vaikka kunnilta ei häviä tehtäviä. Yhteisöverotus on osaksi kunnallisvero, jota ahvenanmaalainen verolainsäädäntö osittain sääntelee. Siksi myös Ahvenanmaan yhteisöverotuksen osalta vaaditaan sopimus maakunnan ja valtakunnan välillä, jos ahvenanmaalaiset yhteisöt eivät tule maksamaan korkeampaa yhteisöveroa kuin vastaavat valtakunnassa. Kun valtakunta esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän säätämisen yhteydessä samassa tahdissa on säätänyt yhteisöverotuksen jakautumisesta, on valtionosuus ajan mittaan kasvanut. Nyt tapahtuva kasvu on merkittävä, ja voidaankin kyseenalaistaa, onko kasvu mahdollinen, kun huomioidaan toimivallanjako itsehallintolaissa ja se tosiasia, että uudistuksen tulee olla neutraali veronmaksajille ja siten myös yhteisöille.

Yhteisöverotukseen kajoamista voi kyseenalaistaa ottaen huomioon maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallanjako itsehallintolaissa ja kyseessä olevien yhteisöjen veroneutraalius.

Lisää eräistä yksittäisistä säännöksistä

Ehdotuksen sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaksi laiksi 2 §:n 2 momentissa todetaan, että tätä lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa lukuun ottamatta lain 5 luvun säännöksiä koulutuskorvauksista.

Suomen perustuslain (SSK 731/1999) 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Yksilön oikeuteen perustuvasta vapaudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa johtuen syntyy tilanteita, joissa valtakunnassa oleskelevat ahvenanmaalaiset ja valtakunnasta Ahvenanmaalla oleskelevat tarvitsevat sosiaalihuoltoa tai terveyden- ja sairaanhoitoa. Näihin tilanteisiin ei ole sovellettavissa

maakuntien välisten kustannusten korvaamista koskeva 37 § ilman erityistä sääntelyä. Asiaa on tarve säännellä.

Maakunnan hallitus pyytää valiokuntaa kehottamaan hallitusta selvittämään ja sopimaan yhdessä maakunnan hallituksen kanssa tarvittavista kirjauksista toisaalta valtakunnan lainsäädäntöön ja toisaalta Ahvenanmaan lainsäädäntöön, jotta oikeus terveyden- ja sairaanhoitoon turvattaisiin kaikille maassa asuville.

Sote- ja maakuntauudistuksen muista osista

Tuleva valinnanvapausuudistus sekä monikanavarahoituksen muutos ovat maakunnan hallituksen käsityksen mukaan tärkeitä osia uudistuskokonaisuudesta, josta nyt eduskunnan käsittelyssä oleva lakipaketti on ensimmäinen osa. Maakunnan hallitus haluaa jo nyt nostaa esiin kysymykset, jotka maakunnan hallituksen mukaan ajankohtaistuvat jälkimmäisten osien myötä.

Sosiaalivakuutusjärjestelmä siihen kuuluvine etuisuuksineen kuuluu uudistuksesta riippumatta valtakunnan toimivaltaan itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti. Itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan terveyden- ja sairaanhoito 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tämä merkitsee mm., että terveyden- ja sairaanhoidon järjestäminen Ahvenanmaalla kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan. Julkinen terveyden- ja sairaanhoito on terveyden- ja sairaanhoidosta annetun maakuntalain (ÅFS 2011:114) mukaan järjestetty Ålands hälso- och sjukvård -nimisen viranomaisen alaisuuteen.

Itsehallintolain 18 §:n 3 kohdan mukaan sosiaalihuolto ja sosiaaliturvaetuudet, joiden ei ole katsottu olevan osa sosiaaliturvajärjestelmää, kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Kunnat tarjoavat sosiaalihuoltoa Ahvenanmaalla voimassa olevan maakuntalainsäädännön mukaisesti.

Lähtökohtana täytyy olla, että maakuntapäivien Ahvenanmaalla päättämän järjestämistavan tulee voida jatkaa riippumatta uudistusten toteuttamisesta valtakunnassa, samalla kun valtakunnan velvollisuutena on varmistaa, että valtakunnan lainsäädäntövaltansa perusteella luomat järjestelmät toimivat myös Ahvenanmaalla siten, että ahvenanmaalaisille taataan sama sosiaaliturvan suoma suoja, joka tarjotaan valtakunnassa asuville.

Tämän vuoksi olisi tärkeää, että uudistuksen nämä osat valmistellaan yhdessä maakunnan hallituksen kanssa riippumattoman selvitysmiehen toimesta sen varmistamiseksi, että *valtakunnassa tehtävät uudistukset* voidaan toteuttaa sekä perustuslain että itsehallintolain säännökset huomioon ottaen.

Maakunnan hallitus pyytää valiokuntaa kehottamaan hallitusta käynnistämään yhteisen valmistelun maakunnan hallituksen kanssa riippumattoman selvitysmiehen johdolla sen varmistamiseksi, että valinnanvapausuudistus ja monikanavarahoituksen uudistaminen voidaan toteuttaa sekä perustuslain että itsehallintolain säännökset huomioon ottaen.

Johtopäätökset

1. Se, mitä hallitus ehdottaa edellyttää maakunnan hallituksen käsityksen mukaan itsehallintolain muuttamista. Maakunnan hallitus toteaa puolestaan, että tapana ratkaista uusien valtakunnan maakuntien rahoitus suhteessa perustuslakiin ja itsehallintolakiin olisi lainsäädäntövallan siirtäminen valtion ansiotuloverotuksen osalta Ahvenanmaan maakunnalle. Käytännössä tämä merkitsee, että itsehallintolain 18 §:n 5 kohtaa täydennetään ansiotuloverotuksella ja että valtion tulot tuloverotuksesta jätetään huomioon ottamatta itsehallintolain 46 §:ssä. Tällä **ratkaistaan pitkällä tähtäyksellä ongelmat, joita maakuntavähennyksestä ja tasoitusperusteen muutoksesta aiheutuu.**
2. **Riippumaton selvitysmies** tulee asettaa välittömästi avustamaan työssä muiden ongelmien ratkaisemiseksi.

M a a n e u v o s

Katrín Sjögren

Varamaaneeuvos

Camilla Gunell

Tiedoksi:

Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka, jaakko.jonkka@okv.fiAhvenanmaan asioiden ministeri Anne Berner, riitta.makaela@lvm.fiValtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki, martti.hetemaki@vm.fiLainsäädäntöneuvos Janina Groop Bondestam, janina.groop-bondestam@om.fi

Suomen eduskunta
Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Hänvisning

Kontaktperson

Asia

Hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta

Yleistä

Maakunnan hallitus antaa lausuntonsa hallituksen esitykseen HE 71/2017 vp liittyen.

Siitä asti, kun alkuperäinen esitys (HE 15/2017 vp) jätettiin eduskunnalle kevättalvella, maakunnan hallitus ja valtiovarainministeriö ovat käyneet tiiviitä neuvotteluja. Kyseiset neuvottelut johtivat yhteiseen ratkaisuehdotukseen, joka myös sisälsi ehdotuksen menettelystä verohyvityksen osalta. Osapuolet olivat yhtä mieltä siitä, että ratkaisu sisällytettäisiin täydentävään esitykseen yhteisenä ratkaisuna sillä ehdolla, että Ahvenanmaan valtuuskunta katsoisi ratkaisumallin olevan yhtäpitävä itsehallintolain kanssa. Ahvenanmaan valtuuskunnan päätös tuli 2.6., ja siitä kävi ilmi, että valtuuskunta ei pidä ratkaisumallia kokonaisuudessaan yhtäpitävänä itsehallintolain kanssa. Näin ollen maakunnan hallitus ei voi kannattaa hallituksen nyt ehdottamaa ratkaisua.

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön Ahvenanmaan maakuntavähennys, jonka tarkoituksena on estää Ahvenanmaan maakunnassa asuvien verovelvollisten ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntaudistuksen johdosta, jolloin kunnallisveron tasoa ei olisi tarvetta muuttaa Ahvenanmaalla. Myös verontilityslain 12 §:n yhteisöveron jako-osuudet muuttuvat uudistuksen yhteydessä, mikä vaikuttaa Ahvenanmaan kuntien verotuloihin. Ehdotuksen mukaan vähennys laskettaisiin valtakunnan kunnallisverotuksen säännösten perusteella.

Koska vähennys ei vaikuta maakunnan kunnallisverotukseen, ehdotus kuuluu sellaisenaan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Vähennyksen vaikutukset verohyvitykseen ovat kuitenkin sellaisia, että vähennyksen käyttöönotto olisi ristiriidassa itsehallintolain 69 §:n kanssa.

Esityksestä käy ilmi, että verohyvityksen määrä uudistuksen yhteydessä käytännössä nollautuisi, koska Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vuoksi valtion verotus olisi jatkossa Ahvenanmaalla huomattavasti kevyempää kuin valtakunnassa. Itsehallintojärjestelmän rahoitussäännökset on laadittu tiettyjen itsestään selvien perusedellytysten perusteella (ilmeiset kriteerit). Yksi näistä on se, että valtion tulo- ja varallisuusverotus on sama Ahvenanmaalla ja muualla Suomessa. Jos tästä poiketaan, rahoitusjärjestelmän toiminnot on turvattava itsehallintolakia mukauttamalla. Sellaisten mukautusten tekemättä jättäminen vastaa itsehallintolain 49 §:n kumoamista, mikä maakunnan hallituksen mukaan on ristiriidassa itsehallintolain 69 §:n kanssa. Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnosta käy selvästi ilmi, että itsehallinnon rahoitusjärjestelmän muutokset on tehtävä itsehallintolain 69 §:n mukaisesti.

Maakunnan hallituksen ja valtiovarainministeriön välisissä neuvotteluissa tarkoituksena on ollut säännellä yhteisöverotuksen muutosta tasoituksen kautta, jolloin maakunta vuorostaan voi hyvittää Ahvenanmaan kuntia. Hallituksen ehdotus on yhtäpitävä tämän kanssa.

Esityksessä esitetään seuraavaa: ”... maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva uudistus pyritään toteuttamaan Ahvenanmaan aseman kannalta neutraalisti...” Maakunnan hallituksen mielestä kyseiset aiheet eivät toteudu ajankohtaisessa ehdotuksessa, kun otetaan huomioon vaikutukset verohyvitykseen ja Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto.

Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto

Ahvenanmaan valtuuskunta antoi 2.6. lausuntonsa liittyen ehdotukseen täydentäväksi esitykseksi. Ahvenanmaan valtuuskunnalla on erityinen rooli itsehallintojärjestelmässä, ja se antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä maakunnan hallitukselle ja tuomioistuimille itsehallintolain tulkitsemisessa.

Lausunnosta käy muun muassa ilmi seuraavaa: ”Ahvenanmaan valtuuskunta vahvistaa verohyvityksen itsehallintolain 49 §:n mukaisesti. Kyseisen pykälän mukaan verohyvitys lasketaan Ahvenanmaalla ja valtakunnassa maksuunpantujen tulo- ja varallisuusverojen välisen suhteen perusteella. Yllämainitusta esityksestä käy ilmi, miten Ahvenanmaan valtuuskunta on käsittänyt ja soveltanut käsitettä tulo- ja varallisuusvero. Tätä sovellustapaa, jota ei valtiovarainministeriö eikä Ahvenanmaan maakuntahallitus/ maakunnan hallitus ole kyseenalaistanut, on noudatettu siitä saakka, kun ensimmäinen verohyvitys vahvistettiin voimassa olevan itsehallintolain mukaisesti. Sekä sanamuoto 49 §:ssä että pykälän perustelut edellyttävät, että verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero maakunnassa ja vastaavasti valtakunnassa huomioidaan kokonaisuudessaan verohyvitystä määrätessä.

Ahvenanmaan valtuuskunnan käsityksen mukaan nykyinen sanamuoto itsehallintolain 49 §:ssä ei mahdollista ehdotettua tapaa, jossa huomioitaisiin ainoastaan maksuun pantujen ansiotuloverojen suhteellinen osuus, joka vastaa valtion veroja ennen sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistusta, vaan maksuun pannut valtion verot on huomioitava kokonaisuudessaan. Lakisääteiset vähennykset tehtäisiin viran puolesta ennen verojen maksuun panoa. Valtiovarainministeriön ehdottama malli, jossa sitä osaa valtakunnan tulevaisuuden tuloverosta, joka sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen myötä nousisi, ei verohyvitystä laskettaessa huomioitaisi maassa maksuun pantuna tuloverona, ei ole yhteensopiva itsehallintolain 49 §:n kanssa, joka määrittää miten verohyvitys voidaan ja tulee laskea maksuunpantujen verojen perusteella, minkä jälkeen Ahvenanmaan valtuuskunta vahvistaa verohyvityksen.”

Ahvenanmaan valtuuskunnan päätelmien mukaan Ahvenanmaan ja valtakunnan väliseen rahoitusjärjestelmään voi tehdä muutoksia vain muuttamalla itsehallintolakia sen 69 §:n edellyttämällä tavalla, sikäli kuin muuta menettelytapaa ei mainita itsehallintolaissa.

Valtuuskunta, joka lausunnossaan on yksinomaan tarkastellut ehdotuksen vaikutuksia verohyvitykseen, lausuu, että ei ole estettä sille, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään kuinka suuri verohyvitys olisi, jos hyvitystä laskettaessa ei huomioitaisi sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta

johtuvaa tuloveron nousua.

Maakunnan hallituksen päätelmät

A. Ansiotuloverotuksen siirtäminen

Maakunnan hallituksen ja valtiovarainministeriön välisissä neuvotteluissa maakunnan hallitus on ensisijaisesti todennut, että sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen vaikutukset Ahvenanmaahan voidaan luontevimmin neutralisoida, jos lainsäädäntövalta ansiotuloverotuksen osalta siirretään maakuntapäiville.

Maakunnan hallitus toteaa siten jälleen, että tarkoituksenmukaisin vaihtoehto on ansiotuloverotuksen lainsäädäntövallan siirtäminen maakunnalle.

B. Verohyvitys

Maakunnan hallitus on samaa mieltä Ahvenanmaan valtuuskunnan kanssa siitä, että ainoa oikea tapa säännellä sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen vaikutuksia itsehallintojärjestelmään on muuttaa itsehallintolakia. Maakunnan hallitus on yhdessä valtiovarainministeriön kanssa yrittänyt löytää muita ratkaisuja onnistumatta siinä. Muutos itsehallintolaissa tarkoittaisi sitä, että verohyvitystä koskeva säännös ottaisi vähennyksen vaikutukset huomioon. Maakunnan hallitus on esittänyt valtiovarainministeriölle, että tästä on jätettävä esitys eduskunnalle, nyt teknisenä muutoksena, joka voidaan käsitellä Suomen perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisesti.

Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa, kuten aiemmin mainittu, että Ahvenanmaan ja valtakunnan väliseen rahoitusjärjestelmään voi tehdä

muutoksia vain muuttamalla itsehallintolakia sen 69 §:n edellyttämällä tavalla. Itsehallintolain 69 §:n 1 momentissa todetaan näin: Tätä lakia ei voida muuttaa tai kumota muuten kuin eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin, tästä laista ei voida myöskään poiketa millään muulla tavoin.

4 (4)

Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.”

Syntynyt tilanne on niin poikkeuksellinen, että on oltava mahdollista tehdä puhtaasti tekninen muutos, joka palauttaa itsehallintolain 49 §:n verohyvityksen vaikutuksen. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan itsehallintolain 69 §:n vastaavuus perustuslain 75 §:n kanssa edellyttää tätä.

C. Tasoitusperuste

Maakunnan hallitus toteaa, että hallitustasolla käytävien neuvottelujen jälkeen eduskunnan ja maakuntapäivien on itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan päätettävä tasoitusperusteen muuttamisesta. Tasoitusperusteen muuttamiseksi vaaditaan, että molemmat parlamentit hyväksyvät muutoksen ja siten ehdotetun tason.

Siinä tapauksessa, että poliittista tahtoa ei ole itsehallintolain muuttamiseen, luonnollisena ratkaisuna maakunnan rahoituksen varmistamiseksi on, että itsehallintolaissa todettu 0,45 %:n tasoitusperuste säilyy entisellään, kunnes hyväksyttävä kokonaisratkaisu on saatu aikaan. Näin tasoituksen korotus takaa myös kompensaation verohyvityksen poisjäännistä, jonka Ahvenanmaan valtuuskunta laskee.

Maakunnan hallituksen tarkoituksena on siinä tapauksessa maksaa takaisin sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta aiheutuvan tasoituksen korotuksen ja sen summan välinen erotus, joka tasoituksen tulisi tuoda ilman uudistusta. Laskennassa tulee ottaa huomioon Ahvenanmaan valtuuskunnan laskema fiktiivinen verohyvitys, yhteisöverotuksen muutos sekä maakunnan hallituksen pyytämä 15 miljoonan euron korotus.

Maaneuvos

Katrin Sjögren

Varamaaneuvos

Camilla Gunell

TIEDOKSI:

Ahvenanmaan maakuntapäivät, Itsehallintopoliittinen lautakunta
Oikeusministeriö, Janina Groop-Bondestam
Valtiovarainministeriö

Suomen eduskunta

Verojaosto

sara.kuitunen@eduskunta.fiViite
Lausuntopyyntö

Yhteyshenkilö

Asia
Hallituksen esitykset HE 15/2017 vp,
HE 57/2017 vp
HE 71/2017 vp,
HE 15/2018 vp
ja HE 16/2018
vp.**Yleistä sote- ja maakuntauudistuksen suhteesta Ahvenanmaahan**

Maakunnan hallitus toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta sekä maakuntien perustamista koskeva ehdotus koskee sellaista lainsäädäntöalaa, jossa itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta. Ahvenanmaalla pätee maakunnan oma lainsäädäntö ajankohtaisten lainsäädäntöalojen rahoittamisesta ja järjestämistä koskeva uudistus ei itsessään näin ollen koske Ahvenanmaata. Siitä huolimatta uudistuspaketti, etenkin valittu rahoitusratkaisu, vaikuttaa laajasti itsehallintojärjestelmän keskeisiin osiin ja edellyttää siten itsehallintolain muuttamista.

Viitaten esitykseen (HE 71/2017 vp) hallituksen esityksen täydentämisestä (HE 15/2017 vp) ja Ahvenanmaan valtuuskunnan lausuntoon 2.6.2017 maakunnan hallitus antaa lausuntonsa koskien maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä (alla sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus) käsittelevää uudistusta.

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön Ahvenanmaan maakuntavähennys, jonka tarkoituksena on estää Ahvenanmaan maakunnassa asuvien verovelvollisten ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksen johdosta, jolloin kunnallisveron tasoa ei olisi tarvetta muuttaa Ahvenanmaalla. Myös verontilityslain 12 §:n yhteisöveron jako-osuudet muuttuvat uudistuksen yhteydessä. Valtionosuuden kasvaessa maakuntapäivien täytyy säätää laki pienemmästä osuudesta Ahvenanmaan kunnille, jos veroasteen taso säilyy.

Jotta tämä ei vaikuttaisi kielteisesti Ahvenanmaan kuntiin, edellytyksenä on, että kunnat saavat hyvitystä maakunnan hallitukselta maakuntaosuuksien kautta. Tämä hyvitys on puolestaan hyvitetävä Ahvenanmaan maakunnalle.

Ehdotus tuloverolain 125 a §:ksi (Ahvenanmaan maakuntavähennys)

Valtionverotuksen korotus Ahvenanmaalla vastaavalla tavalla kuin muualla Suomessa olisi ollut ristiriidassa niin perustuslain kuin itsehallintolain sekä Suomen ja Ruotsin välillä solmitun Ahvenanmaan sopimuksen kanssa, ottaen huomioon muun muassa tarpeen neutralisoida kokonaisveropainetta Ahvenanmaalla niin, ettei se nouse uudistuksen seurauksena. Valtiovarainministeriön antaman tiedon mukaan vähennys toimisi samalla tavalla eläketulojen osalta vain, jos kunnallisverotuksen eläketulovähennystä ei sovelleta Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan nojalla kunnallisverotusta koskeva lainsäädäntövalta on Ahvenanmaan maakunnalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että maakuntapäivien pitäisi säätää maakuntalaki, jolla estettäisiin ahvenanmaalaisten eläketulonsaajien verotuksen kiristyminen.

Täydentävän hallituksen esityksen (HE 71/2017 vp) mukaan ehdotetaan, että vähennys laskettaisiin verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavaa tuloa koskevien tuloverolain säännösten perusteella. Vähennys laskettaisiin tuloverolain 30 §:n mukaan lasketun kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella.

Ehdotuksessa 125 a §:n 2 momentiksi esitetään: ”Vähennys tehdään ennen ansiotulovähennystä.” Tämä lienee väärin ja sana ”ansiotulovähennys” pitäisi vaihtaa sanoon ”työtulovähennys”.

Vähennyksen vaikutuksena on se, että itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettu verohyvitys häviää, sillä se lasketaan maksuunpannun tulo- ja varallisuusveron perusteella. Itsehallintolain 69 §:n periaatteen mukaan itsehallintolain säännöksiä liittyen muun muassa maakunnan rahoittamiseen ei voida muuttaa tai kumota muutoin kuin eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätösin. Koska säännös verohyvityksestä tulee käytännössä nollaantumaan vähennyksen myötä, on vaikutus sama kuin kumoamisella. Perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2017 vp) toteaa siksi, että asiasta on säädettävä asianmukaisella tavalla niin nopeasti kuin mahdollista. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt valtiosääntöoikeudellista syistä välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa ”eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimenpiteisiin veronhyvitystä koskevan sääntelyn saattamiseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.”

Vähennyksen nimi ei ole optimaalinen, sillä se antaa vaikutelman, että kyseessä olisi verohelpotus Ahvenanmaalle. Siksi nimen tulisi paremmin vastata sitä, mistä on kysymys. Ehdotus kuvailevammaksi nimeksi voisi olla esim. ”verosopeutusvähennys”.

Arvonlisäverotus

130 a §:ssä säädetään kunnan oikeudesta saada palautuksena laskennallinen vero verottomana hankitusta terveyden- ja sairaanhoidosta sekä hoitoon liittyvistä palveluista ja tavaroista sekä verottomina hankituista sosiaalihuoltoon liittyvistä palveluista ja tavaroista. Koska Manner-Suomeen kuuluvan kunnan terveyden- ja sosiaalihuollon tehtävääla siirtyisi maakunnalle, laskennallisen veron palautus ei olisi enää niiden osalta yleensä tarpeellinen. Manner-Suomeen kuuluvan kunnan tehtäväälaan kuuluisi edelleen varhaiskasvatuslaissa (36/1973) tarkoitettu päivähoido. Uudistuksesta ei aiheutuisi muutoksia terveyden- ja sosiaalihuollon alalla Ahvenanmaan maakunnassa. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että uudistuksen voimaantultua pääasiallisesti vain Ahvenanmaan maakunnalla ja maakuntaan kuuluvalla kunnalla olisi oikeus laskennallisen veron palautukseen mainituista verottomista hankinnoista. Maakunnan hallitus edellyttää, että veronpalautusjärjestelmä jatkuu nykyisenlaisena Ahvenanmaan maakunnalle ja Ahvenanmaan kunnille.

Muut verolainsäädännön muutokset uudistuksen yhteydessä

Kun invalidivähennys poistetaan valtionverotuksesta ja muutetaan tueksi, tämä aiheuttaa sen, että Ahvenanmaalla tuen maksaa maakunta.

Maakunnan hallitus toteaa, että verontilityslain 12 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtion osuus yhteisöverotuksesta lisääntyy kuntien kustannuksella. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan tämän tarkoituksena on siirtää varoja kunnilta uusiin maakuntiin. Se tarkoittaa sitä, että Ahvenanmaan kunnat menettävät verotuloja, vaikka kunnilta ei häviä tehtäviä. Yhteisöverotus on osaksi kunnallisvero, jota ahvenanmaalainen verolainsäädäntö osittain sääntelee. Siksi myös Ahvenanmaan yhteisöverotuksen osalta vaaditaan sopimus maakunnan ja valtakunnan välillä, jos ahvenanmaalaiset yhteisöt eivät tule maksamaan korkeampaa yhteisöveroa kuin vastaavat valtakunnassa.

Erityisiä huomautuksia uudistukseen liittyen

Käsitesekaannus

Maakunnan hallitus katsoo, että esityksen lakiehdotukset tulevat johtamaan käsitesekaannukseen, mitä tulee Ahvenanmaan maakunnan asemaan suhteessa valtakunnassa muodostettaviin maakuntiin (katso esim. muotoilut tuloverolain 3, 10 ja 21 §:ssä ja muussa verolainsäädännössä). On selvennettävä, että Ahvenanmaan maakunta ei ole sellainen maakunta, joka nyt muodostuu lakipaketin myötä. Maakunnan hallitus katsoo, että kaikki ne kohdat, joissa tarkoitetaan Ahvenanmaan maakuntaa, on nimenomaisesti mainittava lainsäädännössä. Sen lisäksi on tärkeää, että käsite ”maakuntalaki” pidätetään ahvenanmaalaiselle itsehallinnolle niin, että käsite jatkossakin tarkoittaa ainoastaan lakia, joka on maakuntapäivien hyväksymä.

Käsitesekaannuksen seurauksena aiheutuva vaikeuksien riski on olennainen, sillä uudet maakunnat eivät käsittele ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä kysymyksiä vaan myös muita asioita, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Siksi on erittäin tärkeää, että uuden lainsäädännön käsitteet ovat sellaisia, että ero uusien maakuntien ja kansainvälisesti vahvasti ankkuroidun Ahvenanmaan autonomian ja sen perustuslaillisen aseman välillä on selvä.

Hallituksen esitys HE 16/2018 vp eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Maakunnan hallituksella ei siksi ole itsessään näkemystä tavasta, jolla valtakunta valitsee järjestää terveydenhuollon. Koska lausuntopyyntö koskee nimenomaan myös tätä esitystä, maakunnan hallitus esittää seuraavat näkökohdat.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”Monikanavarahoituksen yksinkertaistamiseksi sairaanhoitovakuutusta vastaava osuus kerättäisiin ehdotuksen mukaan osana valtionverotusta ja tämä osuus yhdistettäisiin maakunnille maksettavaan rahoitusosuuteen. Yksityisen terveydenhuollon käytöstä aiheutuneista kustannuksista ei enää maksettaisi korvausta sairaanhoitovakuutuksesta. Työterveyshuoltoa, lääkehuoltoa, matkakustannuksia, kuntoutusta sekä koulu- ja opiskeluterveydenhuoltoa on tarkasteltu selvityshenkilöiden raportissa erikseen.” Hallituksen esityksessä todetaan myös, että julkinen terveydenhuolto täydentää julkinen sairausvakuutus ja sairaanhoitovakuutus. Lääkekorvaukset, matkakorvaukset ja yksityisen terveydenhuollon sairaanhoitokorvaukset, lääkärinpalkkiot, hammaslääkärinpalkkiot, tutkimuksen ja hoidon korvaukset sekä Kansaneläkelaitoksen järjestämän kuntoutuksen kustannukset rahoitetaan sairausvakuutuksen sairaanhoitovakuutuksesta. Esityksessä todetaan myös, että monikanavarahoituksen yksinkertaistaminen on vielä valmistelussa ja että sairausvakuutuksen lakkauttamisen vaikutukset ja ajankohdat eivät ole tiedossa. Maakunnan hallitus haluaa tämän vuoksi toistaa, että **on erittäin tärkeää**, että tämä valmistelu tapahtuu yhteistyössä maakunnan hallituksen kanssa.

Yleinen sairausvakuutus on luotu täydentävästi takaamaan perustuslain mukaiset oikeudet sosiaaliturvaan ja välttämättömään huolenpitoon 19 §:n mukaisesti. Perustuslaissa ilmaistun yhdenvertaisen kohtelun periaatteen mukaan sairaanhoitovakuutuksen korvauksia ei voida yksipuolisesti suunnata niin, että vain valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon rakenne otettaisiin huomioon. Valtakunnan ja Ahvenanmaan asukkaita ei saa asettaa eri asemaan eduskunnan lainsäädäntötoimenpiteellä, joka koskee sekä Ahvenanmaata että valtakuntaa.

Lähtökohtana tulee olla, että maakuntapäivien päättämän Ahvenanmaan hallinnon järjestämistavan on voitava jatkua valtakunnassa toteutettavista uudistuksista huolimatta, ja samanaikaisesti valtakunnan velvollisuutena on varmistaa, että sen lainsäädäntövallan nojalla luomat järjestelmät toimivat myös Ahvenanmaalla siten, että ahvenanmaalaisille taataan valtakunnan asukkaiden kanssa yhdenmukainen sosiaalivakuutusuoja.

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädetään asiakkaan oikeudesta valita. Kyseisessä pykälässä todetaan aivan oikein, että valinnanvapaus ei koske Ahvenanmaan maakuntaa. Lakiehdotuksen niissä säännöksissä, jotka koskevat väliaikaisen palveluntuottajan ja tämän palveluyksikön valintaa 8 §:ssä sekä kiireellistä sosiaali- ja terveydenhuoltoa 9 §:ssä, ei oteta huomioon väestön liikkuvuutta valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välillä.

Koska sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut järjestetään eri tavoin valtakunnassa ja Ahvenanmaalla ja koska asukkailla on eri oikeudet palveluihin esimerkiksi hammashoidossa, jää ahvenanmaalaisten väliaikainen oleskelu valtakunnassa sääntelemättä. Näin tapahtuu myös toisin päin, kun valtakunnan maakuntien asiakkaat väliaikaisesti oleskelevat maakunnissa. Sama koskee kiireellistä hoitoa.

Perustuslakivaliokunta esitti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp seuraavaa: ”Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota Ahvenanmaan maakunnan sosiaalihuoltoon ja terveyden- ja sairaanhoitoon koskevan toimivallan kannalta valinnanvapauslakiehdotuksen 4 §:n sääntelyyn sekä mahdolliseen tarpeeseen valmistella Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitettu sopimusasetus valinnanvapauslakiehdotuksen 7 ja 8 §:ään liittyen.”

Maakunnan hallitus katsoo, **ettei ole selvitetty**, kuka vastaa mistäkin maksuista millä tavalla ja millä perustein. Itsehallintolain mukaista sopimusasetusta ei voi käyttää tämän sääntelyyn, koska kyseessä ei ole hallintotehtävien sääntely maakunnan viranomaisen (Ahvenanmaalla) ja valtakunnan viranomaisen välillä.

Vuoropuhelua näistä kysymyksistä ei ole vielä saatu aikaan. Maakunnan hallitus painottaa siksi yhteistyön painoarvoa asianosaisten ministeriöiden ja maakunnan hallituksen välillä näissä kysymyksissä.

Lopuksi

Maakunnan hallitus toteaa lopuksi, että materiaalin ollessa niin laaja on lainsäädäntöä voitava tarkistaa myöhemmässä vaiheessa käytännön soveltamisen yhteydessä, kun saadaan selville, mitä lisämuutoksia uudistuksessa tulisi olla.

Maaneuvos

Katrin Sjögren

Varamaaneuvos


Camilla Gunell

TIEDOKSI:

Ahvenanmaan maakuntapäivät, Itsehallintopoliittinen lautakunta
Oikeusministeriö
Sosiaali- ja terveysministeriö