

Olli Mäenpää
22.1.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi HE 15/2017 vp

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (HE 57/2017 vp)

Hallituksen esitys 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 (HE 71/2017 vp)

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien (HE 15/2018 vp)

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

Hallituksen esitys laiksi sosiaali- ja terveystalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017 vp)

Ahvenanmaan asema ja maakuntavähennys

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan sote- ja maakuntauudistusta koskevassa mietintöluonnoksessa ehdotetaan, että tuloverolakiin lisätään täydentävän hallituksen esityksen (HE 71/2017) mukainen uusi 125 a § Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä (8. lakiehdotus, s. 304).

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua arviomaan valtiosääntöoikeudellisesti mietintöluonnoksessa ehdotettua tuloverolain 125 a §:n sääntelyä ja muita mietintöluonnoksessa esitettyjä Ahvenanmaan asemaan liittyviä kysymyksiä.

Valtiovarainministeriö on toimittanut perustuslakivaliokunnalle lisäselvityksen (8.1.2019) maakunta- ja sote-uudistuksen hyväksymisestä ja Ahvenanmaan verohyvityksestä. Lisäselvitys on ollut käytettävissäni.

Ahvenanmaan maakuntavähennys tuloverolain 125 a §:ssä

Sote- ja maakuntauudistus ei koske Ahvenanmaan maakuntaa. Jotta ansiotulojen valtionverotus ei kiristyi vain valtakunnassa toteutettavaksi ehdotetun sote- ja maakuntauudistuksen vuoksi Ahvenanmaan maakunnassa, tuloverolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaalla asuville verovelvollisille myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä (HE 15/2017 vp, 8. lakiehdotus). Ahvenanmaata koskevassa täydentävässä hallituksen esityksessä (HE 71/2017 vp) tuloverolain 125 a §:ää ehdotetaan jonkin verran täsmennettäväksi.

Maakuntavähennystä koskevalla säännöksellä on kaksi tarkoitusta. Sillä pyritään suojaamaan Ahvenanmaan maakunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa niin, etteivät valtakunnassa tehtävät verolainsäädäntöä koskevat ratkaisut määrittäisi sitä, miten maakunta käyttää kunnille tulevia veroja koskevaa lainsäädäntövaltaansa. Lisäksi tarkoituksena on, että kunnallisveron tasoa ei olisi tarvetta vain valtakunnassa toteutettavan maakunta- ja sote-uudistuksen vuoksi muuttaa Ahvenanmaan maakunnassa. Perustuslakivaliokunta piti tältä osin arviossaan (PeVL 26/2017 vp, s. 75) tärkeänä, että tuloverolain muuttamisella toteutettava maakuntavähennys suojaisi maakunnan kunnallisia veroja koskevaa toimivaltaa ja turvaisi verotuksellisen neutraliteetin valtakunnan ja maakunnan välillä.

Verohyvitys

Ehdotettu valtionverotukseen kohdistuva maakuntavähennys aiheuttaisi sen, että valtionverotus muodostuisi käytännössä aina kevyemmäksi Ahvenanmaalla kuin muualla valtakunnassa. Tämä tekisi Ahvenanmaan itsehallintolain määrittelemän verohyvityksen tosiasiaassa merkityksettömäksi, mikä puolestaan johtaisi itsehallintolain määrittelemän Ahvenanmaan maakunnan taloudellisen itsehallinnon keskeisen elementin poistamiseen vain valtakunnassa toteutettavan sote-uudistuksen seurauksena. Alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp) verohyvitykseen kohdistuvat vaikutukset ehdotettiin tämän vuoksi kompensoitaviksi Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä säädettyä tasoituserustetta muuttamalla (34. lakiehdotus).

Täydentävässä hallituksen esityksessä (HE 71/2017 vp) tämä tasoituserusteen muuttamista koskeva 34. lakiehdotus ehdotetaan kuitenkin poistettavaksi. Asiasta on esityksen perustelujen mukaan tarkoitus antaa erillinen hallituksen esitys myöhemmin. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa mietintöluonnoksessaan vastavasti 34. lakiehdotuksen hylkäämistä. Erillistä hallituksen esitystä ei kuitenkaan toistaiseksi ole annettu.

Ahvenanmaan valtuuskunnan esittämään arvioon perustuva malli

Tasoituserusteen muuttamisen tai asiaa koskevan erillislain säätämisen sijasta täydentävässä hallituksen esityksessä tuodaan esiin ratkaisumalli, joka ei edellyttäisi lainsäädännön muuttamista. Sen mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisisi verohyvityksen suuruuden itsehallintolain 56 §:n perusteella. Mallin mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta, jonka jäsenet koostuvat valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan edustajista, toteaisi verohyvitystä koskevassa päätöksessään lisäksi kuinka suuri verohyvitys olisi, jos sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi. Tämä Ahvenanmaan valtuuskunnan esittämä arvio olisi perusteena valtakunnan viranomaisten erillisille päätöksille kompensatiotoimista maakunnalle. Täydentävän hallituksen esityksen perustelujen (s. 7) mukaan ratkaisumalli voidaan toteuttaa verohyvityksen osalta neutraalisti Ahvenanmaan valtuuskunnan esittämään arvioon perustuvalla tavalla. Verohyvityksen poistuma kompensoitaisiin Ahvenanmaan maakunnalle siten, että uudistus olisi Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali.

Perustuslakivaliokunta piti tällaista ratkaisumallia hyvin erikoislaatuisena. Se nojaisi Ahvenanmaan itsehallintolain laajentavaan tulkintaan, mitä voidaan pitää perustuslain ja itsehallintolain kannalta arveluttavana. Ehdotettu malli, jossa Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään, kuinka suuri verohyvitys olisi ilman sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua, voi kuitenkin epävirallisesta luonteestaan huolimatta toimia käytännössä maakunnalle suoritettavien kompensatiotoimien perusteena. Tällä tavoin verohyvityksen poistuma voidaan väliaikaisesti korvata valtakunnan erillisillä kompensatiotoimilla siten kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan.

Tällaisella korvausjärjestelyllä voidaan perustuslakivaliokunnan arvion mukaan huolehtia verohyvityksen poistuman kompensoimisesta ainoastaan hyvin lyhyen määräajan. Asiasta tulee kuitenkin pikimmiten säätää asianmukaisesti. Perustuslakivaliokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisesti toimenpiteisiin verohyvitystä koskevan sääntelyn saattamiseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta (valiokunnan lausumaehdotus).

Mietintöluonnoksessaan sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa hyväksyttäväksi perustuslakivaliokunnan esittämän lausumaehdotuksen, jossa edellytetään hallituksen ryhtyvän pikaisesti toimenpiteisiin verohyvitystä koskevan sääntelyn saattamiseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.

Valtiovarainministeriön esittämät vaihtoehdot

Valtiovarainministeriön muistiossa (8.1.2019) esitetään kaksi vaihtoehtoista ratkaisumallia. Jos Ahvenanmaan itsehallintolain muutos lykätään huhtikuussa 2019 alkavalle vaalikaudelle ja maakunta- ja sote-uudistus hyväksytään, muistion mukaan on tarpeen päättää tai säätää jokin korvaava muoto verohyvitykselle. Tämä voidaan toteuttaa seuraavilla vaihtoehtoilla:

1. Lakia säätämättä noudatetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp kerrottua teknistä järjestelyä lyhyen siirtymäajan eli vuoden 2023, jolloin maksetaan verohyvitys vuodelta 2021.

2. Muutetaan nykyistä Ahvenanmaan itsehallintolain verohyvityspykälää (49 §), johon viettäisiin perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp kerrottu tekninen järjestely. Jos itsehallintolain muutos tehtäisiin kahdessa eduskunnassa, uusi laki tulisi hyväksytyksi 2023 vaalien jälkeen ja tulisi voimaan ehkä 1.6.2023 eli samoihin aikoihin, kun vuoden 2021 verohyvitys muutenkin maksettaisiin.

Ministeriön esittämään 1. vaihtoehtoon kohdistuvat samat ongelmat, jotka tuodaan esiin perustuslakivaliokunnan sitä koskevassa lausunnossa. Kyseinen järjestely laajentaisi tosiasiallisesti Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n soveltamisalaa. Tekniseltä järjestelyltä eli Ahvenanmaan valtuuskunnan esittämältä arviolta toisaalta puuttuisi laissa määritelty oikeudellinen perusta ja oikeudellinen sitovuus, mikä olisi epätyytyttävä tilanne oikeusvarmuuden kannalta ja oikeudellisesti ongelmallinen siltä kannalta, että Ahvenanmaan itsehallinnon oikeudellisista perusteista säädetään perustuslain 120 §:n mukaan lailla. Tämän vaihtoehdon, joka perustuisi vuoteen 2023 asti sovellettavaan siirtymäaikaan, ei siten voitane katsoa vastaavan perustuslakivaliokunnan esittämää kantaa, jonka mukaan asiasta tulee pikimmiten säätää asianmukaisesti lailla.

Ministeriön esittämän 2. vaihtoehdon mukainen Ahvenanmaan itsehallintolain muuttaminen on valtiosääntöoikeudellisesti sinänsä mahdollinen, mutta sitä ei voida toteuttaa erityisen nopeasti. Mahdollinen itsehallintolain muutos voisi ilmeisesti tulla voimaan aikaisintaan vuonna 2024. Teknistä järjestelyä, jonka mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan esittämä arvio olisi valtakunnan viranomaisia sitova, on tuskin myöskään perusteltua tai mahdollista kirjoittaa itsehallintolain tekstiin ainakaan sellaisenaan. Sen sijaan itsehallintolakia muuttavan sääntelyn sisältöä olisi välttämätöntä selvittää laajemmin ja arvioida tarkemmin suhteessa Ahvenanmaan maakunnan talouteen ja taloudelliseen itsehallintoon.

Perustuslakivaliokunnan lausuman toteuttaminen

Edellä esiteltujen vaihtoehtojen sijasta olisi ilmeisesti selkeämpää säätää asiasta perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla lailla siten, että verohyvitystä koskeva sääntely saatetaan asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.

Tällainen lainsäädäntö voisi perustua täydentävän hallituksen esityksen perusteissa mainittuun lainmuutokseen. Tällainen lainmuutos olisi toteutettavissa sote-lainsäädäntökokonaisuuden yhteydessä tavallisella lailla.

Lain säätämiseen perustuvan mallin mukaan tuloverolain muutoksella määriteltäisiin sellainen Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitetun koko maan vastaavan veron tekninen laskutapa, joka toteuttaa verojärjestelmän muutoksen jälkeen itsehallintolain 49 §:n tarkoituksen ja on maakunnan aseman kannalta neutraali. Täydentävän hallituksen esityksen (HE 71/2017 vp) perusteluista on pääteltävissä, että tällainen lainmuutos olisi teknisesti toteuttamiskelpoinen ja sitä on jo ainakin jonkin verran valmisteltu ministeriössä.

Tuloverolain tällaista muuttamista koskeva sääntely olisi toteutettavissa täydentävän hallituksen esityksen perusteella. Estettä ei kuitenkaan liene sille, että käsitellessään tuloverolain 125 a §:n säätämistä koskevaa hallituksen esitystä sosiaali- ja terveysvaliokunta lisää ministeriön valmisteluun tukeutuen tuloverolakiin uuden 125 a §:n vaikutuksiin välittömästi liittyvän säännöksen, joka määrittelee Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitetun koko maassa maksuun pannun tuloveron teknistä laskutapaa täydentävässä hallituksen esityksessä esitellyllä tavalla.

Sovellettavan menettelyn kannalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on pitänyt varsin ongelmallisena ja epätydyttävänä sitä, että hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia jouduttaisiin laajasti täydentämään ja korjaamaan eduskuntakäsittelyssä (PeVL 12/2016 vp, s. 4). Nyt ei kuitenkaan voitane katsoa olevan kysymys sellaisesta hyvin merkittävästä ja esityksen perusratkaisuihin olennaisesti vaikuttavasta muutoksesta, jonka valmistelu tulisi välttämättä osoittaa valtioneuvoston tehtäväksi. Lisäksi tuloverolakiin mahdollisesti liittävä uuden säännöksen perusteita ja tarkoitusta on jo käsitelty hallituksen täydentävässä esityksessä.