

Eduskunta

Perustuslakivaliokunta

Viite Yhteyshenkilö

Asia

**Hallituksen esitykset HE 71/2017 vp, HE 15/2017 vp,
HE 57/2017 vp, HE 15/2018 vp, HE 16/2018 vp ja HE
52/2017 vp**

JOHDANTO

Kansainliiton päätös, jota täydennettiin Suomen ja Ruotsin välisellä niin sanotulla Ahvenanmaan sopimuksella, ratkaisi kysymyksen siitä, mihin valtioon Ahvenanmaa kuuluu. Päätöksellä syntyi myös Ahvenanmaan itsehallinto. Suomi on tällä järjestelyllä sitoutunut itsehallinnon säilyttämiseen.

Itsehallintolain 69 §:n mukaan lakia ei voi muuttaa muutoin kuin eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävällä päätöksellä. Itsehallintojärjestelmä edellyttää, että uudistuksista selvitetään, että ne ennen niiden toteuttamista voidaan toteuttaa itsehallintolain säännökset huomioiden. Jos tämä ei ole mahdollista, itsehallintolakia tulee ensin muuttaa, jolloin eduskunnan ja maakuntapäivien on päästävä sopimukseen. Vastaavasti perustuslakiakaan ei muuteta jälkikäteen sopivaksi sille alisteiseen lainsäädäntöön.

Maakuntauudistus poistaa verohyvityksen. Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp), että verohyvityksen poistumaa voidaan muulla tavoin kompensoida ainoastaan lyhyen määräajan. Asia oletettiin käsiteltävän asianmukaisella tavalla mahdollisimman nopeasti. Maakunnan hallitus toteaa, että niitä edellytyksiä, jotka vaikuttivat perustuslakivaliokunnan antamaan lausuntoon, ei enää ole. Lausunnon antamishetkellä itsehallintolain uudistus vaikutti olevan odotettavissa ja sen oli tarkoitus astua voimaan vuonna 2022. Nykytilassa minkäänlaista sopimusta siitä, miten ja milloin itsehallintolakia voidaan muuttaa, ei kuitenkaan ole.

Maakunnan hallitus toteaa, ettei maakuntauudistusta voida toteuttaa ilman itsehallintolain rahoitussäädösten muuttamista.

MAAKUNTAUUDISTUKSEN SUHDE ITSEHALLINTOON

Ansiotuloverotuksen vähennys

Hallitus ehdottaa valtionveron nostoa koko maassa samalla, kun kunnat joutuvat laskemaan veronkantoaan. Nykytilanteen säilyttämiseksi Ahvenanmaalla, joka ei kuulu maakuntauudistuksen piiriin, hallitus ehdottaa säädettäväksi Ahvenanmaan maakuntavähennyksen, jonka tarkoituksena on estää sote-uudistuksen johtaminen Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten tiukentuneeseen ansiotulon valtionverotukseen. Tämä tarkoittaa, että veropaine Ahvenanmaalla säilyy nykyisellään, vaikka kunnallisveroa ei siellä muutettaisi. 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. Puuttuva sopimus olisi kuitenkin perustuslain vastainen, sillä Ahvenanmaan kunnallisverotusta ei muutettaisi perustuslain yhdenvertaisuusperiaatetta huomioon ottaen. Ahvenanmaan kunnat eivät valtakunnan kunnista poiketen menetä hallinnollisia tehtäviään, minkä vuoksi Ahvenanmaan kunnallisverotusta ei lasketa. Lisäksi itsehallintojärjestelmä edellyttää, että maakuntapäivien kunnallisverotusta koskeva liikkumavara säilytetään. Maakunnan hallituksen mukaan vähennys on välttämätön, mutta sen nimeä tulisi muuttaa niin, että siitä kävisi ilmi, mitä sillä tarkoitetaan.

Verohyvitys

Esityksestä käy ilmi, että verohyvitys käytännössä poistuu, koska Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vuoksi valtionverotuksesta tulee Ahvenanmaalla erilaista kuin valtakunnassa. Verohyvitys on vaihdellut 3 ja 35 miljoonan euron välillä verovuosina 1993–2017. Itsehallintojärjestelmän rahoitussäännökset on muodostettu sen perusteella, että valtion tulo- ja varallisuusverotus on samanlaista Ahvenanmaalla ja muualla Suomessa. Valtion tulo- ja varallisuusverotus on esimerkiksi sama Ahvenanmaalla ja muualla Suomessa. Jos tästä poiketaan, rahoitusjärjestelmän toiminnot on turvattava itsehallintolakia mukauttamalla. Tällaisten mukautusten tekemättä jättäminen vastaisi itsehallintolain 49 §:n kumoamista, mikä maakunnan hallituksen mukaan on ristiriidassa itsehallintolain 69 §:n kanssa. Nämä pohdinnat saavat tukea sekä perustuslakivaliokunnalta (PeVL 26/2017 vp) että Ahvenanmaan valtuuskunnalta (lausunto 26/17).

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp), ”ettei maakuntavähennyksestä voida säätää ehdotetulla tavalla, jollei verohyvityksen poistumisen korvaamisesta huolehdita. Perustuslakivaliokunnan mielestä verohyvityksen poistuma voidaan **väliaikaisesti** (*maakunnan hallituksen korostus*) korvata valtakunnan erillisillä kompensatiotoimilla siten kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan. Ehdotuksen perusteluissa mainittu Ahvenanmaan valtuuskunnan esittämä mahdollisuus siihen, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään, kuinka suuri verohyvitys olisi ilman sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua, voi epävirallisesta luonteestaan huolimatta toimia käytännössä maakunnalle suoritettavien kompensatiotoimien perusteena. Perustuslakivaliokunta korostaa, ettei verohyvityksen poistuma ole valtakunnan veropolitiikan normaalivaihteluihin kuuluva vaikutus ja että maakunnan ja valtakunnan väliset taloudelliset suhteet järjestetään Ahvenanmaan itsehallintolain sääntelyllä.

Edellä kuvatulla korvausjärjestelyllä voidaan siten huolehtia verohyvityksen poistuman kompensoimisesta ainoastaan hyvin lyhyen määräajan.

Asiasta tulee pikimmiten säätää asianmukaisesti. Perustuslakivaliokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimenpiteisiin verohyvitystä koskevan sääntelyn saattamiseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta (valiokunnan lausumaehdotus).”

Perustuslakivaliokunta edellytti siis, että asiasta säädettäisiin asianmukaisella tavalla mahdollisimman nopeasti. Maakunnan hallitus toteaa, että niitä edellytyksiä, jotka vaikuttivat perustuslakivaliokunnan antamaan lausuntoon, ei enää ole. Lausunnon antamishetkellä itsehallintolain uudistus vaikutti olevan odotettavissa ja sen oli tarkoitus astua voimaan vuonna 2022. Nykytilassa minkäänlaista sopimusta siitä, miten ja milloin itsehallintolakia voidaan muuttaa, ei ole. Maakunnan hallitus ei myöskään ole vakuuttunut siitä, että esityksessä HE 71/2017 vp ehdotettu verohyvityksen poistuman määräaikainen korvaus valtakunnan omilla kompensatiotoimilla voisi toimia niin, että se täyttäisi itsehallintolain 49 §:n mukaiset tarkoitukset. Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) ”esityksessä ehdotettua järjestelyä hyvin erikoislaatuksena. Järjestely nojaa Ahvenanmaan itsehallintolain laajentavaan tulkintaan, mitä voidaan pitää perustuslain ja itsehallintolain kannalta arveluttavana.” Maakunnan hallitus katsoo, että järjestelmä olisi toteutuessaan selvästi riittämätön, koska tuloksia on vaikea todentaa julkisilla tilastoilla. Ehdotettu järjestelmä ei myöskään olisi dynaaminen, vaan heijastaisi vain siirtymäajankohtana vallinneita olosuhteita.

Itsehallintolain 69 §:n 1 momentissa todetaan seuraavaa:

”Tätä lakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. 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.”

Perustuslakivaliokunta toteaa mietinnössään PeVM 6/2018 vp

seuraavaa: ”Valiokunnan mielestä itsehallintolain muutosten säätämisyjärjestelystä ei myöskään ole syytä arvioida perustuslain tekstimuutoksista ja pysyväisluonteisista poikkeuslaeista olennaisesti poikkeavasti.”

Itsehallintolain 69 §:n mukaan lakia ei voi muuttaa muutoin kuin eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävillä päätöksillä. Katso myös Suomen perustuslain 75 §. Itsehallintojärjestelmä edellyttää, että ennen uudistusten toteuttamista selvitetään, että ne ovat itsehallintolain säännösten valossa toteutettavissa. Jos tämä ei ole mahdollista, itsehallintolakia on ensin muutettava, jolloin eduskunnan ja maakuntapäivien on päästävä sopimukseen. Vastaavasti perustuslakiakaan ei muuteta jälkikäteen sopivaksi sille alisteisen lainsäädännön uudistuksiin.

Verohyvitykselle ei näytä olevan ratkaisua, kun maakunta- ja sote-uudistus hyväksytään. Sen perusteella, että sopimukseen pääseminen on nykytilassa vaikeaa, ei voida myöskään olettaa, että sopimukseen päästäisiin uudistuksen astuessa voimaan.

Maakunnan hallitus katsoo, että maakuntauudistus on verohyvitysvaikutustensa takia itsehallintolain vastainen.

Maakuntauudistusta ei siis ole mahdollista toteuttaa ilman itsehallintolain muuttamista.

Tasointus

Siinä tapauksessa, että maakuntauudistus edellä mainituista syistä huolimatta toteutettaisiin, Ahvenanmaan maakunnan tasointus kasvaisi vuositasolla noin 60 miljoonalla eurolla. Tilanne kärjistyy, koska itsehallintolain korotettua tasointusta koskevia 45 ja 46 §:ä on noudatettava. Asia on ratkaistava yhteisymmärryksessä.

Maakunnan hallitus toteaa lopuksi, että hallitustasolla käytävien neuvottelujen jälkeen eduskunnan ja maakuntapäivien on itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan päätettävä tasointusperusteen muuttamisesta. Tasointusperusteen muuttamiseksi vaaditaan, että molemmat parlamentit hyväksyvät muutoksen ja siten ehdotetun tason. Tasointusperusteen muuttamista ei tehdä yksittäisen valtakunnan tapahtuman perusteella, vaan kaikki tekijät huomioon ottavan kokonaisarvioinnin perusteella.

Maakunnan hallitus on edelleen sitä mieltä, että juridisesti yksinkertaisin ja paras ratkaisu ongelmaan olisi siirtää ansiotuloverotuksen lainsäädäntövalta maakuntapäiville, erityisesti ottaen huomioon valtionvarainministeriön vaikutus nykyiseen ja ehdotettuun taloudelliseen järjestelmään.

Yhteisöverotus

Myös verontilityslain 12 §:n mukaan yhteisöveron jako-osuudet muuttuvat veronsaajien välillä uudistuksen yhteydessä. Yhteisövero on osittain kunnallisveroa, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Siinä tapauksessa, että maakuntapäivät haluaa säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallista yhteisöveroa valtakuntaa vastaavalla tavalla niin, että yhteisövero nousee samaan veroprosenttiin, Ahvenanmaan kuntien verotulot pienenisivät. Tällöin vaadittaisiin maakuntapäivien aktiivisia lainsäädäntötoimenpiteitä. Yhteisöverotuksen muutoksen taloudellisia vaikutuksia tulee säädellä tasointuksella niin, että maakunta voi puolestaan kompensoida vähentyneitä verotuloja Ahvenanmaan kunnille.

Käsiteseakaannus

Maakunnan hallitus katsoo lopuksi, että maakuntauudistus tulee johtamaan käsiteseakaannukseen Ahvenanmaan maakunnan aseman suhteesta valtakunnassa muodostettaviin maakuntiin. On esimerkiksi tehtävä selväksi, että Ahvenanmaan maakunta ei ole sellainen maakunta, joka nyt muodostetaan lakiehdotuksen myötä. On erittäin tärkeää, että uuden lainsäädännön käsitteet ovat sellaisia, että ero uusien maakuntien ja kansainvälisillä sopimuksilla turvautun Ahvenanmaan autonomian ja sen vahvan perustuslaillisen aseman välillä on selvä. Vielä hankalamman asiasta tekee se, että itsehallintolain uudistusta ei tällä hetkellä ole näköpiirissä. Esimerkki tämänkaltaisesta ongelmasta löytyy esityksestä Tuomioistuinvirastoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 136/2018 vp), jossa Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja maakuntapäivät sotkeutuvat maakunnan hallitukseen ja maakunnanvaltuustoihin. Maakunnan hallitus viittaa myös aiempiin lausuntoihinsa, joissa käsiteseakaannuksesta huomautetaan.

ITSEHALLINNON RAHOITUSSÄÄNNÖKSIÄ EI MUUTETAKAAN

Edellä mainittu huomioon ottaen maakunnan hallitus on yhdessä valtiovallan kanssa työstänyt Ahvenanmaa-komitean vuoden 2013 mietintöön perustuvaa ehdotusta uudeksi itsehallintolaiksi, jonka rahoitussäännökset käsittelevät maakuntauudistuksen taloudellisia vaikutuksia. Tarkoituksena oli, että uusi itsehallintolaki tulisi voimaan itsehallinnon 100-vuotisjuhlinnan yhteydessä. On suuri takaisku, ettei ehdotusta uudeksi itsehallintolaiksi saatu vietyä eduskuntaan tämän vaalikauden aikana.

Kuitenkin asian tultua ilmi maakunnan hallitus ja valtioneuvosto pääsivät heti yhteisymmärrykseen siitä, että työ uuden itsehallintolain parissa jatkuisi ja että esitys itsehallinnon rahoituksen muuttamisesta laadittaisiin. Tavoitteena oli mukauttaa itsehallinnon rahoitusjärjestelmä suunniteltuun maakuntauudistukseen ja perusrahoitus vallitseviin väestösuhteisiin. Sopimuksen mukaan tämä muotoiltaisii kokonaisuudistuksen perusteella, eli tasoitusperuste nousisi 0,45 prosenttiin niin, että itsehallinnon perusrahoitus nousisi vuositasolla 10 miljoonalla eurolla. Itsehallinto tarvitsee lisää perusrahoitusta muun muassa voimakkaan väestönkasvun, lisääntyneiden hallinnollisten vaatimusten ja digitalisaation takia.

Esitys itsehallinnon taloudellisten säännösten muuttamiseksi on ollut työn alla lokakuusta 2018 alkaen. Alunperin arvioitiin, että työ saataisiin päätökseen melko nopeasti, sillä tarkoituksena oli poimia taloussäännökset lepäämään jätetystä ehdotuksesta itsehallinnon kokonaisuudistukseksi. Jonkin ajan kuluttua kävi ilmi, ettei valtiovarainministeriö halunnut verrata vanhan järjestelmän tulosta uuden järjestelmän tuloksien kanssa, vaan vaikutti olevan kiinnostunut vain ehdotetun järjestelmän ensimmäisten vuosien vaikutuksista valtion budjettiin. Tämä merkitsi sitä, että nykyisen taloudellisen järjestelmän maksujen viiveet osoittautuivat taloudellisten vaikutusten arvioinnissa ratkaiseviksi sen sijaan, että olisi arvioitu koko järjestelmän muuttamisen vaikutuksia.

Maakunnan hallitus ehdotti tämän vuoksi, että verotasoitusten ennakkoa laskettaisiin 75 prosenttiin. Tämä vastaisi periaatteessa sitä viivettä, jonka aiheutuu nykyisestä verohyvityksestä ja arpajaisveron takaisinmaksusta. Ehdotus olisi poistanut sen valtion budjetin siirtojen kasauman, joka olisi seurannut nykyiseen taloudelliseen järjestelmään liittyvistä viivästyneistä maksuista.

Maakunnan hallitus on nähnyt paljon vaivaa löytääkseen sellaisia ratkaisuja itsehallintojärjestelmään, jotka edesauttaisivat valtiovaltaa maakunta- ja sote-uudistuksen toteuttamisessa puolustaen samalla tarvettaan perusrahoituksen korottamiseen. Työ johti valtiovallan edustajien kanssa käytyjen lukuisten keskustelujen jälkeen valmiiseen ehdotukseen hallituksen esitykseksi.

Kuukausien sekä poliittisella että virkamiestasolla tehdyn työn jälkeen on kuitenkin selvää, ettei Suomen hallitus ole täyttänyt sopimusta, sillä mitään esitystä ei ole jätetty eduskunnalle.

Maakunnan hallitus katsoo, että valtiovallan suhtautumistapa Ahvenanmaata kohtaan on muuttunut perustavanlaatuisesti, eikä tämä muutos ole Ahvenanmaan autonomisen aseman mukainen.

JOHTOPÄÄTÖKSET

1. Maakuntauudistus tarkoittaa käytännössä sitä, että itsehallintolain 49§ kumottaisiin.
Maakuntauudistus ei siis ole mahdollinen ilman itsehallintolain muuttamista.
2. Siinä tapauksessa, että maakuntauudistus edellä mainituista syistä huolimatta toteutettaisiin, Ahvenanmaan maakunnan tasointo kasvaisi vuositason noin 60 miljoonalla eurolla. Tasointiperusteen muuttamiseksi vaaditaan, että molemmat parlamentit hyväksyvät muutoksen ja siten ehdotetun tason. Tasointiperusteen muuttamista ei tehdä yksittäisen valtakunnan tapahtuman perusteella, vaan kaikki tekijät huomioon ottavan kokonaisarviointin perusteella.

Tässä lausunnossa ei käsitellä niitä perustuslaillisia kysymyksenasetteluja, joita monikanavarahoituksen muutos, eli sairausvakuutusjärjestelmän muutokset (HE 297/2018 vp), aiheuttaa Ahvenanmaalla. Maakunnan hallitus edellyttää, että se saa esittää tätä koskevat näkökantansa myöhemmässä vaiheessa.

Maaneuvos

Katrin Sjögren

Varamaaneuvos

Camilla Gunell

TIEDOKSI:

Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta
Oikeusministeriö
Valtiovarainministeriö
Ulkoministeriö