

Markku Suksi,  
Karjalankatu 18  
20740 Turku

Eduskunnan  
perustuslakivaliokunta  
00102 Eduskunta

Viite: Sähköpostiviestinne 14.1.2019 jossa pyyntö asiantuntijalausunnosta

Turussa 22. tammikuuta 2019

Lausunto sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintöluonnoksesta koskien sosiaali- ja terveydenhuoltouudistusta sekä maakuntauudistusta ja ehdotettua Ahvenanmaan vähennystä

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Kunnioittavasti olen saanut valmistella lausunnon eduskunnan perustuslakivaliokunnalle yllämainitusta sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintöluonnoksesta, ja täten toivon saada esittää valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta seuraavaa:

Lakiehdotus tuloverolain muuttamiseksi sisältää 125a §:n koskien Ahvenanmaalla asuville verovelvollisille annettavaa vähennystä. Esityksessä luotaisiin 12,47 prosentin vähennys valtionverotuksesta Ahvenanmaalla asuvalle verovelvolliselle. Ehdotettu järjestely aiheutuu siitä, että eduskunnalla ei ole toimivaltaa laskea Ahvenanmaan kunnallisverotuksen veroprosenttia, koska lainsäädäntövalta koskien kunnallisverotusta kuuluu Ahvenanmaan maakuntapäiville itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan nojalla. Tästä syystä valtionverotuksen veroprosentin nostaminen vastaavalla prosenttiosuudella ahvenanmaalaisten verovelvollisten suhteen ei ole mahdollista siten, kuin aiotaan tehdä valtakunnassa, jossa sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan mietintöluonnos sisältää säännösehdotuksen voimaansaattamislain 43 §:ksi. Tämän säännösehdotuksen mukaan kunnanvaltuuston on määrättävä vuoden 2021 tuloprosentiksi vuoden 2020 tuloveroprosentti vähennettynä 12,47 prosenttiyksiköllä.

Mikäli ehdotettua Ahvenanmaan vähennystä ei tehtäisi, Ahvenanmaan verovelvollisten verotaakasta tulisi huomattavasti suurempi kuin valtakunnassa asuvien, mikä johtaisi eroavuuteen näiden kahden eri alueen asukkaiden kesken, mikä on ongelmallista perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa.

Vaikka Ahvenanmaan vähennys itsessään on hyväksyttävä järjestely, ehdotettu järjestely luo silti ongelmallisen tilanteen, joka vaikuttaa itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettuun verohyvitykseen: ”Jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle (verohyvitys).” Kuten sosiaali- ja terveysvaliokunta toteaa mietintöluonnoksessaan (s. 118), ehdotetun järjestelyn seurauksena on, että itsehallintolain turvaamasta verohyvityksestä tulee merkityksetön. Tämä olisi ongelmallista taloudellisen tasapainon ja verotuksellisen neutraliteetin kannalta, jotka voimassa oleva järjestely täyttää valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisessä suhteessa. Valiokunta toteaa lisäksi (s. 118), että perustuslakivaliokunta on tämän takia katsonut, että Ahvenanmaan vähennyksestä ei ole mahdollista säätää ehdotetulla tavalla, mikäli verohyvityksen poistumaa ei kompensoida. Viittaan tässä myös siihen, mitä esitin perustuslakivaliokunnalle koskien verohyvitystä lausunnossani 19. huhtikuuta 2017.

Näkemykseni mukaan käsiteltävänä olevaan mietintöluonnokseen ei sisälly mitään sellaista kompensatiomekanismia. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan päätösehdotukseen ei myöskään sisälly mitään sellaista ponsiehdotusta, jonka valiokunta mainitsee (s. 118). Tämä tarkoittaa, että perustuslakivaliokunnan asettama edellytys lakisäännöksen säätämiseksi Ahvenanmaan vähennyksestä ei täyty. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa mainitaan myös, että itsehallintolain kokonaisuudistus olisi vireillä, mutta se ei ilmeisesti ole onnistunut. Näiden syiden vuoksi ajatus väliaikaisesta ratkaisusta vuoden 2021 verohyvityksen poistuman kompensoimisesta Ahvenanmaalle ei vaikuta mahdolliselta. Siksi ehdotetun maakuntavähennyksen säätäminen lisäämällä tuloverolakiin uusi 125 a § ei sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetulla tavalla näytä mahdolliselta. Ehdotuksen mukaan tällainen vähennys ei olisi väliaikainen yksivuotinen järjestely vaan toistaiseksi voimassa oleva, sillä voimaansaattamissäännöksen mukaan kyseessä oleva säännös astuisi voimaan 1. tammikuuta 2021 ja sitä sovellettaisiin ensimmäistä kertaa vuodelta 2021 toimitettavasta verotuksesta. Tältä osin sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnos vaikuttaa hyvin puutteelliselta eikä täytä perustuslakivaliokunnan asettamia edellytyksiä (PeVL 26/2017 vp).

Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa, että 34. lakiehdotus hylätään. Lakiehdotuksella tasoitusperustetta lasketaan 0,36 prosenttiin siitä 0,45 prosentin tasosta, joka sisältyy Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 1 momenttiin, soveltamalla itsehallintolain 47§:n 5 momenttia, jonka mukaan tasoitusperustetta voidaan muuttaa valtakunnan lailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Lakiehdotuksen hylkääminen ei itsessään ole ongelmallinen, sillä tasoitusperustetta tulee laskea, jos valtakunta on ottanut hoitaakseen hallintotehtäviä, jotka kuuluvat maakunnalle ja maakunnan tehtävät

ovat siten vähentyneet, mistä ei nyt ole kysymys. Sitä vastoin hylkääminen alleviivaa tarvetta palata tasoitusperusteen kokonaistarkasteluun ja kompensaaationmekanismin luomiseen, josta yllä oli kyse. Jos tasoitusperustetta ei muuteta, tulevat valtion lisääntyneet verotulot johtamaan siihen, että Ahvenanmaalle maksettava tasoitusmäärä kasvaa perusteettomasti.

Valtioneuvoston kirjelmässä 8. tammikuuta 2019 kohdassa 1 esitetään yhtenä vaihtoehtona, että olisi mahdollista ilman lainsäätämistoimenpiteitä seurata perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp mainittua teknistä järjestelyä lyhyen siirtymäajan (vuoden 2023 ajan, kun verohyvitys vuodelta 2021 maksettaisiin). Tämän järjestelyn tarkoituksena olisi, että Ahvenanmaan valtuuskunta ”toteaa verohyvityspäätöksessään, kuinka suuri verohyvitys olisi ilman sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua”, minkä jälkeen valtakunnan viranomaiset päättäisivät kompensatiosta lähtökohtanaan Ahvenanmaan valtuuskunnan valmistelu. Vaikuttaa kuitenkin siltä, että ilman lainsäätämistoimenpiteitä suoritettavalta tekniseltä järjestelyltä puuttuisi sellainen lain tuki, jota perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetään. Tätä vaihtoehtoa ei siten voida toteuttaa. Sitä paitsi lyhyt siirtymäaika ei ratkaise valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen kaltaisen pysyvän järjestelyn ongelmaa sekä uudistukseen liittyvää Ahvenanmaan vähennystä.

Valtiovarainministeriön samassa kirjelmässä kohdassa 2 esitetään, että nykyistä itsehallintolain 49 §:n 2 momentin säännöstä verohyvityksestä voitaisiin muuttaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 26/2017 kehittämän teknisen järjestelyn mukaisesti. Silloin itsehallintolain 49 §:n sisältö muuttuisi nimenomaisen säännöksen kautta niin, että Ahvenanmaan valtuuskunta ”toteaa verohyvityspäätöksessään, kuinka suuri verohyvitys olisi ilman sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua” ja eritoten Ahvenanmaan vähennys, joka on pakko luoda Ahvenanmaan verovelvollisille. Tämän jälkeen valtakunnan viranomaiset, esimerkiksi tasavallan presidentti, (joka itsehallintolain systematiikassa esiintyy luonnollisena päättäjänä tässä yhteydessä), päättäisi kompensatiosta lähtökohtanaan Ahvenanmaan valtuuskunnan tekemä valmistelu. Kompensatio muodostuisi silloin 49 §:n mukaisen nykyisen järjestelmän määrän ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta johtuvan Ahvenanmaan vähennyksen huomioivan määrän erotuksesta. Yksinkertaisinta olisi muotoilla ja lisätä uusi 2 momentti nykyisen itsehallintolain 49 §:ään.

Tällaisessa skenaariossa kompensatiopäätöksellä olisi laillinen perusta. Samalla valtion talousarvioon pitäisi sisältyä perustuslain 85 §:n 1 momentissa tarkoitettu arviomääräraha kompensatiomäärän kattamiseksi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Vaikka verohyvitystä koskeva ongelma ratkaistaisiin yllä mainitulla tavalla, jatkaisi normaali tasoitusmenettely kuitenkin olemassa oloaan ja johtaisi perusteettoman korkeisiin tasoitusmääriin Ahvenanmaan maakunnalle. Voitaisiin ehkä harkita vielä yhtä järjestelyä yllämainitun ohella, joka Ahvenanmaan valtuuskunnan laskelmien kautta johtaisi siihen tulokseen, että laskettua verohyvitystä pienennetään suhteessa tasoitusmäärän perusteettomaan kasvuun. Siten Ahvenanmaan maakunnalle maksettaisiin vain pienempi osa kompensoidusta verohyvityksestä tai ei verohyvitystä ollenkaan, kun taas Ahvenanmaa saisi pitää korkeamman tasoitusmäärän. En ole laskenut tämän ehdotuksen toteumaa, mutta se pitäisi ehkä tehdä valtiovarainministeriössä ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksessa.

Valtiovarainministeriön mukaan itsehallintolain muutos hyväksyttäisiin kahdessa eduskunnassa, joiden välissä olisivat vaalit, ilmeisesti normaalin perustuslainsäätämisenjärjestyksen mukaisesti, joka määrittää perustuslakivaliokunnan mietinnössä PeVM 6/2018 vp koskien kaikkia itsehallintolain muutoksia. Tämä tarkoittaisi, että itsehallintolain muutos hyväksytään ensimmäisen kerran tulevalla vaalikaudella ja toisen kerran vuoden 2023 vaalien jälkeen seuraavalla vaalikaudella. Uuden verohyvitysperusteen voimaantulo voisi siten tapahtua ajankohtana, jolloin verohyvitys vuodelta 2021 normaalisti maksettaisiin. Tämä vaihtoehto kuulostaa juridisesti katsottuna asianmukaiselta ja toteutettavalta.

Turussa 22. tammikuuta 2019

Markku Suksi

julkisoikeuden professori