

Olli Mäenpää
8.2.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 320/2018 vp)

Arvioitavan hallituksen esityksen keskeisenä tarkoituksena on Ahvenanmaan itsehallintolakia muuttamalla uudistaa Ahvenanmaan maakunnan talouden perusteita määrittelevät oikeussäännöt. Esitys perustuu Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä valmisteltuihin säännöksiin, jotka määrittelevät maakunnan taloutta.

Esityksen taustalla voidaan nähdä myös ainoastaan valtakunnassa toteutettavaksi ehdotettu sosiaali- ja terveystalouden uudistus ja erityisesti sen vaikutukset Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon taloudellisiin perusteisiin. Ehdotetulle itsehallintolain muuttamiselle voidaan kuitenkin katsoa olevan riittävät ja aiheelliset perusteet riippumatta sote-uudistuksen toteuttamisesta.

Ahvenanmaan itsehallintolain muuttaminen

Ahvenanmaan itsehallinnon taloudelliset perusteet

Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Maakunnan itsehallinnon keskeisiä osatekijöitä ovat etenkin hallinnollinen ja taloudellinen itsehallinto sekä itsenäinen lainsäädäntövalta itsehallintolaissa määritellyissä asiaryhmissä.

Hallituksen esityksen keskeisenä sisältönä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon yhden keskeisen tekijän eli maakunnan itsehallinnon taloudellisen perustan määrittely uudelleen. Tämä käy nimenomaisesti ilmi ehdotetusta itsehallintolain 44 §:n 1 momentista, jonka mukaan ”Ahvenanmaan maakunnalla on taloudellinen itsehallinto siten kuin siitä säädetään tässä laissa.” Itsehallintolain muuttamiselle ei puututtaisi maakunnan hallinnolliseen itsehallintoon eikä myöskään lainsäädäntövallan jakautumiseen valtakunnan ja maakunnan välillä.

Itsehallintolain muuttamista koskevan sääntelyn tarkoitus on säätää taloudellisen itsehallinnon perusteista neutraalisti suhteessa erilaisiin pelkästään valtakunnassa toteutettaviin valtion toimintojen muutoksiin. Keskeisenä muutoksena olisi voimassa olevaan itsehallintolakiin sisältyvän verohyvitysjärjestelmän korvaaminen

uudenlaisella verotasoitusjärjestelmällä, jonka arvioidaan vahvistavan maakunnan rahoitusasemaa. Samalla täsmennettäisiin voimassa olevaan itsehallintolakiin sisältyvää tasoitusmäärää koskevaa sääntelyä. Näillä muutoksilla selkeytettäisiin perustuslain 120 §:ssä tarkoitetun Ahvenanmaan itsehallinnon taloudellisen perustan määräytymistä. Itsehallintolakiin ehdotettujen muutosten voidaan katsoa sisällöllisesti mukautuvan Ahvenanmaan maakunnan perustuslaissa turvatun itsehallinnon vaatimuksiin.

Säätämisyjärjestys

Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta on säädetty. Perustuslain säätämisyjärjestys määritellään perustuslain 73 §:ssä.

Itsehallintolakia muutettaessa sovelletaan lähtökohtaisesti perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaista normaalia perustuslainsäätämisyjärjestystä, jonka mukaan muutokset käsitellään eduskunnassa ja jätetään lepäämään seuraavien vaalien yli, jolloin uusi eduskunta hyväksyy ne. Myöskään tämän hallituksen esityksen käsittelyssä ei ole perusteta soveltaa kiireellistä perustuslainsäätämisyjärjestystä (PeVM 4/2018 vp; PeVM 6/2018 vp).

Ahvenanmaan itsehallintolain muutettavaksi ehdotetun 48 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolain 47 §:n 1 momentissa prosenttilukuna määritellyn tasoitusperusteen muuttamisesta säädettäisiin valtakunnan lailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Säännös merkitsisi poikkeamista itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaisesta itsehallintolain muuttamisessa noudatettavasta säätämisyjärjestyksestä. Tasoitusperusteen muuttamisen kriteerit määritellään kuitenkin riittävän täsmällisesti ehdotetussa itsehallintolain 47 §:ssä, ja tasoitusperustetta voitaisiin muuttaa vain tällä tavoin itsehallintolaissa määritellyissä rajoissa. Lisäksi tasoitusperusteen muuttaminen edellyttäisi maakuntapäivien suostumuksen. Kun itsehallintolain muuttamista koskeva lakiehdotus lisäksi käsitellään perustuslain säätämisyjärjestyksessä, ehdotettua itsehallintolain 48 §:n 1 momenttia ei voida pitää Ahvenanmaan itsehallinnon tai itsehallintolain säätämisyjärjestyksen kannalta ongelmallisena.

Tuloverolaissa säädettäväksi ehdotetun maakuntavähennyksen vaikutus itsehallintolaissa säädettyyn verohyvitykseen

Maakuntavähennys

Hallituksen esityksessä maakunta- ja sote-uudistukseksi (HE 15/2017 vp) ehdotetaan valtionverotukseen kohdistuvaa maakuntavähennystä määrittelevän uuden 125 a §:n lisäämistä tuloverolakiin. Maakuntavähennystä koskevalla säännöksellä

on kaksi keskeistä 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.

Maakuntavähennyksen konkreettisena tavoitteena on neutralisoida Ahvenanmaan maakunnan asukkaiden verorasituksen kannalta se, että valtakunnassa valtionverotus nousee merkittävästi sote-uudistuksen johdosta. Maakuntavähennys leikkaisi tämän valtionverotuksen korotuksen maakunnan asukailta. Perustuslakivaliokunta piti näiltä 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.

Maakuntavähennyksen suhde verohyvitykseen

Tuloverolain muutoksella toteutettavaksi ehdotettu maakuntavähennys aiheuttaisi sen, että valtionverotus muodostuisi käytännössä aina kevyemmäksi Ahvenanmaalla kuin muualla valtakunnassa. Tämä puolestaan tekisi Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n mukaan maakunnalle kuuluvan verohyvityksen tosiasiasa merkityksettömäksi maakunnan talouden perustana. Ainoastaan valtakunnassa toteutettava sote-uudistus saisi näin aikaan sen, että itsehallintolain määrittelemä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon keskeinen taloudellinen elementti menettäisi merkityksensä. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp) ehdotettiin verohyvitykseen kohdistuvat vaikutukset kompensoitaviksi Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä säädettyä tasotusperustetta muuttamalla (34. lakiehdotus). Täydentävässä hallituksen esityksessä (HE 71/2017 vp) edellä mainittu tasotusperusteen muuttamista koskeva 34. lakiehdotus ehdotetaan kuitenkin poistettavaksi.

Perustuslakivaliokunnan arvion (PeVL 26/2017 vp) mukaan tuloverolakiin lisättäväksi ehdotetusta maakuntavähennyksestä ei voida säätää ehdotetulla tavalla, jollei verohyvityksen korvaamisesta huolehdita. Perustuslakivaliokunta korosti, ”ettei verohyvityksen poistuma ole valtakunnan veropolitiikan normaalivaihteluihin kuuluva vaikutus ja että maakunnan ja valtakunnan väliset taloudelliset suhteet järjestetään Ahvenanmaan itsehallintolain sääntelyllä. ... Asiasta tulee pikimmiten säätää asianmukaisesti.”

Hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamiseksi tämän tavoitteen toteuttamiseksi voidaan pitää selkeimpänä tapana varmistaa se, että valtakunnassa toteutettavaksi ehdotetun sote-uudistuksen rahoittamista koskeva sääntely ei vaaranna Ahvenanmaan itsehallinnon taloudellisia perusteita verohyvityksen poistuman johdosta. Kun lisäksi otetaan huomioon, että maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulo on tarkoitettu siirtyväksi vuoden 2021

alkuun, jolloin myös itsehallintolain ehdotetut muutokset tulisivat voimaan, Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan väliset taloudelliset suhteet tulisivat samalla järjestetyiksi asianmukaisesti myös tässä suhteessa.