

Eduskunta

Perustuslakivaliokunta

PeV@eduskunta.fi

Asia:

HE 71/2017 vp (sote-uudistusta täydentävä esitys)

Kirjallinen lausunto/
maaherra Peter
Lindbäck

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan 8.6.2017 toimittaman kirjallisen lausuntopyynnön johdosta otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä eduskunnalle 17/2017 vp sekä pyynnössä erikseen esitetyistä kysymyksistä saan kunnioittavasti esittää seuraavaa.

Olen perustuslakivaliokunnalle 24.3.2017 ja 15.5.2017 antamissani kirjallisissa lausunnoissa osittain vastannut nyt esitettyihin kysymyksiin ja viittaan tämän vuoksi aluksi mainituissa lausunnoissa esittämäni.

Yleistä

Ahvenanmaan itsehallintolaki (SSK 114/1991 ja ÅFS 71/1991) sisältää säännöksiä, jotka jakavat lainsäädäntö- ja hallintovallan Ahvenanmaalla, toisaalta valtiovallan (hallitus ja eduskunta) toisaalta itsehallintotoimielimien (Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja maakuntapäivät) välillä.

Perustavanlaatuinen periaate on, että hallitus ja eduskunta lakia säätäessään laativat valtakunnan lainsäädännön sellaiseksi, että se toimii aiotulla tavalla, myös niissä tapauksissa, joissa se tulee voimaan ainoastaan valtakunnassa, ja vastaavasti niissä tapauksissa, joissa se tulee voimaan myös Ahvenanmaalla, minkä yksinomaan ratkaisevat itsehallintolain toimivallan jakoa koskevat säännökset.

Lausuntopyynnössä tarkennetut kysymykset

I. Miten hallituksen esitykseen HE 71/2017 vp sisältyvä lakiehdotus suhtautuu Ahvenanmaan itsehallintoon?

Aluksi toistan 15.5.2017 antamastani lausunnosta sen osan, joka liittyy tarpeeseen alkuperäisen esityksen nyt ehdotettuun täydentämiseen; toisin sanoen valtakunnan tuloverolain muutoksella ”Ahvenanmaan maakuntavähennyksen” mahdollistaminen, jonka tarkoituksena on ”neutraloida” Sote-uudistuksen johdosta ehdotettu ansiotulojen verotuksen korotus Ahvenanmaalla.

Perustuslakivaliokunnalle 15.5.2017 antamassani lausunnossa kirjoitin mm. seuraavaa:

”Ahvenanmaan itsehallintolaki jakaa lainsäädäntö- ja hallintovallan Ahvenanmaalla valtakunnan ja maakunnan kesken siten kuin mainitussa laissa säädetään. Tästä lainsäädäntö- ja hallintovallan jaosta Ahvenanmaalla seuraa yksi keskeinen ja perustavaa laatua oleva periaate, jonka mukaan valtakunta (valtiovalta) ei saa Ahvenanmaalla maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla säätää lakeja niin, että se vaarantaa itsehallintoelinten mahdollisuudet käyttää vapaasti toimivaltaansa eikä myöskään niin, että se loukkaa itsehallintolain säännösten soveltamista.

Nyt käsittelyssä olevalla hallituksen esityksellä (HE 15/2017 vp) tulee olemaan seuraavat vaikutukset itsehallinnolle ja itsehallintojärjestelmälle:

- a) Esitykseen sisältyy ehdotus tasoitusperusteen muuttamisesta (alentamisesta) nykyisestä 0,45 %:sta 0,34 %:iin siitä huolimatta, että mikään itsehallintolain 47 §:n 2-4 momentin tunnusmerkistöistä tällaiselle alentamiselle ei liene täyttynyt. Se seikka, että valtio tulee uudistuksen johdosta kasvattamaan valtion tilinpäätöksessä tilitettäviä verotulojaan ja muita mahdollisia tuloja, muodostaa tuskin sellaista 47 §:n 2 momentissa edellytettyä valtion tilinpäätöksen perusteiden muutosta.
- b) Uudistusehdotuksen vaikutuksena on, että itsehallintolain 49 §:ssä todettu ns. verohyvitysjärjestelmä (”ahkeruusraha”), jota suoritetaan silloin, kun maakunnassa maksuunpantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, häviää nykyisessä muodossaan.

Siitä lähtien, kun nykyinen itsehallintolaki tuli voimaan 1.1.1993 Ahvenanmaan maakunnan osuus on ylittänyt joka vuosi lainkohdassa säädetyn 0,5 %:n prosenttimäärän, ja itsehallinto on saanut keskimäärin noin 16 miljoona euroa vuodessa nyt kyseessä olevaa verohyvitystä.

Vuonna 2015 Ahvenanmaalla maksuunpantiin 81 miljoonaa euroa välittömiä veroja, ja Ahvenanmaalle suoritettu verohyvitys oli 24

miljoonaa euroa.

Jos uudistusehdotus toteutetaan suunnitellulla tavalla, ei edes Ahvenanmaalla maksuunpantujen verojen kasvu mainitusta 81 miljoonasta eurosta 120 miljoonaan euroon tule antamaan minkäänlaista tuottoa verohyvityksenä. Toisin sanoen verohyvitystä (ahkeruusrahaa) koskeva järjestelmä menetetään, ja itsehallintoon tulee menettämään verokannusteen poisjäämisen lisäksi noin 16 miljoonan euron vuotuiset tulot.

Kysymyksessä mainittu ”Ahvenanmaan maakuntavähennys”, jonka on ajateltu olevan yhtä suuri kuin suunniteltu tuloveron korotus, joudutaan sisällyttämään osana uudistukseen, jotta lakipaketti ei olisi ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa.

Uudistuspakettiin sisältyvä lakisääteinen kunnallisveron 12,47 prosenttiyksikön alennus (ainakin ensimmäisen vuonna) ei tule koskemaan Ahvenanmaata, koska kunnallisverotus Ahvenanmaalla kuuluu itsehallinnon lainsäädäntövaltaan.

Jollei suunniteltua ”Ahvenanmaan maakuntavähennystä” mahdollistettaisi Ahvenanmaalla asuville veronmaksajille, seurauksena olisi, että ahvenanmaalainen palkansaaja maksaisi 12,47 prosenttiyksikköä enemmän valtion- ja kunnallisveroa kuin samanlaisia tuloja saava palkansaaja muualla Suomessa, ja tämä olisi tietenkin perustuslain yhdenvertaisuusvaatimuksen kanssa ristiriidassa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 24.3.2017 antamassani lausunnossa olen selostanut seikkaperäisemmin tätä perustuslakikysymystä kohdassa 4.

Kaikkiaan ns. Ahvenanmaan maakuntavähennyksellä on vaikutuksia eräisiin itsehallintojärjestelmän taloudellisiin rakenteisiin ja toiminnallisuuteen, mutta samalla kyseinen vähennys on mahdollistettava sen estämiseksi, että uudistuspaketti olisi ristiriidassa perustuslain ja sen yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.”

Näin ollen hallituksen esityksessä HE 71/2017 vp ehdotettu ns. Ahvenanmaan maakuntavähennystä koskeva säännös on välttämätön, jotta uudistuspaketti sellaisenaan ei ole ristiriidassa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa. Jos ehdotettua vähennystä ei mahdollistettaisi, Ahvenanmaalla asuvaan henkilöön kohdistuisi yli 12 prosenttiyksikköä korkeampi verotus kuin valtakunnassa asuvaan samanlaisia verotettavia tuloja saavaan palkansaajaan.

II. Voidaanko hallituksen esitykseen HE 71/2017 sisältyvä lakiehdotus käsitellä kuten hallitus esittää (tavallisessa lain säätämisjärjestyksessä)

Esityksessä ehdotettu säännös Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä on tarkoitus sisällyttää tuloverolakiin (SSK 1535/1992). Kyse on oikeusalaista, joka Ahvenanmaan itsehallintolaissa määritellyn toimivallanjaon mukaan kuuluu valtakunnan toimivaltaan ja joka siten koskee myös Ahvenanmaata.

Näin ollen valtiovallan yksinomaisena oikeutena on tehdä nyt kyseinen muutos tuloverolakiin, ja siihen ei vaadita Ahvenanmaan itsehallintotoimielinten myötävaikutusta tai suostumusta missään muodossa.

Olen edellä selostanut ehdotetun Sote-uudistuksen lainsäädännön seurannaisvaikutuksia taloudelliselle tulokselle jatkossa itsehallintolain toisaalta tasoitusmäärää ja toisaalta verohyvitystä koskevien säännösten soveltamisessa.

Jos tältä osin ei ryhdytä toimenpiteisiin, vuosittainen tasoitusmäärä (könttäsomma) tulee ”perusteettomasti” nousemaan lähes 60 miljoonaa euroa nykyisestä 225 miljoonasta eurosta noin 285 miljoonaan euroon. Verohyvitys, joka on ollut keskimäärin 15,9 miljoonaa euroa vuodessa sitten 1.1.1993, tulee samoin tässä tapauksessa ”perusteettomalla” tavalla menettämään tarkoituksensa niin, että Ahvenanmaalla ei tulevaisuudessa käytännössä enää ole mahdollisuutta — vaikka Ahvenanmaalla maksetaan poikkeuksellisen paljon välittömiä veroja muuhun Suomeen verrattuna — saada mainitussa lakipykälässä tavoiteltua ”palkintoa”, joka maksetaan, kun itsehallinto pystyy mm. kannustavalla ja progressiivisella elinkeino- ja työmarkkinapolitiikalla parantamaan veronmaksukykyä Ahvenanmaalla.

Millaisina näitä vaikutuksia on pidettävä suhteessa perustuslakiin ja Ahvenanmaan itsehallintolakiin?

Yleisellä tasolla yksittäisellä lainkohdalla voidaan katsoa olevan toisaalta rakenne ja sisältö sekä toisaalta suunniteltu tarkoitus ja tavoite.

Käsittelyssä olevassa tapauksessa ei voida katsoa, että sote-uudistuksen toteuttamiseksi ehdotettu lainsäädäntö, mukaan luettuna nyt ehdotettu säännös ns. Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä, olisi suoranaisesti ristiriidassa itsehallintolain tasoitukseen ja tasoitusmäärään liittyvän säännösten kanssa (45-46 §) tai verohyvitystä koskevan säännöksen kanssa säännösten rakenteen ja sisällön osalta.

Sitä vastoin on kiistatonta, että kyseiset itsehallintolain toisaalta tasoitusta ja toisaalta verohyvitystä koskevat lainkohdat jäävät ainakin osittain vaille tarkoitustaan.

Tästä seuraa, että vaikka sote-uudistukseen kuuluvan lainsäädännön, mukaan lukien nyt ehdotettu säännös Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä, ei sinänsä voida katsoa olevan ristiriidassa perustuslain ja/tai itsehallintolain kanssa, valtiolta ja itsehallintotoimielimet on Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän osapuolten ominaisuudessa velvoitettava ensisijaisesti korjaamaan itsehallintolain tasoitusmäärää ja verohyvitystä koskevia säännöksiä tai vaihtoehtoisesti niiden soveltamista, niin että kyseisten lainkohtien tarkoitus ja tavoitteet myös saavutetaan.

Hallituksen esitykseen HE 71/2017 vp sisältyy asiallinen selvitys Ahvenanmaan valtuuskunnan 2.6.2017 antamasta lausunnosta, jossa valtuuskunta ei katso voivansa poiketa verohyvityksen laskemisessa itsehallintolain 49 §:ssä säädetyllä tavalla. Valtuuskunta ei kuitenkaan näe estettä sille, että se tarpeen vaatiessa laskisi, kuinka suuri verohyvitys olisi, jos

sote-uudistuksesta johtuvaa tuloveron korotusta ei otettaisi huomioon maksuunpantuna verona. Tällainen laskelma voisi siinä tapauksessa ainoastaan olla peruste valtakunnan viranomaisten omille päätöksille menetetyn verohyvityksen kompensoimisesta.

Tällainen valtiovallan mahdollisesti päättämä kompensatio verohyvityksestä, jota ei enää Sote-uudistuksen vuoksi tule itsehallinnolle, on sinänsä lyhyellä tähtäimellä tehokas toimenpide, joka suurelta osin palauttaa itsehallintolain verohyvitystä koskevan säännöksen (49 §) tarkoituksen ja tavoitteen, mutta tämä ei poista valtiovallalta ja itsehallintoelimiltä vastuuta ryhtyä mahdollisimman pikaisesti toimenpiteisiin itsehallintolain verohyvitystä koskevan säännöksen uudistamiseksi lainsäädännöllä, niin että säännöksen alkuperäinen tarkoitus ja tavoite saavutetaan myös käytännössä.

Mitä sitten tulee ns. tasoitusmäärään ja tarpeeseen tarkistaa tasoitusperustetta (prosenttiluku), joka säätelee tasoitusmäärän suuruutta, kyse on toimenpiteestä, joka voidaan ja tulee toteuttaa tavallisella valtakunnan lailla, mutta maakuntapäivien suostumuksella.

Tietävästi hallitus ja maakunnan hallitus ovat ryhtyneet neuvotteluihin tästä prosessista, ja suunnitelma lienee se, että tarvittavaan toimenpiteeseen ryhdytään keväällä 2018.

Edellä todettuun viitaten ja siinä tapauksessa, että perustuslakivaliokunta yhtyy tässä lausunnossa esittämäni, valiokunta pystynee asiantuntemuksensa perusteella ratkaisemaan, mikä lainsäätämisyjärjestys on tähän asiaan soveltuva.

Peter Lindbäck
Ahvenanmaan maaherra
Ahvenanmaan valtionvirasto

22101 MAARIANHAMINA
Puh: 018-635290
S-posti: peter.lindback@ambetsverket.fi