



18.3.2021

Neuvotteleva virkamies Timo Annala
Neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg

Perustuslakivaliokunnalle

Valtiovarainministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä 241/2020 vp.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseen 241/2020 vp. Lakiehdotuksia pyydetään tarkastelemaan Ahvenanmaan itsehallinnon ja aseman kannalta.

Verojärjestelmä Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja. Näin ollen Ahvenanmaalla verovelvollinen maksaa veroa valtiolle samoin perusteita kuin verovelvolliset muualla maassa. Varoja siirretään itsehallintolain 7 luvun mukaisesti valtion budjetin kautta maakunnalle itsehallinnon tehtävien rahoittamiseksi.

Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta kuitenkin asioissa, jotka koskevat maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita ja kunnalle tulevaa veroa. Ahvenanmaan kunnallisverolain (ÅFS - Ålands författningssamling 119/2011) mukaan valtakunnallista tuloverolakia ja tuloveroasetusta (1551/1992) sekä näihin kohdistuvia muutoksia sovelletaan sellaisenaan myös Ahvenanmaan maakunnassa, jollei Ahvenanmaan kunnallisverolaissa toisin säädetä.

Ahvenanmaa on toimivaltansa nojalla säätänyt kunnallisverolailla tietyistä vähennyksistä, jotka myönnetään vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa. Näitä ovat vuokrakuluvähennys, sairauskuluvähennys, opiskelijavähennys, sekä opintolainavähennys. Lisäksi kunnallisverotuksen perusvähennyksen enimmäismäärä, asunnon ja työpaikan välisten matkakulujen ja työasuntovähennyksen vähennysoikeus kunnallisverotuksessa poikkeaa Manner-

Suomessa käytössä olevasta vähennyksestä. Opintolainavähennys myönnetään vain lainoista, jotka on nostettu ennen 1. elokuuta 2005 aloitettuja opintoja varten.

Kuntien jako-osuudesta yhteisöveron tuottoon säädetään valtakunnan lailla verontilityslain 3 luvussa (532/1998). Ahvenanmaan kunnallisverolaki sisältää säännökset veroprosentista, jonka perusteella yhteisöt ja yhteisetuudet maksavat veroa Ahvenanmaan kunnille. Veroprosentti vastaa verontilityslaissa säädettyä kuntien osuutta yhteisöverosta.

Valtionverotuksen kiristymisen estäminen Ahvenanmaan maakunnassa

Esityksessä ehdotettu sote-uudistus ei koskisi sosiaali- tai terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämistä Ahvenanmaalla.

Esityksessä ehdotetaan kuntien verotuloja siirrettäväksi valtiolle hyvinvointialueiden toiminnan rahoittamiseksi. Valtion verotuloja lisättäisiin muuttamalla nykyisiä ansiotulojen veroperusteita. Itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla toimivalta muun muassa luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien valtion tuloverotuksessa on valtakunnalla. Ansiotuloja verotetaan myös Ahvenanmaalla tuloverolain mukaisesti valtion progressiivisen tuloveroasteikon mukaan. Esityksessä ehdotettavat muutokset ansiotulojen valtionverotukseen koskevat siis myös Ahvenanmaata. Jotta uudistus ei johtaisi ansiotulojen verotuksen kiristymiseen, ehdotetaan uudistuksen voimaantulossa säädettäväksi kunnallisveroprosenttien alentamisesta vuonna 2023. Kaikkien kuntien kunnallisveroprosentteja alennettaisiin lokakuun 2020 arvion mukaan 13,26 prosenttiyksiköllä. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan kunnallisverotusta koskeva sääntely kuuluu Ahvenanmaan itsehallinnon toimivaltaan, joten valtakunnan lailla ei ole mahdollista säätää Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosenteista. Jotta verotus ei kiristyisi Ahvenanmaalla, tulisi joko Ahvenanmaan kuntien alentaa kunnallisveroprosenttejaan tai valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla tulisi estää.

Esityksessä ehdotetaan ratkaisua, jolla estettäisiin ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaan maakunnassa. Tuloverolain 124 §:n viisi momentissa säädettäisiin, että asteikon veroprosentteja alennettaisiin 13,26 prosenttiyksiköllä laskettaessa veron määrää niille verovelvollisille, joiden verotusmenettelystä annetun lain 5 §:ssä tarkoitettu kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaalla asuvan verovelvollisen kohdalla progressiivisen veroasteikon marginaaliveroprosentit olisivat siten yhtä monta prosenttiyksikköä alemmat kuin millä kunnallisveroprosentteja alennetaan Manner-Suomessa.

Kyse olisi valtion ansiotuloveroasteikkoon tehtävästä vähennyksestä, jolloin toimivalta vähennyksen säätämisestä on itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan nojalla valtakunnalla. Vähennys estäisi ansiotulojen valtionverotuksen kiristymisen Ahvenanmaalla, jolloin Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei olisi

tarvetta alentaa sote-uudistuksen johdosta. Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkitys säilyisi nykyisellä tasolla. Näin ollen uudistus ei olisi ongelmallinen Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkityksen, eikä siten myöskään perustuslain ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa turvatun Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta.

Alhaisemmat marginaaliveroprosentit johtaisivat siihen, että ansiotulojen valtionverotus olisi Ahvenanmaalla kevyempää kuin Manner-Suomessa. Ahvenanmaan kuntien kunnallisveroprosentteja ei kuitenkaan olisi tarvetta uudistuksen johdosta alentaa, jolloin uudistuksen vaikutukset ansiotuloverotuksen tasoon eivät eroaisi Ahvenanmaan ja Manner-Suomen välillä. Ahvenanmaan Manner-Suomea alhaisemmalla valtionverotuksella on merkitystä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuus- periaatteen kannalta. Perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Tätä yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta täsmentää perustuslain 6 §:n 2 momentin sisältämä syrjintäkielto, joka koskee erilaista kohtelua henkilöön perustuvan syyn perusteella. Säännöksen mukaan ketään ei saa asettaa ilman hyväksyttävää perustetta eri asemaan suku- puolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännöksessä luetellut erotteluperusteet ovat syrjintäkiellon ydinaluetta. Luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan eri asemaan asettaminen on kielletty myös muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Tällainen muu syy voi olla esimerkiksi asuinpaikka (PeVL 67/2014).

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa arvioissaan pitänyt eräitä verolainsäädäntöön ehdotettuja muutoksia merkityksellisinä yhdenvertaisuuden kannalta (ks. PeVL 52/2016 vp, PeVL 53/2016 vp, PeVL 19/2014 vp, PeVL 51/2005 vp, PeVL 4/1991 vp, PeVL 3/1988 vp ja PeVL 3/1983 vp). Valiokunnan käytännössä ei ole kuitenkaan katsottu, että laissa täsmällisesti säädetty verovelvollisia erilaiseen asemaan verotuksen suhteen asettava verokohtelu olisi perustuslain yhdenvertaisuussäännösten vastainen. Verolainsäädäntöä koskevia lakiehdotuksia on toisaalta varsin harvoin käsitelty perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslakivaliokunta on muistuttanut (PeVL 52/2016 vp ja 53/2016 vp), että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi. Kokoavasti voidaan kuitenkin todeta, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin.

Perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti valtionverotuksen tulisi lähtökohtaisesti määräytyä samojen säännösten perusteella koko valtakunnan alueella. Manner-Suomessa toteutettavan sote-uudistuksen yhteydessä sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen

tehtävät siirretään kunnilta hyvinvointialueille ja valtio rahoittaa siirtyviin tehtäviin liittyvät kustannukset. Tehtävien ja niiden rahoituksen siirtyminen edellyttää verotuksen painopisteen merkittävää siirtämistä kunnilta valtiolle. Sote-uudistus ei kuitenkaan koske Ahvenanmaan maakuntaa, eikä Ahvenanmaan maakunnassa olevilta kunnilta siirry pois tehtäviä. Tällöin on perusteltua toteuttaa myös rahoitusuudistus Ahvenanmaan kannalta mahdollisimman neutraalisti siten, ettei valtionverotus kiristy Ahvenanmaan maakunnassa, eikä siellä sijaitsevat kunnat joudu alentamaan verotustaan. Näin ollen Manner-Suomea vastaavaa verotulojen siirtymistä kunnilta valtiolle ei tapahtuisi. Ahvenanmaalla ansiotuloista maksettaisiin jatkossa vähemmän valtionveroa kuin Manner-Suomessa mutta kunnallisveron osuus olisi suurempi, jolloin ansiotulojen verotuksen kokonaistaso ei eriytyisi Manner-Suomen ja Ahvenanmaan välillä. Uudistuksen vaikutukset Ahvenanmaalla asuville verovelvollisille olisivat vastaavia kuin Manner-Suomessa asuvilla. Näin ollen voidaan katsoa, ettei ehdotettu sääntely ole ristiriidassa perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuusperiaatteen kanssa.

Ahvenanmaan itsehallintolain taloudenhoitoa koskevia säännöksiä on muutettu vuoden 2021 alusta

Nyt ehdotettava muutos vastaa tavoitteeltaan, tarkoitukseltaan ja vaikutuksiltaan hallituksen esityksessä 15/2017 vp ja 71/2017 vp ehdotettua Ahvenanmaan maakuntavähennystä. Teknisenä toteutustapana nyt ehdotettava asteikon kautta tehtävä vähennys kuitenkin soveltuisi ja kohdentuisi tällä kertaa paremmin, koska myös verotuksen kiristyminen Manner-Suomessa tapahtuisi pääasiassa asteikon kautta.

Perustuslakivaliokunta hyväksyi hallituksen esityksessä 15/2017 vp ja 71/2017 vp ehdotetun Ahvenanmaan maakuntavähennyksen. Perustuslailliseksi ongelmaksi muodostui kuitenkin se, että vähennys olisi vaikuttanut Ahvenanmaalle maksettavaan verohyvitykseen ja käytännössä olisi nollannut sen kokonaan. Tämän johdosta perustuslakivaliokunta totesi, ettei maakuntavähennyksestä voida säätää ehdotetulla tavalla, jollei verohyvityksen poistumisen korvaamisesta huolehdita (PeVL 26/2017 vp).

Tältä osin tilanne on muuttunut. Ahvenanmaan itsehallintolakia on muutettu vuoden 2021 alusta taloudenhoitoa koskevien säännösten osalta siten, että vastaavaa verohyvitystä ei enää ole. Tuloverot eivät myöskään enää vaikuta Ahvenanmaalle maksettavan tasoitusmäärän suuruuteen, joten tuloverotusta koskeva ratkaisu ei korota perusteettomasti Ahvenanmaalle maksettavaa tasoitusmäärää. Edellä mainittujen hallitusten esitysten yhteydessä ilmenneitä perustuslaillisia ongelmia ei näin ollen enää muodostuisi.

Kuntien jako-osuus yhteisöverosta

Kuntien jako-osuudesta yhteisöveron tuottoon säädetään valtakunnan lailla verontilityslain 3 luvussa (532/1998). Sote-uudistuksen yhteydessä kuntien verotulojen alentaminen ehdotetaan osittain toteutettavaksi alentamalla kuntien yhteisövero-osuutta 1/3:lla. Valtion osuutta yhteisöverosta puolestaan kasvatettaisiin vastaavasti. Myös tämän muutoksen osalta vaikutukset Ahvenanmaalle ovat muuttuneet Ahvenanmaan itsehallintolain muutoksen johdosta. Itsehallintolain 49 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalle palautetaan verotusoituksena vuosittain valtion varoista Ahvenanmaalla kunakin verovuotena maksuun pannut valtiollisten ansiotulo- ja pääomatuloverojen, rajoitetusti verovelvollisten maksaman lähdeveron, yhteisöveron sekä tonnistoveron rahamäärät. Niin ikään palautetaan vuosittain Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärät. Koska Ahvenanmaalla maksuun pantujen yhteisöverojen rahamäärä palautetaan verotusoituksena Ahvenanmaan maakunnalle, yhteisöverojen jako-osuuksien muutoksella ei ole vaikutusta Ahvenanmaan maakunnan rahoitusasemaan.

Ahvenanmaan maakunnalla on toimivaltansa nojalla mahdollisuus jakaa rahoitusta Ahvenanmaan kunnille maakuntaosuuksina. Tältä osin kyse on Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvasta asiasta eikä ehdotus näin ollen muodostu ongelmalliseksi myöskään Ahvenanmaan kuntien itsehallinnon näkökulmasta.

Edellä kuvattu menettely vastaa hallituksen esityksissä 15/2017 vp ja 71/2017 vp ehdotettua menettelyä eikä perustuslakivaliokunta tuolloin nähnyt asiaa ongelmallisena perustuslain tai Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.

Lopuksi

Edellä esitetyn perusteella katsomme, että ehdotettavat muutokset ansiotuloverotukseen sekä kuntien yhteisöveron jako-osuuksiin voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.