

Olli Mäenpää

13.5.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys merituulivoiman kiinteistö- ja tuloverotusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 29/2026 vp)

Hallituksen esitys on perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä Ahvenanmaahan liittyvien näkökohtien vuoksi. Käytettävissäni on esityksen lisäksi ollut valtiovarainministeriön laatima lisäselvitys Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevien kuntien asemasta Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöveroja tilitettäessä (6.5.2026). Suomen talousvyöhykkeen ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan välistä suhdetta on ministeriön lisäselvityksen mukaan tarkasteltu Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamista parhaillaan selvittävässä työryhmässä, mutta kyseinen arvio ei ole ollut käytettävissä tätä lausuntoa laadittaessa.

Esityksen valmistelu

Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitusta on kuultava sille erityisen tärkeästä laista, jollaisena ehdotettavaa lainsäädäntökokonaisuutta voitaneen ainakin potentiaalisesti pitää. Tämä tärkeysarvio perustuu vaikutuksiin, joita esityksellä olisi maakunnassa sijaitseviin kuntiin. Tältä kannalta on merkitystä myös Ahvenanmaan itsehallintolain 2 §:n 2 momentin säännöksellä, jonka mukaan maakunnan toimivaltaa voidaan laajentaa niin kuin valtakunnan ja maakunnan kesken sovitaan, jos valtakunnan vallankäyttöoikeudet laajenevat aluevesirajan ulkopuolelle. Tällainen valtakunnan toimivallan laajeneminen on toteutettu 1.2.2005 voimaan tulleella lailla Suomen talousvyöhykkeestä. Asiaa lienee tosin arvioitu Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamista parhaillaan selvittävässä työryhmässä.

Esityksen valmistelua selostavasta osiosta käy ilmi, että Ahvenanmaan maakunnan hallitusta on kuultu esitysluonnoksesta. Lausuntoa ei kuitenkaan poikkeuksellisesti ole sisällytetty ministeriön hankesivuille, joilla on saatavilla kaikki muut lausunnot. Hankesivuilla olevassa lausuntoyhteenvedossa maakunnan hallituksen lausunnon sisältöä esitellään hyvin suppeasti. Hallituksen esityksen perusteluissa kyseisen lausunnon sisällöstä ei kerrota muuten kuin toteamalla, että yhdessä lausunnossa esille tuodut näkemykset esityksen merkityksestä Ahvenanmaan maakunnalle eivät ole antaneet aihetta muuttaa esitystä (s. 44). Tämä toteamus herättää enemmän kysymyksiä kuin sisältää asian käsittelyn kannalta relevanttia informaatiota.

Erityisesti eduskunnan tiedonsaantioikeuden kannalta on ongelmallista, että Ahvenanmaan maakunnan hallituksen antaman lausunnon sisällöstä ei tehdä selkoa hallituksen esityksen perusteluissa (ks. myös PeVL 2/2018 vp, s. 9). Eduskunnalla

on perustuslain 47 §:n 1 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97, ks. myös PeVL 30/2020 vp, s. 3 ja 5).

Ministeriön hankesivuilla esitetyssä lausuntoyhteenvedossa tuodaan lisäksi esiin, että Ahvenanmaan maakuntahallitus [itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallitus] oudoksuu lausunnossaan ehdotuksen valmistelua ilman edeltävää dialogia maakunnan kanssa lainsäädäntövaltaan kuuluvaan maakunnan kiinteistöverotukseen vaikuttavasta asiasta. Eduskunnan tarvitsemien tietojen puutteellisuus ja edeltävän dialogin puuttuminen maakunnan hallituksen kanssa eivät ole ongelmattomia hallituksen esityksen valmistelussa, kun esityksellä voi myös olla välitöntä vaikutusta Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevien kuntien asemaan.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat esityksen sisällön kannalta puutteelliset. Niissä käsitellään vain verolain säätämisyjärjestystä ja esityksen soveltamisalaan kuulumatonta kunnallisverotusta. Niissä ei sen sijaan käsitellä lainsäädäntövallan jakautumiseen ja käyttämiseen Suomen talousvyöhykkeellä liittyviä valtiosääntöoikeudellisesti keskeisiä lähtökohtia. Myös kuntien asemaan ja yhdenvertaisuuteen liittyvät perusteet jäävät säätämisyjärjestysperusteluissa käsittelemättä.

Verotusta ja verotuksen tuottoja koskeva lainsäädäntövalta Suomen talousvyöhykkeellä

Kiinteistöverolain 1 §:n 2 momenttiin lisättäväksi ehdotetun säännöksen mukaan ”Kiinteistövero kiinteistön Suomen talousvyöhykkeellä olevista rakennuksista ja rakennelmista menee valtiolle ja kunnalle. Suomen talousvyöhykkeellä tarkoitetaan Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitettua talousvyöhykettä.” Suomen talousvyöhyke käsittää talousvyöhykelain 1 §:n mukaan Suomen aluevesiin välittömästi liittyvän merialueen, jonka ulkoraja määräytyy Suomen vieraiden valtioiden kanssa tekemien sopimusten mukaisesti ja jonka ulkorajan sijainti osoitetaan valtioneuvoston asetuksella.

Perustuslain 1 §:n 1 momentissa säädettyyn täysivaltaisuuteen kuuluu oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden (HE 1/1998 vp, s. 71). Suomen täysivaltaisuus verotuksessa ulottuu YK:n merioikeusyleissopimuksen perusteella ja rajoissa myös Suomen talousvyöhykkeelle. Myös muuten lainsäädäntövalta talousvyöhykkeellä kuuluu Suomen valtiolle. Suomen valtion oikeuksia ja lainkäyttövaltaa talousvyöhykkeellä määritellään lisäksi erikseen talousvyöhykelain 2 §:ssä.

Ahvenanmaan maakunta käsittää Ahvenanmaan itsehallintolain 2 §:n 1 momentin mukaan sille tämän lain tullessa voimaan kuuluvan alueen sekä ne aluevedet, jotka

voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan välittömästi liittyvät tähän alueeseen. Kun otetaan huomioon, että Suomen talousvyöhyke käsittää Suomen aluevesiin välittömästi liittyvän merialueen, Suomen talousvyöhyke ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan alueeseen. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövalta ei tämän vuoksi myöskään ulotu Suomen talousvyöhykkeelle. Tosin Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaa voidaan itsehallintolain 2 §:n 2 momentin mukaan laajentaa niin kuin valtakunnan ja maakunnan kesken sovitetaan, jos valtakunnan vallankäyttöoikeudet laajenevat aluevesirajan ulkopuolelle. Talousvyöhykelain säätämisen yhteydessä ei kuitenkaan tehty muutoksia Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan alan määräytymiseen, joten se kohdistuu edelleen vain maakunnan alueelle.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat veroja ja maksuja itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Maakunnalla on kyseisen itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa kunnalle tulevaa veroa.

Valtakunnalla ei näin ollen ole lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaan maakunnan kuntien verotusoikeuden osalta, vaan lainsäädäntövalta kuuluu tältä osin Ahvenanmaan maakunnalle. Myös kiinteistöverotus Ahvenanmaan kunnissa kuuluu maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Ahvenanmaan maakunnalla ei sen sijaan ole lainsäädäntövaltaa Suomen talousvyöhykettä koskevissa asioissa, vaan myös verotusta talousvyöhykkeellä koskeva lainsäädäntövalta kuuluu Suomen valtiolle.

Lainsäädäntövallan määräytyminen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten säätämisessä

Arvio hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten vaikutuksesta Ahvenanmaan maakunnan valtiosääntöoikeudelliseen asemaan ja lainsäädäntövallan alaan on aiheellista perustaa yhtäältä Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallan ulottuvuuden määrittelyyn Ahvenanmaan itsehallintolaissa ja toisaalta valtakunnalle kuuluviin vallankäyttöoikeuksiin Suomen talousvyöhykkeellä. Molempia perusteita on käsitelty edellä.

1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan kiinteistövero kiinteistön Suomen talousvyöhykkeellä olevista rakennuksista ja rakennelmista menee valtiolle ja kunnalle. 1. lakiehdotuksen 14 a § määrittelee Suomen talousvyöhykkeellä sovellettavat verotusprosentit. Lainsäädäntövalta kuuluu näiltä osin Suomen valtiolle talousvyöhykelain perusteella ja ottaen huomioon, että Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövalta ei ulotu Suomen talousvyöhykkeelle.

2. lakiehdotuksessa ehdotetaan verontilityslakiin lisättäväksi uusi 3 a luku, joka sääntelee Suomen talousvyöhykkeellä perittävän kiinteistöveron tuottojen tilittämistä. Myös tältä osin lainsäädäntövalta kuuluu Suomen valtiolle. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövalta muun muassa kunnalle tulevaa veroa koskevissa asioissa ei edellä esitetyin perustein ulotu Suomen talousvyöhykkeelle, joka kuuluu Suomen valtion lainsäädäntövallan alaan.

Rannikkokuntien jako-osuudet Suomen talousvyöhykkeellä kannetusta kiinteistöverosta

Kiinteistöverotuksen tuotto Suomen talousvyöhykkeellä olevista rakennuksista ja rakennelmista menisi 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan valtiolle ja kunnalle. Verontilityslakiin ehdotetun uuden 16 a §:n mukaan valtion jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta olisi 80 prosenttia ja kuntien jako-osuus 20 prosenttia. Kummassakaan laissa ei erotella kuntia sen perusteella, sijaitsevatko ne valtakunnassa vain Ahvenanmaan maakunnassa. Ehdotetut säännökset kunnista verotuottojen saajina koskevat siten lähtökohtaisesti kaikkia kuntia.

Jako-osuuteen oikeutetut kunnat määräytyisivät 16 a §:ssä määritellyin tarkemmin perustein pohjautuen kuntajakoon sekä Suomen talousvyöhykkeen ja Suomen aluevesien ulkorajoihin. Säännöksen perustelujen mukaan kuntien jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta jaettaisiin niille rannikkokunnille, jotka sijaitsevat lähellä talousvyöhykkeellä olevaa voimalaitosta tai muuta veronalaista rakennusta tai rakennelmaa taikka jossa voimalaitoksen liittymispiste kantaverkkoon sijaitsee (s. 22).

Tällaisia rannikkokuntia voivat olla myös Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevat kunnat. Samoin säännöstä havainnollistavan kartan (s. 23) perusteella on pääteltävissä, että jako-osuuden määrittelyn kannalta relevantit saaristokunnat sijaitsevat sekä Ahvenanmaan maakunnassa ja valtakunnassa.

Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevat kunnat eivät kuitenkaan esityksen perustelujen mukaan olisi verontilityslaissa säädettäväksi ehdotetun jako-osuuden saajia. Tämä johtuisi esityksen perustelujen mukaan siitä, että kunnilla tarkoitetaan kiinteistöverolain 1 §:n 2 momentin säännöksessä ainoastaan Suomen kuntia. Perusteluna tälle rajoitukselle olisi se, että valtakunnan lainsäädäntövallan alaan kuuluva kiinteistöverolaki ei koske Ahvenanmaan maakunnan kuntia vaan ainoastaan valtakunnassa sijaitsevia kuntia (HE, s. 45). Myös valtiovarainministeriön lausunnon (s. 3) mukaan kuntien osalta Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöveron veronsaajina voi olla valtakunnassa sijaitsevia kuntia.

Ehdotetun 16 c §:n 3 momentin rajoitussäännöksen mukaan poikkeuksena olisi kuitenkin Ahvenanmaan maakunnan alueen vastainen raja määritettäessä Suomen talousvyöhykkeellä olevaa rakennusta tai rakennelmaa lähinnä olevan kunnan aluetta. Tämä verraten tulkinnanvaraisen poikkeussäännöksen tarkoituksena on ilmeisesti sulkea Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevat rannikkokunnat pois jako-osuuden saajista, joskaan tämä tarkoitus ei käy ilmi esityksen perusteluista.

Kuntien osalta Suomen talousvyöhykkeellä kannetun kiinteistöveron jako-osuuden saajina voisivat lähinnä vain esityksen perustelujen mukaan olla ainoastaan valtakunnassa sijaitsevat, 16 a §:ssä määritellyt rannikkokunnat. Ainoa laintasoinen säännös maakunnassa sijaitsevien rannikkokuntien erilaisesti kohtelusta on verontilityslain tulkinnanvaraisessa 16 c §:ssä.

Ehdotuksen tarkoituksena on joka tapauksessa myös perustelut huomioon ottaen, että Ahvenanmaan maakunnassa sijaitsevat kunnat eivät olisi jako-osuuden saajia. Sääntely kohtelisi siten maakunnan ja valtakunnan rannikkokuntia ja viime kädessä niiden asukkaita eri tavoin. Tältä osin voidaan todeta, että perustuslain 6 §:ssä säädetyllä yhdenvertaisuusperiaatteella voi olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on. (Ks. PeVL 11/2012 vp, s. 2 ja PeVL 1/2026 vp, 7 kappale).

Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneesti korostanut, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelut eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi. Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on valiokunnan mukaan otettava korostetusti huomioon yhdenvertaisuusperiaatteen suhde lainsäätäjän laajaan harkintavaltaan. (Ks. PeVL 1/2026 vp, 8 kappale ja siinä mainitut lausunnot).

Vaikka lainsäätäjän harkintavalta myös talousvyöhykkeeltä kiinteistöverotuksella perittyjen tuottojen jakamisessa on laaja, ongelmallisena voidaan pitää sitä, että valtakunnan ja maakunnan saaristokuntien erilaiselle kohtelulle jako-osuuden saajina esitetyt perustelut eivät ole valtiosääntöoikeudellisesti päteviä. Eesityksen perusteluista ei myöskään käy ilmi, miten talousvyöhykkeeseen rajautuvien saaristokuntien erilaisella kohtelulla pyrittäisiin kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta on merkitystä ensinnäkin sillä, että valtakunnan ja maakunnan lainsäädäntövallan jakoa määrittelevä Ahvenanmaan itsehallintolaki ei ole esteenä eduskunnan säätämälle laille, jossa määritellään Suomen talousvyöhykkeellä kannetun kiinteistöverotuksen tuottojen jaon perusteet. Tämä johtuu keskeisesti siitä, että talousvyöhyke ei kuulu itsehallintolain soveltamisalaan, ja verotustoimivalta talousvyöhykkeellä kuuluu valtiolle. Valtio voi myös itsenäisesti säätää lailla verotuksen tuottojen jakamisesta. Lisäksi itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan tarkoituksena on pidättää maakunnan lainsäädäntövaltaan vain säätää kunnallisverotuksesta maakunnassa (HE 73/1990 vp, s. 67). Säännös ei ole esteenä tai rajoitteena sille, että eduskunnan säätämässä laissa säädetään Suomen talousvyöhykkeellä kannetun kiinteistöveron tuottojen käytöstä ja jakamisesta. Tällaista valtion verotuksella kannettujen tulojen jakamista määrittelevää lainsäädäntöä ei voida pitää itsehallintolaissa tarkoitettuna veroja ja maksuja koskevana lainsäädäntönä.

Mikäli eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvassa laissa säädetään Suomen talousvyöhykkeellä kannetun kiinteistöverotuksen tuottojen jakamisesta myös rannikkokunnille, samassa asemassa olevia rannikkokuntia tulisi siten lähtökohtaisesti kohdella yhdenvertaisesti. Lainsäädäntövallan jakoa itsehallintolaissa määrittele-

vät säännökset eivät voi valtiosääntöoikeudellisella tavalla pätevästi perustella tällaisten kuntien erilaista kohtelua, etenkin kun ehdotettava lainsäädäntö ei kuulu itsehallintolain soveltamisalaan. Lainsäätäjän harkintavallan laajuus on kuitenkin tältä osin merkityksellinen, mikäli erilaisella kohtelulle on tältä osin muita hyväksyttäviä perusteita, joita kuitenkin ei ole esitetty.

Tässä suhteessa voi olla tiettyä merkitystä sillä, että valtion jako-osuus Suomen talousvyöhykkeen kiinteistöverosta vaikuttaisi itsehallintolain 46 §:n nojalla valtion varoista Ahvenanmaan maakunnalle suoritettavaan tasoitusmäärään. Tasoituspohjassa huomioitaisiin valtion koko osuus kiinteistöverosta riippumatta siitä, sijaitsevatko kiinteistöveron kohteena olevat rakennelmat kuten merituulivoimalat Ahvenanmaan maakunnan lähettyvillä. Tasoitusmäärä kasvaisi siten jokaisesta Suomen talousvyöhykkeelle rakennetun merituulivoimalan perusteella. Ahvenanmaan maakunta päättää kuitenkin itsenäisesti siitä, jaetaanko tasoituksesta jokin osuus maakunnan rannikkokunnille, joten tasoitusmäärä ei suoranaisesti vaikuta Ahvenanmaalla sijaitsevien kuntien taloudelliseen asemaan.