

Olli Mäenpää
20.4.2017

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 15/2017 vp)

Ahvenanmaan itsehallintoa koskevia erityiskysymyksiä

(1) Tulisiko Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen olla olemassa ennen kuin eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä?

Hallituksen esityksessä (ks. s. 642-643) lähdetään siitä, että Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin edellytykset tasoitusperusteen muuttamiselle täyttyvät.

Tasoitusperustetta on itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään 47 §:n 5 momentin mukaan valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Ahvenanmaan itsehallintolakiin sisältyvä sääntely ei tältä osin yksiselitteisesti määrittele, onko Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus oltava olemassa ennen kuin eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä. Myöskään itsehallintolain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä ei käsitellä tätä kysymystä. Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan vain yleisesti, että tasoitusperusteen muuttaminen on niin tärkeä asia, että siitä pitää säätää lailla (HE 73/1990 vp, s. 92).

Asian tärkeyttä erityisesti Ahvenanmaan itsehallinnon perusteiden kannalta osoittaa se, että maakuntapäivien suostumus on edellytyksenä tasoitusperusteen muuttamiselle. Tämä merkitsee, että jos maakuntapäivät ei anna tasoitusperusteen muutokselle suostumustaan, muutosta lakisääteiseen tasoitusperusteeseen ei voida toteuttaa. Merkitystä on myös sillä, että itsehallintolaissa säädetty maakuntapäivien suostumusedellytys kohdistuu lähtökohtaisesti vain maakunnan itsehallinnon kannalta keskeisiin kysymyksiin.

Esitetyt näkökohdat huomioon ottaen voidaan pitää sekä Ahvenanmaan itsehallinnon perustuslainsuojan takeiden että hyvän lainsäädäntötavan edellyttämänä lähtökohtana, että maakuntapäivien kanta tasoitusperusteen muuttamiseen on selvillä, ennen kuin perustetta muutetaan eduskunnan säätämällä lailla. Maakuntapäivien kanta voidaan asianmukaisesti selvittää etukäteen käytävillä neuvotteluilla ja muilla yhteydenpidon keinoilla.

Ahvenanmaan itsehallintolain ei tosin korostetun muodollis-teknisesti arvioiden voida katsoa estävän menettelyä, jossa eduskunta hyväksyisi tasoitusperusteen muuttamista tarkoittavan lain ennen maakuntapäivien kannan selvittämistä tai jopa vastoin maakuntapäivien ilmaisemaa kantaa. Tällainen yksipuolinen menettelytapa olisi kuitenkin selvästi ristiriidassa itsehallintolain tarkoituksen kanssa.

Eduskunnan hyväksymä laki, jolla tasoitusperustetta muutetaan, ei tule voimaan, jos maakuntapäivät ei anna sille suostumustaan. Tämänkin vuoksi on tarkoituksenmukaista ja sekä Ahvenanmaan itsehallinnon että eduskunnan arvovallan takaamisen kannalta perusteltua, että maakuntapäivät antaa yksiselitteinen suostumuksensa tasoitusperusteen muuttamiselle ennen kuin tasoitusperustetta muutetaan eduskunnan säätämällä lailla.

(2) Onko myös itsehallintolain 47 §:n 4 momentin edellytysten täytyminen edellytys ehdotetulle sääntelytavalle?

Esityksessä ehdotetaan ratkaisua, jolla estettäisiin ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaan maakunnassa. Tuloverolakiin ehdotetaan tässä tarkoituksessa lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädettäisiin Ahvenanmaalla asuville luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Perustuslakivaliokunnan arviointipyyynnön mukaan asiantuntijakuumisissa on esitetty myös se tulkinta, että itsehallintolain 47 §:n 4 momentin tasoitusperusteen alentamista koskevien edellytysten tulisi täytyä, jotta tasoitusperusteen muutoksesta voitaisiin säätää nyt ehdotetulla tavalla.

Hallituksen esityksessä ehdotettu valtion verotulojen lisääminen johtaisi sellaiseen sovellettuna verotuksen perusteettomaan nousuun Ahvenanmaan maakunnassa, joka jää kokonaan esityksen mukaisen maakuntauudistuksen ulkopuolelle. Jotta ansiotulojen valtionverotus ei tämän vuoksi perusteettomasti kiristyisi Ahvenanmaan maakunnassa, tuloverolain 125 a §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös maakuntavähennyksestä. Luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille myönnettävän vähennyksen määrä olisi 12,47 prosenttia verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta eli vähennys vastaa esityksen aiheuttamaa verotuksen kiristymistä. Ehdotetun sääntelyn lähtökohtia voidaan pitää sinänsä asianmukaisina ja perusteltuina Ahvenanmaan itsehallinnon ja maakunnan asukkaiden verorasituksen perusteltavuuden ja kohtuullisuuden kannalta arvioituna.

Valtakunnassa toteutuvasta uudistuksesta johtuva valtion verotulojen merkittävä kasvu johtaisi ilman Ahvenanmaan itsehallintolain 45 §:ssä säädetyn tasoitusperusteen muutosta automaattisesti tasoitusmäärän perusteettomaan kasvuun. Näin ollen voidaan katsoa, että säädettyä tasoitusperustetta on tämän vuoksi perusteltua alentaa.

Tasoitusperustetta on Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 4 momentin mukaan alennettava, jos valtakunnalle on siirtynyt maakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä ja maakunnan menot ovat tämän vuoksi vähentyneet. Hallituksen esitys ei merkitse, että nämä itsehallintolaissa säädetty edellytykset tasoitusperusteen alentamiselle olisivat olemassa. Sovellettavaksi tulee sen sijaan Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin yleinen toimivaltasäännös, jonka mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla.

Sovellettavaksi tuleva säännös itsehallintolain 47 §:n 2 momentissa mahdollistaa sekä tasoitusperusteen nostamisen että alentamisen. Kun otetaan huomioon, että hallituksen esitys sen perustelujen mukaan aiheuttaisi valtion tilinpäätöksen perusteiden merkittävän muuttumisen, tasoitusperusteen muuttamisesta ja tässä tapauksessa alentamisesta voidaan päättää yksinomaan Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin nojalla.

Hallituksen esityksessä tasoitusperustetta ehdotetaan alennettavaksi 0,11 prosenttiyksiköllä vuosina 2019 ja 2020 sekä 0,09 prosenttiyksiköllä vuodesta 2021 lukien. Sen arviointi, onko alennusehdotus määrällisesti perusteltavissa, edellyttää lähinnä taloudellista ja budjettiteknistä arviota.

(3) Miten Ahvenanmaan verohyvitys suhtautuu Ahvenanmaan itsehallintoon?

Jos Ahvenanmaan maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa maksetaan Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n mukaan maakunnalle verohyvityksenä. Perustuslakivaliokunnan arviointipyyntöissä todetaan, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan maakunta on vuodesta 1993 alkaen saanut vuosittain verohyvityksen, joka on suuruudeltaan ollut vuosittain keskimäärin noin 15,9 miljoonaa euroa. Valiokunnan mukaan sen asiantuntijakuulemisissa on esitetty, että valtion verotukseen ehdotetut muutokset merkitsevät käytännössä sitä, että itsehallintolaissa säädetty verohyvitys menettää merkityksensä.

Arvioinnissa on yleisellä tasolla merkitystä sillä, että ehdotettu maakuntavähennys kompensoisi luonnollisten henkilöiden tasolla hallituksen esityksen aiheuttaman verotuksellisen epätasapainon. Sen sijaan maakunnan budjettitalouteen vaikuttavan verohyvityksen määräytymisperusteeseen ei ehdoteta vastaavanlaista kompensatiota taikka sopeuttamista. Sen puuttumista voidaan pitää epäjohtonmuksena, kun esityksen yhtenä tavoitteena on, että rahoitusuudistus olisi Ahvenan-

maan rahoitusaseman kannalta mahdollisimman neutraali. Puute on myös ongelmallisena, kun otetaan huomioon, että verohyvityksen kannalta merkityksellinen maakunnassa verovuodelta maksuun pannun tuloveron suhteellinen määrä ehdotuksen johdosta muuttuu verrattuna vastaavasta verosta koko maassa maksuun pantuun määrään.

Verohyvityksellä on keskeinen taloudellinen merkitys Ahvenanmaan itsehallinnon reaalisuuden takeena, minkä lisäksi sillä on verotuksen kohtaantoon liittyvät aiheelliset perusteet. Kun valtion ja kuntien tuloverotuksen perusteet hallituksen esityksen mukaan varsin olennaisesti muuttuisivat, muutoksella olisi epäilemättä vaikutusta myös Ahvenanmaan itsehallintolain määrittelemän verohyvityksen merkitykseen ja määräytymiseen. Sen arviointi, menettäisikö verohyvitys näiden muutosten johdosta merkityksensä, edellyttäisi tarkempaa informaatiota, jota ei nyt ole käytettävissä.

Olennaisempi valtiosääntöoikeudellinen näkökohta liittyy kuitenkin verohyvityksen reaalisuuden merkitykseen maakunnan itsehallinnon taloudellisten perusteiden kannalta. Nykytilan muuttamiselle tältä osin ei ole esitetty hallituksen esityksen tavoitteiden toteuttamisen kannalta merkityksellisiä perusteita. On ilmeistä, että Ahvenanmaan maakunnan rahoitusaseman neutraalin sääntely ja johdonmukaisuuden vuoksi verohyvityksen perusteiden määräytymisessä tulisi ottaa huomioon samanlaiset näkökohdat, jotka luonnollisten henkilöiden verorasituksen osalta otettaisiin huomioon maakuntavähennyksenä. Rahoituksellisen neutraliteetin säilyttämisestä ja johdonmukaisuuden noudattamista voidaan pitää välttämättöminä myös Ahvenanmaan itsehallinnon perustuslain suojan reaalisuuden toteutumisen kannalta. Nämä näkökohdat näyttäisivät edellyttävän verohyvityksen perusteiden vastaavaa muuttamista.

(4) Miten arvioisitte verohyvityksen ja sen tosiasiallisen vähentymisen/poistumisen merkitystä perustuslain ja Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta?

Olennaiset tosiasialliset muutokset verohyvityksen merkitykseen vaikuttaisivat myös Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon perustuslainsuojaan. Etenkin jos valtakunnan verolainsäädännön muutokset aiheuttaisivat huomattavia negatiivisia muutoksia verohyvityksen tosiasialliseen merkitykseen Ahvenanmaan itsehallinnon taloudellisten perusteiden kannalta, tällaista muutosta tulisi arvioida myös itsehallinnon perustuslainsuojan rajoituksena. Sama arvio voidaan esittää tilanteesta, jossa valtakunnan verolainsäädäntö aiheuttaisi huomattavia positiivisia muutoksia verohyvityksen perusteisiin. Riittävät taloudelliset tiedot kuitenkin puuttuvat hallituksen esityksestä täsmällisen arvion tekemiseksi.