



Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos
Janina Groop-Bondestam

KIRJALLINEN LAUSUNTO
19.4.2017 klo. 14.00
mennessä

PeV:n lausuntopyyntö
Kuuleminen 20.4.2017
klo. 9.00

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE MAAKUNTIEN PERUSTAMISTA JA SOSIAALI- JA TERVEYDENHUOLLON JÄRJESTÄMISEN UUDISTUSTA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI SEKÄ EUROOPAN PAIKALLISEN ITSEHALLINNON PERUSKIRJAN 12 JA 13 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN ANTAMISEKSI

Kokouksessaan perustuslakivaliokunnan on tarkoitus käsitellä Ahvenanmaan itsehallintoa koskevia erityiskysymyksiä ns. soten yhteyteen. Oikeusministeriön toivotaan ottavan kantaa alla esitettyihin kysymyksiin 1-4.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaahan nähden muutettavaksi mm. Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä tarkoitettua tasoitusperustetta (34. lakiehdotus). Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Edellytyksenä on myös Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus Ahvenanmaan itsehallintolain (1141/1991) 47 § 5 momentin mukaisesti. Lisäksi ehdotetaan tuloverolakia muutettavaksi mm. siten, että siihen lisättäisiin uusi 125 a § jossa säädettäisiin Ahvenanmaalla asuville luonnollisille henkilöille ja kuolinpesille myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä.

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

Oikeusministeriön vastaus

Itsehallintolain 47 §:n 5 momentissa tarkoitettua tasoitusperusteen muutoslakia säädettäisiin ensimmäistä kertaa. Näin ollen kokemusta tämän pykälän soveltamisesta ei ole kertynyt. Sen sijaan on kokemusta maakuntapäivien myötävaikutuksesta Ahvenanmaan itsehallintolain säätämiseen tai tämän muuttamisesta annettavaan lakiin, johon perustuslain 75 §:n ja itsehallintolain 69 §:n nojalla tarvitaan myös maakuntapäivien suostumus, jotta tällainen laki voisi tulla voimaan. Näissä tapauksissa eduskunnan tulee noudattaa perustuslainsäätämisyjärjestystä eikä itsehallintolakiin voida vaalien jälkeen tapahtuvan eduskuntakäsittelyn yhteyteen enää tehdä muutoksia. Sen vuoksi viimeksi mainituissa tapauksissa on edellytetty, että maakuntapäivien suostumus on toimitettu oikeusministeriölle viimeistään ennen kuin perustuslakivaliokunnan on määrä käsitellä lepäämään jätetty lakiehdotus.

Itsehallintolain 47 §:n 5 mom. on muotoiltu siten, että maakuntapäivien suostumus kohdistuisi tasoitusperusteen muuttamisesta *säädettyyn valtakunnan lakiin*. Tämän lainkohdan nojalla on siis siinä tarkoitettussa erityistapauksessa sallittua tavallisella lailla poiketa itsehallintolain perustuslainsäätämisyjärjestyksestä. Pykäläperusteluissa suostumuksen hankkimista koskevaa menettelyä ei ole avattu enemmälti (HE 73/1990). Pykälämuotoilusta löytyy oikeusministeriön käsityksen mukaan yhtäältä tilaa sellaiselle tulkinnalle, että maakuntapäivien suostumus olisi oltava valtiovarainministeriön tiedossa viimeistään siinä vaiheessa, kun tasoitusperusteen muuttamisesta annettua lakia on tarkoitus esitellä valtioneuvoston yleisistunnolle ja tulla vahvistetuksi tasavallan presidentin toimesta. Lakia ei voitaisi kuitenkaan vahvistaa ennen kuin Ahvenanmaan maakuntapäivien kirjelmä antamastaan suostumuksesta on saatettu valtionvarainministeriön tietoon.

Toisaalta siltä hypoteettiselta kannalta, että presidentti ei maakuntapäivien suostumuksen puuttuessa, ole voinut lakia ajoissa vahvistaa, tulee vielä arvioitavaksi, tulisiko perustuslain 77 §:n 2 momentin toinen virke sovellettavaksi myös tällaiseen tilanteeseen ja mikä voisi siinä tapauksessa olla lopputulos lain voimaantulolle. Viimeksi mainitun lainkohdan mukaan jollei presidentti vahvista lakia se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi ja toisen virkkeen mukaan jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttumattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Lainkohdan kolmannen virkkeen mukaan lain katsotaan kuitenkin rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudelleen hyväksynyt. Lainkohdan viimeiseen virkkeeseen on nojaututtu mm. 2000-luvun alussa, kun tasavallan presidentti päätti olla vahvistamatta uutta arpajaislakia siinä itsehallintolain kanssa esiintyneen ristiriitaisen pykälän johdosta. Perustuslain 77 § 2 momentissa tarkoitettuna tilanteen välttämiseksi olisi siis tarkoituksenmukaista, että maakuntapäivien suhtautumisesta sellaiseen lakiehdotukseen, johon tämän edellytetään suostuvan, olisi tietoa jo siinä vaiheessa kun eduskunnan on omalta osaltaan tarkoitus se hyväksyä.

Jos itsehallintolaissa säädetään maakuntapäivien suostumuksen hankkimisen tarpeellisuudesta eduskuntalain voimaantulolle (47 §:n 5 mom., 50 § ja 69 §), toimivaltaisen ministeriön on lainvalmistelussaan noudatettava erityistä huolellisuutta sen selvittämiseksi, että maakuntapäiviltä on saatavissa suostumus lakiehdotukseen. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kuulemisesta maakunnalle erityisen tärkeätä laista säädetään itsehallintolain 28 § 2 momentissa. Tilanteissa, joissa maakuntapäivien suostumusta edellytetään, on myös lausuntokierroksen jälkeen ylläpidettävä riittävää dialogia maakunnan hallituksen kanssa tämän lausunnon esille tuomien esim. itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä johtuvien tulkintaongelmien ratkaisemiseksi. Jos toimivaltaisen ministeriö ja maakunnan hallitus eivät keskenään taikka oikeusministeriön avustuksella pääse yhteisymmärrykseen itsehallintolain tulkinnasta, lainvalmistelussa olisi vielä hankittava asiantuntijatoimielimenä toimivan Ahvenanmaan valtuuskun-

nan lausunto. Ahvenanmaa valtuuskunta on lausuntokäytännössään katsonut, että valtioneuvosto ei epäselvässä tilanteessa yksin voi päättää itsehallintolain tulkinnasta.

Hallituksen esityksessä (ks. s. 642-643) lähdetään siitä, että Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin edellytykset tasoitusperusteen muuttamiselle täyttyvät. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty myös se tulkinta, että itsehallintolain 47 §:n 4 momentin tasoitusperusteen alentamista koskevien edellytysten tulisi täyttyä, jotta tasoitusperusteen muutoksesta voitaisiin säätää nyt ehdotetulla tavalla.

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

Oikeusministeriön vastaus

Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Pykäläperustelujen mukaan (HE 73/1990) ”koska valtion tilinpäätökseen otetut tulot riippuvat voimassa olevista budjetti- ja kirjanpitosäännöistä, ehdotetaan [2] momentissa säädettäväksi, että tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Säännöksessä tarkoitettuja rakennemuutoksia voivat olla esimerkiksi suurehkoja alakohtaisia siirrot tulo- ja menoarviosta ulkopuolisiin rahastoihin ja muutokset tavassa, jolla tulot valtion tilinpäätöksessä tilitetään (brutto-nettoperiaate). Pienemmätkin muutokset voidaan ottaa huomioon, jos nämä pitkähkön ajan kuluessa johtavat lain voimaan tullessa vallinneiden olosuhteiden kokonaisuutena katsoen olennaisiin muutoksiin. Jokainen tällainen muutos valtion tulo- ja menoarviossa harkitaan vuosittain erikseen siltä kannalta, mikä sen vaikutus maakunnan taloudenhoitoon on. Jotta muutos [2] momentin mukaan olisi paikallaan, *jonkin tilinpäätöksen rakennetta koskevan perusteen on muututtava. Eri tulo-ryhmien keskinäisten suhteiden vaihtelu ei sinänsä aiheuta [2] momentissa tarkoitettua muutosta.*”

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan lain 47 §:n 2 momentin soveltaminen tulee kyseeseen tilanteissa, jotka ovat riippumattomia maakunnan tai valtakunnan asioiden hoidosta maakunnan hyväksi sekä tästä hallinnosta johtuvista kustannuksista taikka näissä tapahtuvista muutoksista. Soten herättämän nykyisen tasoitusperusteen muutostarpeen on katsottava edellä mainituissa pykäläperusteluissa tarkoitetuksi tilinpäätöksen rakennemuutokseksi. Valtion tilinpäätökseen tulopuolelle olisi tarkoitus lisätä tähän saakka kokonaan kunnallisverotukseen sosiaali- ja terveydenhuollon rahoittamiseksi kuntakohtaisesti kuuluvat verotustuotot.

Tilinpäätöksen muutos tulopuolella, joka olisi suuruusluokaltaan n. 12 mil-

jardia euroa, olisi omiaan vaikuttamaan olennaisesti vuotuisen tasoitusmäärän suuruuteen. Vuosittainen tasoitusmäärä on n. 220 milj. euroa (2015). Jollei tasoitusperustetta muutettaisi, vuotuinen Ahvenanmaalle siirrettävä tasoitusmäärä kasvaisi sotien myötä noin 60 milj. euroa. Jotta vuotuinen tasoitusmäärä pysyisi samansuuruisena sotien rahoittamisesta valtionverotuksella riippumatta, tasoitusperustetta olisi alennettava. Oikeusministeriön käsityksen mukaan voidaan katsoa, että itsehallintolain 47 § 2 momentin edellytykset tasoitusperusteen muuttamiseksi täyttyvät tavalla, joka mahdollistaisi nykyisen tasoitusperusteen alentamista.

Itsehallintolain 47 §:n 3 momentissa säädetään tilanteista, jolloin tasoitusperustetta on korotettava ja 4 momentissa vastaavasti tasoitusperusteen alentamisesta. Itsehallintolain 47 §:n 4 momentin pykäläperustelujen mukaan (HE 73/1990) ”tasoitusperustetta on [4] momentin mukaan alennettava, jos valtakunnalle on siirtynyt maakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä ja maakunnan menot ovat tämän johdosta alentuneet. Tämä saattaa tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun valtakunnan viranomaisen hoitaa sopimusasetuksen nojalla lain mukaan maakunnan viranomaiselle kuuluvia hallintotehtäviä. Alennus lasketaan samoin perustein kuin [3] momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa. Tasoitusperuste muutetaan joko pysyvästi taikka vain tiettyjen Ahvenanmaan valtuuskunnan vahvistamien vuosien osalta. Se vahvistetaan prosentteina ja sisällytetään kysymyksessä olevan vuoden tasoitusperustetta koskevaan suhdelukuun. Normaalitapauksissa muutoksesta päätetään maakuntahallituksen esityksestä vuotuisen tasoituksen yhteydessä.”

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan itsehallintolain 47 §:n 3 ja 4 momentti voivat tulla sovellettaviksi vain niissä erityistilanteissa, joita varten ne on säädetty eikä näillä sen vuoksi ole tekemistä 2 momentissa tarkoitettujen tilanteiden kanssa. Lain 47 §:n 3 ja 4 momentissa lähdetään siitä, että maakunnan tai valtakunnan asioidenhoidoissa maakunnan hyväksi on tapahtunut sellaisia lainkohdissa mainittuja muutoksia, että maakunnan tai valtakunnan kustannukset itsehallinnosta johtuvista tehtävistä ovat joko lisääntyneet tai vähentyneet ja että tasoitusperusteen muuttaminen on syy-yhteydessä tällaisten hallintokustannusten syntyyn tai tehtävien määrässä tapahtuneeseen muutokseen. Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin tulkinta ei siten ole riippuvainen 47 §:n 3 ja 4 momentissa säädettyjen edellytysten täyttymisestä. Koska hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus 34. tasoitusperusteen muuttamisesta ei johdu itsehallintolain 47 §:n 4 momentista säädetystä tilanteesta, viimeksi mainittua momenttia ei tulisi soveltaa tasoitusperusteen muuttamisedellytyksiä arvioitaessa sotien yhteyteen.

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.

(3) Miten Ahvenanmaan maakuntavähennys suhtautuu Ahvenanmaan itsehallintoon?

Oikeusministeriön vastaus

Tuloverolakiin ehdotettu Ahvenanmaa-vähennys tai jokin muu poikkeusjärjestely Ahvenanmaan osalta, jos sellainen olisi löydettävissä, on oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustuslain 6 §:n valossa välttämätön ahvenanmaalaisten veronmaksajien tasapuolisen verokohtelun varmistamiseksi valtionverotuksessa suhteessa kantaverovelvollisiin. Ilman Ahvenanmaa-vähennystä valtionverotus kiristyisi soten myötä kohtuuttomasti Ahvenanmaalla.

Korottamalla ansiotuloverotusta ja alentamalla samalla kunnallisverotusta on tarkoitus rahoittaa valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisuudistus. Tämä ei kuitenkaan tulisi voimaan Ahvenanmaalla, koska uudistus koskee itsehallintolain maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallanjaon kannalta sosiaalihuoltoa sekä terveyden- ja sairaanhoitoa, jotka lain 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan ovat maakunnan toimivaltaan kuuluvia lainsäädännönaloja. Sen vuoksi maakunta vastaa itse maakuntalainsäädäntönsä nojalla sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä maakunnassa.

Sote-uudistuksen ilman ehdotettua Ahvenanmaa-vähennystä Ahvenanmaalla aiheuttama tuloverotuksen kiristys johtuisi siitä, että valtionverotus on itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan lainsäädännönala, josta vastaa eduskunta myös Ahvenanmaalla, mutta kunnallisverotus on itsehallintolain 18 § 5 kohdan mukaan maakunnan toimivaltaan kuuluva asia. Yhtäältä eduskunta ei valtionverotusta korottamalla siten olisi toimivaltainen lailla muuttamaan myös maakunnan kunnallisverotuslainsäädäntöä taikka alentamaan Ahvenanmaan kuntien verotusprosentteja. Toisaalta oikeusministeriön näkemyksen mukaan Ahvenanmaan maakunnalta eikä Ahvenanmaalla sijaitsevilta kunnilta olisi voitu perustuslain 6 §, 75 §, 120 ja 121 § sekä itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan ja 69 § huomioon ottaen edellyttää vapaaehtoisia järjestelyjä verotustason kiristymisen Ahvenanmaalla ehkäisemiseksi. Tällainen lähtökohta hallituksen esityksessä olisi ollut vastoin veronmaksajien yhdenvertaisuutta ja maakunnan itsehallintoa kunnallisverotuksen alalla sekä kuntien verotusoikeutta.

Vaihtoehdoksi tasapuolisen verotuskohtelun toteuttamiseksi on sitten hallituksen esityksessä jäänyt ehdotetusta erityisjärjestelystä säätäminen

Ahvenanmaan osalta valtakunnan tuloverolakiin, jotta valtionverotus ei soten johdosta kiristyisi Ahvenanmaalla suhteessa valtaväestöön. Ahvenanmaan puolelta ratkaisuksi on eri keskustelujen yhteyteen esitetty ansiotuloverotuksen kuuluvan lainsäädäntövallan siirtämistä maakunnalle, johon kuitenkin liittyisi muita mahdollisesti epätoivottuja verotusvaikutuksia.

Oikeusministeriön näkemyksen mukaan, jos Ahvenanmaa-vähennyksellä ei olisi vaikutuksia itsehallintolain soveltamiseen, siitä voitaisiin säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä

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

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

Oikeusministeriön vastaus

Ehdotetulla Ahvenanmaa-vähennyksellä, jonka kautta valtion verotustulot Ahvenanmaalla alenevat, on esityksessä todettu olevan vaikutuksia itsehallintolain 49 §:ssä säädetyn verohyvityksen laukaisumekanismiin. Verohyvityksen tarkoituksena on turvata se, että Ahvenanmaalle hyvitetään verohyvityksen piiriin kuuluvat verotulot siltä osin kuin niitä kertyy väkilukuun suhteutettuna Ahvenanmaalta enemmän kuin Manner-Suomesta. Itsehallintolain 49 §:n esitöissä (HE 73/1990 s. 56 ja 90) todetaan muun muassa, että on katsottu olevan kohtuullista, että maakunta saa korotettua määrärahaa (verohyvitystä), jos maakunnan verotaso ylittää määrätyn suhdeluvun. Pykäläperustelujen mukaan verohyvitys toimii jossain määrin korvikkeena ahvenanmaalaisten toiveelle saada oma verolainsäädäntö ja verohallinto. Esitöiden mukaan hyvitys samalla kannustaa maakunnan viranomaisia harjoittamaan verotulojen kasvua mahdollistavaa elinkeinopolitiikkaa.

Ottaen huomioon, että itsehallintolaki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, on syntynyt keskustelua siitä, voidaanko tuloverolakiin ehdotetusta Ahvenanmaa-vähennyksestä säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, kun otetaan huomioon vähennyksen vaikutukset verohyvityksen laukaisumekanismiin. Nimenomaan siitä syystä ja vaikka uudistus on tarkoitus toteuttaa Ahvenanmaahan nähden taloudelliselta kannalta neutraalisti, oikeusministeriön näkemyksen mukaan hallituksen esityk-

seen sisältyvää lakiehdotusta ei sellaisenaan voitaisi hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Lisäksi oikeusministeriö on valtioneuvoston sisäisissä keskusteluissa kyseenalaistanut sitä, voidaanko maakuntaa esityksessä tarkoitetulla tavalla kompensoida Ahvenanmaa-vähennyksestä johtuvasta verohyvityksen menetyksestä tasoitusperustetta vastaavasti korottamalla vähän enemmän kuin mitä seuraisi soten vaikutuksesta valtion tilinpäätöksen rakenteeseen. Tälle sinänsä hyväksyttävälle ajatukselle kompensatiosta menetystä hyödystä ei löydy lainkohtaa itsehallintolain 47 §:stä.

Kuten valtiovarainministeriö on lausunnossaan seikkaperäisesti kertonut, etsitään valtioneuvostossa parhaillaan maakunnan hallituksen edustajien myötävaikutuksella ratkaisua säätämisyjärjestysasiaan. +++++