Ålands landskapsregering

Asiakirjanimi	Nro	Sivu-numero
LAUSUNTO	49 Rk1	1
Päivämäärä	Dnro	
18.4.2017	ÅLR 2017/1970	

Suomen eduskunta
Perustuslakivaliokunta
PeV@eduskunta.fi

Viite

Yhteyshenkilö
Dan E Eriksson/Niclas Slotte

Asia
Maakunnan hallituksen lausunto hallituksen esityksestä HE 15/2017 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi.

Yleistä

Maakunnan hallitus toteaa, että sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskeva ehdotus koskee sellaista lainsäädäntöalaa, jossa itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta. *Ahvenanmaalla pätee maakunnan* oma lainsäädäntö ajankohtaisten lainsäädäntöalojen rahoittamisesta ja järjestämisvastuusta. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskeva uudistus ei näin ollen koske Ahvenanmaata. Siitä huolimatta uudistuspaketti, etenkin valittu rahoitusratkaisu, vaikuttaa laajasti itsehallintojärjestelmän keskeisiin osiin ja edellyttää siten itsehallintolain muuttamista.

Maakunnan hallitus toteaa, että *lakipakettia koskeva vuoropuhelu maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välillä on ollut erittäin puutteellista.* Tämä on merkillistä, sillä Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 28 §:n 2 momentin mukaan maakunnalle erityisen tärkeästä valtakunnan laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä. Yllättävää on etenkin se, että usea lakiehdotus lisäksi edellyttää maakuntapäivien suostumusta. Tavallisessa tapauksessa hallitukset kävisivät vuoropuhelua, kunnes päästään yhteisymmärrykseen. Vasta sen jälkeen maakuntapäivien suostumusta edellyttänyt lakiehdotus annettaisiin eduskunnalle.

Monet uudistuspaketin kautta uusille maakunnille siirrettävät tehtäväalueet kuuluvat itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan tai ovat oikeudenaloja, jotka Ahvenanmaan maakunta ja valtakunta itsehallintolain mukaan jakavat. Niistä mainittakoon itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan pelastustoimi, 18 §:n 15 kohdan maatalous ja 18 §:n 16 kohdan kalastuskysymykset. Siltä osin kuin nämä kysymykset koskevat maakunnan ja valtakunnan jakamia oikeudenaloja

ja tietyn hallintotoimivallan on katsottu kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan, niitä tullaan sääntelemään tulevassa täydentävässä esityksessä.

Maakunnan hallitus katsoo, että esityksen lakiehdotukset tulevat johtamaan käsitesekaannukseen, mitä tulee Ahvenanmaan maakunnan asemaan suhteessa valtakunnassa muodostettaviin maakuntiin (katso esim. muotoilut tuloverolain 3, 10 ja 20 §:ssä ja muussa verolainsäädännössä). On selvennettävä, että Ahvenanmaan maakunta ei ole sellainen maakunta, joka nyt muodostuu lakipaketin myötä. Maakunnan hallitus katsoo, että kaikki ne kohdat, joissa tarkoitetaan Ahvenanmaan maakuntaa, on nimenomaisesti mainittava lainsäädännössä. Sen lisäksi on tärkeää, että käsite ”maakuntalaki” pidätetään ahvenanmaalaiselle itsehallinnolle niin, että käsite jatkossakin tarkoittaa ainoastaan lakia, joka on maakuntapäivien hyväksymä. Käsitesekaannuksen seurauksena aiheutuva vaikeuksien riski on olennainen, sillä uudet maakunnat eivät käsittele ainoastaan sosiaali- ja terveydenhuoltoon liittyviä kysymyksiä vaan myös muita asioita, jotka kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Siksi on erittäin tärkeää, että uuden lainsäädännön käsitteet ovat sellaisia, että ero uusien maakuntien ja kansainvälisesti vahvasti ankkuroidun ahvenanmaalaisen autonomian ja sen perustuslaillisen aseman välillä on selvä.

Maakunnan hallitus toteaa, että lakipaketti on erittäin laaja ja että maakunnan hallitus ei ole osallistunut valmisteluun. Siksi ei ole mahdollista analysoida lakipakettia kokonaisuudessaan ja tyhjentävästi arvioida kaikkien ehdotusten vaikutusta maakunnan ja valtakunnan väliseen suhteeseen. Maakunnan hallitus edellyttää siksi valmiutta korjata valmistelussa syntyneitä virheitä tai säännöksiä, jotka eivät muuten osoittaudu tarkoituksenmukaisiksi.

Tasoitusperusteen muutosta koskeva laki

Maakunnan hallitus *ei voi hyväksyä* sitä, että Suomen hallitus ehdottaa tasoitusperusteen muutosta käymättä vuoropuhelua tasoitusperusteen mitoituksesta ja pääsemättä yhteisymmärrykseen maakunnan hallituksen kanssa. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Näin ollen eduskunta ei yksin tee päätöstä asiassa. Tässä yhteydessä voi myös todeta, että valtiovarainministeriö on tehnyt merkittäviä virhelaskelmia yrittäessään laskea uutta tasoa.

Itsehallintolain 47 §:n säännöksissä mainitaan, milloin tasoitusperustetta voi muuttaa muulla tavoin kuin muuttamalla itsehallintolakia. Itsehallintolain 47 §:n 4 momentti sääntelee tilannetta, jossa tasoitusperustetta on alennettava. Itsehallintolain 47 §:n 4 momentin kriteerit eivät kata ajankohtaisen uudistuksen tuomaa tilannetta. Itsehallintolain 47 §:n 2–4 momentin säännöksiä ei tosin ole aiemmin sovellettu, joten ohjeistusta aiemmasta käytännöstä ei ole saatavilla. Riippumatta siitä, miten mainittuja momentteja tulkitaan kokonaisuutena, muutokset edellyttävät sopimusta maakunnan ja valtakunnan välillä, sillä 47 §:n 5 momentti edellyttää niin eduskunnan kuin maakuntapäivien myötävaikutusta.

Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan ei ole mahdollista hyväksyä ratkaisua, jossa maakuntapäivät myötävaikuttaa tasoitusperusteen pysyvään alentamiseen tietämättä, että myöhempi korotus, jos sellainen objektiivisesti tarkasteltuna olisi perusteltu, tosiasiassa tehdään ja tavalla, joka myös ottaa huomioon maakunnan tasoitusperustetta koskevia näkökohtia. Kaiken kaikkiaan tämä tarkoittaa sitä, että maakunnan hallitus ei ajankohtaisen esityksen perusteella **voi** suositella, että maakuntapäivät antaa suostumuksensa tasoitusperusteen muuttamiselle.

Tällä hetkellä maakunnan hallitus ja valtiovarainministeriö neuvottelevat päästäkseen sopimukseen, joka on juridisesti mahdollinen ja molempien osapuolten hyväksyttävissä. Maakunta vaatii, että sellainen sopimus käsittelee tasoituksen, verohyvityksen ja yhteisöveron valtion osan korotuksen vaikutuksia. Sen lisäksi on huomioitava niin pääministerin kuin Ahvenanmaa-ministerin syksyllä 2016 antama tahdonilmaus tasoituksen korottamisesta. Maakunnan hallituksen esittämät perustelut tasoitusperusteen korottamiselle ovat, uudistuksesta riippumatta, yhtäpitävät itsehallintolain 47 §:n 3 momentin 2 kohdan kriteerien kanssa.

Maakunnan hallitus on vakuuttunut siitä, että lainsäädäntövallan siirtäminen valtion ansiotuloverojen osalta on vaihtoehto, joka voi neutralisoida sote- ja maakuntauudistuksen vaikutukset Ahvenanmaalla tavalla, joka on yhtäpitävä niin itsehallintolain kuin perustuslain kanssa, ja samalla mahdollistaa sote- ja maakuntauudistuksen toteutuksen valtakunnassa. Näin etenkin sen takia, että maakuntapäivät suurella todennäköisyydellä ei tule antamaan suostumustaan tasoitusperusteen muuttamiselle.

> Maakunnan hallitus pyytää eduskuntaa hylkäämään tasoitusperusteen muutosta koskevan lakiehdotuksen ja kehottaa hallitusta *yhdessä maakunnan hallituksen kanssa saamaan aikaan ratkaisun, joka kunnioittaa Ahvenanmaan perustuslaillista*, taloudellista ja hallinnollista vaikutusta, ja sen jälkeen tarpeen mukaan palaamaan asiaan eduskunnassa.

Ehdotus tuloverolain 125 a §:ksi (Ahvenanmaan maakuntavähennys)

Maakunnan hallitukselle annettiin tammikuun lopussa 2017 sähköpostitse ehdotus vähennykseksi, kun maakunnan hallitus voimakkaasti oli muistuttanut valtionverotuksen korotuksen vaikutuksista itsehallintojärjestelmään, jos korotus toteutettaisiin Ahvenanmaalla samalla tavalla kuin muualla maassa. Valtionverotuksen korotus Ahvenanmaalla vastaavalla tavalla kuin muualla Suomessa olisi ollut ristiriidassa niin perustuslain kuin itsehallintolain sekä Suomen ja Ruotsin välillä solmitun Ahvenanmaan sopimuksen kanssa, ottaen huomioon muun muassa tarpeen neutralisoida kokonaisveropainetta Ahvenanmaalla.

Valtiovarainministeriön antaman tiedon mukaan vähennys toimisi samalla tavalla eläketulojen osalta vain, jos kunnallisverotuksen eläketulovähennystä ei sovelleta Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan nojalla kunnallisverotusta koskeva lainsäädäntövalta on Ahvenanmaan maakunnalla. Käytännössä se tarkoittaa sitä, että maakuntapäivien pitäisi säätää maakuntalaki, jolla estettäisiin ahvenanmaalaisten eläketulonsaajien verotuksen kiristyminen.

Vähennyksen rakenne, kun se mitoitetaan ahvenanmaalaisen kunnallisverotuksen verotettavan tulon perusteella, tarkoittaa maakunnan hallituksen käsityksen mukaan sitä, että vähennyksen vaikutukset valtionverotuksessa automaattisesti ovat sellaiset, jotka toimivat vastoin maakunnan veropolitiikkaa kunnallisverotuksen puitteissa. Tämä on ristiriidassa itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan kanssa, jonka mukaan kunnallisverotus kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Kuten aiemmin on mainittukin, lainsäädäntövallan siirtäminen valtion ansiotuloverojen osalta ratkaisisi tämän problematiikan.

Vähennyksen toinen vaikutus on se, että itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettu verohyvitys häviää, sillä se lasketaan maksuunpannun tulo- ja varallisuusveron perusteella.

Itsehallintolain 69 §:n periaatteen mukaan itsehallintolain säännöksiä liittyen muun muassa maakunnan rahoittamiseen voidaan muuttaa tai kumota vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Koska säännös verohyvityksestä tulee käytännössä nollaantumaan vähennyksen myötä, on vaikutus sama kuin kumoamisella. Se tarkoittaa sitä, että itsehallintolakia on muutettava niin, että vähennys huomioidaan verohyvityksen osalta 49 §:ssä, sekä tavalla, joka mahdollistaa kajoamisen maakunnan toimivaltaan kunnallisverotuksen osalta. Tämä edellyttää perustuslain 75 §:n 1 momentin ja 120 §:n sekä itsehallintolain 69 §:n mukaan perustuslain säätämisjärjestystä eduskunnassa maakuntapäivien suostumuksella. Näin ollen maakuntapäivien myötävaikutusta vaaditaan näiltäkin osin.

Verovähennys ja verohyvityksen muuttaminen edellyttävät perustuslain säätämisjärjestystä maakuntapäivien suostumuksella ja itsehallintolain muuttamista.

Muut verolainsäädännön muutokset uudistuksen yhteydessä

Maakunta toteaa, että verontilityslain 12 § ehdotetaan muutettavaksi siten, että valtion osuus yhteisöverotuksesta lisääntyy kuntien kustannuksella. Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan tämän tarkoituksena on siirtää varoja kunnilta uusiin maakuntiin. Se tarkoittaa sitä, että ahvenanmaalaiset kunnat menettävät verotuloja, vaikka kunnilta ei häviä tehtäviä. Yhteisöverotus on osaksi kunnallisvero, jota ahvenanmaalainen verolainsäädäntö osittain sääntelee. Siksi myös Ahvenanmaan yhteisöverotuksen osalta vaaditaan sopimus maakunnan ja valtakunnan välillä, jos ahvenanmaalaiset yhteisöt eivät tule maksamaan korkeampaa yhteisöveroa kuin vastaavat valtakunnassa. Kun valtakunta esimerkiksi valtionosuusjärjestelmän säätämisen yhteydessä samassa tahdissa on säätänyt yhteisöverotuksen jakautumisesta, on valtionosuus ajan mittaan kasvanut. Nyt tapahtuva kasvu on merkittävä, ja voidaankin kyseenalaistaa, onko kasvu mahdollinen, kun huomioidaan toimivallanjako itsehallintolaissa ja se tosiasia, että uudistuksen tulee olla neutraali veronmaksajille ja siten myös yhteisöille.

Yhteisöverotukseen kajoamista voi kyseenalaistaa ottaen huomioon maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallanjako itsehallintolaissa ja kyseessä olevien yhteisöjen veroneutraalius.

Lisää eräistä yksittäisitä säännöksistä

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevan lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa todetaan, että lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnassa lukuun ottamatta lain 5 luvun säännöksiä koulutuskorvauksista.

Suomen perustuslain (SSK 731/1999) 9 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Yksilön oikeuteen perustuvasta vapaudesta liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa johtuen syntyy tilanteita, joissa valtakunnassa oleskelevat ahvenanmaalaiset ja valtakunnasta Ahvenanmaalla oleskelevat tarvitsevat sosiaalihuoltoa tai terveyden- ja sairaanhoitoa. Näihin tilanteisiin ei ole sovellettavissa

maakuntien välisten kustannusten korvaamista koskeva 37 § ilman erityistä säätelyä. Asiaa on tarve säännellä.
Maakunnan hallitus pyytää valiokuntaa kehottamaan hallitusta selvittämään ja sopimaan yhdessä maakunnan hallituksen kanssa tarvittavista kirjauksista toisaalta valtakunnan lainsäädäntöön ja toisaalta Ahvenanmaan *lainsäädäntöön, jotta oikeus terveyden- ja sairaanhoitoon turvattaisiin kaikille maassa asuville.*

Sote- ja maakuntauudistuksen muista osista

Tuleva valinnanvapausuudistus sekä monikanavarahoituksen muutos ovat maakunnan hallituksen käsityksen mukaan tärkeitä osia uudistuskokonaisuudesta, josta nyt eduskunnan käsittelyssä oleva lakipaketti on ensimmäinen osa. Maakunnan hallitus haluaa jo nyt nostaa esiin kysymykset, jotka maakunnan hallituksen mukaan ajankohtaistuvat jälkimmäisten osien myötä.

Sosiaalivakuutusjärjestelmä siihen kuuluvine etuisuuksineen kuuluu uudistuksesta riippumatta valtakunnan toimivaltaan itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti. Itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan terveyden-ja sairaanhoito 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tämä merkitsee mm., että terveyden- ja sairaanhoidon järjestäminen Ahvenanmaalla kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan. Julkinen terveyden- ja sairaanhoito on terveyden- ja sairaanhoidosta annetun maakuntalain (ÅFS 2011:114) mukaan järjestetty Ålands hälso- och sjukvård -nimisen viranomaisen alaisuuteen.

Itsehallintolain 18 §:n 3 kohdan mukaan sosiaalihuolto ja sosiaaliturvaetuudet, joiden ei ole katsottu olevan osa sosiaaliturvajärjestelmää, kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Kunnat tarjoavat sosiaalihuoltoa Ahvenanmaalla voimassa olevan maakuntalainsäädännön mukaisesti.

Lähtökohtana täytyy olla, että maakuntapäivien Ahvenanmaalla päättämän järjestämistavan tulee voida jatkua riippumatta *uudistusten toteuttamisesta valtakunnassa*, samalla kun valtakunnan velvollisuutena on varmistaa, että valtakunnan lainsäädäntövaltansa perusteella luomat järjestelmät toimivat myös Ahvenanmaalla siten, että ahvenanmaalaisille taataan sama sosiaaliturvan suoma suoja, joka tarjotaan valtakunnassa asuville.

Tämän vuoksi olisi tärkeää, että uudistuksen nämä osat valmistellaan yhdessä maakunnan hallituksen kanssa riippumattoman selvitysmiehen toimesta sen varmistamiseksi, että *valtakunnassa tehtävät uudistukset* voidaan toteuttaa sekä perustuslain että itsehallintolain säännökset huomioon ottaen.

Maakunnan hallitus pyytää valiokuntaa kehottamaan hallitusta käynnistämään yhteisen valmistelun maakunnan hallituksen kanssa riippumattoman selvitysmiehen johdolla sen varmistamiseksi, että valinnanvapausuudistus ja monikanavarahoituksen uudistaminen voidaan toteuttaa sekä perustuslain että itsehallintolain säännökset huomioon ottaen.

Johtopäätökset

1. Se, mitä hallitus ehdottaa edellyttää maakunnan hallituksen käsityksen mukaan itsehallintolain muuttamista. Maakunnan hallitus toteaa puolestaan, että tapana ratkaista uusien valtakunnan maakuntien rahoitus suhteessa perustuslakiin ja itsehallintolakiin olisi lainsäädäntövallan siirtäminen valtion ansiotuloverotuksen osalta Ahvenanmaan maakunnalle. Käytännössä tämä merkitsee, että itsehallintolain 18 §:n 5 kohtaa täydennetään ansiotuloverotuksella ja että valtion tulot tuloverotuksesta jätetään huomioon ottamatta itsehallintolain 46

§:ssä. Tällä **ratkaistaan pitkällä tähtäyksellä ongelmat, jotka maakuntavähennyksestä ja tasoitusperusteen muutoksesta aiheutuu.**

2. **Riippumaton selvitysmies** tulee asettaa välittömästi avustamaan työssä muiden ongelmien ratkaisemiseksi.

M a a n e u v o s Katrin Sjögren

Varamaaneuvos Camilla Gunell

Tiedoksi:
Ahvenanmaan maakuntapäivät, itsehallintopoliittinen lautakunta
Oikeuskansleri Jaakko Jonkka, jaakko.jonkka@okv.fi
Ahvenanmaan asioiden ministeri Anne Berner, riitta.makaela@lvm.fi
Valtiosihteeri kansliapäällikkönä Martti Hetemäki, martti.hetemaki@vm.fi
Lainsäädäntöneuvos Janina Groop Bondestam, janina.groop-bondestam@om.fi