Markku Suksi
Åbo Akademi/oikeustieteen laitos
Gezeliuksenkatu 2
20500 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
00002 Eduskunta

Viite: lausuntopyyntönne 8.6.2017

Turku 14.6.2017

Lausunto hallituksen esityksestä HE 71/2017 vp. eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Pyydettynä antamaan lausunto yllä mainitusta hallituksen esityksestä HE 71/2017 vp., jonka teemana on Ahvenanmaan rahoitusasema, esitän kunnioittavimmin perustuslain näkökulmasta seuraavaa:

1. Hallituksen esitys sisältää ehdotuksen aikaisemmin hallituksen esityksellä HE 15/2017 vp. annetun, Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta annetun lakiesityksen (34. lakiehdotus) poistamiseksi ja tuloverolakia koskevan esityksen (8. lakiehdotus) osittaiseksi muuttamiseksi, joka nähtävästi tehtäisiin perustuslain 71 §:n nojalla. Hallitus ei mielestäni mainitse tätä perustuslain säännöstä esityksessään. Esitys täyttää säännöksen asettaman ajallisen rajoitteen, sillä valmisteleva valiokunta ei vielä ole antanut mietintöään. Menettelytapa on mielestäni perustuslain kannalta ongelmaton ja selkeä, sillä perustuslainsäännöstä koskeva hallituksen esitys HE 1/1998 vp. toteaa, että ”[t]äydentävän esityksen antamisen jälkeen käsittelyn pohjana valiokunnassa olisi alkuperäisen hallituksen esityksen ja täydentävän esityksen muodostama kokonaisuus”. Tästä ei muuten kannattaisi mainita mitään lausunnossa, mutta koska sosiaali- ja terveydenhuollon ja maakuntahallinnon uudistus on hyvin laaja kokonaisuus, on varmaan syytä pyrkiä täsmällisyyteen tältäkin osin.
2. Materiaalisen vero-oikeuden suhteen kahdeksanteen lakiehdotukseen kohdistuva muutosehdotus koskee 125 a §:n 2 momenttia, jonka alkuperäisen muotoilun ensimmäisen virkkeen sivulause (”…, johon on lisätty

Ahvenanmaan kunnallisverolaissa (ÅFS 119/2011) tarkoitetut sairauskuluvähennys ja opiskelijavähennys.”) on poistettu. Tällöin hallituksen esityksen perusteella ”kaikki erilliset, vain Ahvenanmaan kunnallisverotuksessa myönnettävät tulosta tehtävät vähennykset, tulisivat huomioiduksi maakuntavähennyksen määrää laskettaessa. Säännös kattaisi myös mahdolliset uudet Ahvenanmaalla käyttöönotettavat erilliset vähennykset.” Mielestäni järjestely takaa sen, että Ahvenanmaan kunnallisveroa koskeva lainsäädäntövalta, josta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa, ei sekoitu itsehallintolain 27 §:n 36 kohdassa valtakunnan lainsäädäntövaltaan eikä hallintovaltaan (vaikka verotuksen toimittaakin Ahvenanmaalla valtakunnan verohallinto). Toimivallanjako maakunnan ja valtakunnan välillä pysyy tällä tavalla selkeämpänä. Ehdotus on mielestäni tältä osin perustuslain kannalta ongelmaton. Lisäksi tuloverolakiin ehdotetun säännöstön tarkoitus on ylläpitää perustuslain 6 §:n mukaista verotuksellista yhdenvertaisuutta valtakunnan ja maakunnan asukkaiden välillä, mikä on tietenkin erinomainen tavoite ja toteutuisi ehdotetun säännöksen kautta.

3. Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välinen taloudellinen sidos olisi nyt hallituksen esitykseen sisältyvän ehdotuksen perusteella sillä tavalla normaali ja tavanomainen, että Ahvenanmaan maakunnalle tuleva, itsehallintolain 49 §:n mukainen verohyvitys laskettaisiin hallinnollisesti Ahvenanmaan valtuuskunnan toimesta, kuitenkin siten, että sosiaali- ja terveys- sekä maakuntahallintouudistuksen johdosta tapahtuvaa valtion tuloveron nousua ei huomioitaisi. Periaatteessa tarkoitus siis olisi hallituksen esityksen mukaan, että ”[v]erohyvityksen poistuma kompensoidaan Ahvenanmaalle siten, että uudistus on Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali”. Tämä tehtäisiin itsehallintolain 56 §:n 3 momentin, 2 kohdan, sääntelemällä tavalla: ”Valtuuskunnan tehtävänä on lisäksi: […] 2) verohyvityksen vahvistaminen 49 §:n mukaisesti.” Itsehallintolain 49 § käyttää mielestäni varsin velvoittavaa ja ehdotonta kieltä, joka ei näytä jättävän harkintavaltaa päätöksentekijälle: ”Jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle (verohyvitys).” Muotoilu ”kuuluu maakunnalle” aiheuttaa mielestäni komplikaation sen suhteen, että Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisisi verohyvityksen suuruuden itsehallintolain 56 §:n perusteella. Nähtävästi kaavailtu menettelytapa, joka on Ahvenanmaan valtuuskunnan ehdottama, olisi se, että Ahvenanmaan valtuuskunta valmistelee kaksi eri päätösperustetta, ensin sellaisen, jonka mukaan uudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua (n. 57 miljoonaa euroa) ei huomioitaisi, ja sen jälkeen sellaisen, joka huomioisi uudistuksesta johtuvan tuloveron nousun, minkä jälkeen näiden välinen erotus tulisi verohyvityksen määräksi siinä tapauksessa, että se ylittää 0,5 prosentin kynnyksen. Näyttää mielestäni siltä, että Ahvenanmaan valtuuskunnalta puuttuisi lain säännökseen sisältyvä peruste kyseessä olevan päätöksen tekemiselle, sillä päätöksellä ohitettaisiin edellä mainittu muotoilu, jonka perusteella ylimenevä osa ”kuuluu maakunnalle”. Hallituksen kuvaileman perusteen (tai yllä hahmottelemani menettelytavan) tulisi käsittääkseni sisältyä joko itsehallintolakiin taikka

itsehallintolain 69 §:n 1 momentin nojalla säädettyyn poikkeuslakiin. Hallitus ei kuitenkaan tässä vaiheessa esitä uutta säännösehdotusta, vaan ainoastaan kuvailee sitä järjestelmää, jota nähtävästi on aiottu käyttää ilman lainsäädännöllisiä muutoksia. On hyvin hankalaa sanoa, että hallituksen lakiesitys olisi tältä osin perustuslain tai itsehallintolain kannalta ongelmallinen, sillä säädösehdotusta ei hallituksen esitykseen sisälly. Siksi säätämisjärjestysarviointi ei tältä osin ole mahdollinen.

4. Ahvenanmaan valtuuskunnan päätös verohyvityksen vahvistamisasiassa ei kuitenkaan olisi lopullinen päätös, vaan 56 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentin tulee vahvistaa valtuuskunnan 3 momentissa tarkoitetussa asiassa tekemä päätös. Vahvistamispäätöksen esittelee presidentille valtiovarainministeriö. Tasavallan presidentti ja valtiovarainministeriö voisivat siten valvoa järjestelyn toteuttamista. Jäisi Ahvenanmaan valtuuskunnan ja tasavallan presidentin arvioitavaksi, olisiko hallituksen esityksessä kuvattu päätös lainkaan tehtävissä, ja silloin huomioon olisi varmaan otettava myös perustuslain 2 §:n 3 momentin lainalaisuusvaatimus. Hallituksen esityksessä kuvattu menettely on kaiken kaikkiaan *hyvin erikoinen*, mutta ehkä vain väliaikainen, sillä hallitus on esityksensä mukaan aikeissa antaa erillisen ehdotuksen tasoitusperusteen muuttamisesta keväällä 2018. Lisäksi meneillään on Ahvenanmaan itsehallintolakia koskeva kokonaisuudistus, jonka puitteissa Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevia itsehallintolain säännöksiä tultaneen puntaroimaan.
5. Mielestäni hallituksen esitykseen sisältyvä ehdotus tuloverolain 125 a §:ksi on säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi, julkisoikeuden professori