Olli Mäenpää

16.6.2017

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 annetun lain hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta (HE 71/2017 vp)

Maakuntavähennys

Hallituksen esityksen mukaan tuloverolain 125 a §:ää muutettaisiin niin, että säännöksessä tarkoitettu Ahvenanmaan maakuntavähennys kohdistuisi valtiolle suoritettavaan tuloveroon. Tuloverolain muutoksella ei puututtaisi Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan, joka Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaisesti kohdistuu vain kunnallisverotukseen. Ehdotuksella pyritään turvaamaan Ahvenanmaan maakunnan verotusta koskevan lainsäädäntövallan reaalisen merkityksen säilyminen ennallaan sote-uudistuksesta huolimatta. Myös Ahvenanmaan maakunnan rahoitusaseman neutraali turvaaminen puoltaa maakuntavähennystä koskevaa sääntelyehdotusta.

Maakuntavähennys kohdistuisi vain verovelvolliseen, jonka kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa. Asuinpaikka olisi siten perusteena verotukselliselle erityiskohtelulle, mikä saattaa olla sellainen muu henkilöön liittyvä syy, jonka perusteella ketään ei perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan (PeVL 67/2014 vp). Ehdotetulle maakuntavähennykselle on kuitenkin varsin painava ja hyväksyttävä peruste, jonka tarkoituksena on estää ansiotulojen verotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla sote-uudistuksen toteuttamisen johdosta. Ehdotusta ei siten voida pitää ongelmallisena ihmisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Maakuntavähennystä koskevalla sääntelyllä voitaisiin myös tulevaisuudessa vaikuttaa Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten verotukselliseen asemaan. Tällaiselle sääntelylle tulee joka tapauksessa olla perustuslain 6 §:n 2 momentin mukainen hyväksyttävä ja Ahvenanmaan itsehallinnon perusteet huomioon ottaen varsin painava peruste, koska sääntely perustuu verovelvollisen asuinpaikkaan. Maakuntavähennystä koskevaa sääntelyä on siten myös jatkossa välttämätöntä arvioida näiden valtiosääntöisten perusvaatimusten kannalta. Esimerkiksi pelkästään

fiskaalisin perustein toteutettava Ahvenanmaalla asuvien verovelvollisten verotuksen muuttaminen ei siten ole ilman muuta mahdollista.

Verohyvitys

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi Ahvenanmaan itsehallintolain 56 §:n mukaan määräytyvää verohyvitystä, vaikka verohyvityksen määrä käytännössä esityksen perustelujen mukaan nollautuisi sote-uudistuksen toteuttamisen johdosta (s. 7). Maakunnan ja valtakunnan välistä rahoitussuhdetta keskeisesti sääntelevän verohyvitys-instituution muuttumista merkityksettömäksi pelkästään valtakunnan lainsäädännön perusteella ei voida pitää optimaalisena Ahvenanmaan itsehallintolaissa määriteltyjen maakunnan itsehallinnon perusteiden kannalta. Se olisi myös maakunnan itsehallinnon kannalta ongelmallista, jos valtakunnan verolainsäädännön muutoksen tarkoituksena olisi tältä osin muuttaa Ahvenanmaan itsehallinnollista asemaa ja erityisesti sen taloudellista perustaa.

Ahvenanmaan itsehallintolaissa säädettyä verohyvitys-instituutiota ei voida pysyvästi korvata yksinomaan valtakunnan lainsäädäntötoimin järjestettävillä rahoitusratkaisuilla, sillä tämä merkitsisi itsehallintolain tosiasiallista muuttamista valtakunnan lainsäädännöllä. Toisaalta Ahvenanmaan itsehallintolakiin sisältyvä verohyvitystä koskeva sääntely ei sellaisenaan estä valtakunnan lainsäädäntöä, jolla muutetaan voimassa olevaa tuloverolainsäädäntöä.

Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta on perusteltua lisäksi ottaa huomioon, että tuloverolain muuttamisella toteutettava maakuntavähennys teknis-fiskaalisesti turvaisi verotuksellisen neutraliteetin valtakunnan ja maakunnan välillä. Lisäksi lakiesityksen perusteluissa mainittu Ahvenanmaan valtuuskunnan esittämä toteamus verohyvityksen suuruuden perusteiden määrittelystä voi epävirallisesta luonteestaan huolimatta käytännössä, joskin ainoastaan väliaikaisesti toimia maakunnalle suoritettavien kompensaatiotoimien perusteena.

Kun otetaan huomioon nämä käytännölliset ja tosiasialliset seikat, verohyvitystä koskevan sääntelyn pysyttäminen tässä yhteydessä ennallaan ei aiheuttaisi välittömiä ongelmia Ahvenanmaan itsehallinnon taloudellisten puitteiden ja perustan kannalta. Näin merkittävän, maakunnan rahoituksellisen aseman perusteisiin vaikuttavan valtakunnan lainsäädännön muutoksen pysyvät vaikutukset Ahvenanmaan itsehallintoon ja itsehallintolakiin olisi kuitenkin paikallaan arvioida huolellisesti. Itsehallintolaissa toteutettavaa sääntelyä puoltaa se, että Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta säädetään perustuslain 120 §:n mukaan erikseen itsehallintolaissa.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaista tasoitusperustetta olisi tarkoitus muuttaa keväällä 2018 annettavan hallituksen esityksen perusteella. Samassa yhteydessä olisi mahdollista ja myös perusteltua arvioida, olisiko verohyvitystä koskevaan sääntelyyn itsehallintolaissa perusteltua tehdä muutoksia ja minkälaisia tällaiset muutokset voisivat olla.