15.6.2017/Sten Palmgren

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys 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 (HE 71/2017 vp)

Ahvenanmaan maakuntavähennys

Ehdotettu uudistus sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämiseksi tulee johtamaan siihen, että valtionverotus kiristyy ja kunnallisverotus kevenee vastaavasti. Koska sosiaali- ja terveydenhuolto kuuluu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan ja se maakunnassa näin ollen rahoitetaan maakunnan varoilla, Ahvenanmaalla asuvien verotusta tulisi vähentää vastaavasti, jotta kunnallisverotusta ei tarvitsisi vähentää maakunnassa. Tämän vuoksi tuloverolakia on ehdotettu muutettavaksi siten, että verovelvollisen, jonka kotikunta on Ahvenanmaan maakunnassa, ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta vähennetään niin sanottu Ahvenanmaan maakunta-vähennys. Vähennys olisi 12,47 prosenttia verovelvollisen tuloverolain kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta.

Esityksen mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain mukaista tasoitus-perustetta ei tässä vaiheessa muutettaisi. Sitä koskeva lakiehdotus esityksessä HE 15/2071 ehdotetaan poistettavaksi. Tasoitusperusteen muuttamisesta annettaisiin esitys vuonna 2018 siten, että laki säädettäisiin väliaikaiseksi vuosiksi 2018 – 2021. Järjestelmää voitaisiin siten arvioida uudestaan kaavaillun itsehallintolain kokonais-uudistuksen yhteydessä.

Olen perustuslakivaliokunnalle aikaisemmin antamassani lausunnossa todennut, että itsehallintolain mukainen Ahvenanmaan ja valtakunnan välinen taloudellinen järjestelmä perustuu siihen, että valtionverot kannetaan maakunnassa samojen perusteiden mukaan kuin muualla maassa. Sosiaali- ja terveydenhuollon sekä maakuntauudistuksen johdosta tehtävä vähennys Ahvenanmaalla asuvien valtionverotuksesta saattaa ajan myötä muodostua ongelmalliseksi, koska vähennyksen suuruus olisi uusi muuttuja, joka on otettava huomioon olosuhteiden muuttuessa. Maakuntavähennys johtaisi siihen, että tulevaisuudessa joudutaan arvioimaan sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten

suuruusluokkaa ja mahdollisesti muuttuneiden olosuhteiden vuoksi muuttamaan ehdotetun maakuntavähennyksen prosenttilukua. Uudistus tarkoittaisi pitkällä tähtäimellä käsitykseni mukaan itsehallintolain mukaisen taloudellisen järjestelmän muuttamista. Lyhyellä tähtäimellä uudistuksen hyväksyminen voisi kuitenkin olla mahdollista toteuttaa tavallisessa säätämisjärjestyksessä, jos se säädetään väliaikaiseksi. Näin ollen itsehallintolain mukainen talousjärjestelmä ei ehtisi muuttua ennen kuin lain suunniteltu kokonaisuusuudistus voi toteutua, eikä ehdotusta voitaisi pitää itsehallintolain eikä perustuslain vastaisena.

Verohyvitys

Jos Ahvenanmaalla verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle. Verohyvitys perustuu itsehallintolain 49 §:ään.

Ehdotettu maakuntavähennys johtaisi siihen, että verohyvitysjärjestelmä käytännössä menettäisi merkityksensä. Tätä olen valiokunnalle aikaisemmin antamassani lausunnossa pitänyt ongelmallisena itsehallintolain ja perustuslain kannalta.

Verohyvityksen vahvistaa itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan verohyvitys laskettaisiin verovuosilta 2019–2021 kuten aiemminkin maksuunpantujen verojen perusteella. Ahvenanmaan valtuuskunta voisi kuitenkin verohyvityspäätöksessään todeta, kuinka suuri verohyvitys olisi, jos sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi.

Ehdotus, jonka mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta verohyvityspäätöksessään toteaisi kuinka suuri verohyvitys olisi, jos uudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi, merkitsisi että itsehallintolaissa säädetty verohyvitys toteutuisi maakuntavähennyksestä huolimatta. Ehdotus olisi näin vaikutuksiltaan neutraali.

Maakunnan ja valtakunnan välisistä taloudellisista suhteista sekä verotustoimivallan jaosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa. Itsehallintolakia ei voida muuttaa eikä siitä voida tehdä poikkeuksia muutoin, kuin perustuslain säätämisjärjestyksessä ja Ahvenanmaan maakuntapäivien määräenemmistöllä tehdyllä päätöksellä.

Ehdotusta, jonka mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta korjaisi maakuntavähennyksestä johtuvan vaikutuksen verohyvitykseen, ei voitane pitää itsehallintolain muuttamisena tai siitä poikkeamisena, mutta sitä voidaan kuitenkin pitää itsehallintolain laajentavana tulkintana. Näin laajaa tulkintaa voidaan pitää itsehallintolain ja

perustuslain kannalta arveluttavana, varsinkin kun ehdotus perustuu hyvin suppeaan toteamukseen hallituksen esityksessä.

Edellytyksenä hallituksen esityksen hyväksymiselle tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä pitäisin sen vuoksi, että valtuuskunnan toimivalta todetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa sekä että selkeästi todetaan ehdotuksen väliaikaisuus. Järjestelmästä tulisi säätää pysyvästi vireillä olevan Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä, jonka on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2012.