Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 16.6.2017 KELLO 8.30
HE 71/17 vp maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi annetun hallituksen esityksen (HE 15/2917 vp) täydentämisestä Ahvenanmaan rahoitusasemaa koskevien säännösten osalta

Täydentävä esitys sisältää kaksi konkreettista esityksessä HE 15/17 vp ehdotettuja lakeja koskevaa muutosehdotusta. Yhtäältä ehdotetaan Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamista koskenut lakiehdotus (HE 15/17 vp; 34. lakiehdotus) poistettavaksi. Lisäksi esitetään tuloverolakiin otettavalle uudelle 125 a §:lle sisältöä, joka jonkin verran poikkeaa säännökselle aikaisemmin ehdotetusta sanamuodosta (HE 15/17 vp; 8. lakiehdotus).

Tehdyt konkreettiset ehdotukset sellaisinaan - kun ainoa uutta säännöstä tarkoittava ehdostuskin koskee vain Ahvenanmaan maakuntavähennystä ja sen laskemistapaa - eivät vaikuta kovin merkittäviltä ja mahdollisesti tarvittavissa muutoksissakin voisi olla kysymys enemmänkin vain hienosäädöistä. Muutoksia ei tietysti tule tarkastella täysin erillisinä , vaan yhteydessä suuren uudistuksen lakikokonaisuuteen. Näinkin tarkasteltuna - kun kysytään, miten ehdotettua lakikokonaisuutta on syytä arvioida Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan säännöstön kannalta - jää minulle jotenkin epäselväksi , mitä jo ehdotetut säännökset merkitsevät ja miten paljon jää itse asiassa vielä riippumaan siitä, mitä myöhemmin - mutta tähän kokonaispakettiin kuitenkin liittyen - vielä säädetään.

Voi olla, etten ole ymmärtänyt tilannetta oikein, mutta täydentävästä esityksestä ja erityisesti sen perusteluista voi saada sellaisen kuvan, että ainakin yhtä tärkeää kuin nyt esitetty tuloverolain 125 a §:n muuttaminen on tässä ollut pyrkimys selvittää joitakin

tulkintamahdollisuuksia, joilla voi olla merkitystä tulevien lakien valmistelussa. Se tulkintaongelma, joka perusteluissa tulee esille, koskee Ahvenanmaan itsehallintolain 56 §:ssä Ahvenanmaan valtuuskunnalle säädettyä tehtävää vahvistaa itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitettu verohyvitys. Ko. säännösten sisällöstä voidaan lyhyesti mainita seuraava:

Itsehallintolain 49 § kuuluu :

> ”*Verohyvitys.* Jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle (*verohyvitys).*”

Itsehallintolain säätämiseen johtaneessa esityksessä todettiin säännöksen perusteluiksi (kysymyksen prosenttimäärästä tässä sivuuttaen; HE 73/90 vp, s. 92):

> ” Ehdotettua verohyvitystä laskettaessa on yleisperusteluissa (4.8.) mainittu valtakunnan ja maakunnan tulo- ja omaisuusverojen välinen tasoitus määrättävä maksuun pantujen verojen mukaisena. Tämän on katsottu olevan lähtökohtana kertyneiden verojen määrää parempi vaihtoehto. Tärkeimpänä ehdotetun vaihtoehdon etuna on, että käytettävissä on päätöksen pohjaksi varma ja helposti tietoon saatavissa oleva rahamäärä sekä viralliset tilastot luotettavana tietolähteenä. ”

Perustuslakivaliokunta tarkasteli mietinnössään säännöksen osalta vain siinä sääädettyä prosenttilukua (pevm 15/90 vp, s.5).

Itsehallintolain 56 §:n ko. kohta (3 mom 2) kohta) kuuluu:

> ”*Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävät.....*
> ..... Valtuuskunnan tehtävänä on lisäksi: ….
> 2) Verohyvityksen vahvistaminen 49 §:n mukaisesti....”

Hallituksen em. esityksessä ei kohdalle esitetty perusteluja eikä kohtaa tarkasteltu perustuslakivaliokunnan em.mietinnössä (HE 73/90 vp, s.94 ja pevm 15/90 vp,s. 5).

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esille (s. 7) , että verohyvityksen määrä tulisi lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä käytännössä nollautumaan , koska maakuntavähennyksen – jonka suuruus siis ehdotuksen mukaan olisi yli 12 % - vuoksi valtion verotus olisi jatkossa Ahvenanmaalla huomattavasti kevyempää kuin valtakunnassa. Kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtyä ehdotusta, jolla tämä verohyvityksen poistuva määrä kompensoitaisiin itsehallintolaissa tarkoitetua tasoitusperustetta korottamalla, on eduskuntakäsittelyn yhteydessä kuitenkin pidetty ongelmallisena. Hallitus on myös katsonut (s.7), että asiassa ei anneta hyvityksen laskemistapaa koskevaa erillislakia, jonka mahdollisuutta on perustelujen mukaan kosketeltu oikeuskanslerin asiassa antamassa lausunnossa. Hallitus on sen sijaan päätynyt menettelyyn, joka ja jonka

perusteet ilmenevät seuraavasta perustelujen jaksosta (s.7):

> ”Jatkovalmistelussa on päädytty siihen, että erillislakia ei annettaisi, vaan Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisisi verohyvityksen suuruuden itsehallintolain 56 §:n perusteella. Ahvenanmaan valtuuskunta totesi esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa, ettei esitysluonnoksessa oleva tapa verohyvityksen laskemiseen ole itsehallintolain 49 §:n mukainen, vaan verohyvitys on laskettava maksuunpantujen verojen perusteella. Valtuuskunnan lausunnon mukaan ei ole estettä sille, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään kuinka suuri verohyvitys olisi, jos sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi. Valtuuskunta toteaa lisäksi, että sen edellä mainittu toteamus voisi olla perusteena valtakunnan viranomaisten erillisille päätöksille kompensaatiotoimista maakunnalle. Hallitus katsoo, että uudistus voidaan toteuttaa verohyvityksen osalta neutraalisti Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossaan esittämällä tavalla. Verohyvityksen poistuma kompensoidaan Ahvenanmaalle siten, että uudistus on Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali.”

Ymmärrän lausuman tarkoituksen niin, että verohyvityksen poistuman kompensoiminen voisi nojautua valtuuskunnan verohyvityspäätöksessään mahdollisesti (”ei ole estettä”) esittämiin lausumiin siitä, minkälainen verohyvitys olisi, jos uudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi.

Olen voinut tutustua Ahvenanmaan valtuuskunnan esitysluonnoksesta 2.6.2017 antamaan lausuntoon. Lausunnossa valtuuskunta mm. toteaa, että verohyvityksen laskemisessa on itsehallintolain voimaantulosta alkaen vakiintuneesti noudatettu samaa menettelytapaa, johon sen enempää valtiovarainministeriöllä kuin Ahvenanmaan maakuntahallituksella ei ole ollut huomautettavaa. Laskentatavan sidonnaisuudesta maksuunpantuihin veroihin lausunnossa todetaan:

> ”Både ordalydelsen i 49 § och motiveringen till paragrafen förutsätter att den för ett skatteår debiterade inkomst- och förmögenhetsskatten i landskapet respektive i riket i dess helhet ska beaktas vid fastställandet av skattegottgörelsen. Enligt Ålandsdelegsationens uppfattning möjliggör gällande ordalydelse i självstyrelselagens 49 § inte att av den debiterade skatten på förvärvsinkomster på föreslaget sätt endast skulle beaktas den proportionella andel som motsvarar statsskatterna före vård- och landskapsreformen, utan de debiterade statsskatterna ska beaktas i sin helhet. Lagstadgade avdrag görs på tjänstens vägnar före debiteringen av skatterna . Den av finansministeriet föreslagna modellen, enligt vilken den del av den framtida inkomstskatten i riket som utgör en förhöjning på grund av social-och hälsovårdsreformen inte skall beaktas som en i landet debiterad inkomstskatt vid uträknandet av skattegottgörelsen, är inte förenlig me de i 49 § i sjävstyrelselagen uppställda rekvisiten för hur skattegottgörelse kan och skall räknas fram utgående från debiterade skatter, för att sedan fastställas av Ålandsdelegationen.”

Tätä tulkintakannanottoa seuraavassa kappaleessa valtuuskunta toteaa:

> ”Däremot föreligger det inte hinder för att Ålandsdelegationen i anslutning till beslutet konstaterar hur stor skattegottgörelsen skulle vara om man vid uträkningen inte skulle beakta den av social-och hälsovårdsreformen föranledda förhöjningen av

> inkomstskatten..... Detta konstaterande kunde sedan utgöra grund för riksmyndigheternas egna beslut för kompenseringsåtgärder till landskapet."

Itsehallintolain 49 §:ssä puhutaan nimenomaan maksuun pannusta tulo- ja varallisuusverosta maakunnassa ja "vastaavasta" verosta koko maassa. Kuten edellä on esitetty, tämä maksuunpantuja veroja koskeva muotoilu on säätämisasiakirjojen mukaan ollut nimenomainen ja käytännön kannalta perustelluksi katsottu ratkaisu. Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon mukaan näin on 49 §:n säännöstä myös vakiintuneesti sovellettu. Itsehallintolain 56 § ei anna valtuuskunnalle tässä kohden mitään erityistä harkintavaltaa, vaan verohyvitys on vahvistettava "49 §:n mukaisesti". Tässä tilanteessa ei minusta ole juuri muuta mahdollisuutta kuin pitää valtuuskunnan tulkintaa 49 §:n merkityksestä oikeana ja ministeriön kantaa, jos se on sellainen kuin valtuuskunnan lausunnossa kuvataan, virheellisenä.

Voidaan kuitenkin kysyä, eikö tässä olisi mahdollisuutta sellaiseen joustavuuteen, että valtuuskunta kuitenkin lausuisi edellä viitattuun tapaan siitä, minkälainen verohyvitys olisi, jos..... ja valtion viranomaiset tekisivät tältä pohjalta ratkaisuja maakunnalle osoitetuista kompensaatioista. Eri syyt puhuvat kuitenkin vahvasti tällaista menettelyä vastaan. Kysymys ei ole sisällön kannalta vähäpätöisistä asioista. Valtakunnan ja maakunnan välisten suhteiden järjestelyssä on leimallista tarkka lain säännöksiin pitäytyminen. Koko ajatus siitä, että viranomainen antaisi laissa edellytettyjen päätöstensä ohessa ("i anslutning till beslutet") joitain lausumia, jotka sitten voisivat virallisestikin saada laissa edellytetyn varsinaisen päätöksen sisällön sivuuttavaa merkitystä, on vieraudessaan yllättävä.