OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO
15.6.2017 (korj.)

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos
Janina Groop-Bondestam

Kuuleminen PeV
16.6.2017 klo. 8.30

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS (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 HALLITUKSEN ESITYKSEN (HE 15/2017 VP) TÄYDENTÄMISESTÄ AHVENANMAAN RAHOITUSASEMAA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN OSALTA

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta täydentävästä hallituksen esityksestä.

Lausuntonaan oikeusministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavan.

Täydentävässä esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaan maakuntavähennystä koskevaa tuloverolain 125 a §:ä täydennettäväksi siten, että sote ei vaikuttaisi Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), *itsehallintolaki*, 18 §:n 5 kohdassa säädettyyn maakunnan lainsäädäntövaltaan kunnallisverotuksen alalla. Siinä ehdotetaan myös, että lakiehdotus 34. Laki Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta poistetaan hallituksen sote-esityksestä. Uusi esitys väliaikaisesta tasoitusperusteen muutoksesta vuosille 2019-2021 annettaisiin eduskunnalle keväällä 2018. Lisäksi esityksen mukaan itsehallintolain 49 §:ssä tarkoitetun verohyvityksen menetys olisi tarkoitus teknisesti todeta vuosille 2019-2021 Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossa valtiovarainministeriölle ehdottamalla tavalla ja kompensoida maakunnalle.

Oikeusministeriön kanta on, että tuloverolain 125 a §:än ehdotettu Ahvenanmaan maakuntavähennys on perustuslain 6 §:n valossa välttämätön ahvenanmaalaisten ansiotuloverovelvollisten tasapuolisen verokohtelun varmistamiseksi valtionverotuksessa suhteessa kantaverovelvollisiin. Ilman tätä vain Ahvenanmaalla sovellettavaa vähennystä valtionverotus kiristyisi siellä soten myötä kohtuuttomasti. Muilta osin sote-uudistus ei koske Ahvenanmaata eikä se tulisi siellä voimaan. Sote-uudistuksella olisi ilman ehdotettua vähennystä lisäksi laajempia vaikutuksia itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa säädettyyn maakunnan kunnallisverotukselliseen lainsäädäntövaltaan sekä perustuslain 121 §:ssä säädettyyn ja myös Ahvenanmaan kuntia koskevaan kuntien verotusoikeuteen.

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa 20.4.2017 todettiin kuitenkin ongelmalliseksi se, että Ahvenanmaan maakuntavähennyksen myötä itsehallintolain 49 §:ssä säädetyn verohyvityksen määrä nollautuisi. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan hallitus

katsoi, että ehdotetulla maakuntavähennyksellä olisi vaikutuksia myös maakunnan kunnallisverotukselliseen lainsäädäntövaltaan. Oikeusministeriön mukaan ongelmallista oli myös, että sote-esityksessä ehdotettiin maakunnan kompensoimista menetetystä verohyvityksestä tasoitusperustetta vastaavasti korottamalla vähän enemmän kuin mitä seuraisi soten vaikutuksesta valtion tilinpäätöksen rakenteeseen. Tälle sinänsä hyväksyttävälle ajatukselle kompensaatiosta menetetystä hyödystä ei kuitenkaan löydy tukea itsehallintolain 47 §:stä.

Näistä asioista on maaliskuusta lähtien valtiovarainministeriön johdolla neuvoteltu Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa. Neuvotteluissa on pyritty sopimaan täydentävän esityksen sisällöstä. Neuvotteluihin osallistuneet tahot katsoivat, että täydentävästä esitysluonnoksesta oli tarpeen pyytää lausuntoa Ahvenanmaan valtuuskunnalta.

Täydentävässä esityksessä ehdotetun tuloverolain 125 a §:n uudella muotoilulla poistettaisiin Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä johtuvat vaikutukset maakunnan kunnallisverotukselliseen lainsäädäntövaltaan. Tasoitusperusteen muuttamista koskeva lakiehdotus on poistettu sote-esityksestä. Näin ollen avoimeksi kysymykseksi jää, voidaanko tuloverolain 125 a § hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jos verohyvityksen poistuma kompensoidaan Ahvenanmaalle siten, että uudistus on Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali?

Itsehallintolain epäselvissä tulkintatilanteissa lainvalmistelun yhteydessä Ahvenanmaan valtuuskunta on oikeusministeriön käsityksen mukaan se taho, jolla on Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmässä toimivaltuus lausua siitä, kuinka itsehallintolakia olisi tulkittava. Itsehallintolain 56 §:n 1 momentin mukaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä maakunnan hallitukselle ja tuomioistuimille.

Lausunnossaan (2.6.2017 ÅD 26/17) luonnoksesta täydentäväksi esitykseksi Ahvenanmaan valtuuskunta katsoi mm., että sen on vahvistettava vuosien 2019-2021 verohyvitys itsehallintolain 49 §:ssä säädetyn mukaisesti (itsehallintolain 56 §:n 3 momentin 2 kohta). Valtuuskunnan lausunto on ymmärrettävissä siten, että toimelimellä ei ole toimivaltuuksia vahvistaa vuotuista verohyvitystä itsehallintolain 49 §:n nykyisestä muotoilusta poiketen. Sen vuoksi valtuuskunta ei ilman itsehallintolain 49 §:n muutosta voisi omatoimisesti sulkea pois soten vaikutuksia verohyvityksen poistumaan. Valtuuskunnan mukaan ei kuitenkaan olisi esiteitä sille, että se voisi vahvistuspäätöksen yhteydessä todeta kuinka suuri verohyvitys olisi ollut, jos sote- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tulonveron nousua ei huomioitaisi verohyvitystä vahvistettaessa. Valtuuskunta katsoi kuitenkin, että tämä edellyttäisi Verohallinnolta saatavia tietoja. Valtuuskunta ehdotti lisäksi, että tämä valtuuskunnan toteamus vahvistetun verohyvityksen yhteydessä, voisi sitten olla perusteena valtakunnan viranomaisten omiin päätöksiin menetetyn verohyvityksen kompensaatiotoimista maakunnan suhteen.

Oikeusministeriö katsoo, että täydentävällä esityksellä pyritään niin pitkälle kuin on mahdollista minimoimaan ehdotetun tuloverolain 125 a §:n vaikutusta itsehallintolain verohyvitystä koskevan 49 §:n soveltamiseen. Ahvenanmaan itsehallintouudistuksen

myötä tämä vaikutus jäisi väliaikaiseksi. Tämä seikka yhdistettynä Ahvenanmaan valtuuskunnalta tulleeseen avaukseen verohyvityksen toteamisesta ja täydentävässä esityksessä mainittuihin valtion kompensaatiotoimiin maakunnan suhteen, antaisi oikeusministeriön mukaan riittäviä edellytyksiä tuloverolain 125 a §:n hyväksymiselle tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tämä edellyttäisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan kuitenkin lisäksi, että eduskunta täydentävän esityksen valiokuntakäsittelyn yhteydessä nimenomaisesti edellyttäisi, että valtioneuvosto ryhtyisi esityksen perusteluissa vuosille 2019-2021 todettuihin kompensaatiotoimiin maakunnalle.

Muussa tapauksessa ainoaksi vaihtoehdoksi ehdotetun Ahvenanmaan maakuntavähennyksen kyseisen vaikutuksen poistamiseksi jäisi itsehallintolain 49 §:n muuttaminen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan verohyvityksen poistuma ei ole valtakunnan veropolitiikan normaalivaihteluihin kuuluva vaikutus, vaan itsehallintojärjestelmän kannalta poikkeuksellinen seuraus valitusta sosiaali- ja terveydenhuollon rahoitusmallista.+++++