OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

22.1.2019 klo 14.00
mennessä

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos
Janina Groop-Bondestam

Kuuleminen PeV
23.1.2019 klo 10.00

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNAN MIETINTÖLUONNOS ERITYISESTI 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 HALLITUKSEN ESITYKSEN (HE 15/2017 VP) TÄYDENTÄMISESTÄ AHVENANMAAN RAHOITUSASEMAA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN OSALTA

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriötä arvioimaan valtiosääntöoikeudellisesti sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotettua tuloverolain 125 a §:n sääntelyä ja muita mietintöluonnoksessa esitettyjä Ahvenanmaan asemaan liittyviä kysymyksiä.

Lausuntonaan oikeusministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavaa:

Tässä lausunnossa keskitytään hallituksen esityksessä (HE 15/2017 vp ja 71/2017 vp) ehdotetun tuloverolain 125 a §:n käsittelyjärjestyksen arvioimiseen (8. lakiehdotus).

Ehdotus tuloverolain 125 a §:ksi sekä tämän suhde Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:ssä säädettyyn verohyvitykseen – asian aikaisemmista vaiheista

Maakunta- ja sote-uudistus, jäljempänä *sote*, on tarkoitus rahoittaa korottamalla ansiotuloveroa ja alentamalla samalla kunnallisveroa (HE 15/2017 vp). Uudistus ei ole tarkoitettu tulevaksi voimaan Ahvenanmaalla, koska terveyden- ja sairaanhoito sekä sosiaalihuolto Ahvenanmaalla kuuluvat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tästä syystä Ahvenanmaan maakunta järjestää itse Ahvenanmaan sosiaalihuollon sekä terveyden- ja sairaanhoidon maakunnan lainsäädännön turvin.

Ahvenanmaan maakunnalla on nykyisen itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan lainsäädäntövalta myös kunnallisverotuksen alalla. Sen vuoksi Ahvenanmaan kunnallisveron alentaminen kuuluu maakunnan lainsäädäntövallan ja Ahvenanmaan kuntien toimivallan piiriin. Koska valtionverotus on itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan toimivallanala, josta vastaa eduskunta myös Ahvenanmaalla, sote-uudistus vaikuttaa Ahvenanmaalla verotuksellisesti siten, että ansiotuloveroa nostetaan ilman että kunnallisveroa voidaan samalla alentaa.

Koska Ahvenanmaan olosuhteet poikkeavat sosiaali- ja terveydenhuollon osalta muun maan olosuhteista ja koska halutaan varmistaa, että ahvenanmaalaisia verovelvollisia

kohdellaan ansiotuloverotuksessa yhdenvertaisesti, hallitus on maakunta- ja sote-uudistus –esityksessään (HE 15/2017 vp, HE 71/2017 vp) ehdottanut uuden 125 a pykälän lisäämistä tuloverolakiin (1535/1992). Pykälässä ehdotettu vähennys koskee fyysisiä henkilöitä ja kuolinpesiä yksinomaan Ahvenanmaalla (*Ahvenanmaan maakuntavähennys, Åländskt landskapsavdrag*). Ahvenanmaan maakuntavähennyksen tarkoituksena on neutralisoida ne vaikutukset, joita valtion ansiotuloveron nostaminen ehdotetulla tavalla aiheuttaisi ahvenanmaalaisille verovelvollisille.

Oikeusministeriö on 15.6.2017 päivätyssä lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle katsonut, että tuloverolain 125 a §:än ehdotettu Ahvenanmaan maakuntavähennys, sellaisena kuin se on täsmennettynä HE:ssä (71/2017 vp), on perustuslain 6 §:n valossa välttämätön ahvenanmaalaisten ansiotuloverovelvollisten tasapuolisen verokohtelun varmistamiseksi valtionverotuksessa suhteessa yleisesti verovelvollisiin. Ilman tätä vain Ahvenanmaalla sovellettavaa vähennystä, valtionverotus kiristyisi siellä soten myötä kohtuuttomasti. Muilta osin sote-uudistus ei koske Ahvenanmaata. Sote-uudistuksella olisi ilman tuloverolakiin 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.

Nämä lähtökohdat on huomioitu niin perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp-HE 71/2017 vp) kuin nyt käsillä olevassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa. Täydentävään esitykseen 71/2017 sisällytettiin kokonaisuudessaan ehdotus tuloverolain 125 a §:ksi; hallituksen esitystä 15/2017 vp täydennettiin uudella 2 momentilla. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa pykälä on edellä mainitun mukaisena.

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa todetaan myös asianmukaisesti, että: ”Ahvenanmaan maakuntavähennys aiheuttaa sen, että valtionverotus muodostuu käytännössä aina kevyemmäksi Ahvenanmaalla kuin muualla valtakunnassa. Tämä taas tekee Ahvenanmaan itsehallintolain turvaaman verohyvityksen tosiasiassa merkityksettömäksi.”

Perustuslakivaliokunta käsitteli lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp) muun muassa hallituksen esityksessä 71/2017 vp ehdotetun verohyvityksen poistuman teknistä kompensointijärjestelyä: ”Perustuslakivaliokunta toteaa, ettei maakuntavähennyksestä voida säätää ehdotetulla tavalla, jollei verohyvityksen poistumisen korvaamisesta huolehdita. Perustuslakivaliokunnan mielestä verohyvityksen poistuma voidaan väliaikaisesti korvata valtakunnan erillisillä kompensaatiotoimilla siten kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan. Ehdotuksen perusteluissa mainittu Ahvenanmaan valtuuskunnan esittämä mahdollisuus siihen, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään, kuinka suuri verohyvitys olisi ilman sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua, voi epävirallisesta luonteestaan huolimatta toimia käytännössä maakunnalle suoritettavien kompensaatiotoimien perusteena.

Perustuslakivaliokunta korostaa, ettei verohyvityksen poistuma ole valtakunnan veropolitiikan normaalivaihteluihin kuuluva vaikutus ja että maakunnan ja valtakunnan väliset taloudelliset suhteet järjestetään Ahvenanmaan itsehallintolain sääntelyllä. Edellä kuvatulla korvausjärjestelyllä voidaan siten huolehtia verohyvityksen poistuman kompensoimisesta ainoastaan hyvin lyhyen määräajan. Asiasta tulee pikimmiten säätää asianmukaisesti."

Kun hallituksen esitystä (HE 71/2017 vp) valmisteltiin, lähtökohtana oli se, että hallitusohjelman liitteen kirjauksen mukaisesti, johon edellä mainitussa esityksessä myös viitataan (HE 71/2017 vp, s. 5), olisi alkuvuodesta 2018 annettu esitys uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi, jossa olisi huomioitu myös sote-uudistuksesta aiheutuvat muutostarpeet ja käsitelty Ahvenanmaan verohyvitystä. Siten itsehallintolakiesitys oli tarkoitettu olemaan soten kanssa samanaikaisesti eduskunnan käsiteltävänä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp) ei nimenomaisesti mainittu teknisen kompensaatiojärjestelyn kytköstä tuolloin valmisteilla olleeseen itsehallintolakiesitykseen. Lausunnossa korostettiin, että "asiasta tulee pikimmiten säätää asianmukaisesti". Valiokunnan lausunnon päätösesitykseen on kirjattu, että hallituksen esitykseen HE 71/2017 vp sisältyvä lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tämä lienee nähtävä lausunnon antohetkellä vallinneiden olosuhteiden valossa, joihin sisältyi tarkoitus tällä vaalikaudella uudistaa itsehallintolakia, mutta täyttä varmuutta tästä ei ollut.

Maakunta- ja sote-uudistuksen siirtyminen vuoden 2021 alkuun tarkoittaisi, kuten sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa todetaan, itsehallintolaissa säädetyn verohyvityksen teknisen järjestelyn osalta sitä, että siirtymäkauden järjestely olisi koskenut vain verovuotta 2021, jos itsehallintolain kokonaisuudistus olisi saatettu eduskunnalle tällä vaalikaudella ja tullut voimaan 1.1.2022 kuten oli tarkoitus. Tällainen vain yhdeksi verovuodeksi tarkoitettu tekninen kompensaatiojärjestely verohyvityksen poistumasta olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan ainakin täyttänyt perustuslakivaliokunnan asettaman kriteerin "hyvin lyhyestä määräajasta".

Vaikka soten ehdotettu voimaantulo siirtyi ajassa eteenpäin ja itsehallintolakiuudistuksen valmisteluaikataulu muuttui, oikeusministeriön näkemyksenä oli sotessa ehdotetun Ahvenanmaan vähennyksen vaikutuksesta verohyvitykseen johtuvista syistä edelleen, että itsehallintolain kokonaisuudistusesitys olisi verohyvityksen poistuman korjaamiseksi annettava tällä vaalikaudella eduskunnalle ja tämä hyvissä ajoin ennen kuin näiden valtiopäivien oli tarkoitus päättää sotesta. Syys-lokakuun vaihteessa 2018 todettiin, että Ahvenanmaan itsehallintolain uudistusta koskevaa esitystä ei kuitenkaan ollut mahdollista antaa.

Tarkoituksena tämän jälkeen on ollut mitä pikimmiten antaa esitys itsehallintolain maakunnan taloutta koskevien 7 luvun säännösten muuttamisesta, joka rakentuisi kokonaisuudistuksen yhteydessä tältä osin sovittuun. Lakia olisi ehdotettu tulevaksi 1.1.2021 voimaan. Tätä kautta ei olisi tarpeen turvautua verohyvityksen poistuman tekniseen kompensaatiojärjestelyyn. Valmistelua on oikeusministeriössä viety eteenpäin siitä läh-

tökohdasta, että nykyisen itsehallintolain ja sote- ja maakuntauudistusta koskevan lainsäädännön välille ei saisi syntyä ristiriitoja tai ne pitäisi ainakin tavoitteellisesti pyrkiä minimoimaan.

Valtioneuvoston sisäiseen työjakoon Ahvenanmaa-asioissa nähden on voimassa, että oikeusministeriö on toimivaltainen Ahvenanmaan itsehallintoa koskevissa asioissa ja esittelyvastuussa Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevista esityksistä, mutta itsehallintolain 34 §:n 2 momentista johtuu, että maakunnan taloutta koskevat asiat valmistellaan valtiovarainministeriössä. Lisäksi eduskunnalle annettuun itsehallintolain muutosesitykseen on lain 69 §:n mukaisesti saatava Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus.

Kyseistä esitystä ei tämän hetken tiedon mukaan olla antamassa eduskunnalle. Oikeusministeriöllä olisi tarvittaessa valmius viedä viivytyksittä valtioneuvoston yleisistuntoon itsehallintolain osittaisuudistusta koskeva hallituksen esitysluonnos.

Tuloverolain 125 a §:n käsittelyjärjestyksestä

Perustuslakivaliokunnan kuulemiskutsun liitteenä olleessa valtiovarainministeriön lausunnossa 8.1.2019 verohyvityksen poistuman ratkaisemiseksi ehdotettujen ratkaisumallien mukaan, lienee kyse joko Ahvenanmaan itsehallintolakiuudistuksen ajatellusta voimaantulosta 1.6.2023 taikka itsehallintolain verohyvitystä koskevan 49 §:n muutoslain voimaantulosta samana ajankohtana, jos tätä lakiehdotusta ei käsiteltäisi kiireellisenä vuosien 2019-2023 valtiopäivillä. Nämä vaihtoehdot näyttävät rajoittavan verohyvityksen ns. teknisen kompensaatiojärjestelyn soveltamisen vain yhdeksi verovuodeksi. Itsehallintolain 7 luvun osittaisuudistusta ei lausunnossa mainita erikseen.

Lainsäädäntötoimiin on siis tarkoitus ryhtyä seuraavalla vaalikaudella, soten tultua hyväksytyksi tällä vaalikaudella. Tämä herättää periaatetason kysymyksen siitä, voidaanko yhtäältä perustuslain 6 §:n kannalta tapeelliseksi katsottu tuloverolain 125 a § hyväksyä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jos toisaalta vasta seuraavalla, vuonna 2019 alkavalla vaalikaudella annettaisiin itsehallintolakia koskeva esitys, johon sisältyisi ehdotus ainakin verohyvitystä koskevan 49 §:n muuttamisesta?

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan maakunnalla on erityisasema Suomen valtiojärjestyksessä. Maakunnan itsehallinnolla on myös kansainväliset takeet (ks. HE 1/1998 vp, s. 177). Maakunnan erityisasema ilmenee varsinkin maakunnalle kuuluvana laajana itsehallintona, jolla on kansainväliset takeet ennen muuta vuoden 1921 ns. Ahvenanmaan sopimuksen johdosta (PeVM 10/1998 vp, s. 34—35).

Perustuslain 75 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Säännös täydentää perustuslain 120 §:n itsehallintoa koskevaa yleistä säännöstä (HE 1/1998 vp, s. 126).

Itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta säädetään ja maakuntapäivillä päätös siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisjärjestyksensä vuoksi (ks. HE 1/1998 vp, s. 127/I). Perusteena sille, että itsehallintolakia ei ole katsottava perustuslaiksi on se, että laissa on ”runsaasti säännöksiä, jotka eivät valtiosääntöteoreettisesti ajatellen kuulu millään muotoa perustuslain tasolle ” (PeVM 15/1990 vp, s 6). Sen vuoksi perustuslakivaliokunta ehdotti, että hallituksen esityksessä (73/1990 vp) Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentiksi ehdotettua muotoilua muutetaan siten, että siitä poistetaan ”Ahvenanmaan itsehallintolaki on voimassa perustuslakina”. Muutoin 1 momentti on asiasisällöltään yhtäpitävä aikaisemman, vuoden 1951 itsehallintolain (670/1951) 44 §:n 1 ja 3 momentin sekä ensimmäisen itsehallintolain (1920) 36 §:n kanssa.

Itsehallintolain verohyvityssäännös voidaan luokitella enemmän kuin tekniseksi sääntelyksi, mutta ei varsinaisessa mielessä perustuslaintasoiseksi säännökseksi. Verohyvityksestä säädetään itsehallintolain tasolla osana maakunnan taloutta koskevia säännöksiä. Säännöksellä on Ahvenanmaan maakunnalle suurta periaatteellista merkitystä. Itsehallintolain esitöissä (HE 73/1990, s. 58 ja 92) todetaan muun muassa, että on katsottu olevan kohtuullista, että maakunta saa korotetun määrärahan (verohyvityksen), jos verojen taso maakunnassa ylittää määrätyn suhdeluvun. Perustelujen mukaan verohyvityksellä kompensoidaan tietyssä määrin ahvenanmaalaisten toivetta omasta verolainsäädännöstä. Esitöiden mukaan se myös luo maakunnan viranomaisille kannustimen toteuttaa elinkeinopolitiikkaa, jonka avulla verotulot voivat kasvaa. Verohyvitys on tullut maksettavaksi joka vuodelta sen jälkeen, kun nykyinen itsehallintolaki tuli voimaan, ja on ollut keskimäärin 13,5 miljoonaa euroa vuodessa verovuosina 2007—2016, joka on maksettu vuosina 2009—2018.

Perustuslain säätämisjärjestyksestä johtuu, että jos lakiehdotuksella on sellainen vaikutus, että ehdotetun lain säätäminen johtaisi poikkeamiseen perustuslaista, tämä on käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin itsehallintolain 69 §:n 1 momentissa säädetyn vaikeutetun säätämisjärjestyksensä vuoksi. Perustuslain 120 §:n muotoilusta johtuu, että itsehallintolakia voidaan valtiosääntöoikeudellisesti luokitella Ahvenanmaan itsehallinnon varsinaiseksi takaajaksi, siitä huolimatta, että tähän sisältyy myös säännöksiä, jotka eivät sisällöltään ole rinnastettavissa perustuslain säännöksiin. Mainittakoon, että perustuslakivaliokunta on vastikään erään toisen asian yhteydessä, joka koski itsehallintolain muutosesitystä ja sitä täyttivätkö lakiehdotuksen osalta perustuslain 73 §n 2 momentissa kiiremenettelyn soveltamiselle asetetut kriteerit, katsonut, ”että itsehallintolain muutosten säätämisjärjestystä ei myöskään ole syytä arvioida perustuslain tekstimuutoksista ja pysyväisluonteisista poikkeuslaeista olennaisesti poikkeavasti” (PeVM 6/2018 vp, s. 3).

Edellä todetun perusteella on valitettavaa, että esitys itsehallintolain verohyvityssäänte-lyn muuttamisesta ei ole eduskunnan käsiteltävänä. Valtiovarainministeriön mukaan asiasta on kuitenkin seuraavalla vaalikaudella tarkoitus säätää. Soten ehdotettu voi-maantulo on myös siirtynyt ajassa eteenpäin. Valtiovarainministeriön 8.1.2019 teke-män arvion mukaan verohyvityksen poistumasta olisi sen vuoksi tarpeen huolehtia tek-nisellä kompensaatiojärjestelyllä lyhyen siirtymäajan eli vuoden 2023, jolloin maksettai-siin verohyvitys vuodelta 2021. Muodollisesti arvioiden tämä epävirallinen järjestely olisi voinut olla voimassa kolme vuotta (PeVL 26/2017 vp:n mukaisessa tilanteessa), mutta tämä määräaika on soten voimaantulon siirtymisen johdosta lyhentynyt yhteen verovuoteen. Nykyinen tilanne ei siten merkittävästi poikkea niistä olosuhteista, jotka vallitsivat kesäkuussa 2017 kun perustuslakivaliokunta edellisen kerran lausui tulovero-lakiin ehdotetusta 125 a §:stä ja totesi, että pykälä voidaan säätää tavallisessa lainsää-tämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei nimenomaisesti ole edelly-tetty, että itsehallintolakiesitys pitää olla ainakin annettuna eduskunnalle, kun sotesta päätetään.

On huomioitava, että ehdotetun Ahvenanmaan maakuntavähennyksen taloudellinen vaikutus verohyvitykseen ei vakavuudeltaan ole verrattavissa tilanteeseen, jossa valta-kunnan lailla puututtaisiin maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaan asiaan, eli maa-kunnan itsehallinnon varsinaiseen ytimeen. Tämä olisi ollut tilanne, jos tuloverolain 125 a §:ä ei olisi ehdotettu. Ehdotetun Ahvenanmaan maakuntavähennyksen vaikutuk-set verohyvitykseen eivät myöskään olisi peruuttamattomat, koska verohyvityksen poistumasta on perustuslakivaliokunnan aikaisemman lausunnon mukaan mahdollista huolehtia lyhyen määräajan erityisjärjestelyin. Tällainen siirtymäaika teknisine kompen-saatiojärjestelyineen on alun perin ehdotettu hallituksen esityksessä itsehallintolain pe-rustuslainsäätämisjärjestyksestä johtuvista syistä.

Viimeksi mainitut seikat voisivat siten puoltaa syntyneen tilanteen ratkaisemista perus-tuslakivaliokunnan lausuntoonsa PeVL 26/2017 vp kirjaaman kannanoton mukaisesti. Jos tähän päädytään, sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön on tarpeen sisällyttää perustuslakivaliokunnan aiemmin ehdottama lausuma siitä, että eduskunta edellyttää hallituksen ryhtyvän pikaisiin toimenpiteisiin verohyvitystä koskevan sääntelyn saatta-miseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.

Edellä esitetyt kysymyksenasettelut poistuisivat, jos itsehallintolain 7 luvusta valmis-teltu osittaisuudistus annettaisiin eduskunnalle vielä tällä vaalikaudella.