Janne Salminen 23.1.2019
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 23.1.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiat: HE 15/2017 vp 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 (HE 15/2017 vp); 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 hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien rahoitusta koskevien ja eräiden muiden säännösten osalta (HE 57/2017 vp); 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 (HE 71/2017 vp); HE 15/2018 vp 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 hallituksen esityksen (HE 15/2017 vp) täydentämiseksi maakuntien arvonlisäverokustannusten korvaamista sekä eräitä rahoitusratkaisuja koskien (HE 15/2018 vp); Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asiakkaan valinnanvapaudesta sosiaali- ja terveydenhuollossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 16/2018 vp); Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottamisesta (HE 52/2017) ja niiden johdosta eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan 6.11.2018 päivätty mietintöluonnos hallituksen esityksen johdosta ym.

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa siltä osin kuin mietintöluonnos koskee Ahvenanmaan asemaa.

2. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 75.1 §:n mukaan

Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään.

3. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädetyssä järjestyksessä. Siten perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään rinnastanut ainakin osin Ahvenanmaan itsehallintolain perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta (ks. esim. PeVL 36/2001 vp).

4. Tarkasteltavana olevassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa on Ahvenanmaan aseman osalta todettu seuraavaa

> Ahvenanmaan maakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan lainsäädäntövalta sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa ja tietyin poikkeuksin terveyden- ja sairaanhoitoa koskevissa asioissa. Säännösehdotukset sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä eivät siten suoraan koske Ahvenanmaan itsehallintoa. Valtion verotulojen kasvattamisella maakuntauudistuksen yhteydessä on kuitenkin seurannaisvaikutuksia Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidon kannalta. Vaikutukset kohdistuvat Ahvenanmaan itsehallintolaissa säänneltyihin tasoitusmäärään ja verohyvitykseen. Maakunta- ja sote-esityksessä on ehdotettu muutettavaksi Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:ssä tarkoitettua tasoitusperustetta (34. lakiehdotus). Ahvenanmaata koskevassa esityksessä (HE 71/2017 vp) tämä lakiehdotus ehdotetaan kuitenkin poistettavaksi. Asiasta on tarkoitus antaa erillinen hallituksen esitys myöhemmin. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 34. lakiehdotuksen hylkäämistä.
>
> Tuloverolakiin (8. lakiehdotus) ehdotetaan lisättäväksi uusi 125 a §, jossa säädetään Ahvenanmaalla asuville verovelvollisille myönnettävästä Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä. Säännöksellä pyritään estämään ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaan maakunnassa. Tällöin kunnallisveron tasoa ei olisi tarvetta maakunta- ja sote-uudistuksen vuoksi muuttaa Ahvenanmaalla (HE 71/2017 vp, s. 5). Ahvenanmaata koskevassa ehdotuksessa tuloverolain 125 a §:ää ehdotetaan vielä täsmennettäväksi. Valtiovarainvaliokunta puoltaa ehdotusta ja pitää sitä perusteltuna, jotta erot Ahvenanmaan ja valtakunnan kunnallisverotuksen välillä eivät vaikuttaisi maakuntavähennyksen määrään.
>
> Ahvenanmaan maakuntavähennys aiheuttaa sen, että valtionverotus muodostuu käytännössä aina kevyemmäksi Ahvenanmaalla kuin muualla valtakunnassa. Tämä taas tekee Ahvenanmaan itsehallintolain turvaaman verohyvityksen tosiasiassa merkityksettömäksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut sen vuoksi, ettei maakuntavähennyksestä voida säätää ehdotetulla tavalla, jollei verohyvityksen poistumista korvata. Valtiovarainvaliokunta puoltaa lausunnossaan täydentävässä esityksessä (HE 71/2017 vp) ehdotettua kompensaatiotapaa sen epävirallisesta luonteesta huolimatta. Vaikka perustuslakivaliokunta on pitänyt järjestelyä hyvin erikoislaatuisena, poistuma voidaan lausunnon mukaan korvata väliaikaisesti

valtakunnan erityisillä kompensaatiotoimilla siten kuin hallituksen esityksessä ehdotetaan. Järjestely perustuu malliin, jossa Ahvenanmaan valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään, kuinka suuri verohyvitys olisi ilman sote-uudistuksesta aiheutuvaa tuloveron nousua. Tämä toteamus voisi valtuuskunnan mukaan olla perusteena valtakunnan viranomaisten erillisille päätöksille kompensaatiotoimista maakunnalle. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että verohyvityksen poistuma voidaan korvata kuvatulla korvausjärjestelyllä ainoastaan hyvin lyhyen määräajan. Maakunta- ja sote-uudistuksen siirtyminen vuoden 2021 alkuun tarkoittaa verohyvityksen osalta sitä, että siirtymäkauden järjestely koskee vain verovuotta 2021. Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistus on parhaillaan vireillä ja siinä on tarpeen ottaa huomioon sote-uudistuksesta aiheutuvat muutokset ja käsitellä mm. Ahvenanmaan verohyvitystä. Saadun selvityksen mukaan uudessa itsehallintolaissa Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmää on tarkoitus muuttaa siten, että nykyisen kaltaista verohyvitysjärjestelmää ei enää olisi. Vuoden 2021 verohyvityksen poistuma on tarkoitus kompensoida Ahvenanmaalle valtion varoista eikä tarvetta nykyisen itsehallintolain 49 §:n muuttamiseen näin ollen ole. Sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa hyväksyttäväksi perustuslakivaliokunnan esittämän lausumaehdotuksen, jossa edellytetään hallituksen ryhtyvän pikaisiin toimenpiteisiin verohyvitystä koskevan sääntelyn saattamiseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.

5. Perustuslakivaliokunta on puolestaan itse todennut lausunnossaan PeVL 26/2017 vp maakuntavähennyksen ja tasausmaksun osalta seuraavaa.

Tuloverolain 125 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että verovelvollisen, jonka kotikunta sijaitsee Ahvenanmaan maakunnassa, ansiotulosta valtiolle suoritettavasta tuloverosta vähennetään Ahvenanmaan maakuntavähennys. Vähennys on 12,47 prosenttia verovelvollisen tuloverolain mukaisesta kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta. Vähennys tehdään ennen työtulovähennystä.

Ehdotettu Ahvenanmaan maakuntavähennys vastaa maakunta- ja sote-esityksen perustelujen (s. 195) mukaan sitä veron määrää, jolla kunnallisverotusta Manner-Suomessa alennettaisiin ja vastaavasti valtionverotusta kiristettäisiin. Ansiotulojen valtionverotuksessa sovelletaan uudistuksen yhteydessä säädettävää kireämpää valtion tuloveroasteikkoa myös Ahvenanmaalla, mutta maakuntavähennyksen avulla estetään valtion verotuksen kiristyminen ilman, että kunnallisveroprosentteja tarvitsee Ahvenanmaalla alentaa. Ahvenanmaan maakuntavähennyksessä on kyse valtion verotuksen laajaan muutokseen liittyvästä korjauksesta. Vaikka vähennys on sinänsä verolainsäädännössä vakiintunut ilmaisutapa, olisi perusteltua, että Ahvenanmaan maakuntavähennyksen luonne korjauksena näkyisi myös säädöstekstissä vähennyksestä käytetyssä nimityksessä.

Valtion veroista ja niistä tehtävistä vähennyksistä säätäminen kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotetun säännöksen taustalla on pyrkimys suojata Ahvenanmaan maakunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa niin, etteivät valtakunnassa tehtävät verolainsäädäntöä koskevat ratkaisut määrittäisi sitä, miten maakunta käyttää kunnille tulevia veroja koskevaa lainsäädäntövaltaansa. Lisäksi tarkoituksena on estää ansiotulojen verotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla sote-uudistuksen toteuttamisen johdosta. Lakiehdotuksen itsehallintoa suojaavasta tarkoituksesta huolimatta merkittäväksi muodostuu kysymys Ahvenanmaan

maakuntavähennyksen vaikutuksesta Ahvenanmaan maakunnalle maksettavaan verohyvitykseen.

Jos Ahvenanmaan maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n mukaan maakunnalle. Tämän verohyvityksen tarkoituksena on turvata, että Ahvenanmaalle hyvitetään verohyvityksen piiriin kuuluvat verotulot siltä osin kuin niitä kertyy väkilukuun suhteutettuna Ahvenanmaalta enemmän kuin valtakunnasta (HE 71/2017 vp, s. 7). Verohyvityksen arvioitiin itsehallintolakia säädettäessä toimivan maakunnan viranomaisille kannustimena sellaisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseen, joka tekee mahdolliseksi verotulojen lisääntymisen. Lisäksi verohyvitys korvaa itsehallintolain perustelujen mukaan tietyllä tavalla sitä, ettei itsehallintolaissa toteutettu toivetta maakunnan omasta verolainsäädännöstä ja -hallinnosta (HE 73/1990 vp, s. 58/I).

Verohyvitystä koskevaa säännöstä ei ehdoteta muutettavaksi. Valtion verotukseen ehdotetut muutokset merkitsevät kuitenkin käytännössä sitä, että verohyvitys menettää merkityksensä. Ahvenanmaata koskevan esityksen perustelujen mukaan (s. 4) neljän viimeksi maksetun verohyvityksen keskiarvo on 11,5 miljoonaa euroa. Verohyvityksen vuosittainen suuruus on vaihdellut huomattavasti, mutta se on koko nykyisen itsehallintolain ajan ollut positiivinen ja verovuosien 2006—2015 verohyvitysten keskiarvo on 14,4 miljoonaa euroa.

Ahvenanmaata koskevaa esitystä valmisteltaessa valtioneuvostolla ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksella oli yhteinen näkemys siitä, että verohyvityksen laskutapaa muutettaisiin käytännössä muuttamatta kuitenkaan itsehallintolain verohyvitystä koskevaa sääntelyä. Tämä näkemys esitettiin esitysluonnoksessa, josta pyydettiin valmisteluvaiheessa lausuntoja.

Verohyvityksen vahvistaminen on Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävä. Valtuuskunta totesi esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa, ettei esitysluonnoksessa ollut tapa verohyvityksen laskemiseen ole itsehallintolain 49 §:n mukainen. Valtuuskunnan lausunnon mukaan ei kuitenkaan ole estettä sille, että valtuuskunta toteaa verohyvityspäätöksessään, kuinka suuri verohyvitys olisi, jos sosiaali- ja terveydenhuolto- ja maakuntauudistuksesta johtuvaa tuloveron nousua ei huomioitaisi. Tällainen toteamus voisi valtuuskunnan mukaan olla perusteena valtakunnan viranomaisten erillisille päätöksille kompensaatiotoimista maakunnalle. Uudistus voidaan Ahvenanmaata koskevan esityksen (s. 7) mukaan toteuttaa verohyvityksen osalta neutraalisti Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnossaan esittämällä tavalla. Esityksen perustelujen mukaan verohyvityksen poistuma kompensoidaan Ahvenanmaalle siten, että sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus on Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali.

Perustuslakivaliokunta pitää esityksessä ehdotettua järjestelyä hyvin erikoislaatuisena. Järjestely nojaa Ahvenanmaan itsehallintolain laajentavaan tulkintaan, mitä voidaan pitää perustuslain ja itsehallintolain kannalta arveluttavana. Toisaalta Ahvenanmaan itsehallintolakiin sisältyvä verohyvitystä koskeva sääntely ei sellaisenaan estä valtakunnan lainsäädäntöä, jolla muutetaan voimassa olevaa tuloverolainsäädäntöä. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että tuloverolain muuttamisella toteutettava

maakuntavähennys suojaisi maakunnan kunnallisia veroja koskevaa toimivaltaa ja turvaisi verotuksellisen neutraliteetin valtakunnan ja maakunnan välillä.

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. Perustuslakivaliokunta pitää valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimenpiteisiin verohyvitystä koskevan sääntelyn saattamiseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta (valiokunnan lausumaehdotus).

6. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa on esitetty asetelman arvioinnin perusteet asianmukaisesti. Samoin johtopäätökset ovat olleet tuolloisessa tilanteessa asianmukaiset.

7. Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n tarkoittaman verohyvityksen osalta olisin omassa tulkinnassani nähnyt kuitenkin perusteita tiukempaan suhtautumiseen myös väliaikaisen ratkaisun osalta. Nyt lausuntoon kirjoitettu tapa hahmottaa verohyvitys ei perustu muuhun kuin erittäin laajentavaan tulkintaan itsehallintolaista. Tulkinnan tai oikeastaan yhden strategisen toimintatavan on alun perin esittänyt Ahvenanmaan valtuuskunta omassa lausunnossaan. Tosiasiassa tulkinta menee hyvin pitkälle siihen nähden, että itsehallintolain 49 §:n säännös on sanamuodoltaan hyvin selkeä eikä jätä mitään sijaa harkinnalle. Valtuuskunnan toimivalta koskee 56 §:n mukaan 49 §:n mukaisesti lasketun verohyvityksen vahvistamista. Lopullisen päätöksen asiasta tekee tasavallan presidentti saman lain 56 §:n nojalla. Tämän vuoksi itse asiassa tasavallan presidentin päätöksenteolta tuntuisi puuttuvan asianmukainen pohja, koska Ahvenanmaan valtuuskunnan vahvistukseen sisältyvä verohyvityksen määrä ei olisikaan se, joka on verohyvityksenä tarkoitus maksaa vaan toinen rahamäärä, joka niin ikään ilmenee laskennallisesti valtuuskunnan lausunnosta, jos edetään kuten tässä on esitetty. Ongelma ei siis ratkea vain valtuuskunnan esittämillä käsityksillä siitä, mitä verohyvitys toisissa oloissa olisi, vaan se on valtiovarainministeriön ja viime kädessä tasavallan presidentin asiaa koskevassa päätöksenteossa.

8. Järjestely on saanut osakseen perustuslakivaliokunnan lausunnossakin torjuvan suhtautumisen osakseen, mutta kuitenkin niin, että järjestelyä voitaisiin lyhyen siirtymäajan sietää.

9. Pidän perustuslain 2.3 §:n vaatiman lainalaisuuden kannalta järjestelyä epätyydyttävänä, vaikka perustuslakivaliokuntakin on sen tavallaan näin siunannut. Suomalaisessa lakisidonnaisuuden ja lainalaisuuden vaatimukset ovat siinä määrin keskeisellä sijalla, että toimivaltaa on vaikea perustaa perustuslakivaliokunnan lausuntoonkaan, koska itsehallintolain säännös on tältä osin varsin yksiselitteinen. Tämä tulee aikanaan perustella tasavallan presidentin päätöksenteossa, ja ongelmaa siirretään tällä tavalla siihen, vaikka asia olisi itsehallintolain muutoksella järjestettävissä asialliselle tolalle. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta käy ilmi, itsehallintolaissa järjestetään maakunnan ja valtakunnan väliset suhteet. Perustuslaki edellyttää, että suhteilla on lainsäädännöllinen pohja.

10. Sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöluonnoksessa esittämä käsitys siitä, miten muu lainsäädäntö tältä osin olisi kehittymässä, on osoittautunut epärealistiseksi. Itsehallintolain kokonaisuudistus on kariutunut. Myöskään sellaisia osittaisia Ahvenanmaan ja valtakunnan taloudellisia suhteita koskevia itsehallintolain muutoksia ei tällä erää näytä olevan valmistelussa. Itsehallintolain muuttaminen on oikeudellisesti ja poliittisesti vaikeaa, ja sille on myös valtiosääntöoikeudelliset hyvät perusteet. Itse verohyvitys on oman käsitykseni mukaan itsehallintolain edellyttämänä instituutiona olemassa. On ilmeistä, että tällaiselle instituutiolle ei tulevaisuudessa ole perustetta, mutta muutos edellyttää lainsäädännön muutosta. Ja jos jotain kompensaatiota tulee olemaan valtakunnan ja maakunnan välisessä suhteessa, näyttää kuitenkin siltä, että vallitsee epäselvyyttä siitä, mikä kompensaation määrä tulisi olla.

11. Mietintöluonnoksessa esitetty edellyttää siis korjaamista jo yksinomaan siitä syystä, että siinä esitetyt käsitykset uudistuksista eivät pidä enää pidä paikkansa.

12. Perustuslakivaliokunnan lausunto edellyttää, että verohyvitystä koskevaan sääntelyä muutetaan, koska se linkittyy maakuntavähennyksestä säädettyyn. Perustuslakivaliokunta on jo periaatteessa pitänyt mahdollisena sitä, että verohyvityksen osalta noudatetaan ”hyvin lyhyen” määräajan. Tätä voitaneen tulkita niin, että sen käsityksen mukaan verohyvityksen osalta voitaisiin esimerkiksi yhden vuoden ajalta toimia itsehallintolakia muuttamatta siten, että laskennallisesti otetaan huomioon ne muutokset, joita ennen kaikkea sote-uudistus aiheuttaa taloudellisille suhteille laskennallisesti mutta joiden ei ole tarkoitus heijastua tosiasiassa valtakunnan ja maakunnan välisiin taloudellisiin suhteisiin. Perustuslakivaliokunnalla ei ole kuitenkaan varsinaisia takeita siitä, että mikään siirtymäaika riittää itsehallintolain muutokseen ja siis siihen, että verohyvitystä koskeva itsehallintolain sääntely muuttuu. Asia ei itsehallintolain säätämisjärjestyksestä johtuen ole yksinomaan valtakunnan lainsäätäjän varassa. Näin ollen sisältyy riski siitä, että asia jää laillisuuden ja Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta epämääräisen tilan varaan. Välttämätöntä on kuitenkin edellyttää, että itsehallintolakia muutettaisiin, koska verohyvitystä ei voida korvata yksipuolisesti valtakunnan lainsäädäntöön sisältyvällä ratkaisuilla: tämä merkitsisi itsehallintolain muuttamista *de facto* valtakunnan lainsäädännöllä. Itsehallintolakiin sisältyvä verohyvitys ei kuitenkaan itsessään ole esteenä sellaiselle valtakunnan lainsäädännölle, joka muuttaa voimassa olevaa tuloverolainsäädäntöä.