Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 320/2018 vp)

Ahvenanmaata koskevan taloudellisen järjestelmän uudistamisen tarpeesta

Ahvenanmaata koskevan taloudellisen järjestelmän uudistaminen on käynyt tarpeelliseksi useasta syystä. Maakunnan taholta on pitkään toivottu verotustoimivallan laajentamista, koska nykyinen tasoitusjärjestelmä on osoittautunut jäykäksi. Valtiovarainministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen näkemykset tasoitusmäärän suuruudesta ovat olleet ristiriitaiset.

Ahvenanmaan itsehallintolain 45.1 §:n mukaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista määrä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa (*tasoitusmäärä*). Valtionverotus Ahvenanmaalla kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen tasoitusmäärä merkitsee Ahvenanmaalla kannettujen verojen palauttamista.

Tasoitusmäärä lasketaan itsehallintolain 46 §:n mukaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot, lukuun ottamatta uusia valtion lainoja, kerrotaan tietyllä suhdeluvulla, joka kutsutaan *tasoitus-perusteeksi.* Tasoitusperuste on lain 47.1 §:n mukaan 0.45 %. Se, että vuoden 1991 itsehallintolain valmistelussa päädyttiin tähän prosenttilukuun oli seuraus erilaisista laskelmista ja arvioinneista ja oli viime kädessä poliittinen sopimus.

Asian luonteeseen kuuluu, että tasoitusmäärän suuruus on laskennallinen ja tietyssä määrin suhteellinen. Järjestelmä aiheuttaa aika ajoin keskusteluja siitä kannetaanko Ahvenanmaalla vähemmän tai enemmän veroja kuin mitä tasoituksen kautta maksetaan maakunnalle. Tämän vuoksi on muun muassa vuonna 2014 asetetussa Ahvenanmaan komiteassa etsitty ratkaisuja talousjärjestelmän uudistamiseksi siten, että maakunnan taloudellinen liikkumavara olisi mahdollisimman laaja ja että järjestelmä olisi mahdollisimman läpinäkyvä ja oikeudenmukainen.

Niin sanotun sote-uudistuksen valmistelun yhteydessä on kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin käynyt ilmi, että uudistuksen aiheuttamat valtioverotuksen muutokset johtaisivat ristiriitaan itsehallintolain järjestelmän kanssa. Hallituksen esityksessä esitettyjä muutosehdotuksia voidaankin pitää tarpeellisina tämän välttämiseksi. Uudistus näyttää muutenkin aiheelliselta vuoden 1993 jälkeen tapahtuneiden lainsäädännöllisten, taloudellisten ja väestömäärän muutosten takia.

Uudistuksen arviointia

Ehdotettu uudistus rakentuu nykyiseen järjestelmään. Se sisältää tasoitusjärjestelmän, joka olisi muutettavissa nykyistä joustavammin. Muuttamismenettely olisi kuitenkin kuten nykyisinkin jäykkä siinä mielessä, että tasoitusperusteen muuttaminen edellyttäisi lain säätämistä maakuntapäivien suostumuksella.

Merkittävä uudistusehdotus on 46 §:ään sisältyvä säännös, jonka mukaan tasoitusmäärän laskemisessa ei huomioida ansio- ja pääomatuloeroja, yleisradioveroa, rajoitetusti verovelvollisten maksamaa lähdeveroa, yhteisöveroa, tonnistoveroa, arpajaisveroja eikä uusia valtion lainoja. Nykyiseen verrattuna tämä esityksessä kutsuttu *tasoituspohja* kapenee huomattavasti, mikä johtaa tasoitusmäärän suhteellisen merkityksen laskemiseen.

Tasoitusmäärän laskeminen korvattaisiin uudentyyppisellä niin kutsutulla verotasoituksella, jolla Ahvenanmaalle *palautetaan* vuosittain valtion varoista Ahvenanmaalla kunakin verovuotena maksuun pannut valtiollisten ansiotulo- ja pääomatuloverojen, rajoitetusti verovelvollisten maksaman lähdeveron, yhteisöveron sekä tonnistoveron rahamäärät sekä arpajaisverojen rahamäärät.

Ehdotuksen mukaan käy selkeämmäksi se, että mainitut verot kannetaan maakunnassa ja palautetaan sinne ja että kysymys näin ollen ei ole valtion tuesta. Ahvenanmaa saa tietyssä mielessä veronsaajan aseman.

Tasoitusperusteen suuruus

Esityksen 47.1 §:n mukaan tasoitusperuste on 0,45 %. Esityksen valmistelua koskevassa jaksossa käy ilmi, että prosenttiluvun suuruudesta on ollut jonkun verran erimielisyyksiä. Prosenttiluvun tulee muodostua siten, että tasoitusperusteen nojalla yhdessä ehdotetun verotasoituksen kanssa laskettava tasoitusmäärä kattaa (ainakin) itsehallinnosta aiheutuvat menot (vrt. 45 §).

Verohyvityksen korvaaminen verotasoituksella

Voimassa olevan lain mukaan *tasoitusmäärä* maksetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi (45 §). Sen lisäksi, jos maakunnassa verovuodelta maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, ylimenevä osa kuuluu maakunnalle (*verohyvitys*). Verohyvityksen tarkoituksena ei ole itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattaminen, vaan kannustin veronmaksukyvyn lisäämiseksi.

Esityksen mukaan (49 §) verohyvitys korvataan ”verotasoituksella” eli Ahvenanmaalla maksuun pannut tietyt valtionverot palautetaan maakunnalle. Näin ollen, jos maakunnassa maksuun pantu tulo- ja varallisuusvero ylittää vastaavaa veroa koko maassa, tämä ylimenevä osa palautuu automaattisesti maakunnalle.

Esityksen 45 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalle suoritetaan ”itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi” vuosittain valtion varoista tasoitusmäärä sekä määrä, joka perustuu 49 §:ssä säädettyyn verotasoitukseen. Nykyjärjestelmään verrattuna tätä voidaan pitää ainakin kauneusvirheenä, koska maakunnassa kannetut ”ylittävät” verot ei tarkasti ottaen ole tarkoitetut kattamaan itsehallinnosta aiheutuvia menoja.

Säätämisjärjestys

Esityksessä ehdotetaan, että lakiehdotus käsitellään Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla ja, että se käsiteltäisiin eduskunnassa niin sanotussa normaalissa perustuslain säätämisjärjestyksessä, eli perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Ehdotuksen perusteluja voidaan pitää hyväksyttävinä. Kuitenkin olisi käsitykseni mukaan pidettävä mielessä, että kiireelliseksi julistaminen voi itsehallintolain osalta tulla ajankohtaiseksi siinäkin tapauksessa, että uudistus on merkittävä. Näin voisi esimerkiksi käydä, jos käsillä olevaa esitystä ei hyväksyttäisi tällä vaalikaudella ja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistus hyväksytään seuraavalla vaalikaudella.

Itsehallintolaki on, kuten esityksessäkin todetaan, perustuslaintasoinen laki vaikka se ei ole perustuslaki. Suhteessa perustuslakiin itsehallintolaki on erityislaki (*lex specialis*). Itsehallintolaki säädetään perustuslain säätämisjärjestyksessä ja sillä on mahdollista poiketa perustuslaista.

Itsehallintolakia säädettäessä ja muutettaessa tulee noudattaa Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita, esimerkiksi YK:ssa ja Euroopan neuvostossa hyväksyttyjä ihmisoikeuksia. Suomen perustuslain perusoikeussäännöksillä on myös merkitystä itsehallintolakia säädettäessä, mutta itsehallintolain säädöstason ja itsehallinnon luonteen vuoksi perusoikeuksistakin voidaan ainakin tiettyyn rajaan asti säätää toisin itsehallintolaissa. Esimerkiksi perustuslain yhdenvertaisuutta koskevat säännökset eivät ole absoluuttisena esteenä tilanteessa, jossa itsehallinnon toteuttaminen edellyttää poikkeavaa sääntelyä. Tämä merkitsee käsitykseni mukaan myös sitä, että perustuslakivaliokunnan kehittämä oppi rajatuista poikkeuksista perustuslaista ei sellaisenaan ole sovellettavissa, kun itsehallintolaissa säädetään poikkeuksista perustuslakiin.

Käsillä olevan esityksen osalta tämä merkitsee, että ehdotettuja valtionverotusta koskevia säännöksiä ei voitane pitää ongelmallisena perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan säännöksen eikä muutoinkaan valtiosäännön kannalta.

Lakiteknisiä kommentteja

Lakiehdotuksessa käytetään perinteistä nimitystä ”tasoitus” (46 §). Tasoitusmäärä lasketaan kuitenkin toiselta pohjalta kuin voimassa olevan lain mukaan. Ehdotuksen 49 §:ssä käytetään termiä ”verotasoitus”. Termi on epäonnistunut, koska myös 46 §:ssä on kysymys verotasoituksesta ja 49 §:ssä on oikeastaan, kuten lakitekstissäkin sanotaankin, kysymys verojen palauttamisesta. Parempi ilmaisu olisi sen vuoksi esimerkiksi ”veropalautus” tai ”(tiettyjen) verojen palauttaminen”.

Ehdotuksen 51 §:ssä käytetään ilmaisua ”lisäavustus”. Se on epäonnistunut, koska se viittaa siihen, että valtio maksaa avustuksia Ahvenanmaalle ja että pykälässä olisi kysymys lisäavustuksesta. Parempi ilmaisu olisi esimerkiksi pelkästään ”avustus”.

Ehdotetun 48 §:n 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus arvioivat vähintään joka kolmas vuosi, onko laissa säädettyjä perusteita muuttaa tasoitusperustetta. Käsitykseni mukaan tässä ei tulisi mainita yksittäistä ministeriötä, vaan se olisi korvattava sanalla ”valtioneuvosto”.

Esityksen valmistelu

Asian valmistelua koskevassa jaksossa todetaan, että oikeusministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä esittelyluvan, koska maakunnan taloutta koskevat asiat tulee itsehallintolain 34 §:n mukaan esitellä valtiovarainministeriöstä. Mainittu pykälä ei kuitenkaan koske itsehallintolakia koskevien hallituksen esitysluonnosten esittelyä. Ne esitellään aina oikeusministeriöstä, eikä esittelylupaa niille sen vuoksi tule pyytää. Toinen asia on, että lakiehdotukset tulee valmistella yhdessä valtiovarainministeriön kanssa ja että asianomaisilta ministeriöiltä pyydetään lausunto.

Esitysluonnoksessa mainitaan, että valtiovarainministeriö ei ole antanut esittelylupaa esityksen mukaiselle ehdotukselle. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä, koska esittelylupa ei ole tarpeen ja hallitus on päättänyt antaa esityksen.

8.2.2019
Sten Palmgren