

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: 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)

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnön mukaisesti lausuntoni rajoitetaan koskemaan Ahvenanmaata sekä kielellisiä oikeuksia koskevia kysymyksiä. Näitä kysymyksiä käsitellään varsin monipuolisesti esityksestä, joten kiinnitän lähinnä huomiota näkökohtiin, joita ei selkeästi ole tuotu esiin esityksessä.

Ahvenanmaan ja valtakunnan välisen lainsäädäntövallan jakautumisen merkitys sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan uudistukseen

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 12 ja 13 kohdan mukaan sosiaali- ja terveydenhuolto sekä sosiaalihuolto kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Ehdotettu sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ei sen vuoksi suoranaisesti vaikuta Ahvenanmaan asemaan. Välillisesti uudistus on kuitenkin itsehallinnon kannalta monessa mielessä merkityksellinen, etenkin uudistuksen taloudellisten vaikutusten vuoksi.

Maakuntajako ja "maakuntalaki"

Uusien maakuntien perustaminen ei sinänsä vaikuta Ahvenanmaan asemaan. Ensimmäisellä Ahvenanmaan itsehallintolailla (124/1920) Ahvenanmaa muodostettiin itsehallinnolliseksi maakunnaksi. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan "maakunnalla" on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallinnollinen "maakunta" on näin ollen eri asia kuin nyt kaavaillut maakunnat. Asialla ei liene juridista merkitystä, mutta saattaa joissakin tilanteissa väärinkäsitysten välttämiseksi edellyttää täsmennyksiä lakeja säädettyä. Asiaan on kiinnitetty huomiota Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamista valmisteleavassa komiteassa siten, että maakuntanimitystä pyritään välttämään.

Maakuntapäivien säätämiä lakeja nimitetään itsehallintolaissa "maakuntalaeiksi" (landskapslag). Ahvenanmaa-komiteassa on päädytty ehdottamaan ruotsinkielistä nimitystä "lagtingslag". Suora käännös olisi "maakuntapäivälaki". Kun tämä olisi kielellisesti kömpelö ilmaisu, näyttää todennäköiseltä, että "maakuntalaki"-nimitys ehdotetaan säilytettäväksi.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen ehdotettu nimike on "maakuntalaki". Edellä sanotun vuoksi ja "maakuntalaki"-nimityksen historiallisen merkityksen vuoksi ehdotettua nimikettä voidaan pitää epäonnistuneena. Parempi nimike olisi "Laki maakunnista"/"Lag om landskapen".

Sote-uudistuksen vaikutukset verotukseen ja tasoitusmäärään

Hallituksen esityksessä kuvataan asianmukaisella tavalla miten uudistukseen sisältyvä valtioverotuksen kiristyminen ja vastaavasti kunnallisverojen keventäminen vaikuttaa Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan väliseen taloudelliseen tasoitukseen.

Asian arvoimisessa tulisi aluksi kiinnittää huomiota lähtökohtaan, jonka mukaan valtionverotusta koskeva lainsäädäntö kuuluu kokonaisuudessaan valtiolle. Itsehallintolain mukainen järjestelmä on ollut se, että valtionveroja kannetaan Ahvenanmaalla samalla tavalla kuin muualla maassa. Koska Ahvenanmaan maakunta kuitenkin hoitaa tehtäviä, jotka lähtökohtaisesti kuuluvat valtiolle, palautetaan valtion budjetin kautta määrä, jonka on arvioitu peittävän maakunnan kustannukset näiden tehtävien hoitamiseksi.

Näin ollen esimerkiksi opetushallinto ja vaikkapa tieverkon ylläpitäminen kustannetaan maakunnan varoista, koska nämä asiat kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Jos valtio esimerkiksi päättäisi lisätä tieverkon ylläpitämiseksi kohdennetut määrärahat korottamalla valtionverotusta, joutuisivat Ahvenanmaan veronmaksajat vastaavasti maksamaan enemmän valtionveroja. Nämä verot palautuisivat Ahvenanmaalle tasoituksen kautta. Näitä määrärahoja voisi maakuntapäivät käyttää oman harkintansa mukaan ilman, että ne olisi kohdennettu nimenomaan tieverkon ylläpitoon.

Jos sote-uudistus toteutettaisiin ilman Ahvenanmaata koskevia erityissäännöksiä, johtaisi tämä valtioverojen huomattavaan lisäykseen Ahvenanmaalla. Samalla se johtaisi Ahvenanmaalle palautettavan tasoituksen huomattavan euromääräisen nousuun – eli yksinkertaisesti sanottuna Ahvenanmaalla kannetut "lisäverot" tulisivat palautuksena.

Ehdotuksen haitallisten vaikutusten estämiseksi ehdotetaan tuloverolakiin lisättäväksi uusi 125 a § Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä, jonka mukaan Ahvenanmaan verovelvollisen valtiolle suoritettavasta tuloverosta vähennetään ns. Ahvenanmaan maakuntavähennys. Esityksen mukaan vähennys olisi 12,47 % verovelvollisen kunnallisverotuksen verotettavasta tulosta, johon on lisätty tietyt vähennykset.

Ehdotuksen seurauksena valtiolle Ahvenanmaalta tuloutettavat verot vähentyisivät siinä määrin, että tasoitusperustetta tulisi muuttaa. Sen vuoksi esitykseen on sisällytetty ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta (34. Lakiehdotus). Lain mukaan nykyinen tasoitusperuste 0,45 % laskisi 0,36 prosentiksi. Laki

säädettäisiin itsehallintolain 47 §:n 5 momentissa säädetyllä tavalla sekä Ahvenamaan maakuntapäivien suostumuksella.

Verotusta ja tasoitusperusteen muuttamista koskeva valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Itsehallintolakia voidaan sen 69 §:n 1 momentin mukaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä perustuslain säätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Tasoitusperustetta voidaan sen sijaan itsehallintolain 47 §:n 4 momentin mukaan muuttaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, kuitenkin niin, että siihen on saatava maakuntapäivien suostumus.

Ehdotettu tasoitusperusteen muuttamista koskeva laki on välttämätön, jotta kaavailtu Ahvenanmaan maakuntavähennys valtionverotuksessa voitaisiin toteuttaa. Näin ollen ratkaisu on kokonaisuudessaan riippuvainen maakuntapäivien hyväksynnästä. Tämä ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista mutta asia, joka olisi pitänyt ottaa paremmin huomioon lainvalmistelussa.

Ehdotettua valtioverotuksen maakuntavähennystä on esityksessä (s. 685) arvioitu lähinnä perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n kannalta. Lähtökohdaksi on asetettu, että valtionverotuksen tulisi yhdenvertaisuusperiaatteen mukaisesti määräytyä samojen säännösten perusteella koko valtakunnan alueella. Esityksessä todetaan, että ehdotettu ratkaisu johtuu siitä, että uudistus ei tule koskemaan Ahvenanmaata ja, että ehdotettu rahoitusmalli on mahdollisimman neutraali. Hallitus katsoo, että ehdotettavat muutokset koskien Ahvenanmaata voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ehdotettua rahoitusmallia tulisi kuitenkin arvioida myös itsehallintolain kannalta. Lähtökohtaisesti ei liene estettä sille, että Ahvenanmaan verovelvollisten valtionverotus olisi valtakunnasta poikkeavaa. Tätä voidaan perustella itsehallintoon liittyvillä erityisjärjestelyillä ja lainsäädäntövallan jakautumisella.

Ahvenanmaata koskevasta verotusoikeudesta ja siihen kuuluvasta tasoitusjärjestelmästä on säädetty itsehallintolaissa maakuntapäivien suostumuksella. Järjestelmää ei näin ollen voida muuttaa tai kumota ilman maakuntapäivien suostumusta. Järjestelmässä ei ole lähdetty siitä, että maakunnassa kannettaisiin alhaisempia tai korkeampia valtionveroja tilanteessa, jossa valtio kantaa veroja tiettyyn tarkoitukseen. Itsehallintolain mukainen järjestelmä on lähtenyt siitä, että tasoitusperustetta tällaisessa tapauksessa tulee muuttaa. Verovelvollisten kannalta olisi kuitenkin nyt kaavailussa uudistuksessa hankalaa, jos kokonaisverotusaste nousee

vaikkakin liikaa kannetut verot myöhemmin palautettaisiin. Uudistukselle on sen vuoksi sinänsä hyvät perustelut.

Ehdotetusta maakuntavähennyksestä säädettäisiin tavallisella lailla. Tämä näyttää ongelmalliselta ainakin ns. verohyvityksen osalta.

Esityksen perusteluissa (s. 215 – 216) selostetaan itsehallintolain 49 §:ää, jonka mukaan se osa Ahvenanmaan maakunnassa verovuodelta maksuunpannusta tulo- ja varallisuusverosta, joka ylittää 0,5 prosenttia vastaavasta verosta koko maassa, kuuluu Ahvenanmaan maakunnalle.

Itsehallintolain hallituksen esityksen perusteluissa (HE 73/1990 vp, s. 58) todetaan, että ”verohyvitys on maakunnan viranomaisille kiihokkeena sellaisen elinkeinopolitiikan harjoittamiseen, joka tekee mahdolliseksi verotulojen lisääntymiseen. Verohyvitys korvaa perustelujen mukaan tietyllä tavalla sitä, että toteutettaisiin ahvenanmaalaisten toivomus omasta verolainsäädännöstä ja -hallinnosta.”

Käsillä olevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaankin, että ansiotulojen valtionverotus tullee jatkossa olemaan kevyempää Ahvenanmaalla kuin Manner-Suomessa ja, että verohyvityksen merkitys pienenesi eikä sitä käytännössä tulisi maksettavaksi vuoden 2020 jälkeen.

Verohyvitysjärjestelmän poistuminen voidaan pitää ongelmallisena itsehallintolain kannalta, koska verohyvitysjärjestelmä oli aikoinaan osa vuoden 1991 itsehallintolain mukaista ratkaisua ja näin ollen edellytyksenä maakuntapäivien suostumuksen antamiselle lain hyväksymiselle. Uudistuksen hyväksymistä tältä osin ilman maakuntapäivien suostumusta voidaan pitää itsehallintolain 69 §:n 1 momentin vastaisena itsehallintolain muuttamisena.

Edellä kuvatut valtiosääntöoikeudelliset ongelmat voitaisiin ratkaista esimerkiksi siten, että Ahvenanmaan maakuntavähennyksestä säädettäisiin erillinen laki itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaisessa järjestyksessä. Edellytyksenä olisi siis perustuslain säätämisyjärjestys ja maakuntapäivien hyväksyminen 2/3 määräenemmistöllä.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kuuleminen

Esityksen valmistelua koskevasta jaksosta ei ilmene, onko lakiehdotus toimitettu lausunnolle Ahvenanmaan hallitukselle. Ahvenanmaan hallituksen kanta ei muutenkaan ilmene. Esityksen sivulla 195 todetaan kuitenkin, että valmistelun aikana nousi esiin Ahvenanmaan maakunnan hallituksen huoli siitä, että ehdotettu ratkaisu epäsuorasti pienentäisi Ahvenanmaan verotuksellisen toimivallan merkitystä ja näin kaventaisi perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa turvattua Ahvenanmaan itsehallintoa. Perustelujen mukaan ”Ahvenanmaan maakunnan hallituksen virkamiesten kanssa on käyty valmistelun yhteydessä lukuisia keskusteluja ja pyritty

löytämään ratkaisu asiaan. Yhteistä ratkaisua ei kuitenkaan löydetty. Tämän johdosta ehdotetaan Ahvenanmaan kohdalla erillisratkaisua, jolla estettäisiin ansiotulojen valtionverotuksen kiristyminen Ahvenanmaalla.”

Itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan on maakunnalle erityisen tärkeästä laista hankittava lausunto ennen sen säätämistä. Momentin perustelujen mukaan (HE 73/1990 vp, s. 81) viittaa lakeihin, jotka koskevat yksinomaan maakuntaa tai jotka muutoin tulevat olemaan sille erityisen merkityksellisiä. Säännös ei perustelujen mukaan sääntelee lausunnon hankkimisen ajankohtaa. Lausunto tulee periaatteessa hankkia lainvalmistelun mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, mutta käytännön syistä tämä voidaan tehdä myöhemminkin valmistelun aikana. Jollei lausuntoa ole hankittu varsinaisen valmistelun kestäessä, se voidaan hankkia eduskuntakäsittelynkin aikana.

Asian merkityksellisyyden vuoksi olisi lainvalmistelussa pitänyt löytää ratkaisu yhteisymmärryksessä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa.

Kielelliset oikeudet

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi tarvittavat teknisluontoiset muutokset kielilainsäädäntöön, jotka seuraavat maakuntien perustamisesta ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen siirtämisestä maakunnille. Muutokset näyttävät perustuslain kannalta asiallisilta. Osittain tarvittavat muutokset on tarkoitus ratkaista maakuntauudistuksen täytäntöönpanoa koskevassa erillisessä hallituksen esityksessä (s. 281).

Tässä yhteydessä on syytä muistuttaa perustuslakivaliokunnan kielilakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä tehtyyn lausumaan (PeVM 9/2002 vp), jossa todetaan, että perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 65/I) uudistuksella ei tarkoitettu muuttaa silloisen kielilainsäädännön perusteita. Oikeus käyttää omaa kieltään ja saada toimituskirjansa tällä kielellä ei siten suoraan perustuslain nojalla ulotu ehdottomana oikeutena yksikielisten kuntien ja muiden yhdyskuntien viranomaisiin, jollei lainsäädäntöä tältä osin ensin muuteta. Valiokunta ei pitänyt mainittuja ehdotuksia säätämisyjärjestykseen vaikuttavina valtiosääntöoikeudellisina ongelmina, mutta katsoi, että hallituksen oli asianmukaista selvittää edellytykset mainittuihin säännöksiin sisältyvän rajauksen poistamiselle. Sellaista selvitystä ei tiettävästi ole tehty.

Esityksessä kiinnitetään huomiota kielellisten oikeuksien toteutumiseen käytännössä, ja ehdotetaan muun muassa kielivähemmistön vaikuttamistoimielimen perustamista.

Käsitykseni mukaan kielellisiä oikeuksia koskeva nykyinen säädöspohja ja nyt tehtävät teknisluontoiset muutokset ovat sinänsä omiaan turvaamaan

kaikki eri kieliryhmien kielellisiä oikeuksia, kunhan säädöksiä noudatettaisiin käytännössä.

Esimerkkinä voidaan mainita kielilain 2 §:n 2 momentti, jonka mukaan tavoitteena on, että jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta sekä että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota samoin kuin 23 §:n 1 momentti, jonka mukaan viranomaisen tulee toiminnassaan omaloitteisesti huolehtia siitä, että yksityishenkilön kielelliset oikeudet toteutuvat käytännössä. Näillä säännöksillä on suora liittymäkohta perustuslain, 22 §:ään, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen.

Esityksessä mainittu kielibarometri osoittaa, että kielelliset oikeudet eivät aina toteudu käytännössä. Tämä johtunee puuttuvasta lain tuntemuksesta, asenteista ja vähäisestä kielitaidosta.

Maakuntien perustaminen tulee merkitsemään yhä suurempien hallintoalueiden muodostamista, mikä vaikuttaa viranomaisten kykyyn toimia eri kielillä.

Julkishenkilöstön kielitaidosta annetun lain (424/2003) mukaiset muodolliset kielitaitovaatimukset ovat osittain sen verran vaatimattomat, etteivät ne riitä sosiaali- ja terveyspalvelujen antamiseksi molemmilla kotimaisilla kielillä. Laissa on kuitenkin tärkeä säännös sen 3 §:ssä, jonka mukaan virkaa täytettäessä ja muuhun palvelussuhteeseen otettaessa on varmistauduttava siitä, että palvelukseen otettavalla on työtehtävien edellyttämä kielitaito sekä 2 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen on koulutusta järjestämällä ja muilla henkilöstöpoliittisilla toimilla huolehdittava siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä kielitaito viranomaisen tehtävien hoitamiseksi kielilaissa ja muussa lainsäädännössä asetettujen vaatimusten mukaisesti.

Nykyinen kielilainsäädäntö on kielitaitovaatimusten osalta joustava, siten että kaikilta viranhaltijoilta ei edellytetä sujuvaa kielitaitoa. Vaatimuksena on ainoastaan, että kielitaitoisten viranhaltijoiden määrä on riittävä.

Tässä yhteydessä on myös viitattava kielilain 24 ja 25 §:n säännöksiin, jotka koskevat liikelaitosten, kunnan ja valtion yhtiöiden sekä yksityisten velvollisuutta antaa palvelua suomeksi ja ruotsiksi. Vastaavat säännökset sisältyvät saamen kielilain 17 ja 18 §:iin.

Ehdotetut kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset näyttävät täyttävän perustuslain säännösten vaatimukset (tässä ei oteta kantaa kielelliseen jaotukseen maakuntatasolla). Nykyiset ja tulevat käytännön haasteet palautuvat henkilöstön kielitaitoon ja asenteisiin. Perustuslain 22 §:stä johtuva velvoite perusoikeuksien toteuttamiseksi on uudistuksessa keskeinen. Viime kädessä asia on koulutuspoliittinen, eli kysymys siitä missä vaiheessa ihmiset oppivat kieliä ja jää näin olen tämän esityksen ulkopuolelle.

Lopuksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että kielilain mukaan kaksikielisen maakunnan kaikki toimintayksiköt tulevat olemaan kaksikielisiä. Näin on myös nykyisin kaksikielisessä kunnassa. Esimerkiksi Helsingin kaikki terveysasemat ovat kielilain mukaan kaksikielisiä. Käytännössä kaupunki on kuitenkin keskittänyt ruotsinkieliset palvelut muutamiin terveyskeskuksiin. Laajoilla alueilla paine keskittää palvelut vähemmistökielillä tulevat todennäköisesti lisääntymään. Tämän ei saisi johtaa siihen, että palvelujen saatavuus on kohtuuttoman kaukana ihmisten kotipaikasta eikä siihen, että muut yksiköt olisivat täysin yksikielisiä.