

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on esittänyt seuraavat Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat erityiskysymykset. Annan vastaukseni kysymysten perään.

(1) Tulisiko Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen olla olemassa ennen kuin eduskunta päättää lakiehdotuksen hyväksymisestä?

a) Tasoitusperusteen alentamisperusteiden täyttyminen

Hallituksen esityksessä (ks. s. 642–643) lähdetään siitä, että Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin edellytykset tasoitusperusteen muuttamiselle täyttyvät. Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on esitetty myös se tulkinta, että itsehallintolain 47 §:n 4 momentin tasoitusperusteen alentamista koskevien edellytysten tulisi täyttyä, jotta tasoitusperusteen muutoksesta voitaisiin säätää nyt ehdotetulla tavalla.

Tasoitusperusteen muuttamista koskeva 47 § on rakennettu siten, että:

- pykälän 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla;
- 3 momentin mukaan tasoitusperustetta on korotettava momentissa mainituissa tapauksissa;
- 4 momentin mukaan tasoitusperustetta on alennettava momentissa mainituissa tapauksissa.

Pykälä olisi luettava niin, että 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa tasoitusperustetta on joko korotettava tai alennettava, kun taas 3 ja 4

momentissa luetellaan tilanteet, joissa tasoitusperustetta on lain mukaan korotettava tai alennettava vaikka valtion tilinpäätöksen perusteet eivät olisi muuttuneet.

Itsehallintolain esitöissä (HE 73/1991 vp s. 57 – 58) lausutaan: ”Jotta voitaisiin ottaa huomioon tapahtuvat muutokset ja päästä tarpeelliseen joustavuuteen, on katsottu olevan perusteltua ehdottaa mahdolliseksi tasoitusperusteen muuttaminen. Tasoitusperustetta on muutettava esimerkiksi kun valtion tulo- ja menoarvion rakennetta olennaisesti muutetaan siirtämällä suurehkoja budjetin osa-alueita erillisiksi rahastoiksi tai *muulla tavoin* (kursivointi tässä). Yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 90 – 91) todetaan puolestaan: ”Koska valtion tilinpäätökseen otetut tulot riippuvat voimassa olevista budjetti- ja kirjanpitosäännöistä, ehdotetaan säädettäväksi, että tasoitusperustetta on muutettava jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärään olennaisesti vaikuttavalla tavalla. Säännöksessä tarkoitettuja rakennemuutoksia voivat olla esimerkiksi suurehkot alakohdaiset siirrot tulo- ja menoarviosta ulkopuolisiin rahastoihin ja muutokset tavassa, jolla tulot valtion tilinpäätöksessä tilitetään (bruttonettoperiaate). Pienemmätkin muutokset voidaan ottaa huomioon, jos nämä pitkähkön ajan kuluessa johtavat lain voimaan tullessa vallinneiden olosuhteiden kokonaisuutena katsoen olennaisiin muutoksiin.”

Itsehallintolaki lähtee siis siitä, että tasoitusperustetta voidaan alentaa ainoastaan, jos 1) valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tai 2) jos valtakunnalle on siirtynyt maakunnalle kuuluvia tehtäviä ja maakunnan menot ovat tämän vuoksi vähentyneet.

Vastaus valiokunnan esittämään kysymykseen riippuu siten siitä, voidaanko esillä olevassa asiassa katsoa, että valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuisivat ehdotetun lain vuoksi tasoitusmäärään suuruuteen olennaisesti vaikuttavalla tavalla.

Lähtökohtaisesti vastaus on kielteinen. Se, että valtionverotusta kiristetään ei sinänsä merkitse valtion tilinpäätöksen perusteiden muuttamista. Itsehallintolain systematiikka lähtee siitä, että valtioverotuksen kiristytessä tasoitusperuste pysyy samana jolloin Ahvenanmaan verovelvolliset maksavat enemmän valtionveroja mutta maakunta saa vastaavasti korotetun tasoitusmäärän.

Näyttää siltä, että itsehallintolakia säädettäessä ei ole pohdittu tilannetta, jossa kuntien tehtäviä siirretään valtiolle siinä määrin, että valtionverotusta huomattavasti kiristetään ja kunnallisverotusta vastaavasti alennetaan. Käsillä oleva hallituksen esitys näyttää aiheuttavan tulkintatilanteen, johon lainsäätäjä ei ole varautunut. Kysymys on näin ollen, voidaanko katsoa että näin suuri verotuksen painopisteen siirtäminen kunnallisverotuksesta valtionverotukseen merkitsee valtion tilinpäätöksen perusteiden muuttamista itsehallintolain 47 §:n 2 momentissa tarkoitettussa mielessä, jolloin tasoitusmäärän muuttamiselle olisi lain mukaiset perusteet.

b) Tasoitusperusteen muuttamismenettely

Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Säännös otettiin lakiehdotukseen vasta hallituksen esityksen (HE 73/1991 vp) viimeistelyvaiheessa. Lakia valmistelleen komitean (KM 1987:31) sekä virkamiesryhmän (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 6/1989) ehdotusten mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta olisi päättänyt tasoitusperusteen muuttamisesta ja tasavallan presidentti olisi päättänyt valtuuskunnan päätöksen vahvistamisesta.

Hallituksen esityksessä tasoitusperusteen muuttamismenettelyä perustellaan hyvin lyhyesti. Siinä todetaan ainoastaan, että tasoitusperusteen muuttamisesta säädettäisiin valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. ”Tasoitusperusteen muuttaminen on siksi tärkeä asia että se on tarkoituksenmukaista vahvistaa lailla” (HE 73/1991 vp s. 92/II).

Itsehallintolaissa on neljä säännöstä, jonka mukaan eduskunta säätää lain Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella.

12 §:n 2 momentti: ”Palvelusta muussa siviilihallinnossa säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.”

28 §:n 1 momentti: Perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien suostumusta, mikäli on kysymys periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta maakunnassa.”

29 §: 2 momentti: Maakuntapäivien suostumuksella voidaan lainsäädäntövalta 1 momentissa tarkoitetuilla oikeudenaloilla kokonaan tai osittain siirtää lailla maakunnalle.”

47 §:n 5 momentti: ”Tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.”

Pykälien perusteluissa ei mainita, missä vaiheessa tai millä tavalla maakuntapäivien suostumus tulee hankkia. Näitä pykälä ei ole kertaakaan sovellettu.

Edellä mainittujen pykälien lisäksi itsehallintolain 69 §:n 1 momentissa säädetään itsehallintolain muuttamisesta. Sen mukaan:

”Tätä lakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksiin”.

Tämänkään säännöksen perusteluissa ei ole mainittu milloin tai millä tavalla suostumus olisi hankittava. Käytännössä on sovellettu itsehallintolain 14 §:ää, jonka mukaan maaherra antaa maakuntapäiville presidentin

esitykset ja tiedonannot. Suostumuksen hankkimista koskeva esitys on tapana antaa hallituksen esityksen antamisen yhteydessä. Näin varmistetaan, että maakuntapäiville jää aikaa esityksen käsittelyyn. Sitä ennen hallituksen esitystä on kuitenkin valmisteltu tiiviissä yhteydessä maakuntapäivien kanssa. Näin pyritään varmistamaan yhteisymmärrys esityksen sisällöstä. Siltä osin kuin eduskunnassa esitetään muutoksia lakiehdotukseen, kuullaan maakunnan edustajia ennen lain hyväksymistä.

Itsehallintolain muuttamista koskevan 69 §:n sanamuodon mukaan lakia voidaan muuttaa ainoastaan "eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin" päätöksin. Sanamuoto viittaa siihen, että molemmat kansanedustuslaitokset tekevät omat erilliset päätökset lain hyväksymisestä.

Muiden edellä mainittujen pykälien sanamuodon mukaan eduskunta säätää lain, johon maakuntapäivät antaa suostumuksensa. Sanamuoto sallii sinänsä sen, että eduskunta hyväksyisi lain lopullisesti ja vasta sen jälkeen pyytäisi maakuntapäivien suostumusta. Tällaista menettelyä voidaan kuitenkin pitää itsehallintolain hengen vastaisena. Lain henki on monessa kohdassa selkeästi se, että maakunnan kanssa pitää pyrkiä yhteisymmärrykseen.

Tilannetta voidaan verrata kansainvälisten sopimusten hyväksymismenettelyyn. Kun kansainvälinen sopimus ei ilman maakuntapäivien suostumusta tule voimaan maakunnassa siltä osin, kuin asia kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan (59 §), on käytännössä toimittu niin, että maakuntapäivien suostumusta pyritään odottamaan ennen kuin eduskunta hyväksyy sopimuksen.

Käsitykseni mukaan esillä olevassa tapauksessa olisi pitänyt löytää ratkaisu maakunnan hallituksen kanssa ennen hallituksen esityksen antamista. Jos eduskunta nyt hyväksyisi esityksen ennen suostumuksen saamista, maakuntapäiville syntyy vaikea tilanne, jossa on ainoastaan kaksi vaihtoehtoa: esityksen hyväksyminen tai sen hylkääminen.

Lakia, johon suostumusta ei ole saatu, ei voida vahvistaa eikä saattaa voimaan. Näin ollen pitäisin asianmukaisena, että lakia ei hyväksyttäisi lopullisesti ennen suostumuksen saamista.

Pitkän perinteen mukaan suostumuksen hankkimista koskevat esitykset maakuntapäiville tekee tasavallan presidentti. Muodollista estettä ei kuitenkaan liene sille, että eduskunta lähettää suostumuksen hankkimista koskevan pyynnön maakuntapäiville.

(2) Onko myös itsehallintolain 47 § :n 4 momentin edellytysten täyttyminen edellytys ehdotetulle sääntelytavalle?

Vastaukseni kysymykseen on kielteinen. Itsehallintolain 47 §:n 4 momentin edellytysten täyttyminen ei ole edellytys ehdotetulle sääntelytavalle, koska

tasoituserusteen muuttamisen edellytyksiä arvioidaan pykälän 2 momentin perusteella siten kuin olen esittänyt edellisen kohdan vastauksessa.

(3) Miten Ahvenanmaan maakuntavähennys suhtautuu Ahvenanmaan itsehallintoon?

Hallituksen esityksessä ehdotettu maakuntavähennys merkitsisi, että Ahvenanmaan ja muun Suomen verovelvollisia kohdeltaisiin eri tavalla. Näin ei ole tietääkseni aikaisemmin tehty, mutta sinänsä ehdotettu sääntely ei näytä ongelmalliselta itsehallintolain tai perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kannalta, jos perustelu on se että ahvenanmaalaisten alempi valtionvero johtuu siitä, että Ahvenanmaa itse rahoittaa sosiaali- ja terveydenhuoltonsa.

Kysymys onkin lähinnä siitä, voidaanko luotettavasti arvioida vähennyksen suuruutta ja aiheuttavatko mahdolliset tulevat sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten säästöt tai lisät sen, että tulevaisuudessa pienempi tai isompi osuus valtionveroista kohdistuu sosiaali- ja terveydenhuollon kustannusten kattamiseen. Tällöin pitäisi myös olla käsitys siitä, missä määrin sosiaali- ja terveydenhuollon kustannuskehitys vaikuttaa maakuntavähennykseen tulevaisuudessa.

Jos, kuten hallituksen esityksessä ehdotetaan, maakuntavähennyksen suuruudesta säädetään tavallisella lailla ilman maakuntapäivien suostumusta, voidaan katsoa että itsehallintolain mukaista järjestelmää muutetaan tavalla, joka on ristiriidassa itsehallintolain 69 §:n kanssa.

(4) Miten arvioisitte verohyvityksen ja sen tosiasiallisen vähentymisen/poistumisen merkitystä perustuslain ja Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta?

Ehdotettu valtionverotuksen maakuntavähennys merkitsisi käytännössä verohyvitysjärjestelmän lakkauttamista, koska maakunnan verokertymä ei vähennyksen johdosta käytännössä voisi nousta yli 0,5 prosentin vastaavien verojen määrästä koko maasta.

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".

Olen edellisessä tässä asiassa perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa katsonut, että 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 olisi mielestäni pidettävä itsehallintoalain 69 §:n 1 momentin vastaisena itsehallintolain muuttamisena.