

Tuomas Ojanen
8.2.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 320/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista siten, että lain säännökset Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidosta pääosin uudistetaan. Lisäksi säännöksiin ehdotetaan eräitä lakitekniisiä ja vähäisiä terminologisia muutoksia. Esityksen mukaan ehdotus rakentuu Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä sovittuun ratkaisuun Ahvenanmaan maakunnan taloudesta ehdotettavasta sääntelystä. Esityksen mukaan hallituksen ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisen yhteisymmärryksen mukaisesti kokonaisuudistus on tarkoitettu saatettavaksi tätä vaalikautta seuraavilla vaalikausilla loppuun.

Esityksen mukaan lakiehdotus voitaisiin käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan.

Nykyinen verohyvitysjärjestelmä ehdotetaan korvattavaksi uudennlaisella verotasoitusjärjestelmällä. Ehdotetun muutoksen tarkoituksena olisi yhtäältä toimia nykyistä verohyvitystä tehokkaampana kannustimena veronmaksukyvyyn lisäämiseksi Ahvenanmaalla; toisaalta muutoksen olisi toimittava neutraalisti suhteessa suunniteltuihin ja tuleviin valtionhallinnon uudistuksiin.

Kuten varsinkin esityksen jaksosta 4 ilmenee, esityksellä on kiinteä kytkentä ns. maakunta- ja sote-uudistukseen. Tästä syystä esityksessä on tarkasteltu perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2017 vp valossa sote- ja maakunta-uudistuksen suhdetta yhtäältä voimassaolevan itsehallintolain 49 §:ssä säädettyyn verohyvitykseen (4.1.1) ja toisaalta maakunta- ja sote-uudistuksen suhdetta lakiehdotuksen 47 §:n 1 momentissa ehdotettuun tasoitusperusteeseen (4.1.2).

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 26/2017 vp verohyvityksestä seuraavan:

”Perustuslakivaliokunta toteaa, ettei maakuntavähennyksestä voida säätää ehdotetulla tavalla, jollei verohyvityksen poistumisen korvaamisesta huolehdita. Perustuslakivaliokunnan mielestä verohyvityksen poistuma voidaan väliaikaisesti korvata valtakunnan erillisillä kompensatiotoimilla 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 kompensatiotoimien 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 määräjän. Asiasta tulee pikimmiten säätää asianmukaisesti.”

Esityksen mukaan ehdotetussa verotasoituksessa on huomioitu maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulosta johtuvat vaikutukset itsehallintolain verohyvitystä koskevan säännöksen soveltamiseen perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp edellytetyllä tavalla.

Lopuksi ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä lähtökohtana on, että Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätösin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta on säädetty.

Tästä taas muun ohella seuraa, että esityksen käsittelyjärjestyksen arvioinnissa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät linjaukset perustuslain 73 §:n 1 momentin ja 2 momentin keskinäissuhteista (ks. myös ks. PeVM 6/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on linjannut, että perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt myös varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVM 10/2006 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan sama periaate soveltuu pysyväisluonteisten poikkeuslakien säätämiseen (PeVL 6/2009 vp, s. 17) (ks. kootusti PeVM 6/2018 vp).

Arvio

Nähdäkseni ehdotetussa verotasoituksessa on huomioitu maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulosta johtuvat vaikutukset itsehallintolain verohyvitystä koskevan säännöksen soveltamiseen perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2017 vp edellytetyllä tavalla. Esityksestä ei ole tältä osin valtiosääntöoikeudellista huomauttamista.

Ehdotetussa sääntelyssä ei ole sinänsä muutoinkaan sisältönsä puolesta olennaista huomauttamista perustuslain kannalta.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu käsittelyjärjestystä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden päätyen kantaan, jonka mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti. Esityksestä ei ole tältä osin huomauttamista esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevien syiden takia. Nähdäkseni on selvää, ettei lakiehdotuksen käsittelylle perustuslain 73 §:n 2

momentin mukaisesti olisi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita lakiehdotuksen kytkennöistä sote- ja maakunta-uudistukseen huolimatta, saati johtuen.

Esityksen jonkinmoinen valtiosääntöoikeudelliseksikin luonnehdittava problemaattisuus syntyy kuitenkin sen antamisesta eduskunnalle vaalikauden tässä vaiheessa vahvasti sosiaali- ja terveystalouden- sekä maakunta-uudistukseen kytkeytyvistä syistä. On syytä jopa katsoa, ettei esitystä olisi annettu, jollei esityksen antamisella koetettaisi ”tasoittaa tietä” sosiaali- ja terveystalouden- sekä maakunta-uudistukselle.

Perustuslakivaliokunta on linjannut voimassa olevan perustuslain aikana, että perustuslain muutoshankkeisiin ”ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana.” Valiokunta on edelleen linjannut, että perustuslain ”mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta” (ks. PeVM 4/2018 vp, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3 ja PeVM 5/2005 vp, s. 2/I).

Nähdäkseni nämä perustuslakivaliokunnan linjaukset koskevat Ahvenanmaan itsehallintolakia aivan yhtä lailla kuin muutkin edellä selostetut perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset linjaukset perustuslain 73 §:stä.

Kun otetaan huomioon kaikki se, mitä on tapahtunut Ahvenanmaan itsehallintolain muutosyrityksissä perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2017 vp antamisen jälkeen ennen nyt käsillä olevan esityksen antamista eduskunnalle, esityksen antamisen ajoitus ei ole ongelmaton edellä selostettujen perustuslakivaliokunnan linjausten näkökulmasta.

Ongelmissa on perusteiltaan kysymys siitä, että esitys on ainakin osaksi annettu eduskunnalle ”päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella” ja että vaalikauden sekä eduskunnan nykytila huomioden Ahvenanmaan itsehallintolain muutostarpeita ei enää voida ”arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta”. On syytä korostaa, että perustuslain muutoksen tavoin myöskään Ahvenanmaan itsehallintolain muutos ”ei voi olla tavallisen lainsäädännön säätämisen tarpeeseen (sote- ja maakuntalakipaketteihin – TO) liittyvä sivutuote”, vaan Ahvenanmaan itsehallintolain ”muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana.” Ahvenanmaan itsehallintolain muutosta ei myöskään tule arvioida eduskunnan käsiteltävänä olevien sote- ja maakuntalakipakettien mahdollistamisen näkökulmasta. (vrt. esim. PeVM 4/2018 vp, josta ilmenevät linjaukset soveltuvat *mutatis mutandis* käsillä olevaan muutokseen).

Edellä selostettuja ongelmia jossain määrin vähentää, että käsillä olevalla muutoksella on esityksen mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tuki. Tämä ei kuitenkaan poista edellä selostettua problematiikkaa, etenkin kun Ahvenanmaan itsehallintolain

muuttaminen edellyttää *maakuntapäivillä* sitä, että päätöstä muutoksesta on ”kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä” itsehallintolain 69 §:n mukaisesti.

Esityksen antamisen ajoitus, eduskunnan käsittelytilanne sekä esityksen kytkennät sote- ja maakuntauudistukseen huomioiden olisi perustelu sellainen käsittelyjärjestys, jossa eduskunta *ensin* hyväksyisi nyt käsillä olevan Ahvenanmaan itsehallintolain muutoksen ja *vasta tämän* jälkeen siirtyisi päätöksentekoon sote- ja maakuntalakipakettien hyväksymisestä.

Samaan valtiosääntöoikeudelliseen hengenvetoon on kuitenkin kiirehdittävä huomauttamaan, että tällöinkään ei tietenkään Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä johtuen saavuteta mitään varmuutta siitä, että nyt ehdotettava verotasoitus tulisi voimaan ja mahdollisesta maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulosta johtuvat vaikutukset tulisivat sen myötä asianmukaisesti tasoitettua. Sitä vastoin on mahdollista, että vaalien jälkeinen uusi eduskunta ja/ tai maakuntapäivät jättäisi(vät) käsillä olevan muutoksen hyväksymättä lopputuloksella, että sote- ja maakunta-uudistus olisi voimassa, mutta käsillä oleva muutos ei. Lisäksi säilyisivät joka tapauksessa edelleen ne ongelmat, jotka syntyvät siitä, että nykyisellä eduskunnalla ei enää ole reaalisia ja riittäviä edellytyksiä ”arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta”. Näistä huomioista huolimatta edellä kuvattu käsittelyjärjestys käsillä olevan muutoksen ja sote- ja maakunta-uudistuksen hyväksymispäätöksenteon suhteen olisi ainakin ”hiukan jotain enemmän” kuin vain käsillä olevan esityksen antaminen eduskunnalle vaalikauden tässä vaiheessa ainakin osaksi ”päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella”.

Helsingissä 8. päivänä helmikuuta 2019

Tuomas Ojanen
professori
Helsinki