

Janne Salminen
Kirjallinen lausunto
Asiantuntijakuuleminen 8.2.2018

8.2.2019

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) muuttamista. Esitys koskee Ahvenanmaan taloudenhoitoa. Esityksessä on siten kysymys Ahvenanmaan itsehallintolain 7 luvun muutoksesta. Luvussa ”Ahvenanmaan maakunnan talous” on säädetty Ahvenanmaan maakunnan taloudenpidon perustasta sekä Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisten taloudellisten suhteiden perusteista. Sääntely on keskeistä Ahvenanmaan itsehallinnon ja sen taloudellisen perustan kannalta ja selvästi itsehallintolainsäädännön ydinalueella.

Kuten ehdotuksesta käy ilmi, Ahvenanmaan taloutta koskeviin peruseriaatteisiin ei ehdoteta merkittäviä muutoksia, ja myös Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan taloudellisten suhteiden perustassa säilyy edelleen lähes samansisältöiset järjestelyt ja samankaltaisia elementtejä kuin aikaisemminkin.

2. Ehdotettujen muutosten sisältö sinänsä on pitkäaikaisessa valmistelussa syntynyt: kysymys on Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksesta, jonka osana myös Ahvenanmaan maakunnan taloutta koskevia säännöksiä on valmisteltu. Kokonaisuudistusta ei kuitenkaan ole tarkoitus poliittisista syistä edistää tällä vaalikaudella. Hankkeen tulevaisuus on avoinna.

Itsehallintolakiin voidaan epäilemättä tässä suhteessa pyrkiä tekemään nyt ehdotetut muutokset ja niihin sisältynee tarkoituksenmukaisuusarvioinnin kannalta riittävästi hyväksymistä puoltavia seikkoja, jotka valiokunnan mietintövaliokuntana tulee punnita. Lisäksi on tuotava esiin, että käsillä olevalla hankkeella on käsillä olevaa akuuttia tilannetta pidempiaikainen valmistelupohja nimenomaan mainitun kokonaisuudistuksen osana.

3. Ehdotetulla muutoksella on yhteys myös valtakunnan puolella vireillä olevaan valtionhallintoa koskevaan uudistukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevaan uudistukseen. Siltä osin olen osaltani antanut perustuslakivaliokunnalle 30.1.2018 päivätyn lausunnon ja ollut tältä osin asiassa myös kuultavana. En toista tässä yhteydessä siinä asiassa tuolloin esittämäni.

4. Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain takaama ja merkittävin osin myös kansainvälisin sopimuksin taattu erityisasema Suomen valtiojärjestyksessä.

Perustuslain 75.1 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään.

Ahvenanmaan itsehallintolain 69.1 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätösin. Eduskunnassa päätös on tehtävä perustuslain muuttamista koskevassa järjestyksessä, eli perustuslain 73 §:ssä säädettyllä tavalla. Maakuntapäivillä päätös on tehtävä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Nyt on kysymys valtakunnan päätöksenteosta.

5. Tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota siihen, että sääntelyllä on pyritty tietynlaiseen joustavuuteen taloudellisten suhteiden järjestelyssä - siihen, että sääntely mahdollistaisi joustavammat reagoinnit syntyviin tilanteisiin. Tämä heijastelee kokonaisuudistuksen laajempaakin pyrkimystä siihen, että joustavuutta sääntelyssä lisättäisiin kauttaaltaan. Vaikka en itse olekaan sellaisten joustavuuksien toimivuudesta osana itsehallintolain mukaisia ratkaisuja kaikin osin vakuuttunut, järjestelmä voinee sellaisia sisältää itsehallinnon siitä vaarantumatta ja valtakunnan ja maakunnan suhteet voinevat nykyisissä vakaissa oloissa toimia myös joustavammin säänneltyinä. Kun itsehallintolakia kuitenkin näin uudistetaan, esimerkiksi tällainen joustavuuden lisääminen valtakunnan ja itsehallintoyksikön välisessä suhteessa edellyttäisi esimerkiksi vertailua tällaisesta joustavuudesta osana valtakunnan ja itsehallinnollisen yksikön suhteita.

Toinen kysymys sitten on, että nyt on käsillä vain yksi osa kokonaisuudistuksessa tavoitellusta kokonaisuudesta, ja tällaisenaan istutettuna nykyiseen itsehallintolakiin itsehallintolain kokonaisuus ei nykyisellään heijastele kaikin osin vastaavaa pyrkimystä. Osana materiaalista arviota ehdotettuja muutoksia pitäisi pystyä tarkastelemaan myös suhteessa muutoin voimaan jäävään itsehallintolain sääntelyyn ja varmistua niiden toimivuudesta kokonaisuudessa. Ehdotukset, joita myös tämä taloutta koskeva sääntelykokonaisuus sisältää, lisäävät Ahvenanmaan valtuuskunnan merkitystä ja sen kautta tapahtuvaa maakunnan ja valtakunnan intressien yhteensovittamistarpeen kanavointia.

6. Esimerkiksi osana niin sanotusta tasoitusperusteen muuttamisesta säätämisestä Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtäviin ehdotetaan uusia elementtejä. Kiinnitän tässä huomiota esimerkiksi siihen, että lain 48.3 §:ään ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan ”valtuuskunta antaa ehdotuksensa tasoitusperusteen muuttamisesta valtioneuvostolle. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle lakiehdotuksensa, joka perustuu valtuuskunnan ehdotukseen.” Valtiosääntöoikeudellisestikin on tulkinnanvaraista, mitä tällä tarkoitetaan siltä kannalta, mikä on hallituksen esityksen sisällöllinen suhde valtuuskunnan ehdotukseen.

7. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunnan arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös siihen, että ehdotuksessa tasoitusperusteen muuttamiseksi ehdotetaan sääntelyä, joka poikkeaa itsehallintolain sisältämästä pääsääntöisestä itsehallintolain muuttamista koskevasta menettelystä (ehdotettu laki 48 §). Vastaavia poikkeamia sisältyy myös nykyiseen itsehallintolakiin, eikä niitä ole pidetty ongelmallisena itsehallinnon ja itsehallintolain kannalta. Itsehallintolaissa on voitu säätää poikkeuksia sen sisältämästä pääsääntöisestä säätämisyjär-

jestyksestä. Perustuslain kannalta asiassa ei ole muodollisesti ongelmaa, koska säätämisyjärjestys sisältyy itsehallintolakiin, kuten perustuslaki edellyttää. Yksittäinen pistemäinen poikkeama itsehallintolain pääsääntöisestä säätämisyjärjestyksestä ei heikennä itsehallintolain luonnetta perustuslaillisenä perussäännöksenä itsehallintolain kannalta, mutta kokonaisuutta on arvioitava kriittisesti myös tältä kannalta.

8. Itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisyjärjestyksensä vuoksi (HE 1/1998 vp, s. 127).

Perustuslain muuttamisen osalta on vakiintunut käsitys perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Sen mukaan perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Se puolestaan sisältää kaksi elementtiä: muutoshankkeisiin ei tulisi ryhtyä päivänpoliittisten tilannäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Samaan aikaan on pyrkimys huolehtia siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (HE 1/1998 vp, PeVM 9/2010 vp, PeVM 10/2006 vp, PeVM 5/2005 vp).

Muutettavat muuttaen tämä soveltuu tulkintani mukaan myös itsehallintolain muutoksiin, sillä lisäyksellä, että niillä muutoksilla ei saa myöskään horjuttaa itsehallinnon perustaa vaan pikemminkin pyrkiä sitä vakauttamaan.

Perustuslain muuttamista koskevasta vakiintuneesta käsityksestä johtuen on tähän yhteyteen otettava kantaa siihen, miten suhtaudutaan käsillä olevan hankkeen aktualisoitumiseen selkeästi osana valtakunnan hallinnollisia uudistuksia ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen hankkeita. Kuten lakiehdotuksesta käy ilmi, hanke ei ole aktualisoitunut nyt halusta kehittää itsehallintolain taloutta koskevaa sääntelyä sinänsä vaan itsehallintolakia muutetaan osin päivänpoliittisista tarpeista ohjautuvien intressien vuoksi, jotta valtakunnan puolella vireillä olevat hankkeet voisivat edetä.

Käsillä oleva ehdotus perustuu kuitenkin itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtyyn laaja-alaiseen valmisteluun, johon ei ole ryhdytty päivänpoliittista syistä. Lisäksi käsillä oleva ehdotus pyrkii nimenomaisesti ratkaisemaan sen ongelman, jonka perustuslakivaliokunta on osoittanut syntyvän itsehallintolain ja mainitsemiini ajankohtaisiin hankkeisiin sisältyvien Ahvenanmaan itsehallintoon ulottuvien vaikutusten vuoksi. Käsillä olevalla ehdotuksella pyritään siis täyttämään ne vaatimukset, joita perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 26/2017 vp asettanut. Näistä syistä tulkitsen, että ehdotuksen voidaan katsoa täyttävän vaatimuksen siitä, että perustuslain ja tässä tapauksessa itsehallintolain muutoksiin pitää suhtautua tietyllä tavalla pidättyväisesti, mikä korostaa siihen liittyvän harkinnan merkitystä.

9. Viitataan kuitenkin tältä osin siihen, että käsillä olevassa ehdotuksessa on muitakin sisältöjä kuin niitä, jotka liittyvät vain perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 26/2017 vp esittämään vaatimukseen. Ja koska on kysymys itsehallintolain muutoksesta, muutoksen sisältöä tulisi tarkastella erityisen huolellisesti muistakin näkökohdista käsin. Tällaisiin seikkoihin olen viitannut esimerkinomaisesti yllä lausuntoni kohdissa 5.-7.

10. Siltä kannalta, mitä perustuslakivaliokunta on mietinnössään PeVM 6/2018 vp todennut itsehallintolain muuttamisessa noudatettavasta järjestyksestä ja tarkastellut niitä edellytyksiä, jotka liittyvät perustuslain muuttamista koskevan kiiremenettelyn soveltumista itsehallintolain muuttamiseen, on todettava, että lähtökohtaisesti itsehallintolakia muutettaessa on sovellettava perustuslain 73.1 §:n mukaista tavanomaista perustuslainsäätämisyjärjestystä, jossa muutokset käsitellään eduskunnassa ja jätetään lepäämään seuraavien vaalien yli, jolloin uusi eduskunta hyväksyy ne. Erityinen kiiremenettely on mahdollinen vain erityisen pakottavissa tilanteissa. Käsillä oleva ehdotus ei laajuudeltaan ja itsehallintolain kokonaisuudessa sen omaavaan keskeisyyteen voi mielestäni käsitellä kiiremenettelyssä. Myös lain säätämisaikakohta puoltaa tavanomaisen menettelyn käyttämistä.

11. Yhteys ajankohtaiseen valtakunnan hallinnolliseen uudistukseen sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen antaa mielestäni aiheen vielä seuraaviin huomioihin tämän esityksen käsittelyn osalta. Kun otan huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 26/2017 vp esittämän, perustuslakivaliokunnan tulisi antaa nyt käsillä olevaa esitystä koskeva mietintö ennen kuin maakuntauudistus ja sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus voi edetä lausuntoon ja vastaavasti eduskunnan tulisi hyväksyä itsehallintolain muutos ennen kuin se etenee valtakunnan uudistuksissa.

12. On tietysti huomattava, että perustuslaillisuuteen liittyvä ongelma jää kuitenkin olemaan (vähintäänkin) aina siihen saakka, kun uudessa eduskunnassa hyväksytään itsehallintolain muutos lopullisesti. Koska julkisuudessa olevien tietojen perusteella itsehallintolain muutokseen myös näyttää liittyvän poliittisia intohimoja, on olemassa riski siitä, että vaalien jälkeen jouduttaisiin tältä osin perustuslain vastaiseen tilaan, joka perustuslakivaliokunnan tulisi pyrkiä ehkäisemään omalta osaltaan.