

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020 vp)

1. Hallituksen esitys koskee perustettavia hyvinvointialueita ja niiden toimintaa, sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämistä sekä pelastustoimen järjestämistä Suomessa. Kokonaisuuteen sisältyy lisäksi ehdotuksia muutoksista kuntien valtionosuutta koskevaan lainsäädäntöön, verolainsäädäntöön jne. Käsillä olevan laajan etenkin sosiaali- ja terveystalveta ja myös pelastustointa koskevan uudistuksen tavoitteena on turvata yhdenvertaiset ja laadukkaat sosiaali- ja terveystalvet sekä pelastustointi. Suomeen muodostetaan 21 hyvinvointialuetta, joille siirrettäisiin kuntien vastuulla nykyisin olevat sosiaali- ja terveydenhuollon ja pelastustoimen tehtävät.
2. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tarkastelemaan ehdotuksia Ahvenanmaan valtiosääntöoikeudellisen aseman ja Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisen suhteen kannalta.
3. Hallituksen esityksessä on osana säätämistäjärjestysperusteluita tarkasteltu esitystä myös Ahvenanmaan ja valtakunnan välisen oikeudellisen tilanteen kannalta. ("Ahvenanmaan asema", s. 1177-1180).
4. Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslain 120 §:ssä ja Ahvenanmaan itsehallinto-laissa. Itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan kesken. Tämän lisäksi lainsäädäntövaltaa voidaan osin siirtää maakunnalle tavallisessa lainsäätämistäjärjestyksessä annetulla lailla.
5. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 12 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta terveyden- ja sairaanhoitoa koskevissa asioissa eräin poikkeuksin sekä 18 §:n 13 kohdan mukaan sosiaalihoitoa koskevissa asioissa. Samoin maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan nojalla lainsäädäntövalta palo- ja pelastustointia koskevissa asioissa. Itsehallintolain mukaan maakunnalla on lisäksi maakunnan alaista hallintoa ja sen viranhaltijoita ja myös kuntien hallintoa koskeva lainsäädäntövalta. Periaatteessa kuntia koskeva lainsäädäntö on maakunnan toimivallassa. Saman lain 23 §:n mukaisesti maakunnan hallintovalta asioissa seuraa kyseistä sääntelykompetenssia.

6. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaisesti valtakunnalla puolestaan on lainsäädäntövalta veroja ja maksuja koskevista asioista itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa säädetty poikkeuksin. Maakunnan toimivalta koskee mainitun lainkohdan mukaan maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita sekä kunnalle tulevaa veroa.

7. Itsehallinnossa säädetty toimivallanjako on eksklusiivinen, ja siitä voidaan poiketa vain itsehallinto-laissa olevien säännösten perusteella tai sen nojalla annetuilla niin sanotuilla sopimusasetuksilla. Siten itsehallintolain ulkopuolella ei maakunnan tai valtakunnan yksinomaisin lainsäädäntötoimin voida muuttaa kyseistä lainsäädäntöä koskevaa toimivallanjakoa. Koska itsehallinto-laissa säädetyn pääsäännön mukaan toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntökompetenssia, sama koskee myös toimivaltaa hallintoasioissa.

8. Käsillä oleva valtakunnan oikeuden uudistus sosiaali- ja terveydenhuoltoalaa sekä pelastustoimea koskevana ei välittömästi koske Ahvenanmaan maakuntaa eikä yllä todetun mukaisesti voikaan koskea sikäli, että Ahvenanmaalla on niiltä osin pääosin lainsäädäntövalta. Ahvenanmaan maakunnassa on jo sen oman lainsäädäntökompetenssin puitteissa tehty isoja näitä aloja koskevia reformeja.

9. Samalla kun muualla Suomessa kyseistä materiaalista lainsäädäntöä on tarkoitus uudistaa siten, että kustannuksiltaan huomattavat sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävät siirretään kunnilta hyvinvointialueille ja valtio rahoittaa siirtyviin tehtäviin liittyvät kustannukset, tehtävien ja niiden rahoituksen siirtyminen johtaa verotuksen painopisteen merkittävään siirtymiseen kunnilta valtiolle.

10. Siten vaikka kyseisen oikeuden materiaalin uudistus ei koske Ahvenanmaan maakuntaa, kokonaisuudesta seuraa välillistä muutosta, joka vaikuttaa Ahvenanmaan asemaan ja maakunnassa verotettavien asemaan, ellei ryhdytä joihinkin toimenpiteisiin. Kokonaisuudistuksen yhteydessä toteutettavat verotuksen muutokset ovat valtakunnan lainsäädäntövallan puitteissa. Samalla on kuitenkin huomattava, että Ahvenanmaalla ei kunnilta siirry pois tehtäviä, koska siellä sosiaali- ja terveydenhuolto järjestetään valtakunnan ehdotuksen mahdollisesti toteutuessa perusteiltaan eri tavalla kuin valtakunnassa.

11. Aikaisemman sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yhteydessä ongelmalliseksi tuli, että valtion verotulojen kasvattamisella maakuntaudistuksen yhteydessä oli kuitenkin seurannaisvaikutuksia Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidon kannalta. (PeVL 26/2017 vp, PeVL 65/2018 vp) Vaikka maakuntavähennysinstituutiona hyväksyttiin, vähennyksellä oli vaikutusta Ahvenanmaalle itsehallintolain mukaan maksettavaan verohyvitykseen (PeVL 26/2017 vp).

12. Sittenkin kuitenkin Ahvenanmaan itsehallintolain taloudenhoitoa koskevat säännökset on uudistettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (erit. PeVM 12/2018 vp). Verohyvitystä ei enää ole siinä merkityksessä kuin aikaisemmin. Tuloverot eivät enää vaikuta samalla tavalla Ahvenanmaalle maksettavaan tasoitusmäärään kuin aikaisemmin.

13. Hallituksen esityksessä ehdotettu on asiallisesti vaikutuksiltaan sama kuin pyrittiin toteuttamaan mainitulla ja perustuslakivaliokunnan sinänsä hyväksymällä maakuntavähennyksellä, vähennys kuitenkin kohdentuu nyt eri tavalla, mutta tarkoitus on sama. Ehdotetulla pyritään poistamaan ne välilliset vaikutukset, joita muutoksella on maakunnassa verovelvolliseen asemaan ja Ahvenanmaan maa-

kuntaan. Ahvenanmaata ei voi koskea sama verotulojen siirtymä kuin muuta valtakuntaa, koska samanlaista sote-uudistusta ei toteuteta siellä.

14. Ehdotus vaikuttaa siten, että ansiotulojen verotus ei kokonaisuudessaan kiristy maakunnassa. Vähennys kohdistettaisiin valtion tuloveroasteikkoon. Muutos tehdään siten valtakunnan toimivallassa olevassa lainsäädännössä, eikä edellytä Ahvenanmaan lainsäädäntökompetenssiin tukeutumista.

15. Samalla tilanne tosin johtaa siihen, että Ahvenanmaalla verovelvollisten tuloveroprosentti on selvästi alhaisempi kuin muualla Suomessa. Säättämisyjärjestysperusteluissa on tarkasteltu näin syntyvää tilannetta myös perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n sääntelyn ja tulkintakäytännön valossa. Pistemäisesti tarkasteltuna valtakunnan ja maakunnan verovelvolliset joutuisivat valtion sääntelytoimien johdosta eriarvoiseen asemaan asuinpaikkansa perusteella. Vaikka yhdenvertaisuudella voidaan katsoa olevan myös verotuksen alalla tiettyä merkitystä perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan (esim. PeVL 52/2016 vp ja myös 53/2016 vp tuoreimpina), samaisen käytännön mukaan verovelvollisia erilaiseen asemaan asettavaa verokohtelua ei ole pidetty yhdenvertaisuussääntelyn estämänä. Tässä asiassa ylipäättään ansiotulojen verotus ei kokonaisuutena tarkastellen erityisesti tulisi erilaiseksi asuinpaikan perusteella, koska suurin piirtein vastaavasti kunnallisverossa olisi kerättävä maakunnassa se, mikä valtionverotuksessa jää keräämättä.

16. On huomattava, että kunnat myös Ahvenanmaalla hoitavat tehtäviä valtakunnan lainsäädännön perusteella. Siten jos valtakunnan lainsäädäntöä tältä osin muutettaessa ja myöhemmin muutoksen johdosta lainsäädännöllä edelleen toimeenpantaessa joltakin alalta siirtyy tällaisia tehtäviä hyvinvointialueille tai muille viranomaisille, joita ei ole Ahvenanmaalla, asia pitää lainsäädännössä Ahvenanmaan osalta hoitaa tavalla, joka noudattaa itsehallintolakia. Käsitykseni mukaan olisi mahdollista edelleen säätää tältä osin, että nämä tehtävät säilyvät Ahvenanmaan maakunnassa kunnilla. Sen sijaan itsehallintolain kannalta olisi käsitykseni mukaan ongelmallista säätää niitä valtakunnan laissa maakunnan hallituksen tai sen alaisten toimielinten ym. tehtäväksi.

17. Muutoin minulla ei ole huomautettavaa hallituksen esityksessä Ahvenanmaan osalta esitettyyn.