OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO
8.2.2019
klo 11.00 mennessä

Lainvalmisteluosasto
Lainsäädäntöneuvos
Janina Groop-Bondestam

Kuuleminen PeV
8.2.2019 klo 13.30

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI AHVENANMAAN ITSEHALLINTOLAIN MUUTTAMISESTA (HE 320/2019 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.

Lausuntonaan oikeusministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavaa:

Esityksessä on kyse Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta siten, että lain 7 luvun säännökset Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidosta pääosin uudistetaan. Lisäksi säännöksiin ehdotetaan eräitä lakiteknisiä ja vähäisiä terminologisia muutoksia. Laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan 1.1.2021, eli samanaikaisesti maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulon kanssa.

Esitys rakentuu Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä sovittuun ratkaisuun Ahvenanmaan maakunnan taloudesta ehdotettavasta sääntelystä ja siinä on erityisesti huomioitu maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulosta johtuvat vaikutukset itsehallintolain verohyvitystä koskevan nykyisen säännöksen soveltamiseen (PeVL 26/2017 vp).

Hallituksen esityksen valmistelusta

Valtioneuvoston sisäisestä vastuunjaosta Ahvenanmaa-asioissa on voimassa, että oikeusministeriö on toimivaltainen Ahvenanmaan itsehallintoa koskevissa asioissa ja esittelyvastuussa Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevista esityksistä, mutta itsehallintolain 34 §:n 2 momentista johtuu, että maakunnan taloutta koskevat asiat valmistellaan valtiovarainministeriössä. Lisäksi eduskunnalle annettuun itsehallintolain muutosesitykseen on lain 69 §:n mukaisesti saatava Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus. Sen vuoksi esitys on valmisteltu oikeusministeriössä yhteistyössä valtiovarainministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallitusten vastuuvirkamiesten kanssa.

Esitykseen sisältyvästä lakiehdotuksesta on 5.11.2018 saatu myönteinen lausunto Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta. Lausunnossa todettiin muun muassa, että ” det nya systemet med en avräkningsgrund på 0,44 procent beräknas ge ca 6,8 miljoner euro i faktiskt ökad grundfinansiering. Den i den politiska överenskommelsen förutsatta avräkningsgrunden om 0,45 procent skulle ge 10,9 miljoner euro från år 2021 beräknat på basår och finansministeriets kalkylunderlag. Beskrivningen av de ekonomiska konsekvenserna av propositionen förutsätter således att avräkningsgrunden är 0,45 procent.” Sähköposteillaan 28.11.2018 ja 30.1.2019 maakunnan hallituksen virkamiesedustaja on

oikeusministeriön esittelijän selvityspyynnöstä toistanut maakunnan hallituksen edellä mainitun kannan 0,45 prosentin tasoitusperusteesta ja todennut, että toisella ratkaisulla ei ole poliittisia edellytyksiä tulla maakuntapäivillä hyväksytyksi.

Valtiovarainministeriö ei 29.11.2018 suurista budjettivaikutuksista johtuvista syistä antanut esittelylupaa oikeusministeriölle esityksessä ehdotettuun 0,45 prosentin tasoitusperusteeseen eikä myöskään 0,44 prosenttiin, jota oli alun perin ehdotettu lausunnolle lähetetyssä esitysluonnoksessa. Esitysehdotus puollettiin hallituksen raha-asiainvaliokunnassa 19.12.2018. Valtioneuvoston yleisistunnossa 6.2.2019 raha-asiainvaliokunnassa 19.12.2018 puollettu esitysehdotus hyväksyttiin annettavaksi eduskunnalle. Istuntopöytäkirjaan merkittiin ”että ministeri Terho esitti ponnen: "Hallituksen esitys Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamiseksi perustuu Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen valmistelun lisäksi oikeudelliseen ja yhteiskunnalliseen tarpeeseen ratkaista sote- ja maku-uudistukseen liittyvät Ahvenanmaan rahoituskysymykset, vaikka tällainen ratkaisu ei erillisenä olisi hyväksyttävissä. Sote- ja maku-uudistuksen toteutuminen luo näin oikeudellisen ja yhteiskunnallisen tarpeen esitetylle hallituksen esitykselle. " Ponsi hyväksyttiin valtioneuvoston yhteisenä pontena.”

Sisällölliset muutosehdotukset pääpiirteittäin

Lähtökohtaisesti on syytä todeta, että itsehallintolaissa säädetyn nykyisen tasoitusjärjestelmän mukaan maakunnalle maksettavat vuotuiset ennakot pohjautuvat valtion talousarviossa esitettyihin taloustietoihin ja maakunnalle tuleva lopullinen vuotuinen siirto (tasoitusmaksu) vahvistetaan valtion tilinpäätöksestä saatujen lopullisten tietojen pohjalta. Valtion talousarvioiden laadinta perustuu yleisesti valtiontalouden ennusteisiin. Ennusteiden käyttäminen pohjautuu valtiovarainministeriöstä saatujen tietojen mukaan OECD:ssä ja IMF:ssä vakiintuneisiin käytäntöihin. Tähän lähtökohtaan esityksessä ei ehdoteta muutosta, joten itsehallintolaissa säädetty tasoitusjärjestelmä ja tämän nojalla laskettavat vuotuiset siirrot Ahvenanmaan maakunnalle itsehallinnon kulujen kattamiseksi, tulevat jatkossakin olemaan riippuvaisia finanssipolitiikasta ja suhdannevaihteluista (vrt. HE 320/2019 vp, s. 5).

Esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on, kuten valtioneuvoston säädösvalmistelussa on tapana, huomioitu lakiehdotuksesta johtuvat budjettivaikutukset lain voimaantulovuonna.

Osittaisuudistuksen myötä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnon menoja katettaisiin kuten nykytilassa pääasiassa valtion tilinpäätökseen perustuvalla vuotuisella tasoitusmäärällä sekä ehdotetulla verohyvitystä korvaavalla verotasoituksella. Lisäksi mahdollisuus harkinnanvaraisen ylimääräisen määrärahan sekä lisäavustuksen myöntämiseen poikkeuksellisissa oloissa ehdotetaan säilytettäväksi.

Uuden tasoitusjärjestelmän mitoituksessa on sen varmistamiseksi, että Ahvenanmaan maakunta suoriutuisi tehtävistään, huomioitu lisäys nykytilaan verrattuna maakunnan perusrahoituksen korottamiseksi. Tämä lisäys muodostuisi, kuten esityksen vaikutus-

ten arviointia koskevassa osiossa todetaan (s.7-9), lakiehdotuksen 47 §:n 1 momentissa ehdotetun tasoitusperusteen määrästä sekä 49 §:ssä ehdotetun verotasoitussäänte-lyn kautta tulevan järjestelmänvaihdoksen tuotosta.

Lakiehdotuksen 49 §:n mukaan säädettäväksi ehdotettu verotasoitus on tarkoitettu korvaamaan nykyistä verohyvitystä. Verotasoituksella olisi selkeämpi kytkentä ns. tasoituspohjaan, josta ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 46 §:n 1 momentissa. Eräät nykyiseen tasoituspohjaan kuuluvat verolajit ehdotetaan poistettaviksi tasoituspohjasta ja sisällyttäviksi verotasoitukseen. Verohyvitys sisällytettiin nykyiseen itsehallintolakiin, jotta se kannustaisi ahvenanmaalaisia viranomaisia harjoittamaan sellaista elinkeinopolitiikkaa, joka mahdollistaa verotulojen kasvun. Verohyvitys korvaisi hallituksen esityksen mukaan tietyllä tavalla ahvenanmaalaisten toivetta omasta verolainsäädännöstä ja -hallinnosta (HE 73/1990 vp., s. 58). Sama peruste pätee nyt ehdotettavaan verotasoitukseen. Esityksen yleisperusteluista (s. 7) käy lisäksi ilmi, että verotasoituksen tarkoituksena on toimia nykyistä verohyvitystä tehokkaampana kannustimena maakunnan veromaksukyvyn lisäämiseksi. Maakunta saisi yhtäältä kokonaisuudessaan verotasoituksessa tarkoitettujen verojen verotulot suhteessa verohyvityksen kautta tulevaan tietyn laskennallisen rajan yli menevään osuuteen veroista. Lakiehdotuksen 46 §:n 1 momentissa ehdotettu tasoitus olisi tasoituspohjan kaventuessa, toisaalta nykyistä vuotuista tasoitusmäärää pienempi.

Ehdotetun verotasoitussäänte-lyn rakenteesta johtuvista syistä maakunta- ja sote-uudistuksessa ehdotetun tuloverolain 125 a §:n Ahvenanmaan maakuntavähennyksellä (HE 15/2017 vp ja 71/2017 vp) ei olisi verohyvityksen poistuman kaltaisia vaikutuksia verotasoituksen määrään (vrt. PeVL 26/2017 vp, kohta 5.2 s. 73-75). Siten maakunta- ja sote-uudistuksen rahoituslain vaikutus itsehallintolaissa säädettyyn ja perustuslain säätämisjärjestyksen lukon takana olevaan tasoitusjärjestelmään olisi tältä osin sekä oikeudelliselta että taloudelliselta kannalta neutraali. Ehdotetun verotasoitussäänte-lyn arvioidaan myös suuremmassa määrin kuin nykyistä verohyvityssäännöstä pysyvän neutraalina tulevien valtionhallinnon uudistusten rahoitusratkaisuihin nähden.

Esityksessä on muutosehdotusten muodossa myös huomioitu kytkentä Ahvenanmaan väestönosuuden ja tasoitusperusteen välillä (lakiehdotuksen 46 §:n 2 mom.) sekä tarve täydentää tasoitusperusteen muuttamista koskevia perusteita (lakiehdotuksen 47 §:n 2-4 mom.) ja joustavoittaa tasoitusperusteen muuttamisesta säädetty menettely (48 §:n 2 ja 3 mom.). Verotasoitusmäärästä ehdotetaan maksettavaksi kuukausittain ennakkoa (49 §:n 2 mom.). Lisäksi siirtymäsäännöksessä ehdotetaan selkeyden vuoksi säädettäväksi siirtymäajan järjestelyistä.

Lakiehdotuksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Lakiehdotuksen säätämisjärjestyksestä oikeusministeriö viittaa esityksessä esitettyyn. Tähän liittyen oikeusministeriö korostaa, että itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin itsehallintolain 69 §:n 1 momentissa säädetyn vaikeutetun säätämisjärjestyksensä

vuoksi. Perustuslain 120 §:n muotoilusta johtuu, että itsehallintolakia voidaan valtiosääntöoikeudellisesti luokitella Ahvenanmaan itsehallinnon varsinaiseksi takaajaksi, siitä huolimatta, että tähän sisältyy myös säännöksiä, jotka eivät sisällöltään ole rinnastettavissa perustuslain säännöksiin. Mainittakoon, että perustuslakivaliokunta on vastikään erään toisen asian yhteydessä, joka koski itsehallintolain muutosesitystä ja sitä täyttyivätkö lakiehdotuksen osalta perustuslain 73 §n 2 momentissa kiiremenettelyn soveltamiselle asetetut kriteerit, katsonut, ”että itsehallintolain muutosten säätämisjärjestystä ei myöskään ole syytä arvioida perustuslain tekstimuutoksista ja pysyväisluonteisista poikkeuslaeista olennaisesti poikkeavasti” (PeVM 6/2018 vp, s. 3). Lähtökohtana siten on, että itsehallintolain muutokset käsitellään normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Itsehallintolain säätämisjärjestyksestä johtuu, että itsehallintolain antaminen, muuttaminen tai kumoaminen taikka siitä poikkeaminen edellyttää eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävää päätöstä. Suomi on 1920-luvulla Ahvenanmaan itsehallinnon syntyessä kansainvälisesti sitoutunut takaamaan maakunnalle sen itsehallinnon, ruotsin kielen ja paikalliset tavat samalla kuin Suomella säilyi täysivaltaisuus Ahvenanmaan-saariin.

Itsehallintolain 69 §:ssä säädetty eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävä päätös ja tällaisen syntyprosessi on lain esitöissä niukasti perusteltu. Pykälän muotoilusta ei suoraan johdu, että maakuntapäivien suostumus on oltava annettuna, kun hallituksen esitys itsehallintolain muuttamisesta annetaan eduskunnalle. Valtioneuvostotason pääsäännöksi on kuitenkin muodostunut, että itsehallintolakiesitykseen sisältyvälle lakiehdotukselle on edellytetty myös Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta tätä puoltavaa lausuntoa. Poikkeuksiakin löytyy; esim. valtiovarainministeriön mukaan, kun nykyistä itsehallintolakia säädettiin, valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen kesken oli erimielisyys tasoitusperusteen suuruudesta. Hallituksen esitys annettiin ja laki säädettiin tältä osin hallituksen kannan mukaisesti.

Edellytys eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävän päätöksen syntymiseen on yleensä ollut, että valtioneuvostolla ja maakunnan hallituksella ensinnäkin on molemminpuolinen sitoutuneisuus itsehallintolain muutoshankkeeseen. Toiseksi, lainvalmistelun eri vaiheissa on osapuolten kesken oltava riittävä yhteistoiminta yhteisymmärryksen löytämiseksi. Kolmanneksi, molemmilla osapuolilla on oltava riittävä valmius tehdä kompromisseja esityksen sisällöstä.

Kun hallituksen esitys on annettu eduskunnalle, tasavallan presidentillä on toimivalta perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaisesti päättää lähettää esitys maakuntapäivien käsiteltäväksi. Jos on todennäköistä, että eduskuntakäsittely voi herättää uusia tulokulmia esitykseen, on pykälän sananmuodon perusteella mahdollista odottaa esim. eduskuntakäsittelyn lopputulosta ennen kuin maakuntapäivien suostumuksen pyyntöasiaa esitellään tasavallan presidentille. Presidentti ei voi itsehallintolain muutoslakia vahvistaa ilman maakuntapäiviltä saatua hyväksyntää siihen. Tilanteissa jolloin maakunnan hallitus on puoltanut esitysluonnosta oikeusministeriölle tai annettua esitystä pe-

rustuslakivaliokunnan asian käsittelyssä, maakuntapäiviltä on myös aina saatu suostumus lainmuutokseen. Jos itsehallintolakiesitys on jätetty lepäämään seuraavien eduskuntavaalien yli, perustuslakivaliokunnan näyttää asian vaalien jälkeen tapahtuvan valiokuntakäsittelyn yhteydessä edellyttäneen tietoja maakuntapäivien suostumuksesta esitykseen.