Markku Suksi, Karjalankatu 18

20740 Turku

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

00102 Eduskunta

Viite: sähköpostiviestinne 6.2.2019

Turussa 8. helmikuuta 2019

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä 320/2018 vp eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Koska minulla on kunnia saada antaa asiantuntijalausunto yllä mainitusta esityksestä, jota perustuslakivaliokunta käsittelee mietinnön antavana erikoisvaliokuntana, totean seuraavaa:

1. Vaikka Ahvenanmaan itsehallintolain uudistamista on pohdittu jo pitkään, nyt käsiteltävänä oleva esitys liittyy suoranaisesti hallituksen ajamaan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen. Yksinomaan valtakuntaa koskevan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen yksi keskeisistä osista on kunnallisveron alentaminen ja valtion tuloveron vastaava korottaminen. Tuloveron korotusta tarvitaan siksi, että valtio pystyisi rahoittamaan valtakunnassa maakunnille siirtyvistä sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävistä aiheutuvat menot. Valtion tuloveron korottamisen vaikutus johtaisi siihen, että Ahvenanmaan verovelvollisiin kohdistuisi aivan liian suuri verotaakka, ellei säädettäisi niin sanotusta Ahvenanmaa-vähennyksestä, mutta tällaisen Ahvenanmaa-vähennyksen seurauksena

Ahvenanmaalla perinteisesti peritty valtakuntaan verrattuna korkeampi veron osuus, jonka seurauksena verohyvitystä säännönmukaisesti maksetaan itsehallintolain 49 §:n mukaan, poistuisi kokonaan, jolloin itsehallintolain verohyvitystä koskeva säännös ei enää ikinä johtaisi Ahvenanmaan maakunnalle maksettavaan verohyvitykseen. Perustuslakivaliokunta edellytti lausunnossaan PeVL 26/2017 vp verohyvitystä koskevan pysyvän säännöksen sisällyttämistä maakunnan ja valtakunnan välisiä taloudellisia suhteita koskevaan uuteen järjestykseen.

2. Valtakunnan sote-uudistuksesta johtuva valtakunnan tuloverotuottojen kasvu johtaisi myös siihen, että valtion tilinpäätöksessä tasoitusmäärään vaikuttaviin tuloihin laskettavien tulojen osuus nousisi huomattavasti, mikä tarkoittaisi sitä, että itsehallintolain 46 §:n mukaan laskettu Ahvenanmaalle maksettava tasoitusmäärä nousisi pilviin, mikä johtaisi arviolta 60 miljoonaa euroa normaalia suurempaan tasoitusmäärään. Hallituksen nyt esittämä järjestely, eli uusi tasoitusjärjestelmä, jossa huomioidaan väestömäärän vaihtelut ja johon yhdistyy uudenlainen verotasoitus, lisäisi hallituksen arvion mukaan valtion talousarvion yhteenlaskettuja menoja noin 17 miljoonalla eurolla, kun taas maakunnan hallitus arvioi vaikutuksen olevan noin 10 miljoonaa euroa. Riippumatta siitä, kumpi summista on lähempänä totuutta, on selvää, että valtiontalouden kannalta se, että asialle ei tehtäisi mitään ei ole vaihtoehto.

3. Hallituksen esittämien laskemien (s. 7) mukaan maakunnan menot jo nykyisessä järjestelmässä ovat suurelta osin (73 prosenttisesti) riippuvaisia valtion talousarvion ja maakunnan talousarvion välisestä talousjärjestelmästä. Tämä riippuvuus kasvaa hieman (74,5 prosenttiin), jos ehdotus hyväksytään. Hallituksen esityksessään ehdottama järjestelmä on mielestäni pohjimmiltaan hyvä, hyväksyttävissä oleva ja sen mukainen, mitä perustuslakivaliokunta on edellyttänyt verohyvityksen suhteen, mutta haluan mielelläni esittää tiettyjä kommentteja ehdotuksesta. Samalla haluan kuitenkin painottaa, että en tämän lausunnon laatimiseen käytettävissäni olleen ajan puitteissa ole voinut tehdä laskelmia esim. esityksessä olevien kaavojen perusteella. Alla olevat kohdat etenevät suurin piirtein siinä järjestyksessä, jossa säännökset tulevat esityksen lakitekstiä koskevassa ehdotuksessa.

4. Joitain itsehallintolain määräyksiä ehdotetaan poistettaviksi itsehallintolain 44 §:n 2 ja 3 momentista. Itsehallintolain 44 §:n 2 momentissa asetetaan tavoite, jonka mukaan maakuntapäivien tulee talousarviota vahvistaessaan pyrkiä siihen, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään samalla tasolla kuin valtakunnan väestön. Säännös otettiin itsehallintolakiin, kun aiempina vuosikymmeninä oli ehkä saatettu ajatella, että maakunnan sosiaalietuudet saattaisivat jäädä jälkeen valtakunnan sosiaalietuuksista. Näin ei ole käynyt, vaan sen sijaan yleisen käsityksen mukaan maakunnan sosiaalietuudet ovat koko ajan olleet melko korkeatasoisia. Tiedossani ei kuitenkaan ole mitään tutkimusta niiden suhteellisesta tasosta, joten tämä johtopäätös perustuu pikemminkin omiin havaintoihini kuin vahvistettuihin tietoihin. Lainkohdalla asetetaan kuitenkin maakuntapäiville velvollisuus tehdä jotakin, mikä näyttäisi edellyttävän sekä maakunnan että valtakunnan sosiaalietuuksien seuraamista ja keskinäisen suhteen arvioimista. Mitään sellaista menettelyä ei kuitenkaan koskaan liene ollut olemassa, jolla maakuntapäivät olisi yrittänyt varmistua siitä, että maakunnan sosiaalietuudet ovat vähintään valtakunnan sosiaalietuuksien tasolla. Sellaisia yksittäisiä maakuntapäiväaloitteita on kyllä tehty, joissa joku maakuntapäiväedustaja maakunnan talousarvion käsittelyn yhteydessä on esittänyt mielipiteitä, jotka liittyvät sosiaalietuuksia koskevaan yhdenvertaisuuteen, mutta mitään aktiivista seurantamekanismia ei liene olemassa. Vaikka lainkohta onkin peräisin 1990-luvun alusta, eli ajalta ennen perusoikeusuudistusta, siinä voidaan silti nähdä yhteys sosiaalietuuksia koskevan säännöksen ja perustuslain 19 §:n välillä, joista jälkimmäisessä säädetään oikeudesta sosiaaliturvaan ja jolla on yhdenvertaisuusulottuvuus. Toisaalta itsehallintolain 44 §:n 2 momentin kumoamista voidaan pitää potentiaalisena heikennyksenä Ahvenanmaalla asuvien

yksilöiden asemaan, mutta toisaalta voidaan ajatella, että lainkohdan kumoamisella ei ole mitään merkitystä, koska perustuslain 19 § on joka tapauksessa vuodesta 1995 saakka koskenut myös Ahvenanmaata, toisaalta 1 momentissa tarkoitettuna subjektiivisena oikeutena välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon, toisaalta Ahvenanmaan lainsäätäjää velvoittavien muiden momenttien muodossa, mukaan luettuna kysymys oikeudesta asuntoon. Jälkimmäisestä syystä ja syistä, jotka liittyvät siihen, että käytännössä ei ole luotu mitään 44 §:n 2 momenttia koskevaa järjestelmällistä seurantamekanismia, katson että kyseinen säännös voidaan poistaa itsehallintolaista.

5. Itsehallintolain 44 §:n 3 momentissa on säännös, jolla viitataan maakuntapäivien oikeuteen säätää veroista ja maksujen perusteista. Säännöksellä viitataan itsehallintolain 18 §:n 5 kohtaan, jolla vakiinnutetaan maakuntapäivien lainsäädäntövalta ja ilmaistaan suurin piirtein sama asia. Näin ollen voimassa oleva 44 §:n 3 momentti on tarpeetonta toistoa ja se voidaan poistaa.

6. Lain 45 §:än ehdotettava terminologinen muutos, eli se, että säännöksellä viitataan tasoitusmäärästä ja verotasoituksesta muodostettavan summan siirtoon selventänee sitä, että tämä valtion talousarvion ja Ahvenanmaan maakunnan välinen taloudellinen transaktio ei ole valtionavustus, vaan aivan toisenlainen siirto. Toivottavasti tämä terminologinen tarkennus myös heijastuu hallituksen eduskunnalle antamassa talousarvioehdotuksessaan käyttämään terminologiaan.

7. Tasoitusta koskevan ehdotuksen 46 §:n 1 momentti sisältää useampia poikkeuksia kuin voimassa olevan 46 §:n uusia valtion lainoja koskeva poikkeus ja kuin ehdotetun 46 §:n sanamuoto. Huomionarvoista on se, että pykälässä luetellut poikkeukset eivät häviä siitä taloudellisesta yhtälöstä, johon maakunnan ja valtion taloudellinen suhde perustuu, vaan useimmat niistä toistuvat ehdotuksen verotasoitusta koskevassa 49 §:ssä. Lain 49 §:än ei siirretä yleisradioveroa, jota ei peritä Ahvenanmaalla, jossa maakunnan lainsäädännön nojalla peritään erillistä maksua (valtakunnan yleisradioverosta annetun lain 1 §:n 2 momentissa todetaan, että lakia ei sovelleta luonnolliseen henkilöön tai yhteisöön, jonka kotikunta on Ahvenanmaan maakunnassa). Tämän ehdotuksen voidaan todeta pienentävän verotasoituksen tai tasoituspohjan ”kiinteää” osaa merkittävästi, esityksen mukaan 37 822 miljoonalla eurolla vuonna 2017 (s. 13), mutta esityksestä ei käy ilmi, miten korkea rahoituspohja olisi ilman ehdotettuja muutoksia, joten tässä ei ole mahdollista ottaa kantaa erotuksen suuruuteen.

8. Uutta tasoitusmäärän laskemisessa olisi se, että sen laskeminen kytkettäisiin Ahvenanmaan väestömäärässä tapahtuneisiin muutoksiin suhteessa koko Suomen väestömäärään. Ehdotus on tältä osin kohtuullinen ja järkevä, koska väestönkasvu aiheuttaa julkisiin palveluihin kohdistuvia kustannuspaineita, kun taas väestön pieneneminen puolestaan vähentää julkisten palveluiden tarvetta. Koska esim. koulutuspaikkojen järjestäminen kouluihin ei aiheuta suoraan vastaavia menolisäyksiä, hallitus katsoo esityksessään, että vain puolet muutoksesta tulee ottaa huomioon. Voi olla, että tämä pitää paikkansa, mutta etukäteen on vaikea arvioida, ovatko puolittamisen vaikutukset kohtuullisia. Kun Ahvenanmaan väestö kasvaa suhteessa koko valtion väestöön, kuten tällä hetkellä, ahvenanmaalaiset haluaisivat ehkä saada koko suhteellista väestönkasvua vastaavan summan (samalla kun valtio ymmärrettävistä syistä haluaa hillitä kustannusten kasvua). Jos Ahvenanmaan väestön osuus taas suhteellisesti pienentyisi, tilanne olisi ehkä päinvastainen, eli maakunta haluaisi olla alentamatta tasoitusmäärää, kun taas valtio toivoisi, että määrää alennettaisiin täysimääräisesti. Voi siis olla, että se, että väestönmäärän suhteellisesta muutoksesta otetaan huomioon puolet, on sopiva ratkaisu, jonka voidaan pitkällä aikavälillä katsoa suojelevan tämän taloudellisen yhtälön molempia osapuolia demografisten suhdanteiden heilahduksista riippuen.

9. Lain 47 §:n 1 momentissa tasoitusperusteeksi ehdotetaan edelleen 0,45 prosenttia. Sen sijaan nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen 47 §:n 2 momentti sisältää lisäyksen voimassa olevaan

säännökseen. Kuten PeVL 26/2017 vp:stä käy ilmi, maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa esityksessä ehdotettiin muutettavaksi Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n mukaista tasoitusperustetta (lakiehdotus 34). Ahvenanmaata koskevassa esityksessä kuitenkin ehdotettiin lakiehdotuksesta luopumista ja erillisen esityksen antamista asiasta. Kun kysymystä käsiteltiin ensimmäisen kerran, kävi ilmi, että valtion tilinpäätöksen perusteisiin ei tehtäisi mitään sellaisia muutoksia, joilla on merkittävää vaikutusta tasoitusmäärän suuruuteen. Sen takia tasoitusperustetta ei voitu muuttaa voimassa olevan 47 §:n 2 momentin nojalla. Nyt hallitus ehdottaa lainkohtaa muutettavaksi siten, että säännökseen sisältyy nimenomainen määritelmä siitä, mitä ”valtion tilinpäätöksen perusteiden muutoksella” tarkoitetaan. Ehdotettuun selvitykseen kuuluvat muutokset valtion meno- ja kulurakenteessa, verotusta tai yhtiöittämistä koskevia rakenteelliset muutokset, muutokset nettobudjetoinnissa sekä muut niihin verrattavat muutokset. Jos tällaisia muutoksia tapahtuu, tasoitusperustetta on muutettava, eli siihen on siis olemassa velvoite. Lainkohtaan ehdotettavat muutosperusteet vaikuttavat hyvin sallivilta, joten nykyisen muotoilun rajaava vaikutus sivuutettaisiin ja sen tilalle tulisi velvollisuus muuttaa tasoitusmäärää melkein joka kerta, kun sellaiselle syntyy tarvetta. Jos meneillään oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus tehtäisiin sellaisena ajankohtana, jolloin ehdotettu säännös on voimassa, tasoitusperusteen muuttaminen tulisi ajankohtaiseksi, ja sellaiset muutokset voivat myös tulla kysymykseen monissa muissa ajateltavissa olevissa tilanteissa, joko tasoitusperusteen korotuksena tai laskemisena. Lain 47 §:n 2 momentin ehdotettu sanamuoto tuo melko paljon joustavuutta sen tulkintaan, mikä on valtion tilinpäätöksen peruste ehdotettavan 48 §:n 2 ja 3 momentin mukaisessa arviointijärjestelmässä, johon molemmat osapuolet osallistuvat. Tällainen tasoitusperusteen muutos toteutetaan valtakunnan lailla, eli lailla, joka on hyväksytty tavallisen lain säätämisjärjestyksessä perustuslain 72 §:n nojalla, kuitenkin siten, että muutos tarvitsee maakuntapäivien suostumuksen, mikä tarkoittaa sitä, että menettelytapa edelleen suojelee maakuntaa ei-toivotuilta tasoitusmäärän muutoksilta, vaikka aineellinen suoja nyt heikkeneekin, ja siitä tulee melko salliva.

10. Tasoitusperusteen muutoksen ehdotetaan tapahtuvan tavallisella lailla, kuten on asian laita myös voimassa olevan itsehallintolain mukaan, ja hallitus kommentoi tätä esityksessään (s. 22) sanomalla, että ”koska lakiehdotus on hyväksyttävä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, minkä lisäksi lain voimaantulo edellyttää maakuntapäivien suostumusta, ehdotetun mukainen 47 §:n 1 momentti ei ole itsehallintolain säätämisjärjestyksen kannalta ongelmallinen”. Jonkin verran epäselvää on kuitenkin, miten muutos oikeastaan tulisi tehdä näkyväksi, muuttamalla itsehallintolain 47 §:n 1 momentin numerotieto vai jättämällä se muuttamatta itsehallintolain tekstissä, mutta soveltamalla uutta numerotietoa myöhemmässä laissa. Voimassa olevan itsehallintolain esitöissä, HE 73/1990 vp ja PeVM 15/1990 vp, ei mainita, millä tavoin sellainen uusi tasoitusperuste tehtäisiin näkyväksi itsehallintolaissa, vai otettaisiinko se vain tavalliseen lakiin, jolloin itsehallintolain säännös sivuutettaisiin säännöstä muodollisesti muuttamatta siten, että luku muutettaisiin esim. 0,45:stä 0,43:en. (Samoin menetellään myös siirrettäessä lainsäädäntövaltaa eduskunnalta maakunnalle itsehallintolain 29 §:n nojalla tavallista lakia käyttämällä.) Koska tasoitusperusteen muutosten todennäköisyys kasvaa joustavamman sääntelyn seurauksena, perustuslakivaliokunta voisi ilmaista, miten tasoitusperusteen muutos aiotaan toteuttaa lakiteknisesti. Muutettaisiinko itsehallintolain 47 §:n 1 momentin luku 0,45 esim. luvuksi 0,43 eduskunnan hyväksymällä lailla ja maakuntapäivien suostumuksella, vai jätettäisiinkö lainkohdan luku ennalleen tavallisella lailla säädetyn tasoitusperusteen ollessa se, mitä Ahvenanmaan valtuuskunta soveltaa?

11. Valtion tilinpäätökseen sisältyvien tasoitusperusteen muuttamisperusteiden muuttuessa muuttuu myös 47 §:n 3 momentin mukainen tasoitusmäärän korotus tiettyjen objektiivisten tapahtumien seurauksena. Nykyinen luettelo sisältyy hieman muunneltuna 2 - 4 kohtiin, kun taas 1 kohta on uusi ja ottaa huomioon mahdollisuuden valtakunnan lailla siirtää lainsäädäntövaltaa maakunnalle itsehallintolain 29 §:n 1 momentin mukaisesti siitä

luettelosta, joka mahdollistaa toimivallansiirron tavallisella lailla. Uuden 1 kohdan lisääminen lainkohtaan on perusteltua ja looginen seuraus mahdollisesta lainsäädäntövallan siirtämisestä tavallisella lailla. Jos lainsäädäntövallan siirto 29 §:n 1 momentin nojalla tapahtuisi, eduskunta voisi samalla säätää tasoitusperusteen korotuksesta, jälleen maakuntapäivien suostumuksella.

12. Kuten hallitus toteaa esityksessään (s. 15–16), nykyisellä 47 §:n 3 momentin 2 kohtaan sisältyvällä säännöksellä ja ehdotetulla 47 §:n 3 momentin 3 kohtaan sisältyvällä säännöksellä on kytkentä Ahvenanmaan sopimukseen ja niihin kansainvälisoikeudellisiin perusvelvoitteisiin, joihin Suomi on sitoutunut, nimittäin väestön kielen, kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyttäminen (Ahvenanmaan sopimus 1 kohta). Itsehallintolakiin sisältyvä muotoilu koskien tasoitusperusteen korottamista itsehallinnon tarkoitusten toteuttamisesta aiheutuvista olennaisista lisäkustannuksista perustuu näin ollen kansainvälisoikeuteen, mikä tarkoittaa sitä, että valtion ja maakunnan välisellä taloudellisella suhteella on kansainvälisoikeudelliset kehykset. Mielestäni tämän voidaan katsoa johtavan siihen, että maakunnan varsinaisen talouden tulee perustua normaaliin toimintaan itsehallinnon puitteissa siten, että vältyttäisiin sellaisilta poikkeusjärjestelyiltä, jotka voivat johtaa 47 §:n olennaisuusvaatimukseen. Siksi ehdotetut muutokset ovat itsehallintolain 7 luvussa koskien Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoitoa.

13. Ehdotuksen 48 §:n 2 ja 3 momentissa luonnostellaan menettelyä jaksottaiselle arvioinnille siitä, onko tarpeen muuttaa tasoitusperustetta ehdotetun 47 §:n 2 - 4 momentin nojalla. Tällainen arviointi tehdään vähintään joka kolmas vuosi ja se johtaa muutostarvetta koskevan ehdotuksen antamiseen Ahvenanmaan valtuuskunnalle, joka on valtion ja maakunnan välisen taloudellisen suhteen keskeinen asiantuntijatoimielin ja jonka asemaa tarkennetaan myös muissa esityksen säännösehdotuksissa. Käsite ”ehdotus” antaa viitteitä siitä, että osapuolten (eli valtiovarainministeriön ja maakunnan hallituksen) arvio säännöllisesti johtaa muutosehdotukseen, mutta sen ”ehdotuksen”, johon osapuolet päätyvät, tulee mielestäni myös voida muodostua siitä käsityksestä, että mitään tarvetta muuttamiselle ei ole. Perustuslakivaliokunta voisi pohtia lakiehdotukseen sellaista terminologista muutosta (esimerkiksi ”yhteinen käsitys muutostarpeesta”, joka ei ehkä ole riittävä pohja Ahvenanmaan valtuuskunnan kaltaiselle toimielimelle), joka ei enemmän tai vähemmän automaattisesti johda ajatukseen siitä, että arvioinnin lopputulema on ehdotus tasoitusperusteen muuttamiseksi.

14. Ehdotuksen 48 §:n 3 momentti koskee valtiovarainministeriön ja maakunnan hallituksen Ahvenanmaan valtuuskunnalle annettua tasoitusperusteen muuttamista koskevan ehdotuksen (tai käsityksen) käsittelyä. Valtuuskunta ilmeisesti laatii varsinaisen ehdotuksen tasoitusperusteen muuttamiseksi, ja juuri valtuuskunnan ehdotus on käsiteltävänä muutostarpeen jatketussa käsittelyssä. Kysymys kuuluu, voiko Ahvenanmaan valtuuskunta todeta, että tarvetta muuttamiselle ei ole, ja näin ollen jättää antamatta ehdotusta valtioneuvostolle. Ehdotuksesta ei nimittäin käy ilmi, voiko Ahvenanmaan valtuuskunnassa tapahtua harkintaa arviointimenettelyn aikana. Ehdotuksen 48 §:n 2 ja 3 momentin rakenne luo automaattisen menettelyn, joka vähintään joka kolmas vuosi, ellei useammin, johtaa siihen, että Ahvenanmaan valtuuskunnan tulee antaa muutosehdotus, johon valtioneuvosto jossain määrin on sitoutunut, ja joka aina annetaan eduskunnalle harkittavaksi hallituksen esityksenä tavallisen lainsäädäntömenettelyn kautta. Lainsäätäjän näkökulmasta voi ehkä pohtia, onko tämä tarkoituksenmukaista. Tämä vaikuttaa myös pakolliselta menettelyltä, joka mahdollisesti

voi aiheuttaa vastakkainasettelua molempien osapuolten välillä (tai nostaa olemassa olevia vastakkainasetteluja julkisuuteen). Tarkoituksenmukaisuudesta riippumatta ilmaus ”vähintään joka kolmantena vuotena” voi olla perusteltu siitä näkökulmasta, että tasoitusperusteen korottaminen ja alentaminen tulee tehdä ajankohtina, jolloin toimenpiteisiin ryhdytään 47 §:n 2 - 4 momentin nojalla, mikä tarkoittaa sitä, että muutostarve voi ajoittua eri ajankohdille kolmevuotisen jakson aikana. Toisaalta on olemassa tilanne, jolloin arviointimenettelyä ei todennäköisesti tarvitse aktivoida, nimittäin lainsäädäntövaltaa siirtäessä itsehallintolain 29 §:n 1 momentin nojalla, jolloin ehdotuksen 47 §:n 3 momentin 1 kohdan tulee voida johtaa tasoitusperusteen korotukseen välittömästi eduskunnan käsiteltäessä toimivallan siirtoa.

15. Ehdotus johtaa myös epäselvyyteen valtioneuvoston roolin osalta, sillä ei ole selvää onko valtioneuvoston tarkoitus toimia postikonttorina kuten kirkkolain säätämisessä tai muuttamisessa perustuslain 76 §:n mukaisesti, vai onko valtioneuvostolla mahdollisuutta jättää esitys, joka osittain poikkeaa Ahvenanmaan valtuuskunnan ehdotuksesta. Koska Ahvenanmaan valtuuskunta voidaan tässä yhteydessä nähdä ”osapuolten edustajista muodostettuna puolueettomana asiantuntijatoimielimenä”, jonka voidaan odottaa pääsevän hyväksyttäviin ratkaisuihin, voisi ehkä ensiksi mainittu vaihtoehto olla helpommin ulottuvilla. On tärkeää, että perustuslakivaliokunta mietinnössään muotoilee merkityksen ilmaisulle ”valtuuskunnan ehdotukseen pohjautuva” ja antaa ohjausta valtioneuvostolle siihen, miten Ahvenanmaan valtuuskunnan ehdotus tulee käsitellä.

16. Koska ehdotuksen 48 § luo järjestelmän, jossa valtioneuvoston valtiosääntöoikeudellisena elimenä enemmän ja vähemmän pakottavalla tavalla odotetaan osallistuvan esitykseen (josta tekstissä muuten käytetään nimitystä ”lakiehdotus” ja se pitäisi ehkä muuttaa ”esitykseksi” ollakseen linjassa perustuslain systematiikan ja käsitteiden käytön kanssa), ja jossa eduskunnalle annetaan lainsäädäntötoimeksianto, voidaan todeta, että tämä olisi ongelmallista, jos kyseessä ei olisi Ahvenanmaan itsehallintolaki, joka hyväksytään perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslain säätämisjärjestyksessä ja joka luo pysyviä poikkeuksia Suomen perustuslakiin.

17. Esityksen 49 § sisältää nykyisen verohyvitysjärjestelmän korvaavan ehdotuksen, jonka perustuslakivaliokunta PeVM 26/2017 vp:n pohjalta voinee hyväksyä kompensoivana toimenpiteenä. On huomattava, että 46 §:n 1 momenttiin sisältyvät poikkeukset tasoituspohjaan ilmestyvät jälleen 49 §:n 1 momentissa verolajeina, jotka vaikuttavat verotasoituksen suuruuteen, yleisradioveroa lukuun ottamatta. Nämä verolajit sisältyvät nykyään lainsäädäntöön. Voidaan ehkä pohtia, miten uusi verolaji sijoitettaisiin tässä yhteydessä, esimerkiksi vero tekoälyä ja robotteja ohjaavista algoritmeista, mutta tässä vaiheessa voi olla turhaa yrittää käsitellä tällaista mahdollisuutta, etenkin kun voisi myös pohtia kuuluisiko sellaisen veron lainsäädäntövalta valtakunnalle vai maakunnalle. Ehdotuksen 1 momenttiin sisältyy myös säännös, jonka mukaan Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärät palautetaan vuosittain maakunnan talousarvioon, jolloin kodifioidaan nykyinen käytäntö, joka oikeastaan olisi vaatinut laillisen perustan jo aiemmin. Säännökset esityksen 50 §:ssä koskien ylimääräistä määrärahaa ja 51 §:ssä koskien lisäavustusta poikkeuksellisissa olosuhteissa säilyttävät maakunnan voimassa olevat mahdollisuudet taloudellisiin avustuksiin, mutta eritellyssä muodossa. Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtäviä ehdotetaan

tarkennettaviksi 56 §:ssä tavalla, joka vaikuttaisi olevan yhtenäinen niiden muiden muutosten kanssa, joita itsehallintolakiin ehdotetaan.

18. Voimaantulosäännökset sisältävät lukuisia määräyksiä siitä, miten maakunnan ja valtakunnan välinen taloudellinen suhde järjestetään ehdotetun järjestelyn voimaantulon puitteissa. Käytettävissäni olevan ajan puitteissa minulla ei ole mahdollisuutta tarkastella voimaantulosäännösten eri osia tarkemmin, mutta ne vaikuttavat huomioivan kaiken tarpeellisen ja olevan synkronoituja sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen suunnitellun voimaantulon kanssa.

19. Hallituksen esitykseen sisältyy tarkastelu ehdotettujen muutosten hyväksymisen säätämisjärjestyksestä (s. 21–22). Perustuslakivaliokunnan mietinnöstä PeVM 6/2018 vp käy selvästi ilmi, että mahdollisuuksia kiireelliselle perustuslainsäätämisjärjestykselle ei ole, sillä perusteita rajattuihin poikkeuksiin perustuslaista ei ole, joten sovellettavan menettelyn tulee perustua perustuslain 73 §:n 1 momenttiin. Suhtaudun kuitenkin kriittisesti siihen itsehallintolain muuttamiseen liittyvään hyvin kapeaan tulkintaan kiiremenettelyn soveltamisesta, jota PeVM 6/2018 vp:n mukaan sovellettaisiin myös itsehallintolain säännöksen pieneen tekniseen tarkennukseen (valtakunnan hallintoviranomaisen nimi), siltä osin ei kuitenkaan tule odottaa muutosta tässä yhteydessä, joka mielestäni edellyttää tavallista perustuslain säätämisjärjestystä, sillä ehdotettu muutos vaikuttaa valtiollisiin elimiin, joista säädetään perustuslaissa, ja valtakunnan oikeusjärjestykseen vaikuttaviin olosuhteisiin. Tämä tarkoittaa sitä, että käsiteltävänä olevista muutoksista tulee päättää perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisella äänten enemmistöllä nykyisillä valtiopäivillä, minkä jälkeen päätös jää lepäämään lähestyvien eduskuntavaalien yli ja otetaan lopulliseen käsittelyyn ensimmäisille vaalien jälkeisille valtiopäiville, jolloin muutokset tulee hyväksyä muuttamattomassa muodossa päätöksellä, jota on kannattanut määräenemmistönä kaksi kolmasosaa paikalla olevista kansanedustajista.

20. Lisäksi Ahvenanmaan maakuntapäivien tulee tehdä yhtäpitävä päätös muutosehdotuksesta kahden kolmasosan määräenemmistöllä. Kysymys tarkasta ajankohdasta, jolloin maakuntapäivien tulee antaa suostumuksensa tavallista perustuslain säätämisjärjestystä noudatettaessa, on mahdollisesti tulkintakysymys, eli jo toisessa käsittelyssä ennen eduskuntavaaleja vai vaalien jälkeen ennen lepäämään jätetyn perustuslain muutosehdotuksen käsittelyä. Jotta lain johtolause, jonka kautta muutokset hyväksytään, viittaisi siihen, että laki on säädetty eduskunnan päätöksen mukaisesti siten kuin eduskuntajärjestyksen 73 §:ssä säädetään, ja Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella, riittänee, että päätös suostumuksesta saadaan ennen lepäämään jätetyn perustuslain muutosehdotuksen käsittelyä. Sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen muodostaman kokonaisuuden hyväksymistä ajatellen, voi suostumuspäätöksen odottaminen vasta lepäämään jätetyn perustuslain muutosehdotuksen käsittelyyn toisaalta merkitä tiettyä epävarmuutta. Voisi olla parempi yrittää saada päätös suostumuksesta koko lakipaketin hyväksymisen yhteydessä (tai saada tieto siitä, että suostumusta ei anneta), kuin odottaa syksyyn 2019 ja mahdollisesti siinä vaiheessa saada kielteinen päätös maakuntapäivien suostumuksesta, vaikka uudistuspaketti muutoin mahdollisesti olisi hyväksytty eduskunnassa.

21. Yleisenä johtopäätöksenä valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksesta johtuvasta tarpeesta tehdä muutoksia itsehallintolakiin katson,

että hallituksen esitys täyttää ne perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 26/2017 vp asettamat edellytykset liittyen Ahvenanmaan vähennyksestä aiheutuneen verohyvityksen poistumisen kompensoimiseen, ja että esitys tältä osin poistaisi ne komplikaatiot, jotka ovat olleet sosiaali- ja terveydenhuoltouudistuksen hyväksymisen tiellä.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi,

julkisoikeuden

professori