OIKEUSMINISTERIÖ

Demokratia- ja julkisoikeudenosasto
Lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam

LAUSUNTO 18.11.2019

PeV:n asiantuntijakuuleminen ti 19.11.2019 klo 10.45

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

LEPÄÄMÄSSÄ OLEVA EHDOTUS LAIKSI AHVENANMAAN ITSEHALLINTOLAIN MUUTTAMISESTA (LJL 2/2019 vp - HE 320/2018 vp)

Ahvenanmaan Itsehallintolain muutoslakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, 69 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta on säädetty. Maakuntapäivillä päätös on tehtävä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslain 73 §:ssä säädetään perustuslain säätämisjärjestyksestä. Eduskunta hyväksyi 20 päivänä helmikuuta perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla lakiehdotuksen jätettäväksi lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin (EV 259/2018 vp – HE 320/2018 vp). Tämän mukaisesti lepäämään jätetty lakiehdotus on valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asian päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Edellä kerrotun mukaisesti itsehallintolain muutoslain vahvistaminen ja voimaantulo edellyttävät myös Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta lakiehdotukseen. Tasavallan presidentti on 22 päivänä helmikuuta 2019 päättänyt lähettää esityksen hallituksen esityksestä laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 320/2018 vp) Ahvenanmaan maakuntapäivien käsiteltäväksi. Eduskunnan edellä kerrottu vastaus hallituksen esitykseen saapui 28 päivänä helmikuuta 2019 valtioneuvostolle.

Ahvenanmaalla järjestettiin 20 päivänä lokakuuta 2019 maakuntapäivävaalit. Maakuntapäivät on 31 päivänä lokakuuta 2019 päivätyllä pöytäkirjanotteella ilmoittanut oikeusministeriölle, että presidentin esityksen käsittelyä ei ole voitu saattaa päätökseen ennen työvuoden 2018-2019 loppua. Maakuntapäiväjärjestyksen 42 §:n mukaan esitys on sen vuoksi maakuntapäivävaalien johdosta rauennut.

Itsehallintolain 69 §:n 1 momentissa tarkoitetun menettelyn vuoksi Tasavallan presidentti on 8 päivänä marraskuuta 2019 päättänyt toimittaa maakuntapäivien käsiteltäväksi eduskunnan edellä mainitun vastauksen lepäämään jätetystä lakiehdotuksesta, jotta asia tulisi uudelleen vireille lokakuussa toimitettujen maakuntapäivävaalien jälkeen.[1]

Itsehallintolain 7. luvun taloussäännösten muutostarpeesta

Lepäämässä olevassa Ahvenanmaan itsehallintolain muutoslakiehdotuksessa (LJL 2/2019 vp-HE 320/2018 vp) on kyse lain 7 luvun säännösten Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidosta pääasiallisesta uudistamisesta. Ehdotus rakentuu Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä pääministeri Sipilän hallituskaudella sovittuun ratkaisuun Ahvenanmaan maakunnan taloudesta ehdotettavasta sääntelystä. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Ahvenanmaan maakunnan taloutta koskeva järjestelmä rakentuisi nykyiselle tasoitusjärjestelmälle, mutta se olisi tätä joustavampi. Itsehallintolaissa säädetyn Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisen lainsäädäntövallanjaon mukaan valtionverotus kuuluu Ahvenanmaalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan, eli eduskunnan toimivaltuuksiin, muun muassa kunnallisverotuksen kuuluessa maakunnan lainsäädäntövaltaan, eli Ahvenanmaan maakuntapäiville. Ahvenanmaalla kannetut valtionverot otetaan valtion tilinpäätökseen. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että Ahvenanmaan maakunnalle siirrettäisiin varoja itsehallintoon liittyvien menojen rahoittamiseksi nykyistä järjestelmää muistuttavalla tasoitusjärjestelmällä, jota kuitenkin voitaisiin muuttaa joustavammin.

Ehdotetussa talousjärjestelmässä olisi nykytilaan verrattuna seuraavat muutokset:

1. Tasoitusmäärän laskennassa huomioidaan lakiehdotuksen 46 §:n mukaan puolet Ahvenanmaan väestömäärässä tapahtuneesta muutoksesta suhteessa koko Suomen väestömäärän muutokseen. Muutos voi olla Ahvenanmaalle joko positiivinen tai negatiivinen. Muutokset tapahtuvat kohtuullisen hitaasti. Vuodesta 1991 alkaen Ahvenanmaan väestöosuus koko Suomen väestöosuudesta on kuitenkin kasvanut. Lakiehdotuksen vaikutus vuotuiseen

[1] Lähihistoriassa on ollut tilanteita, joissa Tasavallan presidentti on päättänyt lähettää itsehallintolain muutoslakiehdotuksen uudelleen maakuntapäivien käsiteltäväksi. Tasavallan presidentti päätti 5 päivänä kesäkuuta 2002 lähettää HE:n 18/2002 vp maakuntapäivien käsiteltäväksi. Tasavallan presidentti päätti 11 päivän huhtikuuta 2003 lähettää eduskunnan vastauksen (EV 246/2002 vp-HE 18/2002 vp) Ahvenanmaan maakuntapäivien käsiteltäväksi. Siinä tapauksessa eduskunnan perustuslakivaliokunta oli ehdottanut muutoksia lakiehdotukseen (PeVM 7/2002 vp-HE 18/2002 vp), jotka eivät siten olleet mukana siinä hallituksen esityksessä, jonka tasavallan presidentti oli aikaisemmassa vaiheessa päättänyt lähettää maakuntapäivien käsiteltäväksi. Eduskunta oli 7 päivänä marraskuuta.2003 käsitellyt asian lopullisesti ja hyväksynyt lepäämässä olleen lain. Maakuntapäivien puhemies oli kuitenkin tätä ennen ilmoittanut tasavallan presidentille, että esityksen käsittelyä ei maakuntapäivillä voitu saattaa päätökseen ennen lokakuussa pidettyjä maakuntapäivävaaleja. Silloisen maakuntapäiväjärjestyksen mukaisesti esitys oli sen vuoksi rauennut. Tasavallan presidentti päätti 21 päivänä marraskuuta 2003 lähettää eduskunnan kirjelmän (EK 26/2003 vp-LJL 1/2003 vp) maakuntapäivien käsiteltäväksi.

tasoitusmäärään arvioidaan olevan noin 0,5- 1 miljoona euroa. Pitkällä aikavälillä tällä säädösmuutoksella on kuitenkin merkittävä taloudellinen vaikutus.

2. Edellisen hallituksen maakunta- ja soteuudistuksen rauettua, lakiehdotuksessa [2] arvioitu Ahvenanmaan maakunnalle tuleva, vuotuisen perusrahoituksen lisäys, ei täysimääräisesti toteudu. Hallituksen esityksessä ehdotettujen lainmuutosten arvioidaan taloudellisilta vaikutuksiltaan vakiintuneita laskentamenetelmiä käyttäen nyt muuttuneen siten kuin valtiovarainministeriön lausunnosta perustuslakivaliokunnalle käy ilmi.

3. Lakiehdotuksen 49 §:n 1 momentissa ehdotettu verotasoitus korvaa nykyisen verohyvityksen. Verotasoitus tarkoittaisi sitä, että Ahvenanmaan maakunnalle palautettaisiin vuosittain Ahvenanmaalla maksuunpannut valtion ansio- ja pääomatuloverot, rajoitetusti verovelvollisen maksamat lähdeverot, yhteisöverot ja tonnistovero sekä Ahvenanmaalla maksetun arpajaisveron rahamäärät.

4. Verotasoituksesta ja arpajaisverosta maksettaisiin nykytilasta poiketen ennakkoa. Tämä tarkoittaa, että Ahvenanmaan maksuvalmius paranee, kun se saa vuositasolla noin 30 milj. euron suuruisen rahamäärän kuukausierinä ennakkoon. Nykyjärjestelmässä verohyvitys maksetaan noin 2 vuotta verovuoden päättymisen jälkeen ja arpajaisvero palautetaan noin vuosi sen maksamisen jälkeen. Nykyjärjestelmässä arpajaisveron tuoton palauttamisesta ei säädetä laissa, vaan palauttaminen perustuu eduskunnan lausumaan sen vastauksessa hallituksen esitykseen arpajaisverolaiksi (HE 15/1992 vp-EV 54/1992 vp). Valtion talousarvioon on vuodesta 1992 sisältynyt määräraha arpajaisveron palauttamiseksi Ahvenanmaalle. Esityksen mukaan Ahvenanmaalla maksettu arpajaisvero palautettaisiin verotasoituksen kautta (49 §).

5. Lakiehdotuksen 49 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos 1 momentissa tarkoitettu yhteisöveron ja pääomatuloveron yhteenlaskettu toteuma alittaa yli 10 prosentilla vastaavan summan, joka olisi kohdistettu Ahvenanmaan maakunnalle tasoituksen kautta, jos kyseiset verot olisivat sisältyneet tasoituspohjaan, kuuluu erotus maakunnalle. Ehdotettu säännös viittaa tilanteeseen, jossa yhteisöverotulojen ja pääomatuloverojen taso vaihtelee voimakkaasti, eikä voida katsoa olevan perusteltua, että maakunta kantaisi siihen liittyvän taloudellisen riskin kokonaisuudessaan yksin. Säännöksen 10 prosentin

[2] Vrt. HE 320/2018 vp, s. 7-8 ja 10-11.

laukaisumekanismin on tarkoitus toimia järjestelmässä eräänlaisena omavastuuna.

6. Lakiehdotuksen 48 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperusteen muutostarpeista järjestetään vähintään 3 vuoden välein valtiovarainministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välillä neuvottelu.

Itsehallintolain muutoslaki on tarkoitettu tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Johtopäätökset

Hallituksen esityksen antamiseen liittyi edellisellä hallituskaudella valtioneuvoston lausuma asian myös oikeudellisesta kytkennästä maakunta- ja soteuudistuksen hyväksymiseen.

Perustuslakivaliokunta piti lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä (PeVM 12/2018 vp) selvänä, että valtioneuvoston lausumassa oli kyse poliittisluontoisesta kannanilmaisusta. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston lausumasta voi kuitenkin saada sen kuvan, että Ahvenanmaan itsehallintolain muutosta tarkasteltaisiin vain tavallisen lain säätämisen tarpeeseen liittyvänä sivutuotteena (vrt. PeVL 4/2018 vp, s. 4). Tämä ei perustuslakivaliokunnan mielestä ole asianmukaista. Valiokunta on perustuslain osalta todennut, ettei muutoshankkeisiin pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana (PeVM 4/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I). Valiokunnan mielestä sanottu on merkityksellistä myös Ahvenanmaan itsehallintolain periaatteellisesti merkittävien perusratkaisujen muuttamista tarkasteltaessa. Perustuslakivaliokunta piti ehdotettua säätämisjärjestystä perusteltuna. Valiokunta ehdotti, että eduskunta hyväksyisi muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 320/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että itsehallintolain kokonaisuudistus toteutetaan. Valiokunta ehdotti sen vuoksi eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa, jossa eduskunta edellyttäisi, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimiin Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen toteuttamiseksi.

Soten raukeamisen johdosta maakunnalle HE 320/2018 vp:ssä tulevan vuotuisen perusrahoituksen lisäys ei edellä kerrotun mukaisesti täysimääräisesti toteudu. Lepäämässä oleva lakiehdotus hyväksyttiin ennen kuin sote raukesi. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on vedonnut niihin painaviin syihin, jotka käyvät ilmi lepäämässä olevan lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 3 momentista ja katsonut, että hallituksen tulisi heti maakunnan lisärahoituksen varmistamiseksi hallituksen esityksen ja itsehallintolain 47 §:n 5 kohdan mukaisesti antaa toinen hallituksen esitys laiksi tasoitusperusteen korottamisesta 0,45 prosentista.

Valtioneuvoston oikeuskansleri on lausunut valtiovarainministeriölle, että lepäämässä olevan lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen perustuva esitys laiksi tasoitusperusteen muuttamisesta voidaan soten raukeamisesta johtuvana antaa vasta, kun itsehallintolain

muutoslaki on hyväksytty ja vahvistettu sekä määrätty tulemaan voimaan. Lausunnossaan oikeuskansleri ei ole ottanut kantaa siihen, tuleeko tasoitusperustemuutoslakiesityksen mukaisen tasoitusperusteen mahdollistaa maakunnalle saman verran lisärahoitusta kuin HE 320/2018 vp:n taloudellisissa vaikutuksissa on kuvattu. Lausunnosta ei kuitenkaan käy ilmi esteitä sen kohteena olleessa esitysluonnoksessa ehdotetulle tasoitusperusteelle.

Oikeusministeriö on myös oikeuskanslerin lausunnon pohjalta arvioinut soten raukeamisesta johtuvien olosuhteiden muutosta lepäämässä olevan lakiehdotuksen hyväksymisedellytyksiin seuraavasti.

Soten raukeamisella ei ole vaikutusta lepäämässä olevaan lakiehdotukseen kuin hallituksen esityksessä maakunnalle tulevaksi arvioidun perusrahoituksen lisäyksen osalta. Esityksen valmistelun yhteydessä sovittu ja soten raukeamisen johdosta noin 7,5 miljoonalla eurolla vuoden 2021 vuositasolla pienentynyt lisärahoitus ei heikennä itsehallinnon voimassa olevia perusratkaisuja. Lakiehdotus maakunnan uudeksi talousjärjestelmäksi on nykyjärjestelmään verrattuna omiaan edellä kerrotun mukaisesti joustavoittamaan nykyistä talousjärjestelmää. Sovitun perusrahoituksen lisäyksen osittainen poistuma ei vaikuta maakunnan nykyisen perusrahoituksen tasoon, vaan tämä säilyisi ennallaan (keskiarvo vuosina 2007-2016 222,9 miljoonaa euroa sekä vuosina 2017-2019 arviolta noin 270 miljoonaa euroa, johon sisältyy myös arpajaisveron palautus) arvioidulla noin 6,5 miljoonan euron lisäyksellä vuoden 2021 tasolla.

Perustuslakivaliokunnan harkintavaltaan kuuluu arvioida, onko maakunnalle hallituksen esityksessä arvioidun lisärahoituksen osittainen poistuma sellainen, että se vaikuttaa oikeudellisiin perusteisiin hyväksyä lepäämässä oleva lakiehdotus. Tämä poistuma on ainoastaan soten raukeamisesta johtuva eikä se vaikuta ehdotetun talousjärjestelmän muihin perusratkaisuihin. On kuitenkin suhtauduttava vakavasti perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa esittämään näkemykseen pitkäjänteisestä suhtautumisesta itsehallinnon perusratkaisuihin.

Lisärahoituksesta sopiminen uudelleen maakunnan viranomaisten kanssa on myös omiaan varmistamaan maakuntapäivien suostumus lepäämässä olevaan lakiehdotukseen sekä lisäämään maakunnan luottamusta valtion pitkäjänteiseen toimintaan itsehallinnon kehittämisen hyväksi. Sen vuoksi hallituksen tarkoituksena on antaa hallituksen esitys tasoitusperusteen korottamisesta 0,47 prosenttiin, kun lepäämässä oleva lakiehdotus on hyväksytty ja vahvistettu sekä määrätty tulemaan voimaan. Tällä tasoitusperusteella korjattaisiin soten raukeamisesta johtuva maakunnan perusrahoituksen lisäyksen poistuma. Hallitusohjelman mukaisen soten vaikutukset vuotuiseen tasoitusmäärään on myös huomioitava.

Edellä kerrotuista syistä on oikeusministeriön näkemyksen mukaan perusteita hyväksyä lepäämässä oleva lakiehdotus.

Optimaalisin tilanne lain hyväksymisen kannalta on, jos maakuntapäivät on antanut suostumuksensa tasavallan presidentin lepäämässä olevaa lakiehdotusta koskevaan esitykseen ja tästä voidaan kertoa perustuslakivaliokunnan kuulemisessa. Lähihistoriassa on kuitenkin esimerkkejä siitä, että perustuslakivaliokunnalla ei ole ollut tietoa

maakuntapäivien lopullisesta kannanotosta itsehallintolain muutoslakiin, kun se on antanut mietintönsä hallituksen esityksestä tai lepäämässä olevasta muutoslaista, taikka eduskunnan täysistunnolla, kun tämä on perustuslain 73 §:n 1 momentin nojalla ennen eduskuntavaaleja tai näiden jälkeen hyväksynyt muutoslakiehdotuksen.[3]

Perustuslain 75 §:n 1 momentissa ja itsehallintolain 69 §:ssä säädetystä lain hyväksymisjärjestelystä on luettavissa, että kyse on kahden lakia säätävän tahon erillisestä päätöksenteosta, joka aina edellyttää sekä eduskunnan että maakuntapäivien myötävaikutusta, jotta itsehallintolakia voidaan muuttaa. Sen vuoksi joudutaan eräänlaiseen konstitutionaaliseen ongelmaan, jos maakuntapäivien suostumus ei olekaan saatavissa muutoslain tasavallan presidentin toimesta tapahtuvaan vahvistamiseen mennessä. [4] Tällaista tilannetta on syytä välttää.

[3] Lausunnon alaviite 1, s. 2.

[4] Perustuslain 77 §:n 1 momentin mukaan lain vahvistaminen on tapahduttava kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun laki on toimitettu presidentille vahvistettavaksi. Perustuslain 77 §:n 2 momentin mukaan, jollei presidentti vahvista lakia, se palautuu eduskunnan käsiteltäväksi. Jos eduskunta hyväksyy lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Lain katsotaan rauenneen, jos eduskunta ei ole sitä uudestaan hyväksynyt. Vahvistamatta jääneen lain käsittelystä eduskunnassa säädetään perustuslain 78 §:ssä. Perustuslain 79 §:ssä säädetään lain julkaisemisesta ja voimaantulosta. Perustuslain 77 §:n esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 128): ”Jos eduskunta on 78 §:n mukaisesti hyväksynyt lain uudelleen asiasisällöltään muuttamattomana, se tulee voimaan ilman vahvistusta. Tasavallan presidentti on velvollinen tällöin allekirjoittamaan lain perustuslain 79 §:n 2 momentin mukaan. Asianomaisella ministerillä on vastaavasti varmentamisvelvollisuus.”

Itsehallintolain 69 §:n mukaan lain voimaantulo edellyttää aina maakuntapäivien suostumusta. Sen vuoksi ja itsehallintolain säätämisjärjestys huomioiden, perustuslain 79 §:n 2 momentissa tarkoitetussa tilanteessa Tasavallan presidentiltä ja varmentavalta ministeriltä puuttuisi todennäköisesti riittäviä toimivaltuuksia allekirjoittamaan itsehallintolain muutoslakia, jos maakuntapäivät ei siihen mennessä edelleenkään ole antanut suostumustaan tähän.