OIKEUSMINISTERIÖN JA VALTIOVARAINMINISTERIÖN YHTEINEN ASIANTUNTIJALAUSUNTO 27.11.2019

Lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam sekä budjettineuvos Petri Syrjänen ja neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg

Määräaika keskiviikkona 27.11.2019 klo 14.00

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lepäämässä oleva ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (LJL 2/2019 vp – HE 320/2018 vp)

Ehdotusta Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamiseksi (LJL 2/2019 vp) koskevassa kuulemisessa kävi ilmi muun muassa, että asiasta vastaavalla valtiovarainministeriöllä on valmius sen jälkeen, kun nyt lepäämässä oleva lakiehdotus on hyväksytty ja vahvistettu, esitellä hallituksen esitys laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen väliaikaisesta muuttamisesta siten, että Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 1 momentissa säädetty tasoitusperuste olisi vuosilta 2021-2023 toimitettavissa tasoituksissa 0,47 prosenttia.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä ja valtiovarainministeriöltä yhteistä kirjallista lausuntoa tasoitusperusteen määräaikaisesta muuttamisesta. Muutoksen määräaikaisuutta pyydetään tarkastelemaan oikeudellisesti ja itsehallintolain luonteen kannalta. Lisäksi pyydetään arvioimaan mahdollisuutta säätää muutoksesta muutoin kuin määräaikaisesti.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, 34 §:n 2 momentin mukaan itsehallintoa koskevat asiat esitellään valtioneuvostolle oikeusministeriöstä. Maakunnan taloutta koskevat asiat esitellään kuitenkin valtiovarainministeriöstä. Maakunnan taloutta koskevista asioista säädetään itsehallintolain 7 luvussa. Lepäämässä olevassa lakiehdotuksessa (LJL 2/2019 vp –HE 320/2018 vp) itsehallintolain taloussäännöksiä ehdotetaan korvattaviksi uudella luvulla. Lakiehdotus on ollut oikeusministeriön valmisteluvastuulla. Maakunnan taloudenhoitoa koskevien asioiden johdosta siitä pyydettiin esittelylupaa valtiovarainministeriöltä. Tasoitusperustemuutoslain valmistelu on maakunnan taloutta koskevana asiana valtiovarainministeriön hallinnonalalle kuuluva.

Oikeusministeriö ja valtiovarainministeriö esittävät pyydettynä lausuntonaan seuraavan.

Kirje Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle

Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle on 19.11.2019 lähetetty oikeusministeri Henrikssonin ja valtiovarainministeri Lintilän allekirjoittama kirje (liitteenä). Kirjeeseen on sisällytetty ratkaisuehdotus sen johdosta, että lepäämässä olevassa lakiehdotuksessa Ahvenanmaan maakunnalle tulevaksi arvioitu perusrahoituksen

lisäys ei täysimääräisesti toteudu edellisen hallituskauden soten rauettua eikä Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumusta lepäämässä olevaan lakiehdotukseen muutoin ole saatavissa: ” *Hallitus on hallitusohjelman mukaisesti sitoutunut kehittämään ja vaalimaan Ahvenanmaan itsehallintoa hyvässä yhteistyössä Ahvenanmaan kanssa ja jatkamaan itsehallintolain uudistamista. Hallitus sitoutuu nostamaan maakunnan perusrahoitusta 10 miljoonalla eurolla. Tämän toteuttamiseksi hallitus lupaa, että kun lepäämään jätetty lakiesitys on hyväksytty ja vahvistettu, se vie eduskuntaan esityksen lepäämään jätetyn lakiesitykseen sisältyvän tasoitusperusteen nostamiseksi 0,45 prosentista 0,47 prosenttiin. Tämä kuitenkin edellyttää, että maakunta omasta puolestaan hyväksyy lepäämään jätetyn lakiehdotuksen. Kun sote-uudistus astuu voimaan, maakunnan rahoitusta tarkistetaan suhteessa sote-rahoituksen tarkistuksiin.* ”

Muutoksen määräaikaisuuden oikeudellinen tarkastelu ja mahdollisuus säätää muutoksesta muutoin kuin määräaikaisesti

Tasoitusperusteen prosenttimäärästä ja sen muuttamisen yleisistä edellytyksistä säädetään itsehallintolaissa, jota koskee nykyisin perustuslain 75 §:n ja perustuslain 120 §:ssä viittauksina todettu, itsehallintolain 69 §:ssä säädetty erityinen vaikeutettu säätämisjärjestys. Tämän lisäksi itsehallintolain muuttaminen vaatii eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien yhtäpitävät päätökset. Itsehallintolain 47 §:n 5 momentin mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Tämä laki säädetään poikkeuksena itsehallintolain muutoksiin tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Vastaava menettely ehdotetaan säädettäväksi lepäämässä olevan lakiehdotuksen 48 §:n 1 momentissa.

Lepäämässä olevan lakiehdotuksen siirtymäsäännösten 3 momentin mukaan 47 §:n 1 momentissa säädettyä tasoitusperustetta tulee muuttaa, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 47 §:n 2—4 momentissa säädetyllä tavalla tai jos on muita painavia syitä muutokseen ennen lain voimaantuloa. Tasoitusperusteen muuttamiseen sovelletaan tällöin tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 47 §:n 5 momenttia. Lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen nojalla voidaan säätää tasoitusperusteen muuttamisesta sen jälkeen kuin lepäämässä oleva lakiehdotus on tullut hyväksytyksi sekä vahvistetuksi ja määrätty tulemaan voimaan.

Itsehallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 73/1990 vp. s. 92) on todettu, että ”tasoitusperuste muutetaan joko pysyvästi tai tiettyjen Ahvenanmaan valtuuskunnan vahvistamien vuosien osalta.” Tasoitusperusteen muuttaminen vain tiettyjen vuosien ajaksi on näin ollen itsehallintolain mukaista. Hallituksen esityksessä mainittu Ahvenanmaan valtuuskunnan rooli jää epäselväksi, koska valtuuskunnalle ei ole voimassa olevassa laissa säädetty tehtäviä tasoitusperusteen muuttamisessa. Lepäämässä olevan esityksen 48 §:ssä sitä vastoin ehdotetaan valtuuskunnalle tasoitusperusteen muuttamiseen liittyviä tehtäviä.

Edellä olevaan viitaten ei yleiseltä kannalta ole oikeudellista estettä säätää lakia, jossa säädettäisiin tasoitusperusteen suuruudesta esimerkiksi kolmen vuoden ajaksi[1]. Nyt kyseessä olisi nimenomaan laki, jossa tasoitusperuste olisi pysyvässä laissa säädettyä korkeampi. Väliaikaisesti säädettyä lakia voidaan myöhemmin muuttaa.

Perustuslakivaliokunta pyytää lisäksi arvioimaan mahdollisuutta säätää muutoksesta muutoin kuin määräaikaisesti. Eduskunta voi lainsäädäntövaltansa nojalla säätää pysyvän lain silloinkin, kun hallitus esittää määräaikaista lakia. Sekä määräaikaisen että pysyvän tasoitusperusteen muuttamista koskevan lain on saatava myös Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus.

Väliaikaisen tasoitusperustemuutoslain suhde Ahvenanmaan itsehallintolain luonteeseen

Ahvenanmaan itsehallintolaki ei ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisjärjestyksensä vuoksi (HE 1/1998 vp, s. 127, PeVM 12/2018 vp, s. 2). Itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin myös sen merkityksen Ahvenanmaan itsehallinnon perustana johdosta. Perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvät periaatteet soveltuvat myös itsehallintolakiin (PeVM 12/2018 vp, s. 3-4).

Lepäämässä olevan lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen yksityiskohtaisista perusteluista (HE 320/2018 vp, s. 20-21) käy ilmi seuraavan: ” Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi 47 §:n 1 momentin mukaisen tasoitusperusteen muuttamisesta, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tämän lain voimaan tullessa voimassa olleen 47 §:n 2—4 momentin mukaisesti tai jos on syntynyt muita painavia syitä muutokseen ennen lain voimaantuloa. *Säännös painavista syistä on tarkoitettu tulevaksi sovellettavaksi tilanteessa, jolloin maakunta- ja sote-uudistuksen johdosta valtion talousarviossa arvioitu arvonlisäverotuoton lisäys ei n. 1,6 miljardilla eurolla toteutuisikaan taikka, jos on syntynyt merkittäviä poikkeamia, jotka vaikuttavat tasoitusmäärään olematta suhdannetilanteesta johtuvia. Säännöksen tarkoituksena on myös ja laajemmalti varmistaa, että hallituksen ja maakunnan hallituksen välinen yhteisymmärrys itsehallinnon menojen perusrahoituksen tasosta toteutuu ”2 Esityksen vaikutukset” kohdan kolmannessa kappaleessa kuvatun mukaisesti.* Koska momentin ensisijaisena tarkoituksena on, että tasoitusperustetta muutetaan ennen lain voimaantuloa, muutos on tehtävä tämän lain voimaan tullessa voimassa olleessa 47 §:n 5 momentissa säädetyssä menettelyssä, eli tavallisella valtakunnan lailla ja maakuntapäivien suostumuksella…...”

Lepäämässä oleva lakiehdotus on tarkoitettu säädettäväksi toistaiseksi voimassa olevaksi. Tämä koskee myös siinä ehdotettua tasoitusperustetta, joka oli hallituksen esityksen antoajankohtana vallitsevissa sote-olosuhteissa mitoitettu sisällyttämään maakuunnalle tulevan perusrahoituksen lisäyksen. Soten raukeamisen johdosta tämä lisäys ei sellaisenaan toteudu. Perustuslain 73 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan lepäämässä oleva lakiehdotus voidaan vain hyväksyä tai hylätä.

Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön näkemykset jäljempänä olevan lausuntotekstin sisällöstä eroavat toisistaan seuraavasti:

[1] Lain voimassaoloa ei olisi rajattu, mutta lain 1 § kuuluisi ”Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 47 §:n 1 momentista poiketen tasoitusperuste on 0,47 prosenttia vuosilta 2021-2023 toimitettavissa tasoituksissa.”

Valtiovarainministeriö

Väliaikaiseksi ajateltu tasoitusperustemuutoslaki, jolla tasoitusperuste korotettaisiin 0,45 prosentista 0,47 prosenttiin, jos lepäämässä oleva lakiehdotus tulee lakina voimaan, tarkoittaisi, että lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa muotoiltu ja soten raukeamisesta syntynyt tilanne ratkaistaisiin siihen asti, kunnes asia tulisi säädettäväksi toistaiseksi voimassa olevaksi itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä.

Oikeusministeriö

Vuosille 2021-2023 ajateltu tasoitusperustemuutoslaki, jolla tasoitusperuste korotettaisiin 0,45 prosentista 0,47 prosenttiin, jos lepäämässä oleva lakiehdotus tulee lakina voimaan, tarkoittaisi, että lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen 3 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa muotoiltu ja soten raukeamisesta syntynyt tilanne ratkaistaisiin väliaikaisesti. Väliaikainen ratkaisu ei kuitenkaan ole lakiehdotuksen siirtymäsäännöksen tarkoituksen mukainen. Siirtymäsäännöstä valmisteltaessa oli valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen kesken yhteisymmärrys siitä, että säännöksen tarkoituksena on varmistaa maakunnan perusrahoituksen taso sellaisena kuin siitä kerrotaan hallituksen esityksen 320/2018 vp ”2 Esityksen vaikutukset” kohdan kolmannessa kappaleessa kuvatun mukaisesti. Tämä yhteisymmärrys onkin kirjattu siirtymäsäännöksen perusteluihin. Siinä tilanteessa kyse oli toistaiseksi voimassa olevasta korjausjärjestelystä. Sen vuoksi tasoitusperustemuutoslakia ei tulisi ehdottaa väliaikaisena säädettäväksi.

Itsehallintolain 47 §:n 5 momentissa tasoitusperustemuutoslaille säädetty vaatimus maakuntapäivien suostumuksesta vaatii käytännössä eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävät päätökset, jotta tasoitusperustetta voidaan muuttaa. Sen vuoksi sekä itsehallintolain 47 §:n 5 momentissa että 69 §:ssä säädetyt säätämisjärjestykset edellyttävät pääsääntöisesti valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen yhteisymmärrykseen pääsyä ehdotetusta sääntelystä ja tämän voimaantulosta ennen kuin hallituksen esitys laiksi tasoitusperusteen tai itsehallintolain muuttamisesta annetaan eduskunnalle.