Markku Suksi

Karjalankatu 18

20740 Turku

Eduskunta

Perustuslakivaliokunta

00102 Eduskunta

Viite: asiantuntijalausuntopyyntönne 2.10.2020

Turussa 18.10.2020

Asiantuntijalausunto koskien hallituksen esitystä HE 19/2020 vp eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta

Perustuslakivaliokunnalle

Yllä mainittua hallituksen esitystä koskevan asiantuntijalausuntopyynnön johdosta esitän seuraavaa:

1. Johdanto

Hallitus ehdottaa esityksessään, että eduskunta säätää lyhyen lain tasoitusperusteen korottamisesta 0,45 prosentista 0,47 prosenttiin. Tasoitusperustetta ja sen muuttamista koskevan itsehallintolain 47 §:n mukaan tasoitusperustetta on muutettava tietyissä tilanteissa. Esitys on historiallinen, koska tämä lienee ensimmäinen kerta, jolloin eduskunta päättää tasoitusperusteen muuttamisesta, tosin pääasiassa vasta 1.1.2021 voimaan astuvan Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta annetun lain (98/2020) voimaantulosäännöksen nojalla.

Voimassa olevan itsehallintolain 47 § sisältää eduskunnalle annetun sääntelytehtävän, joka on harvinaislaatuinen lakivaraus, kun tasoitusperusteen muuttamisen vaatimus perustuu itsehallintolakiin eikä perustuslakiin, jossa pakollisia sääntelytehtäviä sisältyy esim. perusoikeuksia koskevaan 2 lukuun. Lisäksi tässä yhteydessä voidaan todeta, että itsehallintolain 47 § näyttää olevan kyseisen lain ainoa säännös, johon sisältyy valtakunnan lailla säätämisen vaatimus, koska asevelvollisuuden suorittamista koskeva itsehallintolain 12 § mahdollistaa valtakunnan lailla säätämisen

tavalla, jonka on tulkittu johtavan "avoimeen" tilanteeseen, jossa valtakunnan lakia ei ole säädetty, ja koska lainkäyttöä koskevassa itsehallintolain 35 § käytetään ilmaisua "voi".

Itsehallintolain 47 §:ssä säädetään tietyistä tilanteista, joissa tasoitusperustetta on muutettava. Tällainen tilanne olisi silloin, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuisivat tasoitusmäärän suuruuteen vaikuttavalla tavalla. Silloin tasoitusperustetta voitaisiin joko alentaa tai korottaa, mutta nyt ei ole kyse sellaisesta tilanteesta. Lisäksi hallitus viittaa esityksessään siihen, että aiemmin suunniteltu sote-uudistus ei toteudu sillä tavoin, että siitä aiheutuisi muutoksia valtion tilinpäätöksen perusteisiin. Näin ollen voidaan vetää sellainen johtopäätös, että edellytykset muutokselle tasoitusperustetta korottamalla tulisi tavallisesti löytää itsehallintolain 47 §:n 3 momentin 1–3 kohdista.
Säännöksen mukaan tasoitusperustetta on korotettava kolmessa tilanteessa, nimittäin 1) jos maakunnan menot ovat lisääntyneet sen vuoksi, että maakunnalle on siirtynyt valtakunnalle kuuluvia hallintotehtäviä, tai sen vuoksi, että maakunta valtakunnan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella hoitaa kokonaan tai huomattavalta osin valtakunnan etuja palvelevaa toimintaa, 2) itsehallinnon tarkoitusten toteuttaminen aiheuttaa olennaisia lisäkustannuksia, tai 3) Ahvenanmaan maakunnan hallinnolle muutoin aiheutuu huomattavia menoja, joita ei ole otettu huomioon kyseistä lakia säädettäessä.

Esitys ei perustu mihinkään näistä voimassa olevassa itsehallintolaissa mainituista tilanteista. Tämän perusteella olisi helppo tehdä sellainen johtopäätös, että esitys ei täytä tasoitusperusteen muuttamisen edellytyksiä.

2. Sääntelytehtävän erityinen peruste

Hallituksen esitys perustuu eduskunnan vuonna 2019 säätämään (eduskunnan 20.2.2019 päivätty vastaus) ja 1.1.2021 voimaan tulevaan itsehallintolain muutoslain (98/2020) voimaantulosäännökseen. Voimaantulosäännöksessä todetaan näin: ”Edellä 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.” Hallituksen esityksen mukaan nyt on kyse lähinnä voimaantulosäännöksen vaihtoehtoisesta muutosperusteesta "painavia syitä" yhdistettynä velvoittavaan ilmaisuun "tulee". On mahdollista ajatella, että säännös muodostaa uuden sääntelytehtävän valtakunnan lainsäätäjälle, nimittäin velvoitteen säätää tasoitusperusteen muuttamisesta, jos muutokselle voidaan osoittaa painavia syitä.

Siksi esitys herättää joitain tärkeitä kysymyksiä kuten, että onko tasoitusperusteen muuttamiselle olemassa painavia syitä, voiko eduskunta (tai tuleeko sen) säätää laki sellaisen itsehallintolain muutoksen nojalla, joka ei vielä ole tullut voimaan, ja mikä olisi ehdotetun lain johtolauseessa mainittava lainsäädännön peruste.

3. "Painavat syyt"

Sen osalta, että onko tasoitusperusteen muuttamisesta säätämiselle painavia syitä, voidaan todeta, että hallitus esityksessään ainoastaan toteaa, että "kyseessä on voimaantulosäännöksessä mainittu painava syy", mutta se ei kerro tarkemmin mikä tämä

painava syy on. Esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että hallituksen mielestä eduskunnan lausuma on tällainen painava syy. Itsehallintolain taloudellisten säännösten muutosten hyväksymisen yhteydessä 13.12.2019 eduskunta nimittäin
hyväksyi seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että hallitus antaa viivytyksettä esityksen Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 1 momentissa säädetyn tasoitusperusteen muuttamisesta 0,47 prosenttiin vuoden 2021 alusta lukien.”

Tämä on nyt toteutettu käsiteltävänä olevalla esityksellä, mutta on kyseenalaista voivatko voimaantulosäännöksessä tarkoitetut "painavat syyt" tarkoittaa eduskunnan lausumaa ilman, että näille painaville syille annettaisiin mitään aineellista sisältöä. Nyt eduskunnan ja ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan tehtävänä on määritellä, mitä nämä painavat syyt tasoitusperusteen muuttamisen hyväksymiselle ovat tai vaihtoehtoisesti pyytää hallitukselta tarkentavaa määritelmää. Näin ollen katson, että esitys on puutteellinen, koska siihen ei sisälly tarkempaa pohdintaa niistä painavista syistä, joihin tasoitusperusteen muuttamisen ehdotetaan perustuvan.

4. Sääntelytehtävän voimaantulon ajankohta

Sen osalta, että voiko eduskunta säätää lain sellaisen itsehallintolain muutoksen nojalla, joka ei vielä ole tullut voimaan, voidaan todeta, että sellainen menettely lienee harvinainen. Voimassa olevan itsehallintolain (1144/1991) voimaantulosäännöksessä on momentti, joka muistuttaa nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotettavien lainsäädäntötoimenpiteiden perustetta: "Lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa. Maakuntapäivät voi jo ennen tämän lain voimaantuloa hyväksyessään maakuntalain soveltaa tämän lain säännöksiä. Tällainen maakuntalaki ei kuitenkaan tule voimaan ennen tämän lain voimaantuloa." Itsehallintolaki tuli voimaan 1.1.1993, mikä tarkoittaa sitä, että silloiset maakuntapäivät saivat jo ennen sen voimaantuloa säätää maakuntalakeja, kuitenkin siten, että ne tulivat voimaan aikaisintaan 1.1.1993. Tämä koskee myös nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotettavaa lakia, koska se tulisi voimaan yhtä aikaa hallituksen esityksessä mainitun itsehallintolain muutoksen (98/2020) kanssa, mutta tähän muutoslakiin ei sisälly mitään nimenomaista säännöstä, joka mahdollistaisi lain säätämisen *ex ante*, eli ennakollisesti.

Perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetty laki Suomen perustuslain voimaantulojärjestelyistä (732/1999) sisältää joitain *ex ante* -kysymykseen kantaa ottavia säännöksiä. Lain 3 §:n 1 momentissa todetaan, että lakiehdotus käsitellään perustuslain voimaan tullessa voimassa olleiden säännösten mukaisesti, jos ehdotuksen ensimmäinen käsittely on alkanut ennen perustuslain voimaantuloa. Lain 7 §:ssä säädetään, että eduskunta voi puhemiesneuvoston ehdotuksesta ja lakiehdotuksen käsittelystä valtiopäiväjärjestyksessä säädetyssä järjestyksessä hyväksyä perustuslain 52 §:n 1 momentissa tarkoitetun eduskunnan työjärjestyksen ennen perustuslain voimaantuloa. Työjärjestys ei kuitenkaan voi tulla voimaan ennen perustuslain voimaantuloa. Voimaansaattamislain 3 §:n 1 momentissa ei käsitellä nyt käsiteltävänä olevan itsehallintolain muutoksen (98/2020) voimaantulosäännöksen lainsäädäntömenettelyä, koska muutoslaissa ei ole mitään ajallista määrettä sille, mihin toimenpiteisiin lainsäätäjä voi ryhtyä *ex ante*, kun taas voimaansaattamislain 7 §:ssä on erityinen säännös eduskunnan työjärjestyksen säätämisestä *ex ante* siten kuin entisessä valtiopäiväjärjestyksessä säädetään.

Perustuslakiin vuoden 2000 jälkeen tehdyissä muutoksissa ei ole mitään erityisiä voimaantulosäännöksiä eikä itsehallintolakiin vuosien 1994 ja

2019 välillä tehtyihin muutoksiin sisälly valtakunnan tai Ahvenanmaan lainsäätämispäätöksiä koskevia voimaantulosäännöksiä.

Koska itsehallintolain muutoslain (98/2020) voimaantulosäännöksen mukaan tasoitusperustetta tulee muuttaa tietyin edellytyksin, mutta siinä ei nimenomaisesti säädetä siitä, voiko tai tuleeko tämän tapahtua ennen muutoslain voimaantuloa, on vähän epävarmaa, voiko eduskunta säätää ehdotetun lain ennen 1.1.2021, jolloin muutoslaki tulee voimaan. Toisin sanoen on epävarmaa, onko muutoslain voimaantulosäännöksen sääntelytehtävä velvoittava jo ennen 1.1.2021. Se taas on selvää, että sääntelytehtävä on velvoittava 1.1.2021 alkaen. On siis epäselvää, voiko tai tuleeko lainsäädäntötoimenpide tehdä ennen 1.1.2021. Tämän johdosta voidaan harkita sitä, että tulisiko ehdotettu tasoitusperusteen muutosta koskeva laki kuitenkin säätää perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisjärjestyksessä itsehallintolain rajattuna poikkeuksena.

Muutoslain (98/2020) voimaantulosäännöksissä on kuitenkin seikkoja, jotka puoltavat sitä, että lakia säädettäessä tarkoituksena on ollut mahdollistaa lainsäädäntö *ex ante*. Ensinnäkin voidaan viitata aineelliseen käsitteeseen "painavia syitä", joka on ainoastaan voimaantulosäännöksessä, ei voimassa olevassa itsehallintolaissa eikä 1.1.2021 voimaan tulevissa säännöksissä. Eduskunta on ehkä tarkoittanut, että näihin painaviin syihin pitäisi vedota jossain vaiheessa, ja koska painavia syitä ei mainita tasoitusperusteen muuttamisen syynä 1.1.2021 alkaen voimassa olevissa aineellisissa säännöksissä (eli koska ilmaisua *painavat syyt* ei ole kirjattu aineellisiin säännöksiin, mutta kuitenkin voimaantulosäännöksiin), ajatuksena on luultavasti ollut, että näihin painaviin syihin ei voisi vedota 1.1.2021 jälkeen. Toiseksi painavista syistä johtuvan sääntelytehtävän sijoittaminen muutoslain (98/2020) voimaantulosäännöksiin viittaa siihen, että eduskunta on tarkoittanut sääntelytehtävän muodostavan eduskunnalle velvollisuuden säätää laki jo ennen aineellisten säännösten voimaantuloa 1.1.2021, vaikka tästä ei olekaan olemassa nimenomaista säännöstä. Kolmanneksi viittaus voimassa olevan itsehallintolain 47 §:n 5 momenttiin, joka siirtyy toiseen säännökseen 1.1.2021, viittaa siihen, että eduskunta on tarkoittanut, että vuonna 2020 voimassa olevan itsehallintolain säännöksiä sovellettaisiin, eli että lainsäädäntötoimenpide tapahtuisi vuonna 2020, vaikka 1.1.2021 alkaen on voimassa 48 §:n 1 momentti, joka on identtinen voimassa olevan 47 §:n 5 momentin kanssa.

Vaikka lainsäädäntötoimenpide ei siis nimenomaisesti perustukaan voimaantulosäännöksiin, sen voidaan katsoa epäsuorasti perustuvan siihen tilanneyhteyteen, jossa ilmaus "painavat syyt" esiintyy. Näin tarkasteltuna viittaus "painaviin syihin" näyttäytyy väliaikaisena säännöksenä, joka avaa sellaisia tasoitusperusteen muuttamista koskevia tulkintamahdollisuuksia, joita ei muuten olisi voimassa olevan itsehallintolain tai 1.1.2021 voimaan tulevien säännösten nojalla. Lainsäätäjän aikaikkuna tämän väliaikaisen mahdollisuuden käyttämiseen on muutoslain voimaantulosta alkaen, eli vuoden 2020 maaliskuusta saman vuoden joulukuuhun.

5. Johtolauseen teksti

Jos eduskunta säätää ehdotetun lain, syntyy kysymys siitä, mitä ehdotetun lain johtolauseessa pitäisi lukea. Tämä on ensimmäinen kerta, kun tasoitusperustetta muutetaan voimassa olevan

itsehallintolain voimaantulon jälkeen, joten käytettävä johtolause on joka tapauksessa uusi, mutta kysymys kuuluu, perustuuko lainsäätämispäätös itsehallintolain 47 §:n 5 momenttiin vai muutoslain (98/2020) voimaantulosäännöksen.

Ei olisi välttämättä täysin väärin, jos johtolauseessa viitattaisiin vain voimassa olevan itsehallintolain 47 §:n 5 momenttiin, jossa itsehallintolaki viittaa tasoitusperusteen muuttamiseen valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa, mutta tosiasiallinen peruste lain säätämiselle löytyy oikeastaan muutoslaista, joka ei vielä ole voimassa ja joka samalla poistaa nyt voimassa olevan itsehallintolain 47 §:n 5 momentin siirtämällä kyseisen lainkohdan 48 §:än 1.1.2021 alkaen, jolloin tasoitusperusteen muuttamista koskevasta lainsäädäntömenettelystä tulee pykälän ensimmäinen momentti.

Tämä ei ole kovin selkeää, jos joskus on tarpeen selvittää suunnitellun lainsäädäntötoimenpiteen taustoja, vaikka voimaantulosäännös itsessään onkin selkeä: "Tasoitusperusteen muuttamiseen sovelletaan tällöin tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta 47 §:n 5 momenttia." Voimassa olevan itsehallintolain 47 §:n 5 mom. edellyttää siis perustuslain 72 §:n mukaista tavallista lainsäätämisjärjestystä ja maakuntapäivien suostumusta, ja tätä hallitus aivan oikein esityksessään ehdottaakin. Jos eduskunta päättää säätää tämän hallituksen esittämän lain, on silti mietittävä sitä että, pitäisikö tämän epäsuoran, muutoslain voimaantulosäännökseen perustuvan säätämisjärjestyksen määräytymistavan käydä ilmi ehdotetun lain voimaantulosäännöksestä. Jos johtolauseeseen ei kirjoiteta viittausta muutoslakiin, menettelytapa tulisi joka tapauksessa selostaa perustuslakivaliokunnan mietinnössä.

6. Suhde meneillään olevaan itsehallintolain kokonaisuudistukseen

Esityksessä ehdotettu laki linkittyy rakentavalla tavalla meneillään olevaan uuden Ahvenanmaan itsehallintolain valmisteluun. Eduskunnan tehtäväksi nyt ehdotettavien ratkaisujen ajatellaan edistävän itsehallintolain kokonaisuudistuksen valmistelua. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että uusi itsehallintolaki voisi tulla voimaan vuoden 2024 alusta, eli nyt ehdotetusta tasoitusperusteen muuttamista koskevasta laista tulisi lyhytaikainen. Esityksen mukaan aiemmassa vaiheessa harkittiin mahdollisuutta säätää määräaikainen tasoitusperusteen muuttamista koskeva laki, mutta siinä olisi vaarana se, että täysin uusi itsehallintolaki ei välttämättä tulisi voimaan esityksessä mainittuna ajankohtana. Siksi on parasta säätää tasoitusperusteen muutosta koskeva laki toistaiseksi voimassa olevana.

Koska nyt ehdotettu laki olisi voimassa toistaiseksi, se ei automaattisesti kumoutuisi uuden itsehallintolain voimaantulon myötä, vaan se jäisi teoriassa voimaan, vaikka tasoitusperusteen määräytyminen siirtyisikin uuteen itsehallintolakiin. Siksi olisi suotavaa yrittää muistaa kumota tämä tasoitusperusteen muutosta koskeva laki (jos se säädetään) ottamalla uuteen itsehallintolakiin tämän lain kumoamista koskeva kirjaus.

7. Lopuksi

Olen siis sitä mieltä, että hallituksen ehdottaman Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamista koskevan lain säätämiseen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä liittyy eräitä arveluttavia näkökohtia, koska muutoslain voimaantulosäännöksissä ei ole nimenomaista mainintaa lain säätämisestä *ex ante*, eli ennakollisesti. Kuitenkin voidaan

todeta, että muutoslain voimaantulosäännöksen viittaus voimassa olevan itsehallintolain 47 §:n 5 momenttiin mahdollistaa lain säätämisen *ex ante* ennen voimassa olevan säännöksen kumoamista 1.1.2021, mikä epäsuorasti tukee lain säätämistä *ex ante*. Tilanne on kuitenkin tietyiltä osin ongelmallinen, koska nimenomaista säännöstä, jonka nojalla *ex ante* -laki voitaisiin säätää, ei ole.

Ystävällisin terveisin,

Markku Suksi