**Valiokunnan mietintö PeVM 12/2018 vp─ HE 320/2018 vp**

# Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta**

## JOHDANTO

### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 320/ 2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Janina Groop-Bondestam, oikeusministeriö
- budjettineuvos Petri Syrjänen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg, valtiovarainministeriö
- maaneuvos Katrin Sjögren, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- valtiovarainministeri Mats Perämaa, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- hallinto- ja kehityspäällikkö Dan E Eriksson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- rahoituspäällikkö Conny Nyholm, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- vanhempi oikeusasiantuntija Niclas Slotte, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Markku Suksi
- professori Tuomas Ojanen
- professori Olli Mäenpää
- oikeustieteen lisensiaatti Sten Palmgren

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- puheenjohtaja, maaherra Peter Lindbäck, Ahvenanmaan valtuuskunta
- professori Janne Salminen

## HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista siten, että säännökset Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidosta pääosin uudistetaan. Lisäksi säännöksiin ehdotetaan eräitä lakiteknisiä ja vähäisiä terminologisia muutoksia. Ehdotus rakentuu Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä sovittuun ratkaisuun Ahvenanmaan maakunnan taloudesta ehdotettavasta sääntelystä.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021.

Valmis
5.0

Esitykseen sisältyvissä säätämisjärjestysperusteluissa ehdotusta on tarkasteltu perustuslain 75 ja 120 §:n kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus käsitellään eduskunnassa perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla.

## VALIOKUNNAN PERUSTELUT

*Lakiehdotuksen sisältö*

Esityksessä ehdotetaan Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista siten, että säännökset Ahvenanmaan maakunnan taloudenhoidosta pääosin uudistetaan. Lisäksi säännöksiin ehdotetaan eräitä lakiteknisiä ja vähäisiä terminologisia muutoksia.

Ahvenanmaan maakunnan taloutta koskeva järjestelmä rakentuisi nykyiselle tasoitusjärjestelmälle, mutta olisi tätä joustavampi. 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. Uuden tasoitusjärjestelmän mitoituksessa on sen varmistamiseksi, että Ahvenanmaan maakunta suoriutuisi tehtävistään, huomioitu lisäys nykytilaan verrattuna maakunnan perusrahoituksen korottamiseksi.

Nykyinen verohyvitysjärjestelmä ehdotetaan korvattavaksi uudenlaisella verotasoitusjärjestelmällä. Ehdotetulla järjestelmämuutoksella on hallituksen esityksen mukaan kaksi tarkoitusta. Yhtäältä verotasoituksen tarkoituksena on toimia nykyistä verohyvitystä tehokkaampana kannustimena veronmaksukyvyn lisäämiseksi Ahvenanmaalla. Toisaalta ehdotetun verotasoituksen tulee toimia neutraalisti suhteessa suunniteltuihin ja tuleviin valtionhallinnon uudistuksiin.

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

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ehdotettujen säännösmuutosten asiallista sisältöä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

*Periaatteellinen merkitys ja erillisyys*

Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Ahvenanmaan itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisjärjestyksen vuoksi (HE 1/1998 vp, s. 127/I). Perustuslakivaliokunta on toisaalta nykyistä itsehallintolakia säädettäessä todennut, että itsehallintolaissa on runsaasti säännöksiä, jotka eivät valtiosääntöteoreettisesti ajatellen kuulu perustuslain tasolle. Muun muassa sen vuoksi valiokunta ehdotti nykyisestä itsehallintolaista poistettavaksi maininnan siitä, että itsehallintolaki on voimassa perustuslakina (PeVM 15/1990 vp, s. 5—6).

Itsehallintolain muutos liittyy hallituksen esityksen (s. 9—11) mukaan maakunta- ja sote-uudistukseen. Valtioneuvosto hyväksyi lisäksi esityksen antamisen yhteydessä lausuman, jonka mukaan 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 lausuman mukaan näin oikeudellisen ja yhteiskunnallisen tarpeen esitetylle hallituksen esitykselle.

Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että valtioneuvoston lausumassa on 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.

Ehdotus itsehallintolain muuttamisesta rakentuu hallituksen esityksessä kuvatun mukaisesti Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen yhteydessä sovittuun ratkaisuun Ahvenanmaan maakunnan taloudesta ehdotettavasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan arvioida, että muutosta on valmisteltu sen merkitykseen nähden asianmukaisesti ja perusteellisesti.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan nyt käsillä oleva itsehallintolain muutos muodostaa toteutuessaan sellaisen asianmukaisen sääntelyn verohyvityksen poistuman kompensoimisesta, jota valiokunta on edellyttänyt maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, s. 75). Valiokunta toteaa, että itsehallintolain muutosta koskevan ehdotuksen tulee vähintään olla hyväksytty eduskunnassa lepäämään ennen kuin maakunta- ja sote-uudistusta koskevia lakiehdotuksia voidaan hyväksyä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, ettei Ahvenanmaan itsehallintolakiin sisältyvä sääntely sellaisenaan estä valtakunnan lainsäädäntöä, jolla muutetaan voimassa olevaa tuloverolainsäädäntöä (PeVL 26/2017 vp, s. 75).

*Käsittelyjärjestys*

Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisjärjestyksestä on perustuslain 75 §:n mukaan voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, normaalissa perustuslain-

säätämisjärjestyksessä (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt myös varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa (ks. PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVM 10/2006 vp, s. 6). Valiokunnan mukaan sama periaate soveltuu myös pysyväisluonteisten poikkeuslakien säätämiseen (PeVL 6/2009 vp, s. 17). Valiokunnan mukaan itsehallintolain muutosten säätämisjärjestystä ei myöskään ole syytä arvioida perustuslain tekstimuutoksista ja pysyväisluonteisista poikkeuslaeista olennaisesti poikkeavasti (PeVM 6/2018 vp, s. 3).

Perustuslain voimassaolon aikana eduskunta on kuudesti käsitellyt itsehallintolain muuttamista koskevia hallituksen esityksiä. Eduskunta on kahdesti vuonna 2009, eli kesken vaalikauden, käsitellyt ja hyväksynyt itsehallintolain muuttamista koskevat lakiehdotukset perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetyn kannan mukaan perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiireellisessä perustuslainsäätämisjärjestyksessä (PeVM 6/2009 vp ja PeVM 7/2009 vp). Eduskunta on neljästi (PeVM 7/2002 vp, PeVM 4/2010 vp, PeVM 5/2014 vp ja PeVM 6/2018 vp) jättänyt lakiesityksen perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetyn kannan mukaan lepäämään seuraavien eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lakiehdotus käsitellään eduskunnassa perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla. Perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua säätämisjärjestystä perusteltuna. Ehdotetun muutoksen periaatteellinen merkitys ja säännöksen säätämis- ja voimaantuloajankohta puoltavat voimakkaasti Ahvenanmaan itsehallinto ja itsehallintolain perustuslain mukainen erityisasema huomioon ottaen itsehallintolain muutoksen käsittelemistä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa menettelyssä.

Itsehallintolain 69 §:ssä ei yksityiskohtaisesti säännellä maakuntapäivien tekemän päätöksen ajankohtaa. Perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että maakuntapäivien hyväksyntää nyt ehdotetulle itsehallintolain muutokselle pyydetään viipymättä.

*Itsehallintolain kokonaisuudistus*

Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistusta on valmisteltu jo varsin pitkään. Käsiteltävän hallituksen esityksen mukaan hallituksen ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisen yhteisymmärryksen mukaisesti kokonaisuudistus on tarkoitettu saatettavaksi kuluvaa vaalikautta seuraavilla vaalikausilla loppuun. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että itsehallintolain kokonaisuudistus toteutetaan. Valiokunta ehdottaa sen vuoksi eduskunnan hyväksyttäväksi lausumaa, jossa eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimiin Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen toteuttamiseksi *(Valiokunnan lausumaehdotus)*.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

> *Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 320/2018 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

*Eduskunta hyväksyy yhden lausuman.* ***(Valiokunnan lausumaehdotus)***

***Valiokunnan lausumaehdotus***

*Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimiin Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen toteuttamiseksi.*

Helsingissä 11.2.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mia Laiho kok (osittain)
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Torvinen sin
varajäsen Timo V. Korhonen kesk
varajäsen Mats Löfström r
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteereinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Matti Marttunen
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

## VASTALAUSE

### Perustelut

Vireillä oleva maakunta- ja sote-uudistus vaikuttaa myös Ahvenanmaan taloudelliseen tilanteeseen.

Hallituksen esityksessä maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi ilmenee, että uudistus toisi ilman muutoksia tuon hetkisen arvion mukaan 57 miljoonaa euroa korotusta Ahvenanmaan tasoitusperusteeseen ja, jotta uudistus olisi Ahvenanmaan rahoitusaseman kannalta neutraali, tulisi rahoitusperustetta alentaa (HE 15/2017 vp, s. 216).

Perustuslakivaliokunta piti lausunnossaan (PeVL 26/2017 vp, s. 75) tärkeänä, että Ahvenanmaalle aiheutuvan verohyvityksen poistuma kompensoidaan Ahvenanmaalle. Valiokunta piti valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömänä, että hallitus ryhtyy pikaisiin toimenpiteisiin verohyvitystä koskevan säätelyn saattamiseksi asianmukaiseksi Ahvenanmaan itsehallintolain kannalta.

Hallitus antoi 6.2.2019 eduskuntaan esityksen laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta (HE 320/2018 vp). Esityksen perusteluiden mukaan (s. 8) nykyisestä tasoitusjärjestelmästä verotasoituksen sisältävään tasoitusjärjestelmään siirtyminen valtion talousarvion kannalta kustannusneutraalisti olisi tarkoittanut tasoitusperusteen suuruuden olevan 0,42 %.

Hallitus on kuitenkin päätynyt esittämään tasoitusperusteen tasoksi 0,45 %. Oikeusministeriön lausunnosta 8.2.2018 ilmenee, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus on ilmaissut kantanaan, että Ahvenanmaan maakuntapäivillä ei ole alemmalla tasolla poliittisia edellytyksiä menestyä.

Ehdotettujen muutosten arvioidaan nostavan valtion talousarvion menoja arviolta yhteensä 17 miljoonalla eurolla vuoden 2021 tasolla. Tästä vain 3 miljoonaa euroa johtuu hallituksen esityksen mukaan maakunta- ja sote-uudistuksen voimaantulon yhteydessä tehtävästä yhteisöveroosuuden alentamisesta.

Näin ollen alkuperäinen ajatus kompensoida Ahvenanmaan maakunnalle sote- ja maakuntauudistuksesta aiheutuvia tulojen menetyksiä on muuttunut. Valtiovarainministeriön lausunnosta valiokunnalle ilmenee vastaavat laskelmat. Maakunnan perusrahoitus nousee siis noin 17 miljoonaa euroa vuoden 2021 tasossa, ja tästä lisäyksestä 14 miljoonaa vahvistaa suoraan maakunnan taloutta ja 3 miljoonaa on kompensaatiota Ahvenanmaan maakunnalle maakunta-ja sote-uudistuksesta johtuvaa yhteisövero-osuuden poistumaa.

Kyseessä on tilanne, jossa hallitus on halunnut maakunta-ja sote-uudistuksen etenemiseksi suostua ns. ylikompensaatioon. Alkuperäinen ajatus korvata uudistuksen menetykset Ahvenanmaalle on täysin muuttunut.

**Valiokunnan mietintö PeVM 12/2018 vp**
**Vastalause**

Hallituksen tahtotila viedä maakunta- ja sote-uudistusta eteenpäin ilmenee oikeusministeriön lausunnosta. Valtioneuvoston yleisistunnossa 6.2.2019 istuntopöytäkirjaan merkittiin ministeri Terhon esittämä ponsi: "Hallituksen esitys Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamiseksi perustuu 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 ollen oikeudellisen ja yhteiskunnallisen tarpeen esitetylle hallituksen esitykselle". Ponsi hyväksyttiin valtioneuvoston yhteisenä kantana.

Edellä mainitun perusteella tasoitusperuste tulee muuttaa alkuperäisen neutraalin kompensaation mukaiseksi ilman Ahvenanmaalle suoritettavaa ylikompensaatiota. Vastalauseessa ehdotetaan siten itsehallintolain 47 §:n 1 momentin muuttamista.

***Ehdotus***

Edellä olevan perusteella ehdotan,

> *että lakiehdotus hyväksytään muutoin perustuslakivaliokunnan mietinnön mukaisena paitsi 47 § muutettuna seuraavasti (**Vastalauseen muutosehdotus**).*

***Vastalauseen muutosehdotus***

47 §

Tasoitusperuste ja sen muuttaminen

Tasoitusperuste on 0,42 prosenttia.
(2—4 mom. kuten HE)

Helsingissä 11.2.2019

Leena Meri ps