



Lausunto

11.3.2024

VN/3796/2023
VN/3796/2023-VNK-19

Valtioneuvoston kanslian lausunto: Ahvenanmaa-työryhmän mietintö ja ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta

Johdanto

Oikeusministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta 11.3.2024 mennessä lausuntoa Ahvenanmaa-työryhmän mietinnöstä ja ehdotuksesta laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta. Mietintö koskee valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan hallintouudistuksista johtuvia muutoksia itsehallintolakiin. Hyvinvointialueiden perustamisella on eräitä vaikutuksia itsehallintolakiin tartuntatautien torjunnan osalta. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnan terveydenhuoltoviranomaisilta puuttuu tietyissä muissa asioissa selkeä oikeusperusta toimia. Mietinnössä ehdotetaan myös, että itsehallintolain säännöstä maakunnan kuulemisesta lakiehdotuksista, jotka ovat maakunnalle erityisen tärkeitä, täydennetään muun muassa säätämällä neuvotteluista lainvalmistelussa. Mietintö sisältää ehdotuksen hallituksen esitykseksi laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta.

Ahvenanmaa-työryhmän mietinnön mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin ja 33 §:n säännökset Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kuulemisesta eivät ole ajanmukaisia. Lain 28 §:n 2 momentti koskee maakunnan kuulemista maakunnalle erityisen tärkeistä valtakunnan laista ja 33 § maakunnan hallituksen lausunnon hankkimista säädöksistä (ruotsinkielisessä lakitekstissä "föreskrift" eli "määräys"), jotka koskevat pelkästään maakuntaa tai joilla muuten on erityistä merkitystä maakunnalle. Mietinnössä ehdotetaan, että lain 28 §:n 2 momenttiin sisältyvä säännös maakunnan kuulemisesta kumottaisiin ja korvattaisiin uudella 28 a §:llä, jossa otettaisiin myös huomioon tarve varmistaa osapuolten välillä tiedonvaihto ja tarpeen vaatiessa neuvottelut lainvalmistelussa. Uusi säännös soveltuisi maakuntaa koskeviin tai maakunnalle erityisen tärkeisiin laki- ja asetusehdotuksiin.

Valtioneuvoston kanslia lausuu mietinnöstä ja esitysluonnoksesta ainoastaan siltä osin kuin ne koskevat vuorovaikutusta valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen välillä lainvalmistelussa.

Kuuleminen ja neuvottelut lainsäädännön valmistelussa

Valtioneuvoston kanslia korostaa hyvän vuorovaikutuksen merkitystä valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen välillä lainvalmistelussa. Pääministeri Orpon hallitusohjelmassa (VNT 1/2023 vp) on sekä Ahvenanmaa-asioita että lainvalmistelua koskevia kirjauksia, joiden toimeenpanoa ehdotettu uusi säännös tukisi tai joihin esityksellä on yhteys. Kirjaukset koskevat itsehallinnon kehittämistä ja vaalimista sekä itsehallinnon uudistamistyötä, Ahvenanmaa-kysymysten käsittelemisen käytäntöjen yhtenäistämistä ja kehittämistä, toimivaa yhteydenpitoa ruotsin kielellä, käännöstyön resurssointia sekä maakunnan hallituksen kuulemista aina kysymyksissä ja lakialoitteissa, jotka vaikuttavat Ahvenanmaahan, itsehallintolain mukaisesti. Hallitusohjelmassa sitoudutaan myös Ahvenanmaa-strategian toimeenpanon jatkamiseen. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että hallitus varmistaa lainsäädännön tehokkaan ja laadukkaan valmistelun sekä yhteiskunnan ohjaamisen että kansalaisten ja yritysten oikeusturvan turvaamiseksi. Vaalikauden aikana kehitetään ministeriöiden lainvalmistelutyön organisointia ja johtamista sekä ministeriöiden yhteistyötä lainsäädännön valmistelussa. Hallitusohjelma sisältää lisäksi muita lainvalmistelun kehittämisen kannalta merkityksellisiä linjauksia.

Itsehallintolakiin ehdotetun uuden 28 a §:n mukainen vuorovaikutus edistäisi sujuvaa lainvalmistelua sekä mahdollisten tulkintaongelmien etupainotteista tunnistamista ja ratkaisemista. Säännös heijastaisi itsehallintolain vakiintunutta tulkintaa sekä Ahvenanmaa-strategian kirjausten henkeä. Se lujittaisi hyvän lainvalmistelun käytänteitä, joita oikeusministeriön lainvalmisteluohjeistus kehottaa noudattamaan (erityisesti lainkirjoittajan opas, ohje Ahvenanmaan asemasta säädösvalmistelussa ja EU-asioissa sekä lainvalmistelun vaikutustenarviointiohje). Samalla se vastaisi eräisiin maakunnan hallituksen, oikeuskanslerin, oikeusasiamiehen ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan esittämiin havaintoihin ja huoliin. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, ei ole tarkoituksenmukaista, että Ahvenanmaata koskevia lakitekniisiä kysymyksiä käsitellään lakiehdotusten eduskuntakäsittelyn aikana (PeVL 18/2022 vp). Avoin ja ennakollinen lähestymistapa suhteessa Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen tukee myös EU-oikeudellisten velvoitteiden kansallista toimeenpanoa. Erityisesti EU-direktiivien täytäntöönpanon määrääjat asettavat aikataulupaineita.

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota käsitteeseen ”maakunnalle erityisen tärkeä säädösehdotus”. Käsite on vakiintunut, mutta ei tarkkarajainen. Esitysluonnoksen perustelujen mukaan itsehallintolain 28 a §:n mukainen kynnys asettuisi suhteellisen korkealle. Avoin ja ennakoiva vuoropuhelu olennaista myös siksi, että toisinaan voi olla haastavaa tunnistaa, mitkä säädökset osoittautuvat merkityksellisiksi Ahvenmaalla ja millaisia vaikutuksia ehdotuksesta voi maakunnan alueella seurata. Ahvenanmaa-strategiassa esitetyt esimerkit maakunnalle erityisen tärkeistä säädösehdotuksista ovat hyödyllisiä. Niiden sisällyttämistä hallituksen esitykseen voisi harkita.

Uusi säännös kuvastaa hyvän lainvalmistelutavan käytänteitä. Sen nimenomaisen kirjaaminen itsehallintolakiin saattaa lisätä käännös- ja kielpalveluiden tarvetta, ja sillä voi olla taloudellinen vaikutus.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotetussa itsehallintolain 28 a §:ssä tarkoitetun yhteistyön ja neuvottelujen muodollistaminen edellyttää riittäviä lainvalmisteluresursseja, aikatauluja ja ruotsin kielien taitoa ministeriöissä. Se, missä muodossa yhteistyötä on kulloinkin tarkoituksenmukaisinta harjoittaa, riippuu tilanteesta. Yhteistyön muodot voivat käytännössä vaikuttaa myös käännöstarpeisiin. On tärkeää, että Ahvenanmaa-asioiden osaamiseen sekä virkamiesten ruotsinkielentaidon ylläpitämiseen ja kehittämiseen panostetaan. Valtioneuvoston kanslia organisoii ja koordinoi koko valtioneuvoston henkilöstölle suunnattua kieli- ja muuta koulutusta. Oikeusministeriö ja valtioneuvoston kanslia järjestävät yhteistyössä ministeriöiden virkamiehille koulutuksia itsehallintolaista ja Ahvenanmaan aseman huomioimisesta lainvalmistelussa. Lisäksi valtioneuvoston kanslia palvelee kaikkia ministeriöitä säädösten, ajankohtaisviestinnän ja muiden valtioneuvostossa tarvittavien asiakirjojen kääntämisessä ruotsin kielelle.

Valtioneuvoston kanslia pitää keskeisenä periaatetta, jonka mukaan itsehallintolain 28 a §:n mukainen menettely olisi kahdensuuntainen. On olennaista, että silloin, kun maakunnan hallituksessa valmistellaan valtakunnalle erityisen tärkeää lainsäädäntöä, maakunnan hallitus ilmoittaa asiasta asianomaiselle ministeriölle ja tarvittaessa käynnistää neuvottelut. Maakunnan hallitus voisi myös pyytää ministeriöiltä lausuntoa maakuntalakiehdotuksista. On hyvä, että tämä periaate kirjattaisiin lakiin.

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää lopuksi huomiota itsehallintolain ehdotetun 28 a §:n ja itsehallintolain 33 §:n väliseen suhteeseen. Suomenkielisessä säännöksessä käytetään käsitettä ”säädös” ja ehdotetussa 28 a §:ssä käsiteitä laki- tai asetusehdotus. Lain 33 §:ää ei ole tarkoitus muuttaa.

Lainsäädäntöneuvos

Heidi Kaila

Jakelu OM Oikeusministeriö

Tiedoksi OM DJO Itsehallinto ja yhdenvertaisuus, Janina Groop-Bondestam
OM DJO Itsehallinto ja yhdenvertaisuus, Kristel Englund

VN/3796/2023-VNK-19

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: