

**Lausunto**

14.2.2025

VN/3796/2023  
VN/3796/2023-VNK-60**Valtioneuvoston kanslian lausunto Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietinnöstä, Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämiseen liittyvistä kysymyksenasetteluista***Johdanto*

Oikeusministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta 14.2.2025 mennessä lausuntoa Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietinnöstä, Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämiseen liittyvistä kysymyksenasetteluista (Oikeusministeriön julkaisuja, mietintöjä ja lausuntoja 2024:36). Mietinnössä käsitellään Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämistyön yhteydessä esiin nostettuja kysymyksiä, jotka koskevat perustuslain ja itsehallintolain suhdetta, valtakunnan tehtävien siirtämistä Ahvenanmaan viranomaisille ja päinvastoin sekä valtakunnan lainsäädännön soveltamista, Ahvenanmaan maaherraa ja tämän nimittämistä, eräitä itsehallintolain kielisäännöksiä sekä maakuntapäivien ja eduskunnan välistä toimivallanjakoa poikkeusoloissa. Mietinnössä esitetään joitakin vaihtoehtoisia ratkaisuja edellä mainittuihin kysymyksiin.

Valtioneuvoston kanslia lausuu työryhmän mietinnöstä yleisellä tasolla rajoittuen ministeriön toimialan kannalta olennaisimpiin kysymyksiin. Kuten mietinnössä todetaan, siinä esitetyt vaihtoehtoiset ratkaisut edellyttävät tarkempaa vaikutusarviota. Olennainen kysymys on valtioneuvoston kanslian arvion mukaan myös se, missä määrin ja millä tarkkuudella mietinnössä esiin nostetuista kysymyksistä on tarpeen säätää itsehallintolain tasolla. Yhteistyötä voidaan vaalia ja kehittää monin tavoin. Sen järjestämiseksi on käytössä erilaisia välineitä. Hallitusohjelma sisältää useita merkittäviä Ahvenanmaa-asioita koskevia kirjauksia, joita on jo pantu täytäntöön. Lisäksi monia tärkeitä uudistuksia on hahmoteltu ja arvioitu itsehallintolainsäädännön uudistamistyön aiemmissa vaiheissa. Valtioneuvoston kanslia viittaa tältä osin lausuntoonsa luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi (VN/846/2018-VNK-61). Myös Ahvenanmaa-työryhmän ensimmäinen mietintö sisälsi yhteistyön kehittämistä koskevia ehdotuksia, joista valtioneuvoston kanslia on lausunut (VN/3796/2023-VNK-19).

*Perustuslain ja itsehallintolain suhde*

Valtioneuvoston kanslia katsoo, ettei Ahvenanmaan itsehallinnon nykyistä asemaa suhteessa perustuslakiin tule muuttaa. Eduskunnan ja sen perustuslakivaliokunnan tulee voida edelleen tulkita säädösvalmistelussa perustuslain ja itsehallintolain suhdetta (ks. myös valtioneuvoston kanslian lausunto VN/846/2018-VNK-61).

Itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan mukaan valtakunnalla on Ahvenanmaalla lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista. Jos tätä muotoilua halutaan täsmentää, tulee sen tapahtua nykytilaa kuvaavalla tavalla. Työryhmän mietinnössä esitetty vaihtoehto 1 tähtää tähän.

Mahdollisia toimivallan siirtoja valtakunnalta Ahvenanmaalle eri lainsäädäntöaloilla on käsitelty luonnoksessa hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Valtioneuvoston kanslia viittaa tältä osin aiempiin lausuntoihinsa (VN/846/2018-VNK-61, ks. myös VNK/1079/03/2017).

Perustuslain perusoikeussäännösten soveltamisen osalta työryhmä palauttaa mietinnössään mieleen ne itsehallintolain nimenomaiset säännökset, jotka mahdollistavat nykyisin perusoikeuksien rajoittamisen. Arvioitaessa mahdollisia uusia rajoituksia valtioneuvoston kanslian lähtökohtana on, että perusoikeuksien suoja valtakunnan alueella on mahdollisimman yhtenäinen sekä normaali- että poikkeusoloissa. Valtioneuvoston kanslia kiinnittää tältä osin huomiota myös kansainvälisiin ja EU:n perusoikeusvelvoitteisiin, mukaan lukien EU:n perusoikeuskirja.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että ehdotus, joka koskee maakuntapäivien kuulemista muutettaessa perustuslakia, edellyttää jatkoarvioita ja -pohdintoja. Sillä on myös tietty yhteys itsehallintolaikiin luonnosteltuun uuteen 28 a §:ään, jossa otettaisiin huomioon tarve varmistaa valtakunnan ja maakunnan hallituksen välillä tiedonvaihto ja tarpeen vaatiessa neuvottelut lainvalmistelussa. Uusi säännös soveltuisi maakuntaa koskeviin tai maakunnalle erityisen tärkeisiin laki- ja asetusehdotuksiin. Sen mukainen vuorovaikutus edistäisi sujuvaa lainvalmistelua sekä mahdollisten tulkintaongelmien etupainotteista tunnistamista ja ratkaisemista. Valtioneuvoston kanslia on ottanut kantaa ehdotettuun 28 a §:ään aiemmassa lausunnossaan (VN/3796/2023-VNK-19).

Työryhmä on tarkastellut omasta aloitteestaan tasavallan presidentin veto-oikeutta koskien kansainvälisten sopimusten kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevia maakuntalakeja (itsehallintolain 27 §:n 4 kohta). Mietinnössä tuodaan esiin korkeimman oikeuden pitkäaikainen ratkaisukäytäntö, jonka mukaisesti korkein oikeus on esittänyt presidentille maakuntalakien raukeamista siltä osin kuin maakuntalait ovat ilmeisessä ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Valtioneuvoston kanslia on lausunut asiasta jo aiemmin ja on tukenut sitä, että korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntö mainittaisiin selkeyden vuoksi itsehallintolain perustelutekstissä (ks. valtioneuvoston kanslian lausunto VN/846/2018-VNK-61). Työryhmän esittämään ajatukseen uudenlaisesta järjestelmästä lainsäädäntövalvonnassa ei valmistelun tässä vaiheessa ole mahdollista ottaa kantaa. Kuten mietinnössä todetaan, kysymystä tulisi jatkoselvittää erillisenä arviointina. Mietinnössä mainitaan valtioneuvoston kanslian kytkeminen tähän työhön.

#### *Toimivallanjako Ahvenanmaalla poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja varten*

Valtioneuvoston kanslian toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön 12 §:n mukaan valtioneuvoston yhteinen tilannekuva, varautuminen ja turvallisuus, häiriötilanteiden hallinnan yleinen yhteensovittaminen sekä valmiuslain 6 §:ssä tarkoitetun poikkeusolojen toteamisen ja käyttöönottoasetuksen antamisen yleinen yhteensovittaminen (1.6.2017/333). Ministeriöt vastaavat tehtävistään omilla toimialoillaan, mukaan lukien Ahvenanmaan erityisaseman huomioon ottaminen.

Valtioneuvoston kanslia korostaa tarvetta varmistaa, että valtakunnan ja maakunnan väliseen toimivallanjakoon liittyvät kysymykset ovat niin normaalioloissa kuin häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa selviä. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että valtakunnalla on jatkossakin lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusolojen varalta, poikkeusoloja sekä järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi (ks. itsehallintolain 27 §:n 34 ja 42 kohta luettuina yhdessä). Selvyyden vuoksi itsehallintolain 27 §:n 34 kohtaan voitaisiin lisätä nimenomaisesti sana ”poikkeusoloja”.

Kevään 2020 ja 2021 poikkeusoloissa eräät toimivaltuuksia koskeneet tulkintaerot nousivat esiin. Etenkin nykyisessä muuttuneessa turvallisuustilanteessa on tärkeää, että saadaan kiireellisesti selvyys siihen, että valmiuslakia ja sen nojalla annettuja asetuksia voidaan Ahvenanmaalla poikkeusoloissa tosiasiallisesti soveltaa ja että on tiedossa, miten tältä osin toimitaan. Sääntelyn selkeys ja yhteinen tulkinta ovat tärkeitä, jotta poikkeusolojen kiireisessä toteutamisprosessissa ei jouduta ryhtymään toimivallanjakoa sekä soveltamis- ja käyttöönottoasetusten soveltamisperusteita koskevaan oikeudelliseen selvitystyöhön. Tähän ei käytännössä ole mahdollisuutta. Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto 25/24 ja perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 55/2024 vp sisältävät oikeustilaa selvittäviä kirjauksia.

Työryhmän mietinnössä ei oteta kantaa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kuulemiseen kiireellisissä valmiuslakitilanteissa. Kokonaisuuden eri vaiheiden virkamiesvalmistelulle sekä poliittiselle päätöksenteolle voi jäädä hyvin rajoitetusti aikaa, mahdollisesti vain yksi tai kaksi päivää. Soveltamis- ja käyttöönottoasetukset voidaan joutua valmistelemaan ja hyväksymään niin kiireellisesti, että maakunnan hallituksen kuuleminen on käytännössä mahdotonta.

Mietinnössä esitetään vaihtoehto, jonka mukaan siltä osin kuin maakuntapäivillä normaalioloissa on lainsäädäntövalta valmiuslain käyttöönottoasetuksen kattamalla oikeudenalalla, maakuntapäivillä

olisi itsehallintolain mukaan vastaavanlainen rooli kuin eduskunnalla on valmiuslainsäädäntöön perustuvien asetusten jälkivalvonnassa. Valtioneuvoston kanslia suhtautuu eduskunnan lainsäädäntövaltaa tosiasiallisesti kaventaviin ehdotuksiin torjuvasti. Vaihtoehto nostaa esiin myös menettelytapoihin liittyviä käytännön haasteita.

Kuten mietinnössä todetaan, valmiuslain soveltaminen myös Ahvenanmaalla saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi.

Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että poikkeusoloihin liittyvien valmistelutehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen (900/2000) päivittämistyötä jatketaan.

Valtioneuvoston kanslia pitää sopimusasetuksia käyttökelpoisina oikeudellisina välineinä järjestää viranomaisten tehtävien hoitaminen valtakunnan ja maakunnan välillä. Sopimusasetuksilla valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä voidaan siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle ja vastaavasti maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä valtakunnan viranomaiselle. Huomionarvoista on valtioneuvoston kanslian näkemyksen mukaan se, että sopimusasetus voi olla luonteeltaan myös yhteistyösopimusasetus. Ahvenanmaan valtuuskunnan kannan mukaan sopimusasetuksen antamista ei estä se, ettei maakunnan ja valtion välillä tai päinvastoin tapahdu suoraa päätösvalan siirtoa.

Sopimusasetusten yksipuolinen irtisanominen kriisi- tai häiriötilanteessa voi johtaa hankaliin tilanteisiin. Se, että sopimusasetusten katsotaan lakanneen olemasta voimassa vuoden kuluttua irtisanomisesta, jollei niitä ole muutettu tai kumottu tämän ajan kuluessa, antaa tiettyä marginaalia. Irtisanomisoikeuden rajoittamista poikkeusoloissa voitaisiin kuitenkin harkita.

Valtioneuvoston kanslia viittaa varautumisen osalta hallituksen 16.1.2025 antamaan Yhteiskunnan turvallisuusstrategiaa koskevaan periaatepäätökseen (Valtioneuvoston julkaisuja 2025:1). Periaatepäätöksen mukaan: ”Ahvenanmaan osalta valtakunnan ja maakunnan viranomaiset hoitavat yhdessä ne varautumista koskevat hallintotehtävät ja toimenpiteet väestönsuojelussa, huoltovarmuudessa ja yleisessä varautumisessa, jotka yleensä kuuluvat valtakunnan viranomaisille. Tavanomainen normaaliolojen kriisivarautuminen maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenalioilla kuuluu itsehallinnon vastuulle. Rajanveto tällaisen kriisivalmiuden ja poikkeusoloihin varautumisen välillä edellyttää Ahvenanmaalla maakunnan ja valtakunnan välisen toimivaltajaon osalta tapauskohtaista harkintaa sekä tiivistä yhteistyötä myös tilannekuvan muodostamisessa ja suunnittelussa.” Rajanveto kriisivalmiuden ja poikkeusoloihin varautumisen tai poikkeusoloja koskevien valmistelutoimien välillä ei kuitenkaan ole aina täysin selvä.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että käytännön viranomaisyhteistyötä on tärkeää tukea jo normaalioloissa systemaattisella suunnittelulla, tilannekuvan hallinnalla sekä harjoitustoiminnalla toimivaltaisen ministeriöiden ja viranomaisten toimesta. Valtioneuvoston kanslia kehittää yhteistä valmiussuunnittelua ja harjoittelua yhteistyössä ministeriöiden kanssa. Ahvenanmaa osallistuu valtioneuvoston tilannekeskuksen johtamaan alueelliseen tilannekuvayhteistyöhön. Yhteistyössä ovat mukana sekä maakunnassa toimivat valtion viranomaiset että maakunnan viranomaiset. Vireillä on useita hankkeita, joiden puitteissa valmiuteen ja varautumiseen liittyvän yhteistyön kehittäminen nousee eri tavoin esille. Meneillään on muun muassa sisäministeriön johtama hanke, jossa tarkastellaan alueellisen varautumisen ja tilannekuvayhteistyön kehittämistä.

Mietinnössä arvioidaan myös tarvetta mahdollistaa maakuntalakien kiireellinen voimaantulo erityistilanteissa, jotka vaativat Ahvenanmaalla kiireellistä ratkaisua, mutta jotka eivät ole poikkeusoloja. Valtioneuvoston kanslia kiinnitti lausunnossaan (VN/846/2018-VNK-61) huomiota asiaan liittyviin oikeudellisiin näkökohtiin sekä mahdollisiin poliittisiin herkkyyksiin.

Lainsäädäntöneuvos

Heidi Kaila

Jakelu

Oikeusministeriö

**VN/3796/2023-VNK-60**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: