

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 13/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion aluehallintouudistusta koskevaksi lainsäädännöksi

Lausuntoa on pyydetty asiakohdassa mainitusta hallituksen esityksestä siltä osin kuin esitys koskee Ahvenanmaata. Hallituksen esitys koskee laajasti sekä yleisesti että erityisesti Ahvenanmaata. Kuulemiseni tarkoituksena lienee kuitenkin valottaa niitä kohtia, joilla on yhtymäkohtia meneillään olevaan, toista vuosikymmentä kestäneen Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen valmisteluun.

Keväällä 2023 asetettiin Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistusta valmisteleva virkamiestyöryhmä¹. Työryhmä antoi toimeksiantonsa mukaisesti kaksi mietintöä niistä erityiskysymyksistä, joita katsottiin joko kiireellisiksi tai erityisen hankaliksi uudistuksen kannalta². Ensimmäistä työryhmää seurasi toinen, tammikuussa 2025 asetettu työryhmä, joka kokoonpanoltaan paljon muistuttaa edeltäjäänsä, kuitenkin siten, että sitä täydennettiin viidellä pysyvällä asiantuntijalla ja kahdeksanjäsenisellä korkean tason ohjausryhmällä³. Tämän työryhmän tehtävänä on valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Työryhmän määräaika umpeutuu tammikuussa 2026. Pyrin mainittujen työryhmien puheenjohtajana lausunnossani valottamaan miltä osin nyt kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessä säädettäväksi esitetyt asiat sivuavat työryhmässä meneillään olevaa työtä.

Valiokunnan käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen tarkoitus on luoda maahamme uusi ja edellisistä poikkeava aluehallinto. Kuten tunnettua aluehallinto on Ahvenanmaan maakunnassa muusta maasta poikkeava johtuen siitä, että siellä sovellettava lainsäädäntö ja siten myös hallintotoimet suurelta osin kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Siltä osin kuin toimivalta kuuluu valtiolle, valtakunta huolehtii siitä joko paikallisesti tai mantereelta käsin taikka vaihtoehtoisesti hallinto on itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella siirretty maakunnalle. Siten hallinnonuudistus valtakunnassa ei lähtökohtaisesti vaikuta itsehallintoon.

Valtakunnassa ja Ahvenanmaalla on monesti hallintoa uudistettaessa päädytty erilaisiin hallintorakennelmiin. Ahvenanmaalla moni valtakunnassa valtiolle kuuluva tehtävä on myös siirretty kunnallisten toimijoiden tehtäväksi. Kun toisen osapuolen organisaatioita

¹ 24.3.2023 Päättös VN/3796/2023 [ASETTAMISPAATOS_20230418045419.PDF](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-931-7)

² Ahvenanmaatyöryhmän mietintö ja ehdotus laiksi Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamisesta, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:3, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-931-7>
Ahvenanmaatyöryhmän 2023 mietintö. Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämistä kysymyksenasetteluista. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:36; <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-246-2>

³ 30.1.2025 Päättös VN/35482/2024 [ASETTAMISPAATOS_20250130105001.PDF](http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-246-2)

muutetaan, saatetaan toista osapuolta koskevaa säädöspohjaa joutua mukauttamaan uutta tilannetta vastaavaksi. Tämä käy selväksi nyt kysymyksessä olevan uudistuksen kohdalla, jossa Ahvenanmaan osalta on hallituksen esityksessä ehdotettu laintasoisia erityisjärjestelyitä. Yleisenä valtion hallintoelimenä toimii kuitenkin jatkossakin Valtion virasto Ahvenanmaalla, jolle määrätään erinäisiä tehtäviä, joita valtakunnan puolelta osoitetaan uusille valtion yksiköille. Tämä on seurausta aikoinaan omaksutusta itsehallintojärjestelmästä, eikä sen suhteen ole kaavaillun uuden itsehallintolainkaan näkökulmasta huomauttamista.

Uudistettaessa hallintoalueita koskevaa lainsäädäntöä valtakunnassa tai Ahvenanmaalla, alueiden toimivallan saumakohtiin liittyy toisinaan teknisiä tai käytännön ongelmia. Ongelmat tulivat hyvin selvästi esille vastaavan hankkeen, eli hyvinvointialueuudistuksen kohdalla, kun valtakunnassa tietyt itsenäisille hyvinvointialueille siirretyt tehtävät tulivat jatkossakin Ahvenanmaalla paikallisten toimijoiden hoidettaviksi.

Perustuslakivaliokunnankin osoittamana ongelmana oli silloin muun muassa tartuntalainsäädännön kohdalla se, että itsehallintolain mukaisilla sopimusasetuksilla ei pystynyt siirtämään itsenäisille hyvinvointialueille annettuja tehtäviä Ahvenanmaan toimijoille⁴. Sopimusasetuksilla pystytään siirtämään vain valtiolle kuuluvia tehtäviä. Helpotusta tarkoittava itsehallintolain muutos, jota perustuslakivaliokunta katsoi kiireelliseksi tehtäväksi, on erinäisistä syistä osoittautunut hankalaksi ja aikaa vieväksi. Näitä ongelmia pyrittiin ratkaisemaan ensin mainitsemassani työryhmässä. Hallituksen esitys asiasta on alustavasti kaavailtu annettavaksi vielä tässä kuussa.

Nyt käsillä oleva hallinnonuudistus ei sinänsä vaadi toteutuakseen itsehallintolain muutosta, koska kyseessä on valtion lainsäädäntövaltaan ja hallintovaltaan kuuluvista asiakokonaisuuksista. Edellä kuvattua ongelmaa ei siten pitäisi syntyä. Tästä huolimatta on todettava, että valtakunnan ja maakunnan välisen yhteistoiminnan sujuvuus edellyttää, että nyt toteutuva merkittävä hallinnonuudistus tulee huomioon otetuksi myös niissä lukuisissa sopimusasetuksissa, joilla vastuusta hallinnosta on sovittu osapuolten välillä. Tiedän, että Ahvenanmaalla ollaan huolissaan siitä, miten ja kuinka asetuksia saadaan uusittua uutta lainsäädäntöä vastaaviksi, kun nyt voimassa olevien asetusten säädöspohja muuttuu ja monet niiden perusteena olevat lait kumotaan. Pidän huolestumista perusteltuna.

Nyt työskentelevän itsehallintolakityöryhmän eräänä tehtävänä on luoda toimiva mekanismi, jolla tiettyjen asiaryhmien hallinto lainsäädäntövaltaa muuttamatta voidaan tarvittaessa joustavasti siirtää valtakunnalta maakunnalle ja päinvastoin. Sopimusasetukset ovat voimassa olevan itsehallintolakiin perustuen käytännössä osoittautuneet tässä kelvollisiksi työkaluiksi. Kehittyneessä yhteiskunnassamme

⁴ PeVM 18/2022 vp - HE 56/2021 vp ja 72/2022 vp - HE 190/2022 vp

tarvitaan yhä enemmän laintasoa alempia säädöksiä rajaamaan ja selventämään toimivallan jakoa ja yhteistyömuotoja. Keskustelu on lähinnä koskenut sitä, mihin sopimusasetuksia voidaan käyttää ja turvaako nykyinen sääntely, jossa asetuksia voidaan yksipuolisesti irtisanoa lakkaaviksi noudattaen tiettyä irtisanomismenettelyä, riittävästi ja pysyvästi kansalaisten oikeutta asianmukaiseen hallintoon. Tähän liittyy myös kysymys siitä, miten toimitaan tilanteissa, joissa sopimusasetuksella siirretyt tehtävät muuttuneen lainsäädännön johdosta tai muusta syystä vaativat aikaisempaa enemmän resursseja.

Osaksi itsehallintolain kokonaisuudistusta on toistuvasti nostettu kysymys maaherran nimittämismenettelyn ja kelpoisuusehtojen täsmentämisestä. Nimittämismenettelystä ja tietyistä kelpoisuusehdoista on säännös voimassa olevassa itsehallintolaissa. Tältä osin työryhmässä ei ole vielä edetty vaiheeseen, jossa olisi ehdotus ratkaisuksi. Todettakoon, että edellisessä vaiheessa kysymys kuului työryhmässä niihin, joissa yhteisymmärrystä ei saavutettu, joskin eri ratkaisuvaihtoehtoja esitettiin. Nimittämismenettely ja ehdollepano nykyisessä itsehallintolaissa nojautuu Kansainliiton päätökseen vuodelta 1921 liittyvään Ahvenanmaa-sopimukseen, joka myös vastaisuudessa rajoittaa liikkumatilaa vaihtoehtoisia ratkaisuja etsittäessä, vaikka valtion viranhaltijasta on kysymys.

Hallituksen esitys sisältää erillisen lain Ahvenanmaan valtionvirastosta. Ottaen huomioon viraston muusta valtionhallinnosta poikkeava toimenkuva, erillinen laki siitä on pidettävä selkeyttävänä ratkaisuna, joka myös vastaisuudessa antaa tarvittaessa mahdollisuuden hallinnollisiin erillISRatkaisuihin.

Itsehallintolain ja Ahvenanmaa-sopimuksen mukaan ruotsin kielen asema turvataan maakunnassa. Työryhmässä on pohdittavana, millä lainsäädännöllisillä keinoilla varmistetaan, että kansalaiset ja toimijat Ahvenanmaalla pystyvät ongelmitta toimimaan ruotsin kielellä myös nyky-yhteiskunnassa. Hallituksen esityksessä on kiinnitetty huomiota kielellisiin kysymyksiin. On oletettavaa, että ehdotettu sääntely ei vaikuta siihen, miten kysymystä käsitellään itsehallintolain kokonaisuudistuksessa.

Siltä osin kuin esityksessä käsitellään alueellista varautumista Ahvenanmaalla, voidaan todeta, että valmiuslain uudistus on vireillä. Itsehallintolain uudistuksessa työryhmä seuraa valmistelua päämääränään laatia uuteen itsehallintolakiin säädöksiä, jotta toimivallan jako uusitun valmiuslainsäädännön toimeenpanossa jatkossa olisi selkeä ja toimiva.

Yhteenvedonomaaisesti voidaan todeta, että itsehallintolain kokonaisuudistuksen sisältö on edelleen työn alla ja uuden itsehallintolain voimaantulo on tässä vaiheessa paitsi epävarma myös useamman vuoden päässä, johtuen muun muassa erityisestä lainsäädäntömenettelystä. Nyt muotoiltua uutta aluehallintorakennetta voidaan vielä

ottaa huomioon itsehallintolain valmistelussa. Sikäli kuin itsehallintolain säännökset aikanaan aiheuttaisivat muutospaineita esimerkiksi Ahvenanmaan valtionvirastosta annettuun lakiin, säädösten muuttamista voitaneen siinä yhteydessä valmistella.