



ASIA Valtiovarainministeriön menettely lainvalmistelua koskevassa kuulemisessa

ASIAN VIREILLETULO

Olen päättänyt omasta aloitteestani tutkia valtiovarainministeriön menettelyn energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamista koskevan hallituksen esityksen HE 191/2018 vp valmistelussa.

Valtioneuvoston yleisistunto on 18.10.2018 valtiovarainministeriön esittelystä päättänyt antaa eduskunnalle hallituksen esityksen energiaverotusta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Hallituksen esityksestä ilmenee, että ministeriö oli lähettänyt esitysluonnoksen lausunnolle Ahvenanmaan maakuntahallitukselle, joka ei ilmoituksensa mukaan kuitenkaan pystynyt lausumaan esitysluonnoksen asiasisällöstä sen vuoksi, että käytössä ei ole ollut kokonaan ruotsinkielistä käännöstä.

SELVITYS

Valtiovarainministeriö on antanut pyydetyn selvityksen 8.1.2019.

Valtiovarainministeriön mukaan ministeriössä ja sen vero-osastolla noudatetaan hyvän lainvalmistelun periaatteita. Pääsääntönä on, että valmistelusta tiedotetaan avoimesti ja valmistelun aikana kuullaan eri osapuolia tasapuolisesti. Verotukseen ja varsinkin talousarvioon liittyviä lainmuutosehdotuksia- ja linjauksia tehdään tyypillisesti vasta alkusyksystä hallituksen niin sanotussa budjettiriihessä. Usein budjettiriihessä tehdyt veropäätökset saattavat joltain osin olla sen verran täsmennyttä, että niitä täytyy jatkoselvittää ennen varsinaiseen lainsäädäntötyöhön ryhtymistä. Edellä mainittu yhdessä sen kanssa, että eduskunnan lainsäädäntötyölle ja lain vahvistamiselle on varattava riittävä aika erityisesti seuraavan vuoden talousarvioon liittyvien lainsäädäntömuutoksien hyväksymiseksi saattaa joissakin tapauksissa aiheuttaa sen, ettei hyvän lainvalmistelun periaatteita kuulemisen osalta voida noudattaa. Erityisen hankalia aikatauluongelmia voi esiintyä ruotsinkielisen kuulemisen osalta, sillä käännösten saaminen kestää useita viikkoja käännöspalvelun työtilanteen ruuhkautumisen takia.

Selvityspyynnön kohteena olevan esitysluonnoksen kanssa on käynyt edellä kuvatulla tavalla. Vasta budjettiriihen yhteydessä tehtiin päätökset turpeen ja lämmityspolttoaineiden veronkorotuksista sekä maatalouden tukemisesta kevyen polttoöljyn veronpalautuksella. Tämän jälkeen alkoi normaali lainsäädännön yksityiskohtien ja vaikutusarvioiden viimeistely sekä jo valmistellun esitysluonnoksen muuttaminen budjettiriihessä tehtyjä päätöksiä vastaavaksi. Käytännössä tämä tarkoitti kuulemismenettelyn osalta sitä, että suomenkielinen hallituksen esitys-

luonnos voitiin laittaa kokonaisuutena lyhyelle lausunnolle, mutta ruotsinkielisellä lausunnolle ministeriö pystyi lähettämään vain lain pykälät ja esitysluonnoksen pääasiallisen sisällön.

Esitysluonnos koski yhdistetyn sähkön ja lämmöntuotannon tuen muuttamista hiilidioksidiveron puolituksesta energiasisältöveron alennukseen sekä lämmityspolttoaineiden elinkaaren aikaisten hiilidioksidipäästöjen huomioon ottamista energiaverotuksessa. Siinä ehdotettiin myös sääntelyä, joka poistaisi sähkönvarastoinnin kahdenkertaisen verotuksen. Kyse oli suhteellisen monimutkaisesta kokonaisuudesta, mutta kuitenkin luonteeltaan teknisestä sääntelystä tavoittelujen muutoksien aikaansaamiseksi. Turpeen ja lämmityspolttoaineiden veronkorotukset olivat maltillisia ja maatalouden energiaveron lisäpalautus oli vastaava kuin vuosi aikaisemmin toteutettu.

Valtiovarainministeriön mukaan ehdotetuista muutoksista mikään ei ollut sellainen, joka olisi ollut erityisen merkityksellinen Ahvenanmaan maakunnalle tai ruotsinkieliselle väestölle taikka kohdistunut pelkästään niihin. Lisäksi esitysluonnos koski vain energiaverolainsäädäntöä, jossa Ahvenanmaan maakunnalla ei ole toimivaltaa ja jota koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukaisesti koko Suomen valtakunnan alueella.

Tilannetta, jossa esitysluonnoksen kuulemismenettelyä ei voida toteuttaa molemmilla virallisilla kielillä, ei voida pitää ministeriön mukaan tyydyttävänä. Viime kädessä on ministeriön mukaan kuitenkin kysymys poliittisesta päätöksentekoprosessista ja sen antamasta mahdollisuudesta kuulemismenettelyn toteuttamiseen.

Selvityksen mukaan valtiovarainministeriön vero-osasto pyrkii osaltaan myös jatkossa kiinnittämään huomiota lainvalmistelun avoimuuteen ja kuulemismenettelyn tasapuolisuuteen. Kuten tähänkin saakka tilanteet, joissa poiketaan hyvän lainsäädännön valmistelun periaatteista ovat poikkeus, ja hallituksen esitykset valmistellaan lähtökohtaisesti aina normaalin lainvalmistelukäytännön mukaisesti.

RATKAISU

Säännökset

Perustuslain 17 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi (1 momentti).

Jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä turvataan lailla. Julkisen vallan on huolehdittava maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan (2 momentti).

Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentin mukaan maakunnalle erityisen tärkeästä laista on hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä.

Kielilain 31 §:n mukaan ministeriön sekä valtion komitean, toimikunnan, työryhmän tai vastaavan toimielimen säädösehdotukset ja niihin liittyvät mietinnöt julkaistaan suomeksi. Julkaisuun otetaan myös ruotsinkielinen tiivistelmä ja säädösehdotuksen ruotsinkielinen teksti (1 momentti).

Jos asianomaisen ministeriön harkinnan mukaan mietinnöllä on huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle, se on julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi. Samoin säädösehdotus tai mietintö, joka koskee yksinomaan Ahvenanmaan maakuntaa tai jolla on erityisen suuri merkitys maakunnalle, on julkaistava kokonaisuudessaan ruotsiksi (2 momentti).

Ohjeet ja suositukset

Säädösvalmistelun kuulemisohjeen (valtioneuvoston periaatepäätös 4.2.2016) mukaan kuulemisen tavoitteena on, että keskeiset sidosryhmät ja kansalaiset osallistuvat valmisteluun tai että niiden näkemyksiä muuten riittävän laajasti ja yhdenvertaisesti kuullaan valmistelun aikana (kohta 1.2).

Asiakirjojen oikea-aikainen saatavuus myös ruotsin kielellä tulee taata (kohta 1.3).

Oikeusministeriön julkaiseman säädösvalmistelun kuulemisoppaan (kohta 2.3.1) mukaan ”lausuntopyyntö lähetään lausuntopalvelu.fi:n kautta keskeisille, tiedossa oleville sidosryhmille. Myös muilla kiinnostuneilla, kuten yksittäisillä kansalaisilla, pitää olla mahdollisuus antaa lausuntonsa luonnoksesta”.

Oikeusministeriön 7.11.2011 antaman suosituksen (OM 3/58/2011) mukaan säädösehdotuksella voidaan katsoa olevan kielilain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettu huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle ”esimerkiksi silloin, kun se käsittelee asiaa, joka on merkittävä ruotsinkielisten ja kaksikielisten kuntien tai järjestöjen tai esimerkiksi perusopetuksen kannalta, tai kun kyse on lainsäädännöstä, jolla on erityisen suuri merkitys perusoikeuksien käytännön toteutumisen kannalta”.

Ahvenanmaan asemaa säädösvalmistelussa ja EU-asioissa koskevan oikeusministeriön ohjeen 8/2012 mukaan jos säädösvalmisteluasia ei ole erityisen tärkeä maakunnalle, mutta toimivaltainen ministeriö katsoo tarpeelliseksi antaa maakunnan hallitukselle tilaisuuden lausua asiassa, tietoja pääasiallisista säädösehdotuksista on mahdollista antaa ruotsiksi laaditulla riittävällä tiivistelmällä ja ruotsiksi käännettyillä pykäläehdotuksilla, jotka voivat sisältyä esimerkiksi muutoin suomeksi julkaistuu mietintöön.

Arviointi

Kielilain 31 §:ssä säädetään säädösehdotusten ja niihin liittyvien mietintöjen laatimiskielestä, kääntämisestä ruotsin (tai suomen) kielelle sekä julkaisemisesta. Säännös jättää harkintavaltaa asianomaiselle ministeriölle, joka arvioi, onko kysymyksessä 2 momentin perusteella kokonaan ruotsiksi käännettävä mietintö. Lainkohdan perustelujen mukaan välttämätöntä ei ole, että ”mietinnöllä olisi merkitystä pelkästään tai pääasiassa ruotsinkieliselle väestölle. Toisaalta edellytetään, että mietinnön merkitys on huomattava. Näin ollen ainoastaan hyvin merkittävät mietinnöt käännettäisiin kokonaisuudessaan. Ehdotuksella voidaan katsoa olevan huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle esimerkiksi silloin, kun kysymyksessä on perusoikeuksia konkretisoiva säännösehdotus. Tällainen ehdotus on esimerkiksi asianosaisten asemaa ja oikeuksia lainkäytössä koskeva esitys taikka sananvapautta tai muuta perusoikeutta koskeva esitys” (HE 92/2002 vp, s. 97).

Laillisuusvalvojen aiemmissa ratkaisuissa lainvalmistelun kielikysymyksiin liittyviä säädöksiä ja ohjeita on pidetty tulkinnanvaraisia. Kielilain 1 momentin perusteella ei ole selvää, miltä osin muut kuin mietintöön sisältyvien säädösehdotusten perustelut - kuten esimerkiksi hallituksen esitysten muut jaksot kuin varsinainen lakiehdotus - tulee valmisteluvaiheessa kääntää

ruotsiksi. Lainkohdassa tarkoitetun julkaisemisen sekä tavanomaiseen lainvalmisteluprosessiin kuuluvaan hallituksen esityksiä koskevan lausunnotmenettelyn suhde ei myöskään ole aivan selvä. Kielilaisissa ei myöskään selvästi todeta, että suomen- ja ruotsinkieliset säädösehdotukset tai niiden perustelut tulisi julkaista samanaikaisesti, joskin samanaikaisuutta puoltaa säännöksen sanamuoto, jonka mukaan säädösehdotukset ”julkaistaan” suomeksi ja että ”julkaisuun” otetaan myös säädösehdotuksen ruotsinkielinen teksti (oikeuskanslerin päätökset 14.6.2013, dnro OKV/692/1/2013 ja 27.9.2017 dnro OKV/178/1/2017).

Eduskunnan oikeusasiamies on katsonut erään hallituksen esityksen julkaisemiseen ja ruotsinkielisten lausunnonantajien asemaan liittyvään kanteluun antamassaan ratkaisussa, että myös lakiehdotuksen perustelut on pyrittävä julkaisemaan samanaikaisesti molemmilla kansalliskielillä, jos lakiehdotuksella arvioidaan olevan huomattava merkitys maan ruotsinkieliselle väestölle. Ratkaisusta ilmenee, että 31 §:ssä tarkoitettuina säädösehdotuksina on pidetty hallituksen esitykseen sisältyviä pykälätekstejä (eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu 27.3.2014, dnro 384/4/14). Tällaista tulkintaa lainkohdassa tarkoitettusta säädösehdotuksesta puoltaa myös kielilain 31 §:n 1 kohdan sanamuoto, jonka mukaan julkaisuun otetaan ”säädösehdotuksen ruotsinkielinen teksti”. Myös säännöksen perusteluissa on todettu, että ”säädösehdotukset, siis ehdotetut laki- tai asetustekstit, on aina julkaistava kokonaisuudessaan myös ruotsin kielellä” (HE 92/2002 vp, s. 97).

On arvioitu, että kielilain 31 §:n säännöksen on ainakin alun perin tarkoitettu koskevan myös sitä, miltä osin säädösehdotus ja sen perustelut tulee kääntää lausuntopyyntövaiheessa, kun lausuntoa pyydetään ruotsinkieliseltä taholta. (oikeuskanslerin päätös OKV/178/1/2017) Kielilain hallituksen esityksen mukaan ehdotettu säännös ”merkitsisi myös, että mietintö voitaisiin lähettää oikealla kielellä niille, joilta lausunto pyydetään” (HE 92/2002 vp, s. 61).

Hyvän lainvalmistelun käytäntöjä ilmentävässä lainvalmistelun prosessioppaassa (www.finlex.fi) lähtökohtana näyttäisi olevan se, että hallituksen esitykset käännetään ruotsin kielelle ennen lausuntopyyntöä lähettämistä – kokonaisuudessaan ja riippumatta siitä, onko esitykseen sisältyvällä lakiehdotuksella kielilain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettu huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle tai erityisen suuri merkitys Ahvenanmaan maakunnalle vai ei (kohta 3.3). Eduskunnan oikeusasiamies on myös todennut Ahvenanmaan maakunnalta pyydettyjä lausuntoja koskevan kantelun johdosta hyvään lainvalmisteluun kuuluvan, että lausunnonantajalla on mahdollisuus huolellisesti harkitun lausunnon antamiseksi perehtyä koko ehdotukseen perusteluineen (oikeusasiamiehen ratkaisu 14.1.2011, dnro 503/4/2009). Eduskunnan oikeusasiamies on myös katsonut viitaten lausunnonantajien yhdenvertaiseen kohteluun lainvalmistelussa, että hallituksen esityksen ruotsinkielisen luonnoksen valmistuminen suomenkielistä myöhemmin tulisi ottaa huomioon asetettaessa määräaikoja lausunnon antamiselle (ratkaisu 27.6.2008, dnro 3433/4/06).

Nyt kyseessä oleva hallituksen esitysluonnos koski yhdistetyn sähkön ja lämmöntuotannon tuen muuttamista hiilidioksidiveron puolituksesta energiasisältöveron alennukseen sekä lämmityspolttoaineiden elinkaaren aikaisten hiilidioksidipäästöjen huomioon ottamista energiaverotuksessa. Siinä ehdotettiin myös sääntelyä, joka poistaisi sähkönvarastoinnin kahdenkertaisen verotuksen. Saadun selvityksen mukaan kyse oli luonteeltaan teknisestä sääntelystä tavoiteltujen muutoksien aikaansaamiseksi. Turpeen ja lämmityspolttoaineiden veronkorotukset olivat maltillisia ja maatalouden energiaveron lisäpalautus oli vastaava kuin vuosi aikaisemmin toteutettu. Ministeriön mukaan ehdotetuista muutoksista mikään ei ollut sellainen, joka olisi erityisen merkityksellinen Ahvenanmaan maakunnalle tai ruotsinkieliselle väestölle taikka kohdistunut pelkästään niihin. Esitysluonnos koski vain energiaverolainsäädäntöä, jossa Ahvenanmaan maakunnalla ei ole toimivaltaa ja jota koskevaa lainsäädäntöä sovelletaan yhdenmukai-

sesti koko Suomen valtakunnan alueella. Ahvenanmaan maakuntahallitus puolestaan on ministeriölle toimittamassaan lausunnossa (2.10.2019 ÅLR 2018/7895) katsonut, että verolainsäädäntö, joka voi vaikuttaa Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluviin sektoripoliittisiin alueisiin, tässä tapauksessa sähkömarkkinoihin ja ympäristönsuojeluun, on sellaista lainsäädäntöä, jolla on erityinen merkitys maakunnalle.

Valtiovarainministeriö on 14.9.2018 lähettänyt hallituksen esitysluonnoksen lausunnolle 28.9.2018 päättyvällä määräajalla. Lausuntopyynnössä on todettu, että esitysluonnoksesta ei tuossa vaiheessa ollut käytettävissä ruotsinkielistä käännöstä. Ruotsinkielinen Ahvenanmaan maakuntahallitukselle osoitettu lausuntopyyntö, jonka liitteenä on ollut hallituksen esitysluonnoksen pääasiallinen sisältö ja pykälät ruotsinkielellä on lähetetty 19.9.2018 ja määräaika lausunnolle on ollut 2.10.2018.

Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perustelujen (HE 73/1993 vp) mukaan kyseinen (lausunnon pyytämistä maakunnalta sille erityisen tärkeistä laeista koskeva) säännös viittaa lakeihin, jotka koskevat yksinomaan maakuntaa tai jotka muutoin tulevat olemaan sille erityisen merkityksellisiä. Edellä selostettujen kielilain 31 §:ää koskevien perustelujen mukaan ehdotuksella voidaan katsoa olevan huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle esimerkiksi silloin, kun kysymyksessä on perusoikeuksia konkretisoiva säännösehdotus.

Katson, että ministeriö ei ole ylittänyt harkintavaltaansa katsoessaan, että kyseisissä lakiehdotuksissa ei ollut kyse Ahvenanmaan itsehallintolain 28 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla maakunnan kannalta erityisen tärkeistä laeista tai kielilain 31 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla asian erityisen suuresta merkityksestä ruotsinkieliselle väestölle. Näin ollen edellä mainittujen säännösten noudattamiseksi voidaan tässä tapauksessa pitää riittävänä, että ministeriö lähetti lausunnolle säädösehdotuksen pääasiallisen sisällön sekä pykälät ruotsinkielellä.

Vaikka valtiovarainministeriön ei voida katsoa menetelleen kielilain tai Ahvenanmaan itsehallinnosta annetun lain vastaisesti Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kuulemisessa, ministeriön menettely ei ole kuulemisen osalta täyttänyt hyvän lainvalmistelun vaatimuksia. Lakiesityksiä koskevan kuulemisen tarkoituksena on toteuttaa eri sidosryhmien ja yleisön mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa yhdenvertaisesti lausunnon kohteena olevien asioiden valmisteluun. Tämä edellyttää sitä, että sekä lausuntojen antamiselle että niiden huomioon ottamiselle varataan valmistelussa riittävä aika ja että lausuntopyynnot ja luonnokset hallituksen esityksiksi ovat saatavissa molemmilla kansalliskielillä. Näin ei ole tässä tapauksessa ollut. Esitysluonnosten kääntäminen kokonaisuudessaan ruotsinkielelle palvelisi myös Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välistä yhteistyötä.

Ministeriön menettelyn arvioinnissa on otettu huomioon se, että ministeriön on tullut muuttaa jo valmisteltu esitysluonnos vastaamaan budjettiriihessä tehtyjä päätöksiä lainsäädännön yksityiskohtien ja vaikutusarvioiden osalta. Selvityksestä ilmenevä poliittisesta päätöksentekoprosessista johtuva jatkovalmistelun kireä aikataulu on vaikuttanut siihen, että käytettävissä oleva aika kääntämiselle ja lausunnon antamiselle on ollut niukka. Hallituksen esitysten kääntäminen nyt kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa joiltakin osin jo ennakolta edesauttaisi sitä, että kuulemiselle molemmilla kansalliskielillä jäisi enemmän aikaa.

Totean, että lainvalmistelun aikataulut tulee asettaa siten, että esitysten valmistelulle ja poliittisten linjausten yhteensovittamiselle virkamiesvalmistelun kanssa sekä esitysten kääntämiselle ja niistä kuulemiselle varataan riittävä aika. Tämä edellyttää toimenpiteitä sekä poliittiselta että

virkamiesjohdolta. Aikataulupaineissakin lainvalmistelun ja siihen olennaisena osana kuuluvan kuulemisen lähtökohtana tulee olla toimiminen hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti.

TOIMENPITEET

Kiinnitän valtiovarainministeriön huomiota hyvän lainvalmistelun ohjeisiin sekä tässä päätöksessä hyvän lainvalmistelun vaatimuksista esitettyyn.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Johanna Koivisto

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

KÄYNTIOSOITE Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
POSTIOSOITE PL 20, 00023 Valtioneuvosto

PUHELIN 0295 16001
TELEFAKSI 09 160 23975

E-MAIL etunimi.sukunimi@okv.fi
INTERNET www.okv.fi