



Oikeusministeriö

1/11

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.6.2017, OM 60/08/2013

Asia:

Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen – Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietintö

Oikeusministeriö on pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoa asiakohdassa mainitusta mietinnöstä, joka sisältää luonnoksen hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan uudeksi itsehallintolaksi. Lausunnossa on keskitytty niihin säännösehdotuksiin, jotka ovat uusia verrattuna nykyiseen itsehallintolakiin, menettelyllisiin kysymyksiin sekä perustelujen selkeyteen ja johdonmukaisuuteen.

Kunnallinen itsehallinto (6 §)

Itsehallintolakiin ehdotetaan perustuslain 121 §:n kaltaista säännöstä kunnallisesta itsehallinnosta Ahvenanmaalla. Epäselväksi jää, minkä vuoksi tällainen säännös on tarpeen. Viitataan myös jäljempänä itsehallintolain ja perustuslain suhteesta esittämäni.

Maakuntapäivien hajottaminen ja ennaikaiset vaalit (11 §)

Ehdotetun säännöksen mukaan tasavallan presidentti ei voisi – nykytilanteesta poiketen – hajottaa maakuntapäiviä ilman maaneuvoksen esitystä. Tämä merkitsee, kuten perusteluissa on esitetty, presidentin toimivallan supistumista. Tämän lisäksi on syytä panna merkille, että itsehallintolaki ei enää sisältäisi keinoa maakuntapäivien mahdollisen lukkiutuneen tilanteen purkamiseen ilman Ahvenanmaan (maaneuvoksen) myötävaikutusta. Tämä seikka olisi nähdäkseen syytä tuoda selvästi ilmi säännöksen perusteluissa.

Virkasyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan (13 §)

Ehdotetun säännöksen esikuvana ovat säännöksen perustelujen mukaan ministerivastuuta koskevat perustuslain 114 ja 116 §. Tarkoitus on, että maakuntapäivät päättää virkasyytteen nostamisesta ja tällöin se arvioisi, onko Ahvenanmaan hallituksen jäsen tahallisesti tai törkeän huolimattomasti olennaisella tavalla rikkonut hänelle kuuluvia tehtäviä tai muutoin menetellyt

virKatehtävissään selkeästi lainvastaisesti. Ehdotuksen mukaan maakuntalailla annetaan tarkempia säännöksiä virkatointen lainmukaisuuden selvittämisestä maakuntapäivillä.

Totean tältä osin, että kysymys on maakuntapäiville osoitetusta oikeudellista arviota edellyttävästä tehtävästä. Toisin kuin on perustuslaissa säädetyn ministerivastuuasian laita, ehdotus ei sisällä säännöstä siitä, että Ahvenanmaan hallituksen jäsenen virkatointen lainmukaisuutta koskevan epäilyn tutkisi oikeudellisiin kysymyksiin erikoistunut perustuslakivaliokunnan kaltainen elin ennen syyttämispäätöksen tekemistä maakuntapäivillä. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, ettei täysistuntokäsittely parhaalla mahdollisella tavalla sovellu yksittäistapaukselliseen ja oikeudellista harkintaa sisältävään syyteharkintaan ja että syyttämiskäytännön uskominen perustuslakivaliokunnalle korostaa sitä, että syyttämispäätöstä tehtäessä oikeudelliset perusteet ovat keskiössä (HE 1/1998 vp, s. 169). Edellä esitetyn johdosta ja oikeusturvanäkökohtien vuoksi tulisi harkita ehdotetun sääntelyn kehittämistä siten, että syyttämispäätöksen edellyttämän oikeudellisen harkinnan edellytykset tulisivat esitettyä paremmin turvatuiksi itsehallintolain säännösten tasolla. Ahvenanmaan hallituksen jäsenen oikeudellisen vastuun sääntelyn kokonaisuus jää itsehallintolain tasolla hajanaiseksi ja vaikeasti ymmärrettäväksi myös, koska perustuslain sääntely on otettu lähtökohdaksi vain osin, eikä esimerkiksi perustuslain 115 §:ä vastaavaa säännöstä ole ehdotukseen sisällytetty. Säännösehdotuksen valtakunnansyyttäjänvirastoa koskevan maininnan osalta totean, että syytettä eivät aja syyttäjänvirastot vaan syyttäjät.

Eduskunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla ja maakunnan lainsäädäntövalta (26-28 ja 30 §)

26 § 1 momentin 1 kohdan perustelut. Perusteluista syntyy vaikutelma siitä, että Ahvenanmaalla sovelletaan ainoastaan perustuslain 2 §:ä, 2 lukua sekä 10 lukua. Epäselvää on, minkä vuoksi esimerkiksi kuntien itsehallintoa ja julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevia perustuslain säännöksiä ei sovellettaisi Ahvenanmaalla. Pelkästään se perusteluissa esitetty seikka, jonka mukaan kunnallisen itsehallinnon laajuus on Ahvenanmaalla erilainen kuin Manner-Suomessa, ei nähdäkseni estä soveltamasta perustuslain asiaa koskevaa säännöstä. Luonnollisesti Ahvenanmaa on jo itsehallintolain mukaisen toimivaltajaonkin vuoksi velvollinen mukautumaan esimerkiksi myös siihen, missä päätöksentekomenettelyssä valtiosopimuksiin perustuslain 8 luvun mukaisesti sitoudutaan Suomen puolesta (toki asiaa koskevia itsehallintolain säännöksiä noudattaen). Myös perustuslain 125 §:n mukaiset yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin on laillisuusvalvontakäytännössä katsottu merkityksellisiksi, kun kysymyksessä ovat olleet Ahvenanmaan maakunnan hallituksen virkanimityksiä koskevat päätökset (dnro OKV/285/1/2010).

Perusteluissa todetaan myös, että ”myös perustuslain 2 luku perusoikeuksista sellaisina kuin ne käyvät Suomen perustuslaista ilmi, kattavat Ahvenanmaan, kuitenkin sillä rajoituksella, että muutos tai poikkeus, josta aiheutuisi muutos tai poikkeus Ahvenanmaan itsehallintolaista tai muusta maakuntapäivien hyväksynnällä säädetystä laista, ei tule voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien suostumusta” (s. 391). Tuollaista rajoitusta tarkoittavaa nimenomaista säännöstä ei kuitenkaan sisälly erikseen ainakaan nyt esillä olevaan ehdotettuun 1 kohtaan, jota koskevat perustelut ovat kysymyksessä. Nähdäkseni tulisi pystyä esittämään tarkemmat perustelut sille, miksi perusteluissa esitetty tulkinta olisi nyt mahdollinen.

Viittaan tältä osin siihen, että nykyistä itsehallintolakia koskevassa hallituksen esityksessä oli esitetty itsehallintolakiin ao. kohtaan säännöstä, jonka mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaa sen säätäessä tai muuttaessa perustuslakia tai poiketessa perustuslaista olisi rajoittanut se, ettei

”maakuntapäivien toimivaltaa voida rajoittaa, ellei se ole antanut siihen suostumustaan 69 §:ssä säädettyssä järjestyksessä” (HE 73/1990 vp, s. 109). Perustuslakivaliokunta poisti kyseisen maakuntapäivien suostumusta koskevan edellytyksen todeten, että se olisi voinut johtaa eduskunnan toimivallan arvaamattoman laajuiseen rajoittamiseen (PeVM 15/1990 vp, s. 4). Viitataan myös siihen, että ehdotetussa 26 §:n 3 momentissa on nimenomainen säännös siitä, että perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule Ahvenanmaalla voimaan ilman maakuntapäivien hyväksyntää, jos kyse on periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta Ahvenanmaalla.

On syytä harkita perustelujen (tai pykälän) tarkentamista tältä osin.

26 §:n 1 momentin 19 kohdan, 27 §:n, 28 §:n ja 30 §:n 1 momentin 25 kohdan väliset suhteet. Ehdotuksen mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat on jaoteltu kolmeen ryhmään: pysyväisluontoisesti eduskunnalle kuuluvat asiat (26 §), maakuntapäivien päätöksellä eduskunnalta siirrettävissä olevat asiat (28 §) ja eduskunnalta maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä siirrettävät asiat (30 §). Muut asiat kuuluvat maakuntapäiville (27 §).

Ehdotetun 26 §:n 1 momentin 19 kohdan mukaan eduskunnan lainsäädäntövalta käsittää Ahvenanmaan asioissa, jotka kyseisen pykälän ja 28 §:n perusteiden mukaan katsotaan kuuluviksi eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotetun 30 §:n 1 momentin 25 kohdan mukaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä siirrettäviin asioihin kuuluvat ”muut tämän pykälän ja 28 §:n perusteiden mukaan, ja ottamalla huomioon maakuntapäivien toimivalta tämän lain voimaantullessa ja toimivalta, jonka maakuntapäivät on siirtänyt itselleen tai joka on siirretty maakuntapäiville, eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat”.

Viimeksi mainitun 25 kohdan perusteluissa (s. 412) on todettu, että nykyisen itsehallintolain peruseriaate ratkaistaessa uuden oikeudenalan osalta, kuuluuko se valtakunnalle vai maakunnalle on ollut se, että se ”liitetään siihen alaan, johon sillä on vahvimmat yhteydet”. Koska oikeudenalojen jaottelu on nyt erilainen, ”arviointia koskevat säännökset on laadittava hieman eri tavalla”.

Em. säännökset perusteluineen ovat vaikeaselkoiset, ja niiden perusteella on vaikea hahmottaa, miltä osin tilanne muuttuu nykyisestä ja miten arvioidaan, mihin kategoriaan uusi oikeudenala kuuluu.

Kun perusteluissa on muun ohella todettu, että 26 §:n 1 momentin 19 kohdan säännöksessä ”kuvailtaan, milloin uuden oikeudenalan on katsottava kuuluvan eduskunnan toimivaltaan sen seurauksena, millaiset yhteydet oikeudenalalla on momentissa lueteltuihin oikeudenaloihin”, syntyy käsitys siitä, että nykyisen itsehallintolain tapaan uusien ja jo säännöksissä mainittujen alojen yhteyksien vahvuudella on arvioinnissa jatkossakin keskeinen merkitys.

Epäselväksi jää ensinnäkin, millä tavoin määrittyy maakunnan ja valtakunnan välinen lainsäädäntövallan jako, kun maakunnan osalta ei enää luetella ko. oikeudenaloja, vaan maakunnalle kuuluvat 27 §:n mukaisesti muut kuin valtakunnalle kuuluvat 26, 28 ja 30 §:ssä luetellut alat. Jos oikeudenalojen välisillä yhteyksillä on ratkaiseva merkitys, on vaikea punnita sitä, kumpaan kategoriaan jokin uusi tai muusta syystä mainitsemaan ala kuuluu. Toisin sanoen: millä perusteella tällainen oikeudenala on lähempänä maakunnalle kuuluvia ”muita” kuin valtakunnalle kuuluvia, pykälissä lueteltuja aloja. Ainakin perusteluissa olisi syytä tuoda selkeämmin esiin, millä tavoin punninta tapahtuu.

Toiseksi on epäselvää, millä tavoin määritetään se, mihin eduskunnalle kuuluvien alojen kategoriaan jokin uusi tai mainitsematon ala kuuluu. Perustelujen valossa tarkoitus on, ettei 28 §:n alaa laajenneta, vaan että mahdollisesti siinä mainittuja lähinnä oleva ala kuuluu joko 26 §:n 1 momentin 19 kohdan tai 30 §:n 1 momentin 25 kohdan soveltamisalaan, sillä 28 § on molemmissa kohdissa mainittu. Sikäli kuin näin on tarkoitettu, on epäselvää, miten arvio alan kuulumisesta joko 26 tai 30 §:n soveltamisalaan on tarkoitus tehdä. Joko aiottua sääntelyä tai ainakin perusteluja olisi syytä tarkentaa ja selkeyttää.

Edellä käsitellyillä kysymyksillä on kytkös myös ehdotettuihin 70 ja 71 §:iin, joissa on kysymys kansainvälisistä velvoitteista maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa ja siten esimerkiksi Ahvenanmaan hallitukselle annettavan neuvotteluvaltuutuksen laajuudesta.

Menettelyt siirrettäessä eduskunnalta maakuntapäivien päätöksellä lainsäädäntövaltaa (28 ja 29 §)

Ehdotetun 28 §:n 2 momentin mukaan siirto voi tapahtua ”sen jälkeen kun valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus ovat sopineet siirron taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista”. Ehdotetun 29 §:n mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tekee hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten arvioinnin, jos valtioneuvosto ja Ahvenanmaa eivät pääse siirron seurauksista sopimukseen. Yleisperusteluissa (s. 359) on todettu, että ”aloite uuden toimivallan siirrosta maakuntapäivälaila koskee ennen kaikkea sitä ministeriötä, jonka hallinnonalaan asia liittyy. Kyseisen ministeriön tulee selvittää siirron hallinnolliset ja taloudelliset seuraukset yhdessä Ahvenanmaan hallituksen kanssa.” Epäselvyyksien välttämiseksi olisi hyvä myös ainakin yksityiskohtaisissa perusteluissa tuoda esiin, mikä taho asiassa toimii valtioneuvoston puolelta ja missä menettelyssä sopimus mahdollisesti hyväksytään valtakunnan puolella.

Käytettävissä olevan aineiston perusteella ei ole selvää, missä ajassa 28 §:ssä tarkoitettuun sopimukseen olisi päästävä ja millä tavoin mahdollisessa erimielisyystilanteessa asia saatetaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan käsiteltäväksi.

Näiden pykälien yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi nähdäkseni hyvä tuoda esiin lyhyesti kytkös tasoitusperusteen korottamiseen, vaikka sitä onkin käsitelty esityksen vaikutuksia valtiotalouteen koskevassa jaksossa (s. 358) sekä myöhemmin taloutta koskevassa lain 9 luvussa ja sen perusteluissa. Ehdotetussa 61 §:ssä tarkemmin säädetyin tavoin tasoitusperustetta on korotettava, jos maakuntapäivät ottaa tai sille siirtyy uutta toimivaltaa (ruots. lagstiftningsbehörighet) ja siitä aiheutuu Ahvenanmaalle menoja.

Lainsäädäntövalvonta (33 §)

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan roolia vahvistetaan ja tasavallan presidentin roolia supistetaan Ahvenanmaan lainsäädäntövalvonnassa. Tarkoitus on, että rutiinitapauksissa tasavallan presidentille ei esitellä maakuntalakeja, jos Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta yksimielisesti katsoo, ettei perustetta 34 §:n mukaiselle presidentin veto-oikeuden käyttämiselle ole.

Ehdotetun 33 §:n 3 momentin mukaan presidentti voisi kuitenkin määrätä, että maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä on esiteltävä hänelle. Tämän harkinnan osalta keskeistä on se, että presidentille tiedotetaan maakuntapäivien päätöksistä. Tältä osin perustelut vaikuttavat epäselviltä. Yhtäältä yleisperusteluissa todetaan, että ”presidentin ja oikeusministeriön roolit lainsäädäntövalvonnassa jäisivät siten jokseenkin ennalleen. Ehdotus mahdollistaa sen, että kaikki maakuntapäivälait esitellään jatkossa aina presidentille tai selvät asiat päätetään

muulla tavoin sen jälkeen, kun presidentin kanslialle on annettu mahdollisuus välittää jokaisessa tapauksessa näkemyksensä, tarvitaanko asiassa presidentin esittelyä” (s. 354, kursivointi tässä). Toisaalta yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että presidentti ”saa tietää vireillä olevista asioista oikeusministeriön kautta, jos ministeriö arvioi, että presidentille tulee tiedottaa niistä” (s. 414, kursivointi tässä). Vaikka presidentillä jo säännöksen perusteella onkin aina mahdollisuus määrätä esittelemisestä, jää tuo mahdollisuus käytännössä teoreettiseksi, jos presidentti ei saa asiasta ajoissa tietoa. Perusteluja olisi tältä osin syytä täsmentää ja yhdenmukaistaa. Perustelluimmalta vaihtoehdolta vaikuttaisi se, että oikeusministeriön on tiedotettava kaikista maakuntalakien hyväksymistä koskevista päätöksistä ajoissa presidentille.

Em. yleisperusteluista on pääteltävissä, ettei tasavallan presidentin määräys siitä, että asia esitellään hänelle, ole perustuslain 58 §:n 3 momentissa tarkoitettu asia. Tämä olisi syytä todeta selvyuden vuoksi perusteluissa, kun niissä on toisaalta todettu, että maakuntapäivälain esittely on perustuslain 58 §:n 3 momentissa tarkoitettu asia.

Perustelujen mukaan tarkoituksena on, että tasavallan presidentille esitellään maakuntapäivälaki, jos kysymys on uusista oikeudenaloista, uudesta rajatapausongelmasta tai muista periaatteellisesti tärkeistä asioista, vaikka Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta olisikin yksimielisesti sitä mieltä, ettei veto-oikeuden käyttämiselle ole perustetta. Olisi selkeämpää, jos edellä esitettyjä perusteluja vastaava säännös otettaisiin itsehallintolakiin.

Valituskelpoisuus ja toimivaltainen muutoksenhakuviranomainen (39 ja 40 §)

Ehdotetun 39 §:n 2 momentin mukaan maakuntapäivälaila voidaan säätää valituskelpoisuudesta ja valitusoikeudesta maakuntapäivälain nojalla tehdyistä päätöksistä, jos tämä on tarpeen selvyuden vuoksi ja sääntely noudattaa niitä perusteita, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai lähinnä samankaltaisissa tapauksissa. Perustelujen mukaan esimerkiksi muutoksenhakukiellosta voisi säätää vain ”vastaavissa tai lähes vastaavissa asioissa”. Totean tältä osin, että sääntely jää varsin yleiselle tasolle ja sitä tulisi täsmentää.

Toimivaltaista muutoksenhakuviranomaista koskeva 40 § on vaikeaselkoinen ja se on syytä muotoilla uudestaan. Selkeyden vaatimus korostuu, koska kysymys on yksityisen kannalta merkittävästä oikeusturvakysymyksestä. Erityisesti 1 ja 2 momentin välinen suhde jää epäselväksi.

Erityiset säännökset Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa noudatettavasta menettelystä (41 §)

Ehdotetun säännöksen mukaan maakuntapäivälaila voidaan antaa tarkempia säännöksiä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa noudatettavasta menettelystä, jos valtakunnan lain vastaavia säännöksiä ei voida ”sovittaa” Ahvenanmaalla sovellettavaan lainsäädäntöön. Ehdotettu ”sovittaa” on tässä yhteydessä tulkinnanvarainen.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle (44 §)

Epäselvää on, minkä vuoksi ehdotettua säännöstä vastaava perustuslain 124 § ei olisi voimassa Ahvenanmaalla ja miksi kyseinen säännös on tarpeen sisällyttää itsehallintolakiin. Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu olevan vahvoja perusteita sille tulkinnalle, että kyseinen perustuslain säännös rajoittaa maakunnan toimivaltaa, vaikkei maakunta ole sille suostumusta antanutkaan (Jyränki, Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta – Om Ålands statsrättsliga

ställning, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 1/2000, s. 39). Viitataan myös jäljempänä itsehallintolain ja perustuslain suhteesta esittämäni.

Sovellettava hallintolait (45 §)

Ehdotetun 1 momentin sanamuoto ei ole parhaalla mahdollisella tavalla muotoiltu, kun siinä on säädetty, että viranomainen noudattaa niitä hallinnon yleislakeja, joita se ”yleensä soveltaa”. Tällainen muotoilu on altis tulkinnoille, vaikka sitä on pyritty säännöksen perusteluissa täsmentämään. Sekä suomen- että ruotsinkielisessä säädöstekstissä on myös käytetty termejä viranomainen ja hallintoviranomainen epäjohdonmukaisesti.

Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen valtioneuvostossa (52 §)

Ehdotettu säännös koskee erityistä korkean tason kokoonpanoa Ahvenanmaan asioiden yhteensovittamista varten. Ehdotetun pykälän perustelut koskevat kuitenkin suureksi osaksi Ahvenanmaa-asioiden esittelyyn liittyviä toimivaltakysymyksiä eri ministeriöiden välillä ja niissä todetaan, että oikeusministeriöllä on Ahvenanmaa-asioissa yleinen toimivalta, ja että ”kaikki lakisääteiset Ahvenanmaa-asiat esitellään oikeusministeriöstä lukuun ottamatta taloutta koskevia asioita, jotka esitellään valtiovarainministeriöstä” (s. 428). Tätä koskevaa säännöstä ei kuitenkaan sisälly mainittuun pykälään. Perusteluja (tai pykälää) tulisi tarkentaa niin, että ne vastaavat toisiaan. Totean vielä, että maaherran nimitys on, vaikka se on itsehallintolaissa säädetty asia, esitelty kuitenkin valtiovarainministeriöstä, eikä siihen sovelleta perustuslain 58 §:n 3 momenttia, mikä olisi mahdollisesti selvyuden vuoksi syytä perusteluissa mainita sikäli kuin niissä esittely- ja muita ministeriöiden toimivaltakysymyksiä tässä kohdin käsitellään.

Sinänsä ei ole estettä sille, että itsehallintolaissa ei enää säädettäisi oikeusministeriön ja valtiovarainministeriön toimivallasta Ahvenanmaata koskevissa asioissa, sillä ne ilmenevät muista säädöksistä.

Taloutta koskevat säännökset (9 luku)

Perusteluista ilmenee, että sote-uudistuksen vaikutuksia ei ole otettu ehdotetuissa säännöksissä huomioon. Vaikka säännöksiä ainakin joiltain osin jouduttaneen jo tämänkin vuoksi muotoilemaan uudestaan, totean, että ainakin verokorjausta (nykyisin verohyvitys) koskeva 63 § vaikuttaa epäselvältä. Säännöksen mukaan ”jos Ahvenanmaalla verovuodelta maksuun pantu ansiotulo-, pääomatulo- ja yhteisövero ylittää *rahamäärän, joka on ollut vastaavien verojen osalta perusteena 58 §:ssä tarkoitettussa tasoituksessa*, kuuluu ylimenevä rahamäärä (verokorjaus) Ahvenanmaalle” (kursivointi tässä).

Ko. 58 §:n mukaan Ahvenanmaalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista määrä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa (tasoitusmäärä). Ehdotetun 59 §:n 1 momentin mukaan tasoitusmäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot lukuun ottamatta uusia valtion lainoja (tasoituspohja) kerrotaan tietyllä suhdeluvulla.

Ainakin perusteluissa tulisi tehdä selkoa siitä, mitä 63 §:ssä tarkoitettulla tasoitusmäärän perusteena olleella rahamäärällä tarkoitetaan. Säännösten sanamuodon perusteella ilmaisun merkitys ei ole yksiselitteinen.

Kiinnitän lisäksi huomiota tasoitusperusteen muuttamista koskevan 61 §:n 1 momentin sanamuotoon, joka mukaan ”tasoitusperustetta on korotettava, jos Ahvenanmaan menot kasvavat laajuudella, jolla on vaikutuksia tasoitusmäärän suuruuteen ja jos tämä menokasvu johtuu siitä [---]”. Totean tältä osin, että ilmaisu laajuus, ”jolla on vaikutuksia tasoitusmäärän suuruuteen”, jää epäselväksi. Olisi harkittava, voisiko säännöksen muotoilua yksinkertaistaa tai säännöksessä tarkoitettua perusteluissa selventää.

Lisäksi totean, että 59 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Ahvenanmaan väestön kehityksen vaikutuksesta tasoitusmäärään. Ehdotuksen mukaan säännöksessä tarkoitettut seikat tulee ”huomioida” laskennassa. Lisäksi ilmenee, että Ahvenanmaan väestön kasvu nostaa ja väestön väheneminen laskee tasoitusmäärää. Se, miten laskenta tosiasiallisesti tapahtuu, ilmenee perusteluista. Olisi harkittava säännöksen täsmentämistä mahdollisuuksien mukaan (vrt. 59 §:n 1 momentti).

Ehdotetussa 62 §:ssä säädetään uudesta menettelystä, jossa valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus joka kolmas vuosi arvioisivat tasoitusperusteen muutostarvetta. Olisi harkittava sitä, että perusteluissa kuvattaisiin tarkemmin asiaan liittyvä menettely erityisesti siltä osin, mikä taho valtioneuvostoa menettelyssä edustaisi ja missä menettelyssä valtioneuvoston kannat on tarkoitus päättää.

Kansainväliset veloitteet ja Ahvenanmaa (70-72 §)

Ehdotettujen uusien säännösten tavoitteena käsittääkseni on, että Ahvenanmaa saa sekä sisällöllisesti että menettelyllisesti rajoitetun mahdollisuuden neuvotella, hyväksyä ja saattaa voimaan maakuntapäiväläeillä ja –asetuksilla valtiosopimuksia siten, että Ahvenanmaa on valtiosopimuksen osapuoli, ei Suomi. Sopimuksen neuvottelu- ja allekirjoitusvaiheessa noudatettaisiin perustuslain 93 §:ää, mutta hyväksymisvaiheessa poikettaisiin siitä ja 94 §:stä. Voimaansaattamisvaiheessa poikettaisiin niin ikään perustuslain 95 §:n menettelystä. Kysymyksessä olisi ainakin periaatteellisesti erittäin merkittävä muutos.

Ehdotetut säännökset ja niiden perustelut voivat jättää jossain määrin epäselväksi sen, mikä taho voi olla valtiosopimuksen osapuoli Suomen puolelta. Tämä koskee sekä nykytilan kuvausta että ehdotettujen säännösten mukaista tilannetta. Ehdotetuissa säännöksissä viitataan osin Ahvenanmaan neuvottelemiin sopimuksiin (suomenkielinen rinnakkaisteksti 72 §), mikä voisi tarkoittaa Suomen nimissä tehtäviä, Ahvenanmaan neuvottelemia sopimuksia. Yleisperusteluissa katsotaan, että nykytilassakaan perustuslain 8 luvun mukaan ei tehtäisi ”eroa sen välillä, kuka toimii sopimusosapuolena” (s. 326), vaikka ilmeisesti tarkoitetaan sitä, että Ahvenanmaan hallitus nykyistenkin säännösten puitteissa voidaan *valtuuttaa neuvottelemaan* Suomen (hallituksen) puolesta valtiosopimuksia. Tällöin sopimuksen *osapuoleksi* tulee kuitenkin Suomi, ei Ahvenanmaa. Ehdotetun 71 §:n yksityiskohtaisista perusteluissa puolestaan selostetaan, että ”sellaista Ahvenanmaan hallituksen valtuutuksen nojalla neuvottelemaa kansainvälistä veloitetta pidetään valtiosopimuksena, jossa Ahvenanmaa on osapuolena ja joka sitoo Suomen hallitusta” (s. 437). Lisäksi perusteluissa puolestaan todetaan, että neuvotteluvaltuutuksesta on selvittävä, ”kuka on osapuoli tai ketkä ovat osapuolia ---”.

Tältä osin on tärkeää, että perusteluissa esitettyä tarkemmin selvitetäisiin, mitä merkitsee se nyt ehdotettava muutos, jonka mukaan Ahvenanmaa voisi jatkossa olla itse sopimuksen osapuoli.

Jatkovalmistelussa tulisikin selvittää ja perusteluissa käsitellä sitä, mitä vaikutuksia yhtäältä suhteessa sopimuksen toiseen osapuoleen tai toisiin osapuoliin ja toisaalta valtion sisäisesti voi

olla sillä, että Ahvenanmaa on sopimuksen osapuoli, mutta Suomen hallitus tulee myös sidotuksi siihen, kun neuvotteluvaltuudet hyväksytään valtioneuvostossa ja tasavallan presidentti (tai valtioneuvosto) myöntää allekirjoitusvaltuudet.

Erityisesti viitataan tällä ensinnäkin siihen mahdolliseen tilanteeseen, jossa voimaansaattamislain voimaantuloa koskevan Ahvenanmaan hallituksen asetuksen antaminen myöhästyy sopimuksen kansainvälisestä voimaantulosta. Vaikuttaa siltä, ettei valtakunnan viranomaisilla ole ehdotettujen säännösten puitteissa mahdollisuutta toimillaan ratkaista tilannetta.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on käytännössä havaittu vastaavia puutteita ministeriöiden toiminnassa. Voimaansaattamisen myöhästyminen on yleensä havaittu oikeuskanslerin ennakollisessa valtioneuvoston yleisistunnon ja tasavallan presidentin esittelyn ns. listatarkastuksessa. Ahvenanmaan neuvottelemien ja tekemien sopimusten voimaansaattamisen valvonta jäänee käytännössä ylimpien laillisuusvalvojien tehtäväksi lähinnä asiaa koskevien mahdollisten kantelujen perusteella, sillä Ahvenanmaan hallituksen asetukset eivät tule oikeuskanslerin tarkastettavaksi ennakollisesti kuten perustuslain 95 §:n mukaiset voimaansaattamisasetukset muutoin. Myös itsehallintolain mukainen lainsäädäntövalvonta kohdistuu vain maakuntalakeihin.

Toiseksi viitataan tilanteeseen, jossa Ahvenanmaan tekemän sopimuksen velvoitteet jäisivät täyttämättä. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota siihen Ahvenanmaatyöryhmän itsehallintolain tarkistamista koskevassa mietinnössä todettuun lähtökohtaan, ettei itsehallinnollinen yhteisö ole valtio eikä muutoinkaan kansainvälisoikeudellinen subjekti, eikä maakunnalla sen vuoksi ole kansainvälistä oikeuskelpoisuutta eikä oikeustoimikelpoisuutta, toisin sanoen kelpoisuutta tehdä päteviä oikeustoimia suhteessa kansainvälisoikeudelliseen subjektiin, kuten esimerkiksi suoraan tai itsenäisesti neuvotella ja tehdä valtiosopimuksia vieraan valtion kanssa (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisuja 3/1999, s. 42). Oikeuskirjallisuudessa on viitattu siihen mahdollisuuteen, että esimerkiksi osavaltion tekemä sopimus, ottaen huomioon, että se edellyttää liittovaltion suostumusta, saattaa kansainvälisen oikeuden näkökulmasta tarkoittaa sitä, että sopimus on viime kädessä liittovaltion vastuulla (Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2013, s. 61).

Vielä totean, että tavanomaista on, että ministeriöt käyvät alustavia neuvotteluja ilman erityistä päätöstä valtuutuksesta tai neuvotteluvaltuuskunnan asettamisesta (ks. Valtiosopimusopas, ulkoasiainministeriö 2012, s. 30-31) ja vasta allekirjoitusvaltuudet tuodaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätettäväksi. Selvyyden vuoksi perusteluissa olisi hyvä täsmentää, missä vaiheessa valtioneuvoston yleisistunto päättää neuvotteluvaltuuksista. Mahdollisuuksien mukaan olisi hyvä jo tässä vaiheessa pohtia, asetetaanko aina neuvotteluvaltuuskunta valtioneuvoston yleisistunnossa vai onko tarkoitus tehdä jokin muodoltaan muu päätös valtioneuvostossa.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että edellä käsitellyillä eduskunnan lainsäädäntövallan ja maakunnan lainsäädäntövallan alan määrittelyyn liittyvillä näkökohdilla voi olla merkitystä myös nyt esillä olevien säännösten soveltamisalan kannalta, sillä neuvotteluvaltuutus voi koskea vain sopimusta, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

Toimivallan jako Euroopan unionin päätösten täytäntöönpanossa (76 §)

Ehdotetun 76 §:n 2 momentin mukaan ”jos Euroopan unionissa *tehtävä* päätös kokonaan tai osittain koskee ---” (kursivointi tässä). Sanamuodon perusteella kysymys vaikuttaa olevan unionissa vireillä olevan päätöksen valmisteluvaiheesta. Otsikkonsa ja 1 momentin sisällön pe-

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

rusteella säännöksen on tarkoitus koskea kuitenkin jo tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä. Vireillä olevia EU-asioita koskevat puolestaan 73-75 §. On syytä harkita pykälän ja/tai perustelujen täsmentämistä.

Ahvenanmaan osallistuminen käsittelyyn EU-tuomioistuimessa (81 §)

Ehdotetun 81 §:n mukaan Ahvenanmaan edustajalle tulee ”antaa oikeus osallistua tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn”. Ehdotetun säännöksen perusteluista voi syntyä vaikutelma siitä, että kyseiseen säännökseen perustuen Suomella olisi kaksi (samalla vallalla toimivaa) edustajaa – valtionasiamies ja Ahvenanmaan edustaja - tuomioistuimessa asian koskiessa Ahvenanmaata ja että säännöksen perusteella Ahvenanmaalle voidaan antaa oikeus yksin edustaa Suomea. Suomen edustautumista EU:n tuomioistuimissa koskevien säännösten mukaan Suomen edustaminen kuuluu kuitenkin ulkoasiainministeriölle ja siellä lähtökohtaisesti valtionasiamiehelle. Eri asia on, että ulkoasiainministeri voi päättää valtuuttaa Ahvenanmaan edustajan käyttämään puhevaltaa. On syytä harkita sitä, että perusteluja tältä osin tarkennetaan.

Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Jaksossa on käsitelty muun ohella Ahvenanmaan itsehallintolain ja perustuslain välistä suhdetta. Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan ”myös perustuslain säännökset, joiden mukaan Ahvenanmaalla on itsehallinto ja lainsäädäntövalta tietyillä aloilla, merkitsevät sen toteamista, että perustuslakia ei näiltä osin sovelleta Ahvenanmaalla. Tilanne voidaan ymmärtää niin, että itsehallintolaki on samalla tasolla kuin perustuslaki ja sisältää siksi poikkeuksia siitä, mutta tilanne voidaan ymmärtää myös niin, että perustuslain soveltaminen on joiltakin osin alueellisesti rajattua Ahvenanmaan kohdalla” (s. 463).

Vaikuttaa siltä, että esitysluonnoksesta on lähdetty jälkimmäisestä näkemyksestä, kun itsehallintolakiin ehdotetaan nyt sisällytettäväksi perustuslakia vastaavia pykälä (esimerkiksi julkisen hallintotehtävän siirtäminen ja kunnallinen itsehallinto). Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on luonnehdittu perustuslakia siten, että se ”poikkeaa muista laeista siinä, että se muodostaa kehyksen koko kansalliselle oikeusjärjestykselle” ja että sen sisällölliseksi lähtökohdaksi voidaan asettaa ”vaatimus, että julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista”. Edelleen todetaan, että ”perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu” (HE 1/1998 vp, s. 6). Myös oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että ”itsehallintojärjestelmässäkin voidaan maakunnan itsenäistä lainsäädäntö- ja hallintotoimivallan käyttöä rajoittaa valtakunnan perustuslakiin sisältyvillä perusoikeuksilla ja niihin rinnastettavilla säännöksillä niiltä osin, kuin Ahvenanmaan perussäädösten perusoikeusluonteiset erityisnormit eivät tätä käyttöä määrää tai rajoita” (Jyränki, Ahvenanmaan valtiooikeudellisesta asemasta – Om Ålands statsrättsliga ställning, Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000, s. 59).

Edellä esitettyyn nähden tulisi pystyä esittämään erittäin painavat perusteet sille esityksessä omaksutulle tulkinnalle, että perustuslain soveltaminen olisi alueellisesti rajattu tai että itsehallintolakiin olisi sisällytettävä perustuslain säännöksiä vastaavia säännöksiä, jotta ne olisivat voimassa Ahvenanmaalla. Ennemminkin näyttää olevan perusteita sille tulkinnalle, että perustuslaki sinänsä soveltuu kokonaisuudessaan Ahvenanmaalla kuten muuallakin Suomessa noudatettavaksi, mutta sikäli kuin itsehallintolain ja maanhankintalain säännökset poikkeavat perustuslaista, noudatetaan niitä.

Jaksossa ei ole käsitelty esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden ihmisoikeussopimusten suhdetta ehdotetun itsehallintolain säännöksiin. Viitataan tältä osin aiemman itsehallintolain valmisteluaineistoon (PeVM 15/1990 vp ja UaVL 2/1990 vp), jossa on nostettu esiin Ahvenanmaan erityisaseman ja sopimuksiin sisältyvien syrjäntäkieltojen välinen jännite. Tätä kysymystä olisi perusteltua esimerkiksi tässä yhteydessä käsitellä, vaikka tilannetta pidettäisiinkin ongelmattomana.

Muita huomioita

Jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että käytetty terminologia olisi mahdollisimman johdonmukaista. Ainakaan eri säännöksissä käytetyt viranomaista koskevat termit ja niiden käyttö eivät vaikuta aivan selkeältä (esim. 39 §:ssä Ahvenanmaalla toimiva viranomainen, 44 §:ssä Ahvenanmaan viranomainen, 45 §:ssä ahvenanmaalainen viranomainen ja hallintoviranomainen).

Suomenkielisen ehdotuksen 20 §:n 3 momentin sanamuotoa on tarkennettava. Ehdotuksen mukaan ”maaherran viran tullessa auki, siitä on sekä valtioneuvoston että Ahvenanmaan hallituksen toimesta ilmoitettava haettavaksi”.

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan kokoonpanoa koskevan 24 §:n 4 momentin yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ”momenttiin ehdotetaan säännöstä siitä, milloin jäsenen tai varajäsenen terveydentila voidaan selvittää”. Tällaista säännöstä ei kuitenkaan sisälly ehdotettuun 4 momenttiin.

Toimivaltariidan ratkaisemista koskevassa 55 §:ssä on asetettu määräaika asian saattamiselle korkeimpaan oikeuteen. Ainakin suomenkielinen sanamuoto on epätarkka.

Suomenkielisen lakiehdotuksen 72 §:n otsikossa viitataan Ahvenanmaan ”solmimiin” kansainvälisiin velvoitteisiin. Terminologia tulisi tarkistaa tältä osin, sillä yleensä kansainväliset sopimukset ”tehdään”. Rinnakkaisteksti poikkeaa lakiehdotuksen tekstistä, kun siinä viitataan Ahvenanmaan ”neuvottelemiin” velvoitteisiin.

Ehdotetun 90 §:n perusteluissa viitataan eurooppalaiseen yleissopimukseen ja Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksen kielellisiä oikeuksia koskeviin määräyksiin. Sopimukset tulisi tarkemmin yksilöidä.

Perustuslakijaksossa on viitattu perustuslakivaliokunnan käytäntöön ehdotettua 1 §:ää koskevassa jaksossa. Viittaus tässä tarkoitettuun lausuntoon tai mietintöön puuttuu.

Apulaisoikeuskansleri

Kimmo Hakonen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Pyökäri

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

LIITE:

Lausunnon ruotsinkielinen käännös

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