

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi (Luonnos 2.7.2021)

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kokonaan uuden Ahvenanmaan itsehallintolain säätämistä. Laki korvaisi vuoden 1991 itsehallintolain ja olisi neljäs itsehallintolaki. Tavoitteena on ajantasainen laki ja mahdollisuuksien luominen itsehallinnon kehittämiseksi nykyistä joustavammalla tavalla.

Esitys ei muuta itsehallinnon nykyistä asemaa valtiojärjestyksessä, mutta sen tarkoituksena on selkeyttää itsehallintolain suhdetta perustuslakiin.

Uudistamisen keskeisenä tavoitteena on sellainen Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmä, joka olisi nykyistä dynamisempi ja joka ajan myötä ja tarpeen mukaan mahdollistaisi eräiden eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien toimivallan alojen joustavamman siirtämisen Ahvenanmaan maakuntapäiville. Ahvenanmaan yhteiskunta saisi näin enemmän vaikutusvaltaa sellaisen yhteiskunnallisten muutosten toteuttamiseksi, jotka ovat tarpeen Ahvenanmaan sopeuttamiseksi eri yhteiskuntasektoreilla tapahtuvaan jatkuvaan kehitykseen.

Esityksessä ehdotetaan pääasiassa nykyisen itsehallintolain periaatteisiin perustuvaa järjestelmää eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien välisen Ahvenanmaata koskevan lainsäädäntövaltan jakautumiselle. Ehdotus ei pohjimmiltaan merkitse muutosta nykyiseen lainsäädäntövaltan jakoon maakunnan ja valtakunnan kesken. Toimivaltasäännösten lakikieltä ehdotetaan modernisoitavaksi jossain määrin yleisen oikeuskehityksen ja itsehallintolain sen tulkintakäytännön mukaan, joka on syntynyt erityisesti maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa sen jälkeen, kun nykyinen itsehallintolaki säädettiin.

Lainsäädäntövaltan jakoa koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkennettaviksi niin, että eduskunnan ja maakuntapäivien väliseen toimivallanjakoon on vastaisuudessa helpompi tehdä eräitä muutoksia. Ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntapäivien nykyistä lainsäädäntövaltaa voidaan laajentaa erällä toimivallan aloilla yksinkertaisemmin kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien hyväksynnällä, jotka yleensä vaaditaan itsehallintolakia muutettaessa. Maakuntapäivien lainsäädäntövaltan laajennukseen tulevien vuosikymmenten aikana vaikuttaa se, miten Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää tulevaisuudessa toimia, tarvittaessa yhteistyössä eduskunnan kanssa. Itsehallinnon nykyisen lainsäädäntövaltan laajentamisen tarve ja kiinnostus sitä kohtaan Ahvenanmaalla punnitaan siten maakuntapäivävaaleissa.

Lakiehdotukseen sisältyy kaksi luetteloa lainsäädäntövallasta: 1) luettelo maakuntapäiville kuuluvista lainsäädäntövaltan aloista ja 2) luettelo eduskunnan lainsäädäntövaltan aloista Ahvenanmaalla. Lainsäädäntövaltan jaon ehdotetaan sisältävän myös yksinkertaistettuja menettelyitä koskevat säännökset, joilla mahdollistettaisiin se, että eduskunnan toimivaltaa Ahvenanmaalla voitaisiin tulevaisuudessa muuttaa tietyillä toimivallan aloilla. Yhtäältä ehdotetaan, että maakuntapäivät itse voisi päättää muutamien rajoitettujen eduskunnan toimivallan alojen siirtämisestä itselleen, toisaalta että eräät tällaiset voitaisiin siirtää Ahvenanmaalle tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien hyväksynnällä. Säännös sellaisista eduskunnan toimivallan aloista, jotka maakuntapäivien ehdotetaan voivan yksipuolisesti siirtää itselleen, on uusi. Säädettäväksi ehdotetut yksinkertaistetut menettelyt edellyttävät, että itsehallinnon tulevasta toimivallan laajentamaloitteista johtuvia vaikutuksia ensin arvioidaan yhteistyössä itsehallintoviranomaisten

ja valtioneuvoston kesken. Yksittäisen toimivalta-alan siirrosta johtuvien vaikutusten arviointi tapahtuisi sen jälkeen, kun itsehallinto on tehnyt konkreettisen aloitteen toimivallanjaon muuttamisesta ja ottaen huomioon ne olosuhteet, jotka sinä ajankohtana vallitsevat.

Oikeudenkäytön alalla maakuntapäiville ehdotetaan eräitä uusia rajattuja toimivaltuuksia. Ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntapäivät voisi eräissä tapauksissa säätää itsehallintoviranomaisten tai kunnallisen viranomaisen päätöksestä tehdystä valituksesta. Maakuntapäiville ehdotetaan myös päätösvaltaa valtakunnansyyttäjän esityksestä syytteen nostamiseksi Ahvenanmaan hallituksen ministeriä vastaan.

Lakiehdotukseen sisältyy useita säännöksiä, jotka tähtäävät kehittyneempään ja joustavampaan yhteistyöhön valtion ja Ahvenanmaan viranomaisten kesken. Ahvenanmaan valtuuskunnan nimi muutetaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnaksi. Valtuuskunnan asemaa asiantuntijaelimenä itsehallintolainsäädännön tulkintaa ja soveltamista koskevissa asioissa vahvistetaan. Valtuuskunnan asemaa maakuntapäivälakien jälkivalvonnassa vahvistettaisiin myös siten, että valtuuskunta voisi yksimielisellä päätöksellä määrätä maakuntapäivälain voimaantulosta esittelemättä asiaa tasavallan presidentille. Presidentillä olisi kuitenkin aina oikeus määrätä, että maakuntapäivälaki on esiteltävä hänelle. Presidentin veto-oikeuden käyttämistä koskevia perusteita ehdotetaan lakiehdotuksessa säilyvän ennallaan. Maakuntapäivien mahdollisuutta määrätä maakuntapäivälain tulemaan voimaan ennen Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan lausuntoa laajennetaan budjettilaeista koskemaan myös maakuntapäivälakeja, joissa EU-oikeuden täytäntöönpano on kiireellistä sekä lakeja, joissa väliaikainen lainsäädäntö on maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvan poikkeuksellisen tilanteen vuoksi välttämätöntä.

Koska Ahvenanmaan maakunnan erityisasema poikkeaa oleellisesti siitä mitä maakuntajako-lainsäädännön perusteella säädetään, ehdotetaan Ahvenanmaata käsiteltäessä luovuttavaksi maakuntahallinnon käsitteistöä. Ahvenanmaa on Suomeen kuuluva itsehallinnollinen alue, jolla on oma lainsäädäntövalta useilla aloilla. Esityksessä käytetään pelkästään nimitystä ”Ahvenanmaa” kuvaamaan tätä Suomen itsehallintoaluetta. Tämän vuoksi ei myöskään käytetä sanaliittoja, joissa on sana maakunta. Esimerkiksi ruotsinkielisen nimityksen ”landskapslag” sijasta käytetään sanaa ”lagtingslag” (suomeksi maakuntapäivälaki).

Ahvenanmaan taloudellisen itsehallinnon talousjärjestelmä vastaisi nykyistä tasoitusjärjestelmää, sellaisena kuin se on tullut voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021 (lait 98/2020 ja 911/2020). Valtionverotus kuuluisi edelleen eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja kunnallisverotus jäisi maakuntapäivien toimivaltaan. Ahvenanmaalla kannetut valtionverot otetaan valtion tilinpäätökseen. Verot palautettaisiin sen jälkeen tasoitusjärjestelmän kautta. Taloudellisen itsehallinnon perusteisiin sisältyy edelleen myös verotasoitus, joka toimii kannustimena Ahvenanmaan verovoiman kehittämiseksi ja joka on neutraali suhteessa valtion tuleviin hallinnollisiin uudistuksiin.

Esityksen mukaan Ahvenanmaan toimivaltuuksia neuvotella ja saattaa voimaan kansainvälisiä velvoitteita laajennettaisiin samoin kuin jossain määrin sen mahdollisuuksia vaikuttaa Euroopan unionin toimielimissä päätettävien asioiden valmisteluun. Tämän lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että Ahvenanmaan hallitukselle on aina pyynnöstä varattava tilaisuus osallistua Suomen neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista, jotka koskevat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, jos tämä on mahdollista asiaa käsittelevässä neuvottelukokoonpanossa.

Ehdotettu laki sisältää myös useita selvennyksiä ja täsmennyksiä nykyisiin säännöksiin, jotka koskevat muun muassa maakuntapäivien ja Ahvenanmaan hallituksen jäsenten asemaa, kielellisiä oikeuksia sekä Euroopan unionin asioiden käsittelyä.

Ehdotettu laki on käsiteltävä perustuslain säätämistä koskevassa järjestyksessä ja hyväksyttävä Ahvenanmaan maakuntapäivien määränemmistön päätöksellä, jotta se tulisi voimaan. Laki on tarkoitettu tulevaksi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	6
1 Nykytila ja sen arviointi.....	6
1.1 Itsehallinnon synty	6
1.2 Itsehallinnon kehittyminen.....	7
1.3 Itsehallintolain asema valtiosäännössä.....	9
1.4 Itsehallinnon kansainvälinen ulottuvuus	10
1.5 Ahvenanmaan alue	13
1.6 Yhteiskunnan kehityssuuntauksia	15
1.7 Kansainvälinen vertailu.....	19
1.8 Nykytilan arviointi	36
1.8.1 Maakunnan ja valtakunnan keskinäinen lainsäädäntövallan jako.....	36
1.8.2 Talous.....	40
1.8.3 Kansainväliset suhteet.....	42
1.8.4 Kielisäännökset	48
1.8.5 Maakunnan lakien lainsäädäntövalvonta	50
1.8.6 Tuomiovalta	53
1.8.7 Toimijat itsehallintojärjestelmässä.....	54
2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset	61
2.1 Tavoitteet	61
2.2 Keskeiset ehdotukset.....	63
2.2.1 Itsehallintolain suhde perustuslakiin.....	63
2.2.2 Lainsäädäntötekniikka ja terminologia	63
2.2.3 Yksinkertaistetut menettelyt uuden lainsäädäntövallan siirtämiseen maakuntapäiville maakuntapäivien tai eduskunnan toimesta	64
2.2.4 Toimivallan jakautuminen maakuntapäivien ja eduskunnan välillä	67
2.2.5 Ahvenanmaan taloudellinen itsehallinto	68
2.2.6 Toimijat itsehallintojärjestelmässä.....	69
2.2.7 Maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonta.....	74
2.2.8 Tuomiovalta	75
2.2.9 Laajemmat valtuudet kansainvälisissä yhteyksissä.....	76
2.2.10 Kielisäännökset	77
2.2.11 Ahvenanmaan kuntien hallinto	77
3 Esityksen vaikutukset	78
3.1 Vaikutukset valtion talouteen.....	78
3.1.1 Ehdotetun lainsäädäntövallan jaon vaikutukset valtion talouteen.....	78
3.1.2 Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan tehtävien lisäämisehdotuksen vaikutukset valtionalouteen.....	80
3.2 Viranomaisten toiminnan ja valtion viranomaisten ja Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten välisen yhteistyön vaikutukset	82
3.2.1 Uuden lainsäädäntövallan siirtyminen maakuntapäiville.....	82
3.2.2 EU-jäsenyyden ja muun kansainvälisen yhteistyön vaikutus maakuntapäivien saadessa uutta lainsäädäntövaltaa	85
3.3 Vaikutukset erityisesti Ahvenanmaan yhteiskuntaan.....	86

3.4 Lakiehdotuksen 29 §:ssä mainittujen toimivallan alojen maakuntapäiville siirtämisen vaikutukset valtiolle	88
3.5 Vaikutukset toimivallan siirtämisestä maakuntapäiville 30 §:n mukaisesti.....	89
4 Asian valmistelu	89
4.1 Esitysluonnoksen valmistelu Parlamentaarisessa Ahvenanmaa-komiteassa	89
4.2 Esityksen jatkovalmistelu sekä lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	90
5 Säännöskohtaiset perustelut.....	93
5.1 Ahvenanmaan itsehallintolaki	93
6 Tarkemmat säännökset ja määräykset	235
7 Voimaantulo	238
8 Näkökohtia ihmisoikeussopimukseen	238
9 Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisympäristöön.....	240
LAKIEHDOTUS	260

PERUSTELUT

1 Nykytila ja sen arviointi

1.1 Itsehallinnon synty

Haminassa 17 päivänä syyskuuta 1809 tehdyllä rauhansopimuksella Ruotsin valtakunta menetti Venäjän valtakunnalle itäisen osansa, eli Suomen, Ahvenanmaa mukaan lukien. Ennen kuin Suomi rauhansopimuksella erotettiin Ruotsista ja liitettiin Venäjän valtakuntaan, Ahvenanmaan saarten asukkaat tekivät vuonna 1808 suurta ponnistusta venäläisten joukkojen saamiseksi saarilta. Ahvenanmaalaiset hyväksyivät täysvaltaisuuden ja kansalaisuuden muutoksen vain sen jälkeen, kun Ruotsi oli rauhansopimuksen mukaisesti luopunut Ahvenanmaan saarista. Tämä huomioitiin Ahvenanmaa-asiaa selvittäneessä lakimiestoimikunnassa, joka valmisti Kansainliiton päätöstä siitä, tulisiko Ahvenanmaan saarten jatkossa kuulua Suomen tai Ruotsin valtakunnan täysvaltaisuuteen.

Venäjän tsaarivallan hajotessa ja niin aikaisin kuin elokuussa 1917, Ahvenanmaan saarten kuntien delegaatit kokoontuivat Finströmiin ja päättivät ilmoittaa Ruotsin hallitukselle ja parlamentille, että Ahvenanmaan saarten asukkaat toivoivat saarten yhdistymistä uudelleen Ruotsin kuningaskuntaan (ns. Ahvenanmaan liike). Tämänkin edellä mainittu lakimiestoimikunta noteerasi. Ahvenanmaalaisien tahtotilasta tiedotettiin 27 päivänä marraskuuta 1917 Ruotsin hallitukselle, eli ennen Suomen itsenäistymistä. Joulukuussa Suomen itsenäisyys selvityksen aikaan ahvenanmaalaiset valmistelivat kansanäänestystä Ahvenanmaan yhdistymisen puolesta Ruotsiin. Tämä kansanäänestys järjestettiin 31. joulukuuta 1917. Ahvenanmaalla oli huoli Suomen kohdalosta, mutta myös väestön mahdollisuuksista säilyttää kielensä, kulttuurinsa ja paikalliset perinteensä uudessa valtiossa. Valtaosa Ahvenanmaan aikuisväestöstä kannatti ajatusta yhdistämisestä Ruotsiin.

Syntyneen tilanteen johdosta Suomen hallitus valmisti esityksen laiksi Ahvenanmaan itsehallinnosta. Siinä todettiin muun muassa seuraavaa: ”Jotta viipymättä poistettaisiin kaikki vähänkään oikeutetut tyytymättömyyden aiheet, on katsottu tarpeelliseksi odottamatta ylemmän itsehallinnon järjestämistä valmistaa erityinen lakiehdotus Ahvenanmaalle annettavasta sangen laajasta itsehallinnosta. Siten ahvenanmaalaisille vakuutettaisiin mahdollisuus itse järjestää olonsa niin vapaasti kuin se yleensä on mahdollista maakunnalle, joka ei muodosta omaa valtiota.” Laki hyväksyttiin perustuslain säätämisyjärjestyksessä, mutta maakunnan väestön edustajat ilmoittivat, etteivät ahvenanmaalaiset aikoneet soveltaa lakia.

Ruotsi antoi tukensa Ahvenanmaan liikkeen pyrkimyksille ja kysymys vietiin lopulta Kansainliiton ratkaistavaksi. Kansainliiton liittoneuvosto päätti vuonna 1921 tunnustaa Suomen suvereniteetin suhteessa Ahvenanmaahan, mutta vaati, että itsehallintolakiin sisällytetään vahvat takuut ahvenanmaalaisien kansallisuussuojasta. Takuut oli otettava lakiin ja saariryhmä neutralisoitava ja demilitarisoitava, jotta tällä tavalla turvattaisiin ”rauha, Ruotsin ja Suomen hyvät välit tulevaisuudessa sekä saarten oma menestys ja onni”. Takuut muotoiltiin erilliseen sopimukseen, joka liitettiin Kansainliiton päätökseen. Tämä niin sanottu Ahvenanmaan sopimus Suomen ja Ruotsin välillä sisältyi Kansainliiton päätökseen.

Ahvenanmaan sopimuksessa Suomi selitti tahtovansa ”turvata ja taata Ahvenanmaan saarten väestölle ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten tottumusten säilyttämisen” sekä sisällyttää lainsäädäntöön takuut Ahvenanmaan itsehallinnolle muun muassa siitä, että

1. opetuskielenä ahvenanmaalaisissa kouluissa olisi ruotsin kieli;

2. maakunta, sen kunta tai maakunnassa asuva yksityinen henkilö saisi lunastaa kiinteistön, joka oli luovutettu maakunnan ulkopuolella asuvalle;
3. maakuntaan muuttanut Suomen kansalainen saisi äänioikeuden kunnallisvaaleissa ja maakuntapäivävaaleissa vasta sen jälkeen, kun hän olisi asunut vakinaisesti viisi vuotta maakunnassa;
4. tasavallan presidentti nimittäisi maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puheenjohtajan kanssa;
5. maakunnalla olisi oikeus käyttää tarpeisiinsa tietty osa maakunnassa kannetuista veroista; ja
6. Ahvenanmaan maakuntapäivillä olisi oikeus valittaa Kansainliiton neuvostolle takuiden soveltamisesta.

Ahvenanmaan sopimuksen mukaan kiinteistön luovutuksiin liittyvistä lunastuskysymyksistä oli säädettävä erityisessä laissa, jota voitaisiin muuttaa tai selittää vain samalla tavoin kuin Ahvenanmaan itsehallinnosta annettua lakia taikka joka voitaisiin kumota vain samalla tavoin kuin se.

Sovituista takuista säädettiin eräitä Ahvenanmaan väestöä koskevia säännöksiä sisältävässä laissa (189/1922, niin sanottu takuulaki).

Sen jälkeen, kun eduskunta oli joulukuussa 1921 hyväksynyt takuulain, jonka perusteella Ahvenanmaan sopimuksen määräykset sisällytettiin Suomen lakiin, yhdistysliikkeen epäviralliset maakäräjät päätti helmikuussa 1922 puoltaa Ahvenanmaan itsehallintolain (124/1920) soveltamista. Tämän jälkeen ei ollut esiteitä ensimmäisen itsehallintolain, takuulain ja Ahvenanmaan itsehallintolain täytäntöönpanosta annetun lain (125/1925) soveltamiseen. Vaalit pidettiin toukokuussa 1922 ja ensimmäiset viralliset maakäräjät kokoontui 9. kesäkuuta, jota vietetään toudesta 1976 alkaen Ahvenanmaan itsehallintopäivänä. Maakäräjien ja Suomen valtiovallan välille syntyi kuitenkin erimielisyyksiä siitä, oliko takuulaki Ahvenanmaan sopimuksen hengen ja tarkoituksen mukainen. Yhdistysliikkeen johtajat olivat ymmärtäneet, että heille olisi ennen Genevessä tehtyä päätöstä ja Genevessä lupauduttu sekä erityiseen Ahvenanmaan kansalaisoikeuteen, että viiden vuoden asumiseen maanhankintaa varten. Maakäräjät kiinnitti asiaan huomiota presidentille ja eduskunnalle useaan otteeseen 1920 - ja 1930-luvuilla, mikä johti vuonna 1939 viiden vuoden vaatimuksesta säätämiseen ja vuonna 1952 kotiseutu-oikeuden sisällyttämiseen toiseen itsehallintolakiin.

1.2 Itsehallinnon kehittyminen

Itsehallintolaki on uudistettu kokonaan kaksi kertaa. Vuoden 1951 itsehallintolaki (670/1951) säädettiin hallituksen esityksen HE 38/1948 vp pohjalta. Esitystä oli kuitenkin edeltänyt hallituksen esitys HE 100/1946 vp, jota ei ehditty käsitellä loppuun, minkä vuoksi se raukesi. Viimeksi mainitussa esityksessä todettiin muun muassa seuraavaa: ”Ahvenanmaalaisten taholta on kernaasti myönnetty, että itsehallintolaki on suonut maakunnan väestölle suuria etuja lainsäädäntö-, hallinto- ja itseverotusoikeuteen nähden ja että itsehallintoelimet sen avulla ovat jossakin määrin voineet tasoittaa tietä kehitykselle ja edistykselle maakunnassa. Maakunnan viranomaiset ovat toisaalta useasti huomauttaneet, että itsehallintolainsäädäntö olisi tarkistettava siinä olevien erinäisten epäselvyyksien poistamiseksi sekä tarpeellisten edellytysten luomiseksi hankauksettomalle ja tulokselliselle lainsäädäntötyölle maakunnan ja sen asujaimiston ja siten koko valtakunnan eduksi. Se seikka, että maakunnan lainsäädäntöaloitteita on hylätty itsehallintolain tulkintaa koskevien erimielisyyksien vuoksi, on muodostunut kiihottimeksi, joka, sen

mukaan kuin maakunnan taholta on lausuttu, on ollut omiaan synnyttämään ahvenanmaalaisissa käsityksen, että lain vapaamielinen tulkinta on useissa tapauksissa saanut väistyä autonomiajärjestelmän henkeen ja tarkoitukseen sopeutumattoman ahtaan tulkinnan johdosta.”

Hallituksen esityksessä HE 38/1948 vp todettiin, että ”Ahvenanmaan itsehallintoa voidaan valtakunnan yhteyden määrittämissä rajoissa kehittää edelleen niin, että se paremmin vastaa Ahvenanmaan väestön taholta esitettyjä toivomuksia sekä, että itsehallintolainsäädäntö on yksityiskohdissa tarkistamisen ja selventämisen tarpeessa”.

Lainsäädäntövallan jako järjestettiin siten, että valtakunnan ja maakunnan toimivallasta säädettiin kahdessa eri luettelossa. Hallituksen esityksessä HE 100/1946 vp (s. 12) todettiin seuraavaa: ”Mahdollisimman selvien rajojen saamiseksi valtakunnan ja maakunnan toimivallan välille ja tässä esiintyvän epävarmuuden aiheen poistamista varten on 13 pykälässä vedetty rajat maakunnan toimivalta-alueelle valtakuntaan nähden luettelemalla tärkeimmät oikeudenalat, jotka on määrätty maakunnan toimivaltaan kuuluviksi. Kun luettelo tietenkään ei voi olla tyhjentävä ja, kun uusia oikeusaloja vähitellen tulee lisäksi, on sitä täydennettävä yleisellä säännöksellä 'muista asioista, joita ei valtakunnanlainsäädäntöön kuuluvina ole valtakunnalle pidätetty'.” Perustuslakivaliokunnan mukaan ratkaisu saattaisi kuitenkin lisätä tulkintavaikeuksia (1950 vp—V.M.—Esitys nro 38 1948 vp, s. 2).

Uutuutena vuoden 1951 itsehallintolakiin otettiin säännökset Ahvenanmaan kotiseutu-oikeudesta. Lailla uudistettiin taloudellista tasoitusta koskevat säännökset ja maakunnan lainsäädäntövaltaa laajennettiin monessa asiassa. Ahvenanmaan valtuuskunnalle annettiin tehtäväksi antaa lausunto maakuntapäivien säätämistä maakuntalaeista. Merkittävä uudistus oli myös se, että maakuntapäivien hyväksyminen oli saatava laille, jolla kansainvälinen sopimus saatetaan voimaan maakunnassa, jos sopimuksessa on määräyksiä, jotka merkitsevät itsehallintolain säännösten kumoamista tai muuttamista taikka niistä poikkeamista. Ensimmäisen itsehallintolain mukaan valtakunnalla oli yksinomainen lainsäädäntövalta ”kansainvälisillä sopimuksilla järjestettyä alaa koskevassa asiassa”.

Vuoden 1991 itsehallintolaki (1144/1991) eli nyt voimassa oleva laki säädettiin hallituksen esityksen HE 73/1990 vp pohjalta. Esityksen mukaan muutospaine kohdistui erityisesti valtakunnan ja maakunnan väliseen lainsäädäntövallan jakoon, jota ei kaikilta osin pidetty tarkoituksenmukaisena. Katsottiin olevan monia asiaryhmiä, kuten maakunnan lipun käyttäminen, arkistolaitos, muinaismuistot, vuokra ja vuokrasäännöstely, postilaitos, yleisradio- ja televisiotointa, sosiaalihuolto, rangaistussäännökset ja alkoholijuomien anniskeluluvat, joissa lainsäädäntövaltan antaminen maakunnalle oli perusteltua. Itsehallintolakiin kirjattiin myös säännös siitä, että maakunnalle saatettiin lailla myöntää kokonaan tai osittain lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskivat väestökirjanpitoa, kauppa-, yhdistys- ja alusrekistereitä, työeläkesuojaa ja muuta sosiaaliturvaa, muuta alkoholilainsäädäntöä, pankki- ja luottolaitosta sekä työsopimuksia ja yhteistoimintaa yrityksissä. Niin ikään eräissä hallintoasioissa ratkaisuvallan katsottiin tarpeettomasti olleen valtakunnan viranomaisilla. Hallituksen esityksessä todettiin seuraavaa: ”Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat säännökset ovat tarkistamisen tarpeessa jo siksi, että nykyinen lainsäädäntö on ollut kohta 40 vuotta voimassa. Sitä paitsi nykyinen itsehallintolaki rakentuu paljolti jo 1930-luvulla aloitetulle valmistelutyölle. Voimassa oleva laki ei enää vastaa tämän päivän olosuhteita.”

Toinen vuoden 1991 uudistuksen merkittävistä asioista oli uusi rahoitusjärjestelmä. Vanha järjestelmä ehdotettiin ”korvattavaksi yksinkertaisemmalla ja yleiskatsauksellisemmalla sekä samalla maakunnan taloudellista itsenäisyyttä korostavalla järjestelmällä”. Sen mukaan maakunta

voisi vapaasti päättää tasoitussumman käytöstä oman tulo- ja menoarvionsa puitteissa. Maakunnan tuli kuitenkin pyrkiä siihen, että maakunnan väestön sosiaaliset edut ovat vähintään yhtä hyvät kuin valtakunnan väestön (HE 73/1990 vp, s. 7).

1.3 Itsehallintolain asema valtiosäännössä

Ahvenanmaan maakunnalla on erityisasema Suomen valtiojärjestyksessä, mikä ilmenee varsinkin maakunnalle kuuluvana laajana itsehallintona.

Jo ensimmäisessä vuoden 1920 itsehallintolain 36 §:ssä säädettiin, että Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaisesti kuin itsehallintolaissa säädetään. Siinä säädettiin, että lakiin voidaan tehdä muutoksia vain maakäräjien suostumuksella ja siinä ääriestvksessä kuin perustuslaissa säädetään. Nvkvisenkin itsehallintolain 69 §:n mukaan lakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä ääriestvksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Itsehallinnon syntyajan oikeuskäytännössä todettiin, ettei valtakunnan perustuslakia koskeva toimivalta, itsehallintolain säätämisyjärjestys huomioon ottaen, sisällä toimivaltuutta perustuslain muutoksella, mutta itsehallintolakia muuttamatta, rajoittaa Ahvenanmaalla itsehallintolain mukaista oikeutta omaan lainsäädäntöön ja itsehallintoon (Rafael Erich, Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll, JFT 1924 s, 99).

Maakunnan itsehallinnolla on kansainväliset takeet ennen muuta vuoden 1921 ns. Ahvenanmaan sopimuksen johdosta. Maakunnan aseman kansainvälisoikeudellinen tausta huomioon ottaen perustuslakivaliokunta piti käsitellessään hallituksen esitystä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) asianmukaisempaan, että perustuslain 120 §:n otsikko kuuluu ”Ahvenanmaan itsehallinto” sijasta ”Ahvenanmaan erityisasema”, ja teki tätä tarkoittavan muutosehdotuksen. Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 rd, s. 34 ja 35) valiokunta totesi, että sen tekemien muutosten kuten hallituksen esityksenään tarkoituksena ei ole saada aikaan muutoksia maakunnan nykyiseen asemaan.

Perustuslain 120 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Perustuslain 75 §:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestyksestä on voimassa, mitä siitä mainituissa laeissa erikseen säädetään. Itsehallintolaki eikä maanhankintalaki ole varsinaisessa mielessä perustuslaki, mutta nämä lait ovat perustuslain luonteisia (PeVM 15/1990 vp, s. 6, HE 1/1998 vp, s. 127/I) siinä mielessä, että ne on hyväksytty perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien määränemmistöllä tekemällä päätöksellä. Näitä lakeja ei ole myöskään mahdollista muuttaa tai kumota muulla tavoin kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien määränemmistöllä. Tässä mielessä erityisesti itsehallintolaki muodostaa vahvan taakuun Ahvenanmaan itsehallinnolle. Perustuslain 75 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä Ahvenanmaan maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.

Toisin sanoen Suomen valtiosääntö on järjestetty siten, että itsehallintolaki on hierarkkisesti perustuslain kanssa samalla tasolla ja että itsehallintolaissa on säännöksiä, jotka poikkeavat perustuslain säännöksistä. I Itsehallintolaissa on säännös siitä, että perustuslain säätäminen ja muuttaminen kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä johtuen perustuslakia muuttamalla ei kuitenkaan ole mahdollista mitätöidä itsehallintolain vas-

taavia säännöksiä. Perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat siis Ahvenanmaalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Perustuslain 22 §:n nojalla näiden toteutumisen turvaaminen on maakunnan toimivaltaan kuuluvilla aloilla itsehallinnolle kuuluva tehtävä.

Valtiosääntöoikeudellisen sääntelyn tärkeimmät lähtökohdat ovat, että maakunnalla on joillakin aloilla omaa lainsäädäntövaltaa ja että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen. Tämä merkitsee, että eduskunnan lainsäädäntövalta on alueellisesti rajoitettu niissä kysymyksissä, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan, sekä esimerkiksi, että perustuslain 17 §:n säännöstä maan kansalliskielistä ei sovelleta Ahvenanmaalla. Sitä vastoin, myös Ahvenanmaalla sovelletaan esimerkiksi perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaatetta ja syrjintäkieltoa.

1.4 Itsehallinnon kansainvälinen ulottuvuus

Itsehallinnon kansainväliset takuut

Itsehallinnolle myönnetty kansainväliset takuut muodostuvat ensisijaisesti Kansainliiton liittoneuvoston vuonna 1921 tekemästä päätöksestä, niin sanotusta Ahvenanmaan sopimuksesta ja myös niistä rauhansopimuksista, joissa Ahvenanmaan saarien demilitarisoitu ja neutralisoitu asema on vahvistettu.

Yhdistyneet kansakunnat ei ole muodollisesti ottanut vastatakseen Kansainliiton liittoneuvoston päätökseen sisältyneistä takuista. Aikanaan voimassa ollutta valitusoikeutta eli ahvenanmaalaisien mahdollisuutta kääntyä Kansainliiton puoleen, ellei Suomi täytä itsehallintoa koskevia velvollisuuksiaan, ei näin enää ole olemassa. Oikeudellisessa oppijärjestelmässä on käyty perusteellista keskustelua kansainvälisten takuiden tapaoikeudellisesta asemasta, mutta mielipiteet ovat jakautuneet. Suomi on käytännössä aiemmissa itsehallintolaeissa ja niitä soveltaessaan tunnustanut ja noudattanut kansainvälisiä takuita ja myös esitöissä katsonut olevansa velvoitettu niitä noudattamaan. Ahvenanmaan itsehallinto on yleisesti tunnustettu ja vahvasti kytketty Suomen valtiosääntöön. Valtakunta on siten katsonut, että valtiosäännön tulee sisältää takuut itsehallinnon jatkosta. Ainakin tältä osin takuut ovat Suomea tapaoikeudellisesti sitovia. Tästä syystä Ahvenanmaan itsehallinnon säilyttäminen ja kehittäminen on luonnollinen ja järkkymättömän periaate. Ahvenanmaan taholta on itsehallintolain uudistusten yhteydessä pyydetty muun muassa, että valitusoikeus palautetaan ja että jollekin kansainväliselle organisaatiolle annetaan sama asema kuin Kansainliitolla Ahvenanmaan sopimuksen nojalla oli. Parlamentaarinen Ahvenanmaa-komitea selvitti asiaa loppumietinnössään (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 33/2017). Tällä haavaa ei ole sellaista kansainvälistä organisaatiota, joka nykyisen asemansa ja nykyisten tehtäviensä perusteella voisi suoraan ottaa valitusoikeutta koskevia tehtäviä. Komitea totesi, että asiaan voidaan palata, jos olosuhteet muuttuvat tulevaisuudessa.

Hallituksen määräaikaisraporteilla kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanosta voidaan antaa itsenäisille ja riippumattomille valvontaelimille tietoa Ahvenanmaan maakunnan yksikielisestä ruotsinkielisyydestä, joka perustuu Kansainliiton liittoneuvoston päätökseen. Lisäksi voidaan punnita sitä, voisiko Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustaja osallistua hallituksen julkiseen suulliseen kuulemiseen sopimusten täytäntöönpanoa valvovissa sopimusvalvontaelimissä tapauksissa, joissa asioiden voidaan odottaa liittyvän erityisesti Ahvenanmaan asemaan. Tämä edistäisi Ahvenanmaan maakunnan ja riippumattomien kansainvälisten sopimusvalvontaelinten välistä vuoropuhelua ihmisoikeuksista.

Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema

Suomen ja Ruotsin välinen Ahvenanmaata koskeva konflikti ratkaistiin rauhanomaisesti Kansainliiton 24 päivänä kesäkuuta 1921 antamalla päätöksellä. Tämän mukaisesti ja Venäjän 30 päivänä maaliskuuta 1856 Pariisin rauhansopimuksessa antaman Ahvenanmaan linnoittamattomuutta koskevan selityksen pohjalta tehtiin 20 päivänä lokakuuta 1921 sopimus Saksan, Tanskan (mukaan lukien Islanti), Viron, Suomen, Ranskan, Ison-Britannian, Italian, Latvian, Puolan ja Ruotsin välillä Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuudesta ja puolueettomuudesta (SopS 1/1922). Tämä edelleen voimassa oleva sopimus on oikeudellinen perusta Ahvenanmaan demilitarisoinnille ja puolueettomuudelle, *Ahvenanmaa-sopimus*. Neuvostoliitto ei ollut edustettuna, vaan Suomi teki Neuvostoliiton kanssa 11 päivänä lokakuuta 1940 demilitarisointisopimuksen (SopS 24/1940), joka saatettiin uudelleen voimaan sodan jälkeen erillisellä sopimuksella (SopS 9/1948). Vuoden 1940 sopimus on edelleen voimassa Venäjän ja Suomen välillä. Siitä on mainittu muun muassa heinäkuussa 1992 allekirjoitetussa pöytäkirjassa, jossa luetellaan molempien valtioiden välillä voimassa olevat kahdenväliset sopimukset (SopS 102/1992).

Myös Ahvenanmaan demilitarisoitu ja neutralisoitu asema on osa kansainvälistä oikeutta. Demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on katsottu olevan alueellinen, eurooppalainen tapaoikeudellinen asema. Demilitarisointi ja neutralisointi ovat osa voimassa olevaa tapaoikeutta, ja siten ne sitovat myös valtioita, jotka eivät ole osapuolia sopimuksissa. Suomi on täysin sitoutunut kunnioittamaan tätä asemaa.

Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema otettiin huomioon myös Suomen EU-liitymissopimukseen 1 päivänä tammikuuta 1995 liitetyssä pöytäkirjassa Nr 2 (SopS 103/1994), ks. jäljempänä. Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta esitti mietinnössään, että neuvottelutulos ei vaikuta Ahvenanmaan sotilaspoliittiseen asemaan (UaVM xx/yyyy rd). Ulkoasiainvaliokunta on myöhemmin (UaVM 4/2003 vp) todennut, että on varmistettava, että Ahvenanmaa saa säilyttää kansainvälisoikeudellisen erityisasemansa, joka sisältyy myös Ahvenanmaan pöytäkirjaan, erityisesti Ahvenanmaan demilitarisoidun ja neutralisoidun aseman osalta.

Ahvenanmaan esimerkki

Ahvenanmaan väestö ja päättäjät ovat 1980-luvun alusta lähtien osoittaneet kasvavaa kiinnostusta demilitarisointia ja neutralisointia kohtaan ja itsehallintoviranomaiset käyvät jatkuvaa vuoropuhelua näistä kysymyksistä valtakunnan kanssa. Ahvenanmaan puolelta pyritään vahvistamaan maakunnan asemaa subjektina, eli toimijana, joka voi käyttää puhevaltaa Ahvenanmaan asemaan liittyvissä kysymyksissä. Ahvenanmaan ratkaisu on esimerkki erityyppisiä perusasioita sisältävästä rauhanomaisesta riitojen ratkaisusta (itsehallinto, saariryhmän väestölle annetut takuut kulttuuriin ja kieleen liittyvistä oikeuksista sekä demilitarisointi ja neutralisointi). Ahvenanmaan esimerkki on kiinnostanut useita konfliktialueita vuosien mittaan.

Vuonna 1998 silloinen ulkoministeri Tarja Halonen asetti kontaktiryhmän ulkoasianministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen väliseksi yhteistyöelimeksi. Kontaktiryhmän tarkoituksena on Ahvenanmaan esimerkin käytön kehittäminen ja lisääminen kansainvälisissä yhteyksissä sekä Ahvenanmaata koskevan tiedon ja yhteydenpidon lisääminen myös muulla tavoin. Tiedottaminen edistää osaltaan kuvaa Suomesta tärkeänä ja uskottavana toimijana konfliktien ratkaisemista koskevassa kansainvälisessä yhteistyössä.

Ahvenanmaan asema Euroopan unionissa

Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehtyyn sopimukseen (laki 1540/1994; SopS 102/1994 ja asetus 1541/1994; SopS 103/1994) liitettiin jäsenyysneuvotteluiden jälkeen Ahvenanmaan pöytäkirja nro 2. Pöytäkirja on myös osa EU:n primaarilainsäädäntöä. Sen johdannossa viitataan kansainväliseen oikeuteen perustuvaan Ahvenanmaan erityisasemaan perusteena EU-oikeuden poikkeuksille Ahvenanmaan osalta. Poikkeukset määritetään tarkemmin pöytäkirjassa. Suomen liittymissopimukseen liitetyn Ahvenanmaan pöytäkirjan 1 artiklan mukaan Euroopan unionin määräykset eivät estä soveltamasta 1 päivänä tammikuuta 1994 Ahvenanmaalla voimassa olleita säännöksiä rajoituksista, jotka syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutu-oikeutta vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden oikeutta hankkia ja omistaa kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa sekä Ahvenanmaan kotiseutu-oikeutta vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oikeutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa. Pöytäkirjan 2 artiklasta seuraa, että Ahvenanmaan alue on EU:n välillisten verojen kannalta kolmas maa. Suomen tulee 3 artiklan mukaan varmistaa, että kaikkia jäsenvaltioiden luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä kohdellaan samalla tavalla Ahvenanmaalla.

Kun Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen ja Ahvenanmaan maakuntapäivät antoi Ahvenanmaalla erikseen järjestetyn kansanäänestyksen jälkeen hyväksyntänsä unionin perussopimuksen soveltamiselle Ahvenanmaalla siinä laajuudessa kuin kysymykset kuuluvat itsehallintolain mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan, se merkitsi samalla siirtymistä tietyiltä osin ylivaltiolliseen päätöksentekoon, kun muun muassa lainsäädäntövallan eräät osat siirtyivät EU:n toimielimille. Maakunnalla ei ole edustajaa EU:n päättävissä toimielimissä niillä aloilla, joilla maakunnalla on oma toimivalta. Maakunnan viranomaiset ovat siksi toistuvasti pyytäneet Suomen hallitusta vaikuttamaan siihen, että itsehallinto saisi oman paikan Euroopan parlamentissa. Hallitus myötävaikuttaa pyrkimyksiin kehittää maakunnan vaikutusvaltaa Euroopan parlamentin työs-kentelyssä. Hallitus tulee myös yhteisötasolla käytävissä tulevilla neuvotteluissa parlamentti-paikkojen jaosta korostamaan Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa.

Ahvenanmaan osallistuminen kansainväliseen yhteistyöhön

Ahvenanmaan maakuntapäivien edustajat ja Ahvenanmaan maakuntahallitus osallistuvat vuonna 1962 hyväksytyn pohjoismaisen yhteistyösopimuksen eli niin sanotun Helsingin sopimuksen (SopS 28/1962) nojalla pohjoismaiseen yhteistyöhön Pohjoismaiden neuvoston ja Pohjoismaiden ministerineuvoston työssä.

Ahvenanmaan asema kansainvälisiin velvoitteisiin sitoutumisessa käy ilmi 1.8.3. kohdasta. Kohdassa on myös selvitys maakunnan asemasta EU-asioiden valmistelussa. Ahvenanmaan hallitus nimittää voimassa olevan itsehallintolain 59 e §:n nojalla yhden Suomen ehdokkaista Euroopan unionin alueiden komiteaan, jolla on neuvoa-antava asema.

Institutionalisoimattoman yhteistyön suhteen voidaan mainita, että Ahvenanmaan maakuntapäivien puhemies on jäsen CALRE-yhteistyöjärjestössä, joka koostuu EU:n 74:stä alueparlamentin puhemiehestä (Conference of European Regional Legislative Assemblies eli Euroopan alueparlamenttien puhemieskonferenssi). Maakuntapäivät nimittää edustajansa Parlamentaariseen Itämerikonferenssiin (BSPC). Ahvenanmaan hallitus on edustettuna muun muassa toissijaisuusperiaatteen toteutumisen seurantaverkostossa ja Itämeren seitsemän suurimman saaren verkostossa B7 sekä osallistuu aktiivisesti tiettyihin EU-ohjelmiin, kuten Central Baltic Program,

jonka valvonta- ja ohjauskomiteoissa maakunnan hallitus on edustettuna. Lisäksi maakunnan hallitus tekee laajaa epävirallista yhteistyötä Ruotsin hallituksen kanslian kanssa.

1.5 Ahvenanmaan alue

Itsehallinto on alusta asti liittynyt alueellisesti rajoitettuun alueeseen. Ensimmäisessä itsehallintolaissa alueen katsottiin rajautuvan silloisen Ahvenanmaan läänin. Ahvenanmaasta tuli oma lääninsä vuonna 1918, kun Ahvenanmaan kihlakunta erotettiin Turun ja Porin läänistä (Asetus Ahvenanmaan kihlakunnan erottamisesta Turun ja Porin läänistä eri lääniksi, 48/1918). Itäraja on sama kuin aiempi läänin ja kihlakunnan raja.

Länsiraja määrättiin alun perin vuoden 1809 Haminan rauhansopimuksessa ja vuoden 1810 rajantarkistussopimuksessa, jossa määriteltiin valtakunnan raja Ahvenanmerellä. Jälkimmäistä muutettiin vuonna 1888, kun aselepolinjan raja tarkistettiin Ahvenanmerellä. Topografisen kuvauksen mukaan raja kulki keskeltä Märketin luotoa. Tarkempia tietoja ei yleisesti ollut rajanvedosta Märket-luodon halki. Märket-luodon länsiosassa on Venäjän vuonna 1885 pystyttämä majakka. Majakka siirtyi Suomen valtion haltuun vuonna 1917. Suomen ja Ruotsin välinen raja tarkistettiin ja rajaa muutettiin vuoden 1982 sopimuksella. Majakkaa ympäröivä alue määrättiin Suomelle ja vastaavan suuruinen alue Märketin itäosassa määrättiin Ruotsille. Rajantarkistus koski Ahvenanmaan maakunnan rajoja, minkä vuoksi vastaava muutos tehtiin itsehallintolakiin vuonna 1985.

Vuosien 1920 ja 1951 itsehallintolait eivät sisältäneet selvää säännöstä maakunnan aluevesistä, mutta maakunnan alueeseen kuuluivat 4 meripeninkulman sisällä olevat aluevedet lukuun ottamatta Bogskärin ympäristöä, jossa rajana oli 3 meripeninkulmaa.

Suomen talousvyöhyke

YK:n merioikeusyleissopimuksesta neuvoteltiin 1970- ja 1980-luvulla, ja se tuli voimaan 1994. Yleissopimus korvasi merialueita koskevat yleissopimukset, jotka oli tehty 1950-luvun lopulla. Merioikeusyleissopimuksessa sovittiin muun muassa täysin uudesta lainkäyttöalueesta, talousvyöhykkeestä. Tällä enintään 200 meripeninkulmaan ulottuvalla vyöhykkeellä rantavaltio ei nauti täysivaltaisuutta, mutta sillä on yksinoikeus luonnonvarojen hyödyntämiseen sekä lainkäyttövalta merioikeusyleissopimuksessa määritellyillä aloilla. Ulkoministeriö asetti 1993 työryhmän, jonka tehtävänä oli selvittää talousvyöhykkeen tarpeellisuus Suomelle. Työ aloitettiin selvittämällä Suomen aluemerren laajennus. Selvityksen tuloksena Suomi laajensi aluevesirajansa pääsääntöisesti 12 meripeninkulmaan vuonna 1995. Se merkitsi samalla Ahvenanmaan alueen suoraa laajentamista 12 meripeninkulmaan itsehallintolain tuella. Itsehallintolain tarkistuksen yhteydessä vuonna 1991 merioikeusyleissopimuksen määräykset aluemerestä huomioitiin siten, että mahdollisen lähitulevaisuudessa tehtävän laajennuksen katsottiin koskevan myös maakuntaa ilman itsehallintolain muutosta. Vuoden 1991 itsehallintolakiin lisättiin 2 §:n 2 momenttiin talousvyöhykettä koskeva säännös siltä varalta, että Suomi esittäisi talousvyöhykettä koskevia vaatimuksia. Edellä esitetystä poiketen laajennus edellyttää maakunnan osalta erityistä sopimusta valtakunnan kanssa. Nykyisen itsehallintolain yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyseessä oli uusi tilanne, jota säännellään useimmiten kansainvälisesti ja joka vaatii tarkemman kansallisen sääntelyn. Kyse voi olla muun muassa kalastusosuuksien muuttamisesta tai uusien luonnonvarojen hyödyntämisestä. Perusteluissa mainitaan lisäksi, ettei ole syytä tai mahdollista säännellä tarkasti sitä, miten tällainen valtakunnan alueherruuden laajeneminen koskee maakuntaa.

Laki Suomen talousvyöhykkeestä (1058/2004) tuli voimaan 1 päivänä helmikuuta 2005. Lailla laajennettiin Suomen toimivaltaa aluevesirajan ulkopuolelle sen mukaan, mitä YK:n merioikeusyleissopimuksessa säädetään talousvyöhykkeestä. Esityksen valmistelun yhteydessä Ahvenanmaan hallitus esitti toiveen, että Ahvenanmaan lainsäädäntöä noudatettaisiin Ahvenanmaan alueeseen rajoittuvissa talousvyöhykkeen osissa silloin, kun kysymykset kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Lisäksi ehdotettiin, että Ahvenanmaan hallitus olisi lupa- ja valvontaviranomainen näissä kysymyksissä. Asiaa valmistelleessa työryhmässä ei päästy yksimielisyyteen, ja siksi työryhmä ei antanut esitystä siitä, miten toimivalta pitäisi jakaa maakunnan ja valtakunnan kesken. Tämän vuoksi asiasta neuvoteltiin erikseen pääministerin johdolla. Yhteisymmärrykseen ei päästy. Pääministeri Lipponen kirjoitti 18 päivänä tammikuuta 2001 maaneuvokselle kirjeen, jossa hän ilmoitti, että maakunnan hallituksen perusteet ja mielipiteet on pantu merkille ja että hallitus on valmis palaamaan myöhemmin asiaan, jos talousvyöhykkeen käytöstä saadut kokemukset antavat siihen aihetta.

Neutralisoidun ja demilitarisoidun vyöhykkeen rajat

Sen maantieteellisen alueen rajat, joka on demilitarisoitu ja neutralisoitu, on määritetty Ahvenanmaan sopimuksen 2 artiklassa koordinaattien avulla. Sopimuksen 4 artiklan mukaan ilma-voimat ei saa tunkeutua alueelle tai oleskella siellä. Artiklan II kohdassa esitetty rajanveto poikkeaa jossain määrin alueesta, joka kuuluu autonomiseen Ahvenanmaahan ja joka on määritetty itsehallintolaissa.

Työryhmä tutki vuonna 2006 Ahvenanmaata ympäröivän demilitarisoidun ja neutralisoidun alueen rajat (Oikeusministeriön työryhmän mietintö 2006:18. Ahvenanmaan demilitarisoinnin rajoja koskeva selvitys). Työryhmä ehdotti mietinnössään, että koordinaatit nykyaikaistettaisiin ja että demilitarisointirajaa tarkistettaisiin tässä yhteydessä siten, että raja yhtyy itsehallintorajaan. Valtioneuvostossa tehdyn lisäselvityksen jälkeen valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta päätti, että Ahvenanmaan sopimuksen koordinaatit ainoastaan nykyaikaistettaisiin, eli muunnettaisiin EUREF-FIN-koordinaattijärjestelmään. Ulkoministeriö ilmoitti allekirjoittajavaltioille ja muille Itämeren valtioille koordinaattien nykyaikaistamisesta 26 päivänä helmikuuta 2013. Suomi ei saanut vastaväitteitä ilmoituksen johdosta.

Valtakunnan viranomaisten antama virka-apu Ahvenanmaan maakunnassa

Itsehallintolain 31 §:n mukaan valtakunnan viranomaiset ovat yleisen toimivaltansa rajoissa velvollisia maakunnan hallituksen pyynnöstä avustamaan maakunnan viranomaista itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Lisäksi poliisin virka-avusta säädetään poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetun tasavallan presidentin asetuksen (56/2020) 6 §:ssä ja poliisilain (872/2011) 9 luvun 1 §:ssä. Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaalla annetun tasavallan presidentin asetuksen (309/2017) 6 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen velvollisuudesta antaa maakunnan viranomaisille virka-apua säädetään [Ahvenanmaan] itsehallintolain 31 §:ssä ja rajavartiolain 77 §:ssä.

Puolustusvoimien tehtäviin kuuluu puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 2 §:n mukaan muiden viranomaisten tukeminen. Puolustusvoimien virka-avusta poliisille säädetään puolustusvoimien virka-avusta annetussa laissa (781/1981), jota koskeva uudistus on parhaillaan eduskunnassa vireillä (HE 106/2021 vp.). Voimassa oleva ja ehdotettu uusi laki puolustusvoimien virka-avusta poliisille eivät kuitenkaan sisällä säännöksiä, jotka koskevat Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen antamaa virka-apua suoraan maakunnan viranomaiselle. Edellä mainitussa hallituksen esityksessä on tehty tarkemmin selkoa Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen poliisille antamasta virka-avusta Ahvenanmaalla (s. 14-16 ja 25-26).

Peruslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tarpeeseen selvittää Ahvenanmaan erityisasemasta johtuvia vaikutuksia viranomaisten virka-apuun (PeVL 19/2005 vp ja PeVL 9/2014 vp). Puolustusministeriö laati yhdessä oikeusministeriön kanssa selvityksen puolustusvoimille säädettyjen, muiden viranomaisten tukemiseen liittyvien tehtävien toimeenpanosta Ahvenanmaalla (HAREPLM001:00/2014, 17.4.2015). Puolustusvoimat on antanut virka-apua Ahvenanmaalla esimerkiksi epäiltyjen ensimmäisen maailmansodan aikaisten sotilasräjähteiden tunnistamiseksi ja raivaamiseksi sekä öljyvahinkojen torjuntaan.

Myös Ahvenanmaan maakunnan hallitus on tarkastellut valtakunnan viranomaisilta pyydettyä virka-apua virka-apuohjeessaan (ÄLR 2017/7701, 8.11.2017). Ohjeen mukaan Ahvenanmaan erityisasemasta johtuen Puolustusvoimien virka-apua voitaisiin pyytää vasta tilanteessa, jossa tarvittavaa vastaavaa apua ei ole mahdollista saada muulta siviiliviranomaiselta tai organisaatiolta. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävissä Puolustusvoimien virka-apu ei maakunnan hallituksen virka-apuohjeen mukaan pääsääntöisesti tule kysymykseen, vaan apua pyydetään ensi sijassa Ahvenanmaalla pysyvästi läsnä olevalta Rajavartiolaitokselta tai valtakunnan poliisiviranomaiselta.

Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen erityisasema on otettava huomioon Ahvenanmaalla annettavassa virka-avussa. Maakunnan demilitarisointi ja neutralisointi perustuvat Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevaan sopimukseen (SopS 1/1922) ja sopimukseen Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista (SopS 24/1940). Demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla katsotaan olevan myös tapaoikeudellinen asema. Viranomaisten on soveltaessaan virka-apulainsäädäntöä toiminnassaan otettava huomioon Ahvenanmaan demilitarisointia ja neutralisointia koskevat kansainväliset sopimukset. Virka-apusäännösten sovellettavuutta Ahvenanmaalla tulisi aina arvioida tapauskohtaisesti.

1.6 Yhteiskunnan kehityssuuntauksia

Gloaalit ja Euroopan tason muutokset

Nykyisen itsehallintolain vajaan 30 voimassaolovuoden aikana on tapahtunut suuria itsehallinnon kannalta merkityksellisiä yhteiskunnallisia muutoksia. ETA-sopimus vuodelta 1994 ja Euroopan unioniin liittyminen vuonna 1995 ovat tuoneet mukanaan kolme merkittävää itsehallintolain muutosta, jotka tulivat välttämättömiksi, kun Suomi, mukaan lukien Ahvenanmaa, liittyi osaksi eurooppalaista oikeusjärjestystä.

Kansainvälistä kehitystä on 2000-luvulla leimannut kaksi Suomen ja Ahvenanmaan yhteiskuntakehityksen kannalta merkityksellistä suuntausta. Toisaalta on ollut kyse kasvavasta kansainvälisestä kilpailusta niin globaalissa taloudessa kuin politiikassa. Tämä on vaikuttanut Suomen omaan liikkumavaraan ja lisännyt maan taloudellista riippuvuutta globaalista ja eurooppalaisesta taloudesta. Myös poliittinen kilpailu on lisääntynyt Euroopassa. Tämä johtuu lähinnä Venäjän aktiivisemmasta suurvaltapolitiikasta, joka viime aikoina on johtanut Ukrainaa koskevan voimakkaan vastakkainasettelun syntymiseen Venäjän ja EU:n välillä. Kriisi on heijastunut lisääntyneinä jännitteinä myös Itämeren alueella. Normaali vuorovaikutus Venäjän kanssa on vähentynyt niin eurooppalaisissa yhteyksissä kuin myös Itämeren alueella Venäjän politiikan ja EU:n Venäjää vastaan asettamien pakotteiden vuoksi.

Yhtäältä globaali kilpailu ja toisaalta suurvaltapolitiikka ovat lisänneet Suomen taloudellista ja poliittista haavoittuvuutta. Suomen on ollut vaikeaa tasapainottaa julkista taloutta samalla kun

vienti on entisestään kärsinyt Ukrainan kriisistä ja Venäjän talouden vaikeuksista. Turvallisuuspoliittiset jännitteet luovat myös osaltaan paineita Suomen puolustuspoliittiselle kyvyille ja uskottavuudelle. Itämeren alueen kasvavalla strategisella merkityksellä on vaikutuksia myös Ahvenanmaahan siitä huolimatta, että maakunnan demilitarisointi ja neutralisointi eivät millään lailla ole uhattuina.

Toinen suuri suuntaus on eurooppalaisen integraation syveneminen, erityisesti talous- ja rahanpoliittisen vallan osalta. Talouskriisin seurauksena EU:n mahdollisuudet valvoa jäsenvaltioiden finanssipolitiikkaa ja ohjata makrotaloudellista kehitystä kasvoivat entisestään. Euroalueen poliittinen merkitys on kasvanut ja alueen erillinen asema suhteessa muuhun unioniin on korostunut. Tämä kehitys on syventänyt jakoa Suomen ja muiden, talous- ja rahaliiton ulkopuolella olevien EU:n pohjoismaisten jäsenmaiden välillä. Edellä kuvattu kehitys on myös johtanut siihen, että EU:lle on hahmoteltu hyvin erilaisia tulevaisuudennäkymiä, aina unionin pirstoutumisesta, joka voisi tulla ajankohtaiseksi, kun Iso-Britannia eroaa, unionin liittovaltiokehitykseen. Suomen kohdalla EU:n kehitys on merkinnyt kotimaisen EU-mielipiteen kahtiajakoa ja suurempaa vastuuta pohjoismaisen talous- ja sosiaalimallin puolustamisesta, koska Ruotsi ja Tanska eivät ole euroalueen jäseniä. Eurooppalaiseen oikeusjärjestykseen liittyminen on tuonut mukanaan kokonaan uuden ja laajan säännösten.

Myös liittyminen Euroopan neuvostoon ja sen myötä Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi, on tuonut kehitystä perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen alalla. Hallinnon ja päättäjien laaja-alaiseen osaamiseen kohdistuvat odotukset ovat kasvaneet — lainsäädännön määrä on kasvanut ja oikeudellinen kansainvälistyminen asettaa vaatimuksia niin kansallisen lainsäädännön kuin eurooppaoikeuden sekä kansainvälisen oikeuden tuntemukselle.

Kansalliset muutokset

Myös kansallisella tasolla on tapahtunut paljon. Valtion ja kuntien hallinnossa on tapahtunut ja tapahtuu parhaillaan suuria muutoksia. Vanha lääninhallinto korvattiin vuonna 2010 muilla aluehallinnon rakenteilla ja joissakin tapauksissa aluehallinto on korvattu yhä suuremmilla yksiköillä tai valtionhallinnolla. Myös kuntien hallintoa leimaavat yhdistymiset yhä suuremmiksi kunniksi. Käynnissä oleva sosiaali- ja terveydenhuollon uudistus ja uuden aluehallinnon tehtävien siirtäminen maakunnille tulevat aiheuttamaan huomattavia muutoksia valtion- ja kunnallishallinnossa. Samalla koko julkisen sektorin asema ja työskentelytapa ovat muuttuneet. Suurta osaa niistä tehtävistä, jotka ennen olivat valtiollisia tai kunnallisia, hoitavat nykyään julkisessa tai yksityisessä omistuksessa olevat liikelaitokset tai yhtiöt. Julkisilla laitoksilla ja yksiköillä on tulosvastuu ja suuri osa julkisista palveluista on maksullisia.

Liittyminen Euroopan unioniin ja Ahvenanmaa

Maakunnan osallistuminen ja vaikutus EU-asioiden kansalliseen valmisteluun on kehittynyt vuosien mittaan. Suomen EU-jäsenyys on merkinnyt suurta työtaakkaa myös Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Se on kuitenkin merkinnyt ennen muuta sitä, että Suomen kannat maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla valmistellaan ministeriöissä. Maakunnan hallitus ei useinkaan saa kansallisesti laadittuja kirjallisia asiakirjoja riittävän hyvissä ajoin asian käsittelyä ja tarvittaessa kommentointia varten, koska niitä ei välttämättä käännetä ruotsiksi. EU-jäsenyys on korostanut maakunnan ja valtioneuvoston jatkuvan yhteistoiminnan merkitystä EU-asioiden valmistelua koskevissa kysymyksissä ja sitä seuraavassa EU-säädösten toimeenpanossa (katso myös 1.8.3).

Ahvenanmaan väestö

Ahvenanmaan väestömäärä on kasvanut hitaasti mutta tasaisesti pitkällä aikavälillä tarkasteltuna. Vuonna 2020 lopussa Ahvenanmaan osuus Suomen väestöstä oli noussut 0,54 prosenttiin. Ahvenanmaalle on 2000-luvun aikana muutettu selvästi enemmän Ruotsista ja muista Pohjoismaista kuin valtakunnasta. Viime vuosikymmenen aikana muutto Pohjoismaiden ulkopuolisista maista on lisäksi kasvanut. Tulomuutto on erittäin tärkeää Ahvenanmaan yhteiskuntakehitykselle, koska se muun muassa vaikuttaa myönteisesti ikärakenteeseen, sillä nuorten ikäryhmä kasvaa. Kasvanut tulomuutto Pohjoismaiden ulkopuolisista maista on johtanut siihen, että Ahvenanmaalla on säädetty uusi kotouttamislaki, ryhdytty tukitoimiin ruotsin opettamiseksi muuttajille ja järjestetty erikoiskursseja muuttajien perehdyttämiseksi Ahvenanmaan yhteiskuntaan. Tilastotietojen mukaan niiden muuttajien työllisyysaste, joiden äidinkieli on muu kuin ruotsi tai suomi, on korkea (69,5 prosenttia vuonna 2018).

. Vuoden 2020 lopussa Ahvenanmaalla kotikuntansa omaavia suomalaisia oli 26 551, yhteensä 30 129 asukasta eli 88,1 prosenttia ahvenanmaalaisesta väestöstä. Ilman Suomen kansalaisuutta olevista 1 611 ovat Ruotsin kansalaisia ja 61 ovat toisen Pohjoismaan kansalaisia. Yhteensä lähes 10 prosenttia väestöstä on EU-kansalaisia, joilla ei ole Suomen kansalaisuutta. Asukkaista kotiseutuoikeutta oli 24 202 henkilöllä. Samana vuonna kotiseutuoikeutta koskevia hakemuksia tutkittiin 222 kappaletta. Vain yksi hakemus hylättiin. Ilman kotiseutuoikeutta oli väestössä 5 927 henkilöä. Niiden asukkaiden osuus, jotka ovat asuneet vakinaisesti Ahvenanmaalla yli viisi vuotta hakematta Suomen kansalaisuutta, on suhteellisen suuri. Vuodesta 2003 alkaen on ollut mahdollista säilyttää toisen maan kansalaisuus Suomen kansalaisuuden rinnalla. Jotkin maat eivät kuitenkaan hyväksy kaksoiskansalaisuutta, joten osan kotiseutuoikeuden hakijoista on täytynyt samalla luopua aiemmasta kansalaisuudestaan.

Kieli

Tulomuutto Ahvenanmaalle on merkittävää suhteessa väestömäärään. Ahvenanmaan asukkaat puhuvat laskelmien mukaan yhteensä 55:ttä eri kieltä. Suurimmat kieliryhmät, joiden äidinkieli on muu kuin ruotsi, ovat suomen-, latvian-, romanian- ja vironkieliset. Suomea äidinkielenään puhuu 4,7 prosentin (31.12.2016) vähemmistö. Tulomuuttajat eivät tunne erityistä tyytymättömyyttä Ahvenanmaan kielioloihin. Maakuntaan muuttavat haluavat tavallisesti oppia ruotsia.

Luokka-aste, jolla suomen kieltä aletaan tarjota vapaaehtoisena toisena kielenä, voi vaihdella kunnittain. Ala-asteella oppilailta on oltava mahdollisuus opiskella vapaaehtoisesti suomea, saksaa tai ranskaa. Suomea voi opiskella valinnaisena kielenä viimeistään viidenneltä luokalta alkaen. Ahvenanmaan lukiolle (Ålands lyceum) hyväksyttiin vuonna 2016 opetussuunnitelma, jonka mukaan suomen kielen opetusta tarjotaan kolmella tasolla. Suomea voi lukea A-kielenä, A2-kielenä (peruskoulun suomen kielen oppimäärään perustuva jatkokoulutus) ja B3-kielenä, jossa opetus aloitetaan vasta-aloittelijatasolta. Ahvenanmaan lukion aiemman opetussuunnitelman mukaan oli mahdollista suorittaa joko ylioppilastutkinto tai Ahvenanmaalle erityinen lukiotutkinto niille, jotka eivät ole opiskelleet suomea, mutta ylioppilastutkinnossa valinnanvapauden lisäämisen jälkeen lukiotutkinto poistettiin.

Kieli tuottaa ongelmia yksityisellä sektorilla kaupan alalla ruotsinkielisten palveluiden saatavuuteen nähden tuotteiden ja palveluiden oston yhteydessä esimerkiksi käyttöohjeiden ja tuotetietojen osalta. Koska Ahvenanmaa on osa Suomen valtiota, se kuuluu Suomen kauppa-alueeseen. Suurin osa Ahvenanmaalle toimitetuista tuotteista ja palveluista tulee suomalaisilta tuottajilta tai suomalaisten yritysten ja maahantuojien välityksellä. Heillä on vaikeuksia tuottaa tyy-

sipainoista asiakas- ja tuotepalvelua ruotsiksi. Kieliongelmia ilmenee myös kolmannella sektorilla. Yhdistyselämä on vahvasti paikallista, mutta ahvenanmaalaisilla yhdistyksillä on usein suomenkielisiä sisar- ja kattojärjestöjä, jotka tuottavat niille erilaisia palveluja. Ruotsinkielisen palvelun puutteiden takia osa yhdistyksistä on esimerkiksi urheilutoiminnassa solminut yhteyden ruotsalaisiin sisar- tai kattojärjestöihin. Esimerkiksi koulutusta tai kilpailusäännöt on tarvittu ruotsiksi. Ahvenanmaalaiset urheiluseurat ovat saaneet 1990-luvun puolivälistä alkaen osallistua tiettyjen lajien kilpailuihin Ruotsissa samoilla perusteilla kuin ruotsalaiset seurat.

Koulutus Ahvenanmaalla

Peruskoulun jälkeen lukiossa jatkavien osuus on kasvanut voimakkaasti 1990-luvulta lähtien. Se on puolestaan johtanut siihen, että yhä useampi nuori jatkaa opintoja Ahvenanmaan ulkopuolella lukion jälkeen. Yli 1170 opiskelijaa eli 83 prosenttia Ahvenanmaan ulkopuolella opiskelevista jatkoi vuonna 2020 opintoja korkeakoulussa tai ammattikorkeakoulussa. Heistä 62 prosenttia opiskeli Ruotsissa ja 33 prosenttia Suomessa. Viiden viime vuoden aikana koulutukseen valtakunnassa hakeutuvien nuorten määrä on kasvanut merkittävästi.

Yhtenä seurauksena siitä, että niin moni päättää opiskella Ruotsissa, on Ruotsissa koulutuksen saaneiden suuri osuus Ahvenanmaan työvoimasta. Esimerkiksi suurin osa peruskoulun opettajista maakunnassa on saanut koulutuksensa Ruotsissa.

Työmarkkinat ja elinkeinoelämä Ahvenanmaalla

Ahvenanmaan työmarkkinat ja elinkeinoelämä poikkeavat muusta valtakunnasta. Covid 19 -pandemian puhkeamiseen saakka Ahvenanmaan työmarkkinoille oli ominaista alhainen työttömyys ympäröiviin alueisiin verrattuna ja työvoimapula tietyissä ammattiryhmissä ja huippuseurongin aikana. Työttömyys kasvoi vain rajoitetusti rahoituskriisin 2008-2009 aikana. Pandemiaa edeltävinä vuosina, vuosina 2018 ja 2019, keskimääräinen työttömyysaste oli 3,5 prosenttia. Alle 25-vuotiailla nuorilla työttömyysturva oli hieman korkeampi, vuositasolla noin viisi prosenttia. Ahvenanmaan elinkeinorakenteen vuoksi, jossa on suuri palvelusektori jonka puitteissa matkailu, matkustajamerenkulku ja matkailu maan rajojen yli ovat merkittäviä elinkeinoja, Ahvenanmaan työmarkkinat ovat kärsineet suuresti pandemiasta. Toukokuussa 2020 korkein rekisteröity työttömyysaste, 13,4 prosenttia, oli alle 25-vuotiaista yli 20 prosenttia. Kesän aikana työmarkkinatilanne elpyi hieman. Keskimäärin työttömyysaste oli 9,5 prosenttia vuonna 2020, nuorilla vastaava luku oli 13,1 prosenttia.

Ahvenanmaan BKT:n kasvu on ollut suhteellisen heikkoa vuodesta 2000 lähtien. Vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen Ahvenanmaan kasvu on ollut keskimäärin hieman alle Suomen, mutta Ahvenanmaan BKT:n kehitys vaihtelee vuosien välillä enemmän. Ålands statistik - och utredningsbyrån-nimisen tilastoviranomaisen mukaan BKT:n arvioidaan pienentyneen 15 prosenttia pandemiavuoden 2020 aikana. Ennusteen mukaan BKT:n määrän arvioidaan elpävän hieman vuosina 2021 ja 2022, jolloin kasvun arvioidaan olevan noin 5 prosenttia vuodessa ja 4 prosenttia vuodessa. Sen sijaan väestön kasvu on muuttoliikkeen ansiosta ollut hyvää ja selvästi yli Suomen kokonaisuuden. Vuonna 2020 väestö kasvoi 245 henkilöllä eli 0,8 prosentilla.

Merenkulun toimintaedellytyksillä on erittäin suuri merkitys Ahvenanmaan taloudelle – liikenteelle, työllisyydelle, maamatkailulle sekä tuloille ja yleiselle kysynnälle. 2000-luvulla kilpailu matkustajaliikenteessä on kiristynyt. Ahvenanmaan kauppalaivaston volyymi on kasvanut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana noin neljänneksellä ja oli vuonna 2020 lähes 1 075 000 bruttonnia. Kotimaisen liputetun tonniston osuus ahvenanmaalaisesta kokonaistonnis-

tosta on laskenut reilusta puolesta vuonna 2000 noin kolmannekseen vuonna 2020. Ahvenanmaan merenkulku ja muu liiketoiminta ovat vahvasti riippuvaisia myös muista ulkoisista tekijöistä, kuten Ruotsin kruunun vaihtokurssin muutoksista ja öljyn hinnoista.

Ehkä vahvin riippuvuus on kuitenkin Suomen markkinoista ja perustavanlaatuisista instituutio-naalisista olosuhteista kuten Suomen verojärjestelmästä ja maan palkkatasoista. Suomen talouden muutokset vaikuttavat ahvenanmaalaiseen vientiin, koska merkittävä osa sekä tavaroiden että palveluiden viennistä menee valtakunnalle.

Ympäristö

Ahvenanmaan sijainti Itämerellä, erityinen saaristoympäristö haja-asutusalueineen, pienimuotoinen maanviljely, meriliikenne ja pienyritysvaltainen elinkeinoelämä johtavat täysin toisenlaisiin ympäristökysymyksiin kuin taajaan asutuissa yhteisöissä, joissa on suurempia teollisuuslaitoksia. Toisaalta ne asettavat erityishaasteita esimerkiksi meri- ja maaliikenteen päästöjen osalta ja toisaalta mahdollistavat innovatiiviset ratkaisut ja uudet keinot. Itämeren tila on ratkaisevan tärkeä väestön selviytymiselle.

Kunnallishallinnon haasteet Ahvenanmaalla

Kuntajako ja kunnallishallinto kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Valtakunnan ja maakunnan välisen toimivallan jaon seurauksena valtakunnassa toteutetut tai toteutettavat valtion, maakuntien ja kuntien hallinnon rakenteelliset muutokset eivät ole koskeneet Ahvenanmaan itsehallinnon alaisia alueita. Maakunnassa on 16 kuntaa, joista pienimmässä, Sottungan saaristokunnassa, on 101 asukasta. Maarianhaminan kunnassa puolestaan on 11 705 asukasta (31.3.2021). Kuntarakenne ja asukkaiden jakautuminen kuntien välillä edellyttää mukautettuja ratkaisuja esimerkiksi julkisten palvelujen ja infrastruktuurin osalta. Julkiset tehtävät jakautuvat kuntien ja maakunnan välillä eri tavalla kuin valtakunnassa. Ahvenanmaalla maakunnan viranomaiset vastaavat kuntien sijasta esimerkiksi terveydenhuollosta ja sairaanhoidosta sekä lukioasteen koulutuksesta ja korkeakoulutuksesta Ahvenanmaalla.

Hyvinvointipalveluista huolehtiminen asettaa julkiselle sektorille huomattavia haasteita tulevaisuudessa Ahvenanmaalla. Väestö vanhenee ja lapsia syntyy entistä vähemmän. Sairaanhoidon ja erityyppisten vanhustenhuolto- ja palvelujen tarpeen odotetaan kasvavan. Vuonna 2019 huoltosuhte oli noin 80, mikä tarkoittaa käytännössä sitä, että jokaista työkäistä (20–64-vuotiasta) 100-lukua kohden työvoiman ulkopuolella oli 80 huollettavaa henkilöä. Ahvenanmaan kokonaishuoltosuhteen arvioidaan nousevan edelleen ja muutos on Ahvenanmaalla nopeampi kuin keskimäärin Pohjoismaissa. Se tarkoittaa sitä, että jokainen työkäinen elättää itsensä lisäksi lähes kokonaan toisen henkilön 20 vuoden kuluttua. Huoltosuhte on saaristokunnissa suurempi kuin Manner-Ahvenanmaalla.

1.7 Kansainvälinen vertailu

Ahvenanmaan asema autonomisena alueena, jolla on oma lainsäädäntövalta, vastaa muualla käytössä olevia vastaavia autonomiajärjestelmiä. Ahvenanmaa poikkeaa muista autonomioista tai itsehallintoalueista siten, että sen erityisasema perustuu kansainvälisen oikeuden mukaiseen tapaoikeuteen ja että maakuntapäivien lainsäädäntövalta on yksinomainen, ei delegoitu. Maailmassa on käytössä yhteensä 60–70 erilaista autonomiajärjestelmää. Niiden suhde vaihtelee siihen valtioon, joko yhtenäisvaltioon tai liittovaltioon, jonka yhteydessä edistyksellinen itsehallinnon muoto toimii. Myös Euroopassa on useita samankaltaisia itsehallintoalueita, joista tässä

tarkastellaan Färsearia ja Grönlantia Tanskassa, Etelä-Tiroli Italiassa (autonominen provinssi yhteensä viidestä perustuslain 116 artiklassa mainitusta autonomisesta alueesta), Skotlantia ja Pohjois-Irlantia Yhdistyneessä kuningaskunnassa, sekä joitakin autonomisia alueita Espanjassa (yhteensä 17 autonomisesta alueesta ja 2 autonomisesta kunnasta, jotka ovat järjestäytyneet sellaisina). Näistä Etelä-Tiroli (saksa ja italia), Baskimaa (baskin kieli ja espanja) ja Katalonia (katalaani ja espanja) ovat virallisesti kaksikielisiä, Färsearet ja Grönlanti ovat käytännössä kaksikielisiä siten, että paikallinen kieli on etusijalla, ja Skotlanti ja Pohjois-Irlanti ovat yksikielisiä (englanti). Pohjois-Irlantia leimasi aiemmin periaatteessa uskonnollinen konflikti protestanttien ja katolilaisten välillä. Protestantit toivoivat Pohjois-Irlannin jäävän osaksi Yhdistynyttä kuningaskuntaa, ja katolilaiset puolsivat yhdistymistä Irlantiin.

Mainitut itsehallintoalueet on eri tavoin kytketty vertailumaiden valtiosääntöihin. Italian ja Espanjan perustuslaki sisältävät samantyyppisiä oikeusdogmaattisia säännöksiä autonomioista kuin Ahvenanmaata koskevat säännökset Suomen perustuslaissa. Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan valtiosäännöstä taas puuttuvat autonomioiden perustana olevat oikeusdogmaattiset säännökset. Yhdistyneen kuningaskunnan osalta tähän on syynä se, että koko valtiolla ei ole kirjoitettua perustuslakia. Mainituista perustuslaeista vain Espanjan perustuslain 2 §:ssä on ilmaistu oikeus autonomiaan (tai itsehallintoon). Tanskan tapauksessa sekä Färsearet että Grönlanti mainitaan äänestysalueina perustuslain 28 §:ssä, minkä mukaisesti molemmilta alueilta valitaan kaksi edustajaa kansankäräjille, ja perustuslain 86 §:ssä käsitellään äänioikeusien määrittämistä lailla tai lain nojalla näillä kahdella alueella, mutta itsehallintoalueiden olemassaolo ei perustu perustuslain säännökseen, vaan tavalliseen kansankäräjien säätämään lakiin. Tanskassa itsehallintoalueilla on tietty perustuslaillinen suoja itsehallintosäädösten johdantojen mukaan, mikä viittaa siihen, että itsehallintosäädökset on laadittu Tanskan hallituksen ja kyseisten itsehallintoalueiden hallitusten välisten sopimusten perusteella.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa perustuslaillinen suoja perustuu osaksi niin sanottuihin konstitutionaalisiin sopimuksiin. Lisäksi vuonna 2016 Scotland Act -lakiin lisätyllä 63A artiklalla vahvistettiin, että Skotlannin parlamentti ja Skotlannin hallitus ovat pysyvä osa Yhdistyneen kuningaskunnan valtiosääntöistä rakennetta ja ettei niitä voi erottaa muutoin kuin Skotlannin väestön kansanäänestyksessä antaman äänenemmistön perusteella. Pohjois-Irlannilla on sopimusoikeudellinen suoja, joka perustuu niin sanottuun pitkäperjantain sopimukseen Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin tasavallan välillä. Sopimus tuli voimaan vuonna 1999. Myös Italiassa Etelä-Tirolin autonomialla on sopimusoikeudellinen suoja, joka perustuu Italian ja Itävallan vuonna 1946 tekemään Gasperi—Gruber-sopimukseen.

Alueiden autonomiat ovat yleensä kehittyneet entistä laajemman itsehallinnon suuntaan ilman suurempia ristiriitoja, lukuun ottamatta tapauksia, joissa autonominen alue vaatii itsenäisen valtion asemaa ilman esimerkiksi kolonialismin kaltaisia vahvoja perusteita (vertaa Grönlanti). Tanska on vuosina 2005 ja 2009 mahdollistanut lainsäädäntövallan laajan siirron sekä Färsearille että Grönlannille näiden alueiden omilla päätöksillä. Italiassa on saavutettu vuonna 2014 yksimielisyys Etelä-Tirolin talousjärjestelmästä. Yhdistynyt kuningaskunta on puolestaan niinkin myöhään kuin vuonna 2016 laajentanut Skotlannin itsehallintoa itsenäisyydestä järjestetyn neuvoo-antavan kansanäänestyksen jälkeen. Kansanäänestyksessä itsenäisyys ei saanut enemmistön tukea. Grönlannille on lisäksi annettu mahdollisuus itsenäistymiseen.

Toimivallanjako

Toimivalta voi jakautua valtion keskitetyn tason ja alemman tason välillä kahdella tavalla eli joko liittovaltiossa tyypillisesti sovelletulla tavalla tai tyypillisellä autonomiajärjestelmällä.

Klassisessa liittovaltion toimivallanjaossa liittovaltiolla on numeroitu lainsäädäntövalta ja osavaltioilla residuaalinen toimivalta eli osavaltiot säilyttävät alkuperäisestä sisäisestä suvereniteetistaan sen osan, jota ei siirretä liittovaltiolle. Osavaltiot ovat samalla institutionaalisesti edustettuina liittovaltion kamarissa tai senaatissa, jossa osavaltiot osallistuvat liittovaltion lainsäädäntövallan käyttämiseen yhdessä suoraan valitun kansanedustuslaitoksen kanssa, jossa on edustajia koko liittovaltiosta. Liittovaltioissa liittovaltion lainsäädäntö syrjäyttää osavaltioiden lainsäädännön, jos ne ovat ristiriidassa keskenään eli liittovaltion lainsäädäntö on ensisijainen. Toisessa toimivallanjaon päävaihtoehdossa residuaalinen lainsäädäntövalta säilyy valtion lainsäätäjällä sen jälkeen, kun numeroitu toimivalta on delegoitu autonomiselle alueelle. Autonominen alue ei samalla ole institutionaalisesti edustettuna missään ylemmässä kamarissa tai vastaavassa, vaan äänioikeutetut osallistuvat autonomisella alueella kansallisiin vaaleihin samoilla perusteilla kuin äänioikeutetut maan muissa osissa. Näiden kahden päävaihtoehdon lisäksi on useita sekamuotoja, kuten Ahvenanmaan maakunta, jossa toimivallanjako on järjestetty siten, että sekä valtiopäivillä että maakuntapäivillä on numeroitu lainsäädäntövalta itsehallintolain 18 ja 27 §:n nojalla.

Färssaarten tilanne vastasi vuoteen 2005 asti Färssaarten itsehallinnosta vuonna 1948 annetun lain (lov om Færøernes Hjemmestyre) mukaan toimivallanjakoa tyypillisessä autonomiassa. Kansankäräjillä oli residuaalinen toimivalta ja Färssaarten kansanedustuslaitoksella Løgtingilla numeroitu toimivalta. Lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder – nimisellä lailla eli lailla färsaarelaisille viranomaisille siirretyistä asioista ja asiaryhmistä (jäljempänä toimivallansiirtolaki) vuodelta 2005 muutettiin itsehallintolakia (hjemmestyreloven) siten, että se jakaa valtakunnan lainsäädäntövallan kolmeen asioiden ja asiaryhmien kategoriaan, nimittäin niihin, jotka eivät ole siirrettävissä, niihin, jotka voidaan siirtää Tanskan ja Färssaarten välisin neuvotteluin, sekä niihin, jotka voidaan siirtää ilman neuvotteluja. Toimivallansiirtolain 1 §:n 2 momentissa määritellään, mitä asioita ja asiaryhmiä ei voida siirtää valtakunnasta Färssaarten lainsäädäntövaltaan. Näitä ovat valtiosääntö, kansalaisuus, korkein oikeus ja ulkomaan-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka sekä valuutta- ja rahapolitiikka. Tämä enumeeraatio muodostaa ytimen Tanskan kansankäräjien lainsäädäntövallassa Färssaarilla. Myös Färssaarilla on numeroitu toimivalta, joten käytössä on oikeastaan vastaava kaksoisenumeraatio kuin Suomen valtiopäivien ja Ahvenanmaan maakuntapäivien kohdalla. Toimivallansiirtolain mukainen toimivallanjakojärjestelmä luo kuitenkin menettelyn, jossa Färssaarten lainsäätäjä voi siirtää toimivallan valtakunnalta omalla lainsäädäntöpäätöksellään. Sen johdosta Färssaarten lainsäädäntövallan osa-alueet sijoittuvat useampaan eri ajankohtina hyväksytyyn Färssaarten lakiin tavalla, joka vaikuttaa hajanaiselta ja sekavalta, mutta joka periaatteessa muodostaa Färssaarten lainsäädäntövallan enumeeraation Färssaarilla. Huolimatta laajoista siirtomahdollisuuksista ja monen lainsäädäntövallan osa-alueen siirtämisestä Tanskan kansankäräjiltä Färssaarten kansanedustuslaitokselle Løgtingetille, kansankäräjillä on säilynyt Färssaaria koskevaa toimivaltaa. Sitä voidaan kuitenkin siirtää, ja osa toimivallasta on yhteistä.

Vuonna 2009 Grönlannin itsehallinnosta annetun lain, lov om Grønlands Selvstyre, liitteen luettelossa nro 1 mainittujen toimivallan alojen osalta voidaan todeta, että Grönlannin itsehallinto voi 3 §:n mukaan itse määrätä luettelossa mainittujen toimivallan alojen itsehallintoon siirtymisen ajankohdan. Luettelo nro 2 sisältää toimivallan alat, jotka siirtyvät Grönlannin itsehallinnolle vasta valtakunnan viranomaisten kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen. Ensimmäinen toimivaltaryhmä on suppeampi kuin Färssaarten osalta, mutta toinen ryhmä on laajempi. Toimivalta, joka ei siirry Grönlannin itsehallintoviranomaisille, kuuluu valtakunnan viranomaisille residuaalisena toimivaltana. Vaikka siirtomahdollisuus on erittäin laaja ja vaikka Tanskan kansankäräjiltä on siirretty laajalti toimivaltaa Grönlannin itsehallinnolle, kansankäräjillä on edelleen suhteellisen monia toimivallan aloja, jotka voitaisiin siirtää Grönlannin itsehallinnolle.

Färssaariin verrattuna Grönlannin vuoden 2009 itsehallintolaki ei sisällä luetteloa toimivallan aloista, joita ei voida siirtää. Tämä mahdollistaa kaikkien toimivallan alojen siirtämisen Grönlannille itsenäisyyden saavuttamista ajatellen. Toimivallanjako on siten järjestetty eri tavalla Grönlannissa ja Färssaarilla: Tanskan kansankäräjien residuaalista toimivaltaa Grönlannissa vastaa numeroitu toimivalta Färssaarilla. Samoin kuin Färssaarilla Grönlannin lainsäädäntövallan osa-alueista säädetään eri ajankohtina hyväksytyissä Grönlannin laeissa tavalla, joka yhdessä muodostaa enumeraation Grönlannin osalta. Grönlannin toimivallanjaossa valtiolla säilyy residuaalinen toimivalta, kun taas autonomisella alueella on numeroitu toimivalta. Vaikka kahden tanskalaisen autonomian lainsäädäntövallan rakenteet poikkeavat toisistaan, tanskalaisen järjestelmän joustavuus, joka mahdollistaa toimivallan siirron itsehallintoalueen lainsäätäjän päätöksellä kansalliselta lainsäätäjältä autonomialle, on harvinainen tapa käyttää suvereniteetin keskeistä tunnusmerkkiä eli lainsäädäntövaltaa.

Skotlannin osalta lähtökohtana on vuonna 1998 annettu the Scotland Act -laki (muutettu vuonna 2016), jonka mukaan Skotlannin parlamentin lainsäädäntövalta ei vaikuta Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin valtaan laatia lakeja Skotlannille. Skotlannin itsehallintolain liitteessä 5 on periaatteessa lueteltu kansallisen parlamentin lainsäädäntövallan osa-alueet ja jätetty residuaalinen toimivalta Skotlannin parlamentille liittovaltioiden toimivallanjakoa muistuttavalla tavalla. Tästä huolimatta kansallinen parlamentti on säilyttänyt itsellään residuaalisen vallan syrjäyttää viime kädessä Skotlannin parlamentin laatima laki. Tällaisessa tilanteessa sovellettaisiin periaatetta Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin suvereniteetista: Skotlannin parlamentti ei voi estää kansallista parlamenttia säätämästä kansallista lakia, joka on voimassa kaikkialla Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti voi lisäksi muuttaa Skotlannin itsehallintolakia ja jopa kumota sen. Kumoaamisen edellytyksenä on kuitenkin, että Skotlannin parlamentti ja Skotlannin hallitus hyväksyvät toimenpiteen ja että Skotlannin väestön enemmistö sen hyväksyy kansanäänestyksessä. Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännöllinen suvereniteetti merkitsee sitä, ettei Skotlannin parlamentin lainsäädäntövalta ole täysin yksinomaista. Yhdistyneen kuningaskunnan valtiosäännön puitteissa on kuitenkin laadittu poliittinen ja konstitutionaalinen sopimus, niin sanottu Sewel-sopimus, joka lisättiin vuonna 2016 Scotland Act -lain 28(8) artiklaan. Sopimuksen mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti ei normaalisti säädi lakeja Skotlannille siirretyillä toimivallan aloilla, ellei Skotlannin parlamentti sitä hyväksy.

Skotlannin itsehallintolain mukaan liitteissä 4 ja 5 numeroidut kansallisen lainsäädäntövallan osa-alueet voidaan siirtää Order in Council -asetuksella Skotlannin parlamentille ja päinvastoin yksinkertaistetussa järjestyksessä muuttamatta itsehallintolakia. Menettely edellyttää kansallisen parlamentin molempien kamarien ja Skotlannin parlamentin hyväksyntää. Menettelyä on käytetty melko usein, mutta vain kansallisen lainsäädäntövallan siirtämiseen Skotlannin parlamentille. Esimerkkinä tällaisesta siirrosta on toimivalta säätää laki Skotlannin itsenäisyydestä vuonna 2014 järjestetystä neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä.

Pohjois-Irlannin asema perustuu niin sanottuun pitkäperjantain sopimukseen Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin välillä. Sen lähtökohtana on se, että Pohjois-Irlannilla on oikeus käyttää lainsäädäntövaltaa alueilla, joilla sillä oli viranomaistoimintaa sopimuksen voimaantuloheikellä vuonna 1998. Valtion sisäinen Pohjois-Irlannin asemaa sääntelevä laki, Northern Ireland Act, vuodelta 1998 lähtee siitä, että Pohjois-Irlannin lakeja säätävä edustajakokous käyttää siirrettyä lainsäädäntövaltaa, kun taas kansallinen parlamentti käyttää toimivaltaa osittain Northern Ireland Act -lain liitteessä 2 mainituilla aloilla, joita ei voida siirtää Pohjois-Irlannille, ja osittain liitteessä 3 mainituilla aloilla, jotka voidaan siirtää Pohjois-Irlannille. Liitteessä 3 mainittujen toimivallan alojen siirto edellyttää, että brittiläinen Pohjois-Irlannin ministeri hyväksyy alueellisen lainsäädäntövallan tällaisen käytön. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti seuraa ja

valvoo tällaista kansallisen lainsäädäntövallan siirtämistä Pohjois-Irlannille ja käyttämistä. Pohjois-Irlannin lakeja säätävällä edustajakokouksella on lisäksi mahdollisuus pyytää Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentilta, että kansalliseen lainsäädäntöön yhdistetään Pohjois-Irlantia koskevia erityissäännöksiä. Tällaisten säännösten perusta voi sopimuksen mukaan olla erityisesti toimivallan aloilla, jotka on siirretty Pohjois-Irlannille ja joiden osalta pariteetti on tavallisesti säilytettävä, kuten sosiaaliturva ja yhtiöoikeus.

Pohjois-Irlannin lainsäädäntövallan osa-alueiden jakamisen järjestelmä poikkeaa siten Skotlannin järjestelmästä ja perustuu kansallisen ja alueellisen lainsäädäntövallan kaksoisenumeraatioon. Lainsäädäntövallan jakoon voi vaikuttaa se, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallinto voi keskeyttää Pohjois-Irlannin itsehallinnon toiminnan ja siirtää Pohjois-Irlannin suoraan hallintaansa. Näin on tapahtunut neljä kertaa vuoden 1998 jälkeen, ensin vuosina 2000 ja 2001, kumpakin vain vuorokaudeksi kerrallaan, sitten kahdesti 14 päivän lokakuuta 2002 ja 7 päivän toukokuuta 2007 välisenä aikana. Lakeja säätävä edustajakokous on toistaiseksi kokoontunut keskeyttämättä vain kahden toimikauden ajan. Yhdistyneen kuningaskunnan suvereniteetti ja hallituksen toimivalta voivat näin ollen johtaa siihen, että residuaalinen lainsäädäntövalta on viime kädessä kansallisella parlamentilla samoin kuin Skotlannin osalta, vaikka järjestelyn perustana on valtiosopimus.

Italia oli alun perin vuoden 1948 perustuslain nojalla alueellistettu valtio, jossa kansallinen parlamentti periaatteessa käytti residuaalista lainsäädäntövaltaa, kun taas eri alueilla oli hieman toisistaan poikkeava enumeratiivinen lainsäädäntövalta. Vuosituhannen vaihteen jälkeen Italia on kuitenkin pyrkinyt kehittämään entistä enemmän liittovaltiota muistuttavaa rakennetta. Tämä näkyy toimivallanjaossa siten, että perustuslain 117 artiklassa lainsäädäntövalta jaetaan kolmeen osaan luettelemalla kansallisen lainsäätäjän toimivallan alat ja yhteiset toimivallan alat. Kansallinen lainsäätäjät vahvistaa vain peruseriaatteen vain tietyllä toimivallan alalla, kun taas alueet vastaavat varsinaisen lainsäädäntövallan käyttämisestä yhteisellä toimivallan alalla. Alueilla on lainsäädäntövalta kaikilla aloilla, joita ei ole erikseen sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön kuuluviksi. Tämä tarkoittaa sitä, että kansallisella lainsäätäjällä on enumeroitu lainsäädäntövalta ja alueellisella lainsäätäjällä residuaalinen.

Trentino ja Alto Adige/Südtirol -nimisen alueen toiminta perustuu Sonderstatut für Trentino-Südtirol -erityisasetukseen, jonka kansallinen parlamentti hyväksyi vuonna 1972 perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 116(2) artiklan ja erityisasetuksen perusteella alue muodostuu kahdesta autonomisesta provinssista, jotka ovat Trento ja Bolzano (toisin sanoen Etelä-Tirol). Autonomiasta annetun erityisasetuksen nojalla alueen lainsäädäntövalta on siirretty suureksi osaksi provinssille. Etelä-Tirolin provinssilla on siten enumeroitu lainsäädäntövalta erityisasetuksen 8 ja 9 artiklan nojalla, minkä lisäksi se voi tarkentaa tiettyjen kansallisten lakien soveltamista provinssissa. Osa provinssin toimivallasta sisältyy kansallisen parlamentin ja alueen yhteiseen toimivaltaan. Yhteisen toimivallan tapauksissa provinssi käyttää toimivaltaa alueen sijasta eikä alueella oikeastaan ole merkittävää lainsäädäntövaltaa. Kansallisen lainsäätäjän ja Etelä-Tirolin lainsäätäjän välisessä suhteessa ilmenee siten kaksoisenumeraatio. Molemmilla on lueteltu lainsäädäntövalta, mutta samalla on luotu useita eri tavoin päällekkäisiä toimivallan aloja, minkä vuoksi kokonaiskuva on monimutkainen. Espanjan vuoden 1978 perustuslain 149 artiklassa luetellaan valtion yksinomaisen lainsäädäntövallan osa-alueet ja 148 artiklassa on lainsäädäntövallan osa-alueista luettelo, joka ei ole tyhjentävä ja jossa mainituilla osa-alueilla 17 autonomista aluetta voivat käyttää lainsäädäntövaltaa itsehallintolakinsa nojalla. Tämä merkitsee periaatteessa sitä, että autonomisilla alueilla voi olla erilainen lainsäädäntövalta. Tarkoituksena oli, että niin sanotuilla historiallisilla yhteisöillä olisi laaja lainsäädäntövalta ja että muilla alueellisilla yhteisöillä olisi rajoitettu toimivalta. Myös alueelliset yhteisöt ovat kuitenkin ryhtyneet käyttämään niin laajaa toimivaltaa kuin perustuslain tarjoama dynamiikka mahdollistaa. (Lisäksi Pohjois-Afrikan rannikolla on kaksi autonomista kuntaa, Ceuta ja Melilla, joilla ei

ole lainsäädäntövaltaa.). Tästä syystä suurin osa autonomisista alueista on järjestelty samalla tavalla, kun taas Baskimaalla ja Navarralla on hieman muita laajempi toimivalta erityisesti verotuksen alalla.

Itse perustuslain 149(3) artiklassa on säännökset lainsäädäntövallasta. Toimivalta, jota ei ole perustuslaissa erikseen säädetty valtion toimivallaksi, voi kuulua itsehallintoalueiden toimivaltaan niiden itsehallintolakien nojalla sen mukaan, mitä toimivaltaa ne ovat sisällyttäneet itsehallintolakeihin. Itsehallintoalueiden toimivalta on näin ollen numeroitu. Valtion lainsäädäntöä ei sovelleta itsehallintoalueilla ensisijaisena mahdollisessa normikonfliktissa. Esimerkiksi Baskimaan itsehallintolaissa luetellaan 10 artiklassa yhteensä 39 eri toimivallan alaa, minkä lisäksi muissa pykälissä on mainittu vielä muita toimivallan aloja. Samanaikaisesti on voimassa se, että toimivalta kuuluu valtiolle, jos sitä ei ole itsehallintolaissa jaettu itsehallintoalueelle. Jos itsehallintolain ja valtion lainsäädännön välillä ilmenee normikonflikti toimivallasta, jota ei ole jaettu yksinomaisesti itsehallinnolle itsehallintolainsäädännöllä, valtion lainsäädäntöä sovelletaan ensisijaisesti. Tällaisissa päällekkäisen toimivallan tilanteissa valtion lainsäädäntö täydentää itsehallintoalueen lainsäädäntöä. Valtion lainsäätäjät voi lisäksi 150 artiklan mukaan siirtää lainsäädäntövallan itsehallintoalueille joko tavallisten lakien säätämisjärjestyksessä tilanteissa, joissa siirtoa koskevassa valtion lainsäädännössä säädetään toimivallan käyttämisen edellytykset itsehallintoalueilla, tai perustuslakien säätämisjärjestyksessä tilanteissa, joissa toimivalta on valtion numeroitua toimivaltaa ja sen voidaan katsoa olevan siirrettävää. Jälkimmäisessä tapauksessa valtio voi lisäksi turvata toimivallan siirrosta aiheutuvien tehtävien rahoituksen. Espanjan toimivallanjakojärjestelmä käsittää siten oikeastaan kaksi enumeraatiota, mutta määrää tietyn residuaalisuuden valtion lainsäätäjälle autonomiajärjestelylle tyypillisellä tavalla samanaikaisesti, kun osa toimivallasta on jaettua ja päällekkäistä.

Toimivallanjako on siten toteutettu eri tavoin tarkasteltujen emämaiden ja autonomisten alueiden välillä, minkä lisäksi jaon oikeudellinen tekniikka vaihtelee vertailuun sisältyvissä maissa. Tyypillinen itsehallinto, jossa kansallisella lainsäätäjällä on residuaalinen toimivalta, on Grönlannissa ja tietyssä määrin Pohjois-Irlannissa ja Skotlannissa syistä, jotka liittyvät kansallisen parlamentin suvereniteettiin. Jopa Espanjan voidaan jossain määrin katsoa kuuluvan tähän ryhmään. Siellä toimivaltajärjestelmässä on kuitenkin jo selvän kaksoisenumeraation piirteitä. Kaksoisenumeraation voidaan katsoa pätevän Färssaariin ja Etelä-Tiroliin. Färssaarten ja Grönlannin toimivaltajärjestelmä on kaikkein joustavin, sillä lakeja säätävät edustajakokoukset voivat itse vaikuttaa toimivaltansa laajuuteen. Myös brittiläinen järjestelmä on melko joustava tässä suhteessa, vaikka oikeastaan kansalliset viranomaiset päättävät toimivallan siirrosta Skotlannille ja Pohjois-Irlannille. Järjestelmä on jäykempi Espanjassa ja Italiassa. Espanjassa järjestelmä perustuu periaatteessa mahdollisuuden kehittää dynaamisesti itsehallintoalueiden toimivaltaa. Italiassa tilanne muistuttaa Ahvenanmaalla voimassa olevaa toimivallanjakojärjestelmää. Kansallista lakia ei voida soveltaa ensisijaisesti suhteessa Färssaarten, Grönlannin ja Etelä-Tirolin lainsäädäntöön tai espanjalaisten itsehallintoalueiden muuhun kuin päällekkäiseen toimivaltaan kuuluvaan lainsäädäntöön. Skotlannin ja Pohjois-Irlannin lait puolestaan voidaan ainakin periaatteessa syrjäyttää kansallisella lailla parlamentin suvereniteettiin vetoamalla.

Talousjärjestelmä ja oma verotusoikeus

Toimivallanjako ja -siirto Tanskan kansankäräjien ja Färssaarten kansanedustuslaitoksen Løgtingin välillä perustuu periaatteeseen, jonka mukaan toimivallansiirron yhteydessä myös rahoitusvastuu siirtyy. Färssaarten rahoitusvastuu perustuu Løgtingin vuonna 1983 antamaan lakiin itsehallintoalueen verosta ja kunnallisverosta. Lain perusteella henkilöt ja erilaiset yhtiöt ovat yleisesti verovelvollisia. Itsehallintoalueen verojen osuus Färssaarten tuloista oli noin 41,8 prosenttia vuonna 2016. Maksujen ja tullien osuus oli 42,8 prosenttia. Tästä pääperiaatteesta poikkeavaa toimivalta, joka siirretään itsehallintolain 9 §:n nojalla. Sosiaaliturvan ja terveydenhuollon alalla

tämä tarkoittaa sitä, että Färösaaret saa Tanskan valtion budjetista vuosittaisen määrärahan näiden alan sääntelyyn ja hallintoihin. Tämän ”bloktilskud” -määrärahan koko määritetään kansankäräjien antamassa laissa Tanskan viranomaisien ja Färösaarten maakuntahallituksen yksittäisten alojen edellyttämistä tukirahoista käymien neuvottelujen perusteella. Voimassa oleva laki nro 1660, joka on annettu 20 päivänä joulukuuta 2016 Färösaarten itsehallinnolle myönnettävistä määrärahoista vuosina 2016—2019, kattaa neljän vuoden jakson. Lain mukaan vuoden 2016 määräraha oli 641,8 miljoonaa kruunua. Se vastaa 13,9:ää prosenttia Färösaarten itsehallintoalueen tuloista vuonna 2016. Vuosien 2017—2019 määräraha on periaatteessa yhtä suuri. Valtiovarainministeriö voi kuitenkin alentaa kolmen jälkimmäisen vuoden määrärahaa maakuntahallinnon kanssa sovitun sopimuksen perusteella. Färösaarten maakuntahallinto päättää itseänsä määrärahan käytöstä Färösaarten tarpeiden täyttämiseksi eri toimivallan aloilla.

Grönlannin talousjärjestelmä on samanlainen ja perustuu itsehallintoalueen veroon ja kunnallisveroon sekä valtion budjetista saatuun bloktilskud-määrärahaan. Suhteet ovat kuitenkin käänteisiä Färösaariin verrattuna. Vuoden 2009 itsehallintolain 5 §:n mukaan valtio myöntää vuosittain 3 439,6 miljoonaa kruunua itsehallinnolle ja määrärahaa tarkistetaan vuosittain ottamalla huomioon yleinen hinta- ja palkkaindeksi. Esimerkiksi vuonna 2012 Grönlannin itsehallintoalueen hallinnolle suoraan maksettujen verojen osuus oli 15,8 prosenttia itsehallintoalueen tuloista, kun välillisten verojen osuus oli 13,5 prosenttia. Valtion budjetista myönnetty määräraha vuonna 2012 oli 55,8 prosenttia Grönlannin itsehallintoalueen tuloista. Itsehallintolain 7 §:n mukaan Grönlannilla on oikeus saada tuloja sen alueelta hankituista raaka-aineista. Valtion myöntämää vuosimäärärahaa kuitenkin alennetaan tällaisten Grönlannin budjettiin kertyneiden tulojen perusteella määrällä, joka vastaa puolta näistä tuloista siltä osin kuin ne ylittävät 75 miljoonaa kruunua.

Skotlannin itsehallintoalueen taloudellinen perusta on melko vapaasti säädelty Scotland Act -laissa. Lain 64(2) artiklassa todetaan vain, että Skotlanti-ministerin on ajoittain maksettava Skotlannin yleiseen budjettiin Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ministerin käyttöön antamista varoista ministerin itse päättämä summa. Skotlannin parlamentilla on ollut vuodesta 1998 mahdollisuus käyttää verotusvaltaa suurentamalla tai vähentämällä veronkantoa Skotlannin alueella 3 prosenttia. Suurennus toisi Skotlannin budjettiin omia tuloja, mutta mahdollisuutta ei ole tietävästi käytetty hyväksi. Vuonna 2012 Skotlannin toimivaltaa lisättiin jonkin verran tuloveron alalla samalla, kun eräitä verolajeja siirrettiin Skotlannin toimivaltaan. Skotlannin budjetin pääasiallinen tuloerä on kuitenkin määräraha, jonka ministeri maksaa edellä mainitulla tavalla. Kaudella 2015—2016 määrärahan osuus oli 84 prosenttia budjetin tuloista. Yhdistyneen kuningaskunnan eri osien saama määräraha lasketaan soveltamalla niin sanottua Barnettin kaavaa, jossa huomioidaan maan kaikkien osien Pohjois-Irlanti mukaan lukien suhteellinen osuus budjettisiirroista suhteessa väestömäärään ja maanosan toimivaltaan. Barnettin kaava ei ole lakisääteinen, vaan kansallinen valtiovarainministeriö voi periaatteessa muuttaa sitä. Toisaalta itsehallintoalueet ovat voineet päättää vapaasti määrärahan käytöstä. Yleisen Barnett-määrärahan lisäksi Skotlannin budjettia on rahoitettu osaksi myös valtion budjetista myönnettyillä erityismäärärahoilla. Vuonna 2012 siirretyn verotustoimivallan osuus Skotlannin budjetin tulopuolella oli kaudella 2015—2016 vain 1,5 prosenttia. Skotlannilla on lisäksi Verotustoimivalta tiettyjen verolajien kantamiseen, joten Skotlannilla voidaan katsoa olevan verotustoimivalta noin 10 prosenttiin kaikista Skotlannissa kannetuista veroista. Scotland Act -lakiin vuonna 2016 tehdyt muutokset lisäsivät Skotlannin mahdollisuuksia vaikuttaa tuloverokantoihin ja progression tasoon sekä arvonlisäveron siihen osaan, joka kannetaan Skotlannissa. Lentomatokustajamaksu siirrettiin samalla kokonaan kansallisesta toimivallasta Skotlannille. Näiden uusien toimivaltuuksien vaikutuksia ei vielä tunneta.

Myös Pohjois-Irlannin budjetti perustuu suurimmaksi osaksi valtion budjetista myönnettyyn määrärahaan, joka lasketaan edellä mainitun Barnettin kaavan mukaisesti. Lisäksi Pohjois-Irlannille myönnetään erityismäärärahoja. Kaikista Yhdistyneen kuningaskunnan osista Pohjois-Irlannin suhteellinen osuus siirroista on suurin. Seuraavina tulevat Skotlanti ja Wales. Yhtiövero on siirretty lainmuutoksella kansallisesta toimivallasta Pohjois-Irlannille Corporation Tax (Northern Ireland) Act -lailla vuonna 2015. Pohjois-Irlannin lakeja säätävä edustajakokous on päättänyt, että verokanta on 12,5 prosenttia, joka on sama kuin Irlannin tasavallassa, toimivaltasiirron voimaantulosta huhtikuussa 2018 alkaen. Pohjois-Irlannille on lisäksi siirretty toimivalta kaukolentojen lentomatkastajamaksujen alalla. Verokannaksi on päätetty määrätä nolla.

Italian perustuslain 119 artiklan mukaan kunnilla, provinsseilla, suurkaupungeilla ja alueilla on autonomia omien tulojensa ja menojensa suhteen ja niiden on huolehdittava itsenäisesti taloudellisista resursseistaan. Niillä on oikeus päättää veroista ja määrätä veroja sekä kerätä muita tuloja valtiontalouden ja veronkannon koordinoitun järjestelmän puitteissa, vaikka valtiolla on suurin osa verotustoimivallasta. Tarkoituksena on, että esimerkiksi provinssit rahoittavat kokonaan niille määrättyt julkiset tehtävät. Ne voivat siten saada erityyppisiä tukia valtion budjetista. Etelä-Tirolin veronkanto perustuu sen autonomiasta annetun erityisasetuksen 75 artiklassa säädettyyn periaatteeseen, ja alueen veronkannossa verolajista kohdistetaan erityisosa Etelä-Tirolille seuraavasti ottamalla huomioon tietyt muista säännöksistä johtuvat muutokset: 9/10 rekisteröinti- ja leimaverosta ja valtion toimilupaverosta; 9/10 tupakkaverosta; 8/10 tai 9/10 arvonlisäverosta olosuhteiden mukaan vaihdellen; 9/10 polttoaineiden valmisteverosta; 9/10 kaikista suorista tai välillisistä veroista. Tämä merkitsee sitä, että Etelä-Tirolin on aiemmin saanut periaatteessa takaisin miltei kaikki verovarot, jotka sen alueella on kannettu. Vuonna 2014 Etelä-Tirolin ja Italian hallitus tekivät rahoitussopimuksen, jolla järjestelmää uudistettiin siten, että 100 prosenttia verovaroista kuuluu Etelä-Tirolille, joka kuitenkin maksaa 10 prosenttia verovaroista sekä tasausmaksun Italian valtiolle. Etelä-Tirolilla on lisäksi muita mahdollisuuksia kasvattaa tuloja provinssin budjetissa, kuten mahdollisten alueverojen osuuksilla ja kantamalla erityisasetuksen 72 artiklan mukainen maahantulovero. Provinssin taloudelliset edellytykset ovat siten suhteellisesti tarkasteltuna paremmat kuin muilla Italian provinsseilla ja alueilla. Etelä-Tirolin oma verotustoimivalta on siten hyvin rajallinen, mutta valtion kantamien verojen pitäminen itsellä turvaa periaatteessa korkean omarahoitusasteen.

Espanjan rahoitusjärjestelmän lähtökohtana on perustuslain 131 artiklan mukaan se, että valtiolla on yleisvastuu julkisesta rahoituksesta ja sen on muun muassa huolehdittava alueellisen kehityksen tasapainottamisesta ja harmonisoinnista. Valtio voi esimerkiksi ohjata julkista rahoitusta lainsäädännön avulla. Espanjan perustuslain 156 artiklan mukaan itsehallintoalueiden on oltava taloudellisesti autonomisia noudattamalla kuitenkin periaatteita koordinoinnista yhdessä valtionvarainministeriön kanssa ja ottamalla huomioon kaikkien espanjalaisten välinen solidaarisuus. Perustuslain 157 artiklan nojalla autonomisten alueiden rahoitus voi koostua muun muassa veroista ja erilaisista maksuista, jotka valtio kokonaan tai osittain luovuttaa niille, autonomisten alueiden omista veroista, lisäveroista ja maksuista sekä siirroista valtion tasausrahastosta tai valtion budjetista. Tarkemmat säännökset rahoitustoimivallan käytöstä, riitojen ratkaisusta ja rahoitusyhteistyöstä autonomisten alueiden ja valtion välillä on määritetty perustuslakien säätämisyhteistyössä säädetyssä laissa (voimassa oleva laki on orgaaninen laki nro 3/2009, annettu 18.12.2009). Valtion ohjaus on luonut jännitteitä valtion ja autonomisten alueiden välille erityisesti talouskriisin aikana vuoden 2009 jälkeen, jolloin valtio saattoi puuttua itsehallintoalueiden rahoitukseen lailla, joka hyväksyttiin perustuslain 149(1) artiklan 13 momentin nojalla, valtion toimivallasta yleisen taloudellisen suunnittelun perussääntöjen ja koordinoinnin alalla. Perustuslain 133 artikla vahvistaa lisäksi, että valtiolla on primaarinen toimivalta kantaa veroja lain perusteella. Perustuslain 133(2) artiklassa säädetään, sitä vastoin, että myös autonomiset alueet voivat säätää verolakeja ja määrätä veroja perustuslaissa ja laissa määritetyllä tavalla. Autonomiset alueet voivat siten määrittää itsehallintolaissaan laajemman tai

suppeamman toimivallan verotuksen alalla (esimerkiksi kiinteistön varainsiirtovero), mutta valtion verovirasto huolehtii veronkannosta useimpien verolajien osalta (tulovero, sosiaaliturvamaksu, yhtiövero ja arvonlisävero). Suurin osa autonomisten alueiden rahoituksesta perustuu kuitenkin budjettisiirtoihin valtion budjetista ja tasausrahosta perustuslain 158 artiklan mukaan.

Valtion autonomisten alueiden rahoitusmekanismi sisältää useita komponentteja, kuten pieni-resurssisten autonomisten alueiden tasauskomponentin. Tärkein komponentti on kuitenkin se, että autonominen alue saa takaisin 50 prosenttia veroista, jotka valtio kantaa sen alueella. Esimerkiksi Katalonialle tämä merkitsee sitä, että tulovero vastaa yli kahta kolmasosaa verovarojen palautuksesta. Baskimaata ja Navarraa lukuun ottamatta kaikkien muiden autonomisten alueiden rahoitus perustuu valtion siirtomekanismin mukaisiin siirtoihin (Katalonian kohdalla noin 91 prosenttia vuonna 2014) sekä omiin veroihin, omaisuuden myyntiin ja muihin tuloihin (Katalonian kohdalla noin 9 prosenttia vuonna 2014). Valenciassa valtion siirtomekanismilla autonomisella alueella kannetuista suorista ja välillisistä veroista saatujen tulojen osuus oli vuoden 2016 budjetissa noin 54 prosenttia tuloista, kun noin 17 prosenttia oli muita valtion ja EU:n myöntämiä tukia ja noin 24 prosenttia lainaa. Autonomisella alueella on periaatteessa oikeus määrätä oma tuloverolisä, mutta tavallisesti näin ei ole menetelty, jotta verotaakka ei kasva. Autonominen alue voi lisäksi yrittää luoda uuden verolain, mutta uusille verolaeille on hyvin vähän tilaa. Esimerkiksi Valencian omiin veroihin sisältyvät muun muassa perintövero, lahjavero ja vedonlyöntivero, joiden osuus verotuloista voi olla enintään 8 prosenttia. Katalonian ja valtion välillä on käynnissä konflikti, joka koskee erityisesti veronkannon ja valtion budjettisiirtojen välistä tasapainoa. Katalonian mielestä sen osuus valtion menoista on suhteettoman suuri eikä se saa riittävän paljon takaisin.

Baskimaan ja Navarran autonomia perustuu niiden molempien perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyyn itsehallintolakiin. Itsehallintolain mukaan ne hallitsevat omia varojaan, ja niillä on erityinen verotustoimivalta. Erityinen verotustoimivalta perustuu historiallisiin olosuhteisiin. Nämä kaksi autonomista aluetta rahoittavat siten toimintansa kokonaan omalla alueellaan kannetuilla veroilla (muun muassa tulovero, yritysvero, varainsiirtovero, leimavero). Ne tukevat kuitenkin valtion budjettia maksamalla tasaussumman, jonka suuruudesta nämä kaksi aluetta neuvottelevat erikseen valtion kanssa. Rahoitussopimus sisältää muun muassa autonomisen verojärjestelmän rakenteen periaatteet ja velvoitteen huolehtia saman suuruudesta suhteellisesta verotaakasta Baskimaassa ja Navarrassa kuin Espanjan muissa osissa. Lisäksi se sisältää velvoitteen kattaa valtion koko sen toiminnan menot, josta Baskimaan autonominen alue ei huolehdi, summalla, joka lasketaan vuosittain tarvittaessa säädettävän hyvityssumman perusteella.

Euroopan unionin oikeusjärjestelmä tunnustaa ainakin Baskimaan institutionaalisesti, menetelmällisesti, taloudellisesti ja rahoituksellisesti autonomiseksi alueeksi, joka hallinnoi itse muita kuin selektiivisiä valtiontukia. Baskimaa katsotaan lisäksi rahoitukseltaan riittävän itsenäiseksi suhteessa jäsenvaltion valtionbudjettiin siten, ettei autonominen alue voi odottaa, että valtiontuista aiheutuvat menot katettaisiin budjettisiirroilla valtion budjetista. Baskimaan on sen sijaan katettava mahdollisista muista kuin selektiivisistä valtiontuista aiheutuvat kustannukset omalla toiminnallaan, esimerkiksi veronkannollaan (yhdistetyt asiat C 428/06—C 434/06, Unión General de Trabajadores de La Rioja et. al., 11.9.2008, ECR 2008 I-06747). Sitä vastoin portugalilaisen Azorien autonomisen alueen ei katsota täyttävän näitä kriteereitä alueella tehtyjen vero- ja valtiontukitoimien suhteen (tapaus C 88/03, Portugali vastaan komissio (REG 2006, s. I 7115).

Ahvenanmaan liittyminen Euroopan unioniin edellytti maakuntapäivien määränemmistöllä tehtyä päätöstä. Jäsenyysneuvottelujen päätteeksi Suomen liittymisasiakirjaan liitettiin pöytäkirja N:o 2 Ahvenanmaasta. Pöytäkirjan johtolauseessa viitataan Ahvenanmaan kansainvälisen

oikeuden mukaiseen erityisasemaan perustana niille pöytäkirjassa tarkemmin määrätyille EU-oikeuden poikkeuksille, joita sovelletaan Ahvenanmaahan. Pöytäkirjan mukaan EU:n perustamissopimuksen määräykset eivät estä soveltamasta rajoituksia, jotka koskevat Ahvenanmaan kotiseutu-oikeutta vailla olevien henkilöiden ja yhteisöjen oikeutta hankkia ja omistaa kiinteää omaisuutta sekä harjoittaa elinkeinoa maakunnassa. Pöytäkirjan mukaan Ahvenanmaa kuuluu tulliliittoon, mutta jää välillisen verotuksen lainsäädännön yhdenmukaistamista koskevien EU:n säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Poikkeus mahdollistaa verovapaan myynnin laiva- ja lentoliikenteessä ja sen tarkoituksena oli elinkelpoisen paikallisen talouden ylläpitäminen Ahvenanmaalla. Ahvenanmaa kuuluu euroalueeseen. Myös pöytäkirja on osana EU:n primaarioikeutta.

Kotiseutu-oikeus

Kotiseutu-oikeus on olemassa Suomessa vain Ahvenanmaalla. Kotiseutu-oikeus on perusta äänioikeuden käyttämiselle maakuntapäivien vaaleissa, kiinteän omaisuuden hankkimiselle, elinkeinon harjoittamiselle ja asevelvollisuuden suorittamista koskevalle poikkeukselle.

Färösaarilla ja Grönlannissa lähtökohtana on, että näille autonomisille alueille muuttava henkilö saa täydet perusoikeudet pysyvän oleskelun alkamisesta lähtien, koska Tanskan perustuslaki on 1 §:n mukaisesti voimassa kaikissa Tanskan osissa. Siten esimerkiksi Tanskan kansalainen, joka muuttaa Färösaarille, saa äänioikeuden lakeja säätävien edustajakokousten vaaleissa samoin edellytyksin kuin paikallinen väestö. Tästä säädetään vuoden 1948 kotiseutulain 10 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä, jonka mukaan henkilö, joka on Tanskan kansalainen ja joka asuu Färösaarilla, katsotaan färösaarelaiseksi. Pysyvän asumisen alkaminen on siten kriteeri tällaisten Färösaaren lainsäädäntöön perustuville oikeuksille ja velvollisuuksille, kuten äänioikeudelle Løgtingetin vaaleissa ja verovelvollisuudelle. Oikeuslaitos on hylännyt aiemmat yritykset kohdella pitkään saarella asuneita färösaarelaisia ja saarelle muuttavia tanskalaisia eri tavoin esimerkiksi verolainsäädännössä. Tilanteen olettaisi olevan sama Grönlannissa perustuslain 1 § huomioon ottaen, mutta äänioikeus lakeja säätävän edustajakokouksen vaaleissa edellyttää kuuden kuukauden oleskelua. Vuoden 2009 itsehallintolain johdannoissa todetaan, että Grönlannin kansa on kansainvälisoikeudellisesti tarkasteltuna kansa, jolla on itsemääräämisoikeus. Tulevaisuudessa Grönlannin kansan rajaaminen voi tulla ajankohtaiseksi erityisesti ajatellen itsehallintolain 21 §:ää, jossa säädetään, että Grönlannin kansa päättää Grönlannin itsenäisyydestä. Siltä varalta, että Grönlannin kansa äänestäisi Grönlannin itsenäisyydestä, on ehkä säädettävä ajankohdasta, jolloin oleskelu katsotaan pysyväksi, jotta kansanäänestyksen tulokseen eivät vaikuta tulomuuttajat, joiden ei katsota kuuluvan Grönlannin kansaan.

Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa vakinaisesti asuvia ja tulomuuttajia ei erotella mitenkään. Näillä kahdella autonomisella alueella esimerkiksi äänioikeus lakeja säätävien edustajakokousten vaaleissa liittyy äänioikeuteen kunnallisvaaleissa. Siten Skotlannin ja Pohjois-Irlannin lakeja säätävien elinten vaaleissa ovat jossakin vaalipiirissä äänioikeutettuja henkilöt, joilla olisi vaalipäivänä oikeus äänestää kunnallisvaaleissa, jotka on rekisteröity kuntavaalien äänioikeusrekisteriin ja jotka asuvat osoitetietojen mukaan vaalipiirissä. Käytännön seuraus äänioikeuden yhdistämisestä kunnallisvaaleihin on se, että äänioikeutettujen määrä autonomisen alueen vaaleissa laajenee koskemaan Yhdistyneen kuningaskunnan jäsenten lisäksi Skotlannissa tai Pohjois-Irlannissa asuvia EU:n kansalaisia. (Tämä todennäköisesti muuttuu vuonna 2019 Yhdistyneen kuningaskunnan erotessa EU:sta.) Äänioikeuskysymyksiä koskeva lainsäädäntövalta on kuitenkin siirretty tietyssä määrin Skotlannin parlamentille vuoden 2016 Scotland Act -lailla, mutta tätä lainsäädäntövaltaa ei ole tietävästi vielä käytetty.

Myöskään Espanjassa vakinaisia asukkaita ja tulomuuttajia ei kohdella eri tavoin, jos muut edellytykset äänioikeudelle autonomisten alueiden lakeja säätevien edustajakokousten vaaleissa täyttyvät mukaan lukien vaatimus Espanjan kansalaisuudesta perustuslain 23(1) artiklan mukaisesti. Baskimaan itsehallintolaissa viitataan baskikansaan, mutta perustuslain 7(1) artiklassa säädetään, että baskiksi katsotaan poliittisessa mielessä kaikki, jotka asuvat virallisesti jossakin autonomisen alueen kunnassa.

Etelä-Tirolin itsehallintolain 25(2) artiklan mukaan äänioikeus provinssissa edellyttää neljän vuoden yhtäjaksoista asumista alueella ja 10(3) artiklan mukaan Etelä-Tirolissa asuvilla on etuoikeus työnvälityksessä Etelä-Tirolin alueella. Tässä vertailussa tarkasteltujen autonomisten järjestelmien säännöksistä nämä ovat ainoita, joilla on samankaltaisia oikeudellisia vaikutuksia kuin Ahvenanmaan maakunnan kotiseutuoikeudella. Säännös äänioikeudesta on aiheuttanut oikeusriitoja. Eräässä tapauksessa, jossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ottanut valitusta käsiteltäväksi, komissio totesi ottamalla huomioon muun muassa Italian ja Itävallan välisen sopimusjärjestelyn ja Trentinon ja Alto Adigen alueen sosiaalisen, poliittisen ja taloudellisen tilanteen sekä sen, että muutoksenhakijat olivat asuneet alueella aiemmassa vaiheessa elämäänsä ja asuneet juuri ennen vaaleja jälleen kaksi vuotta alueella, ettei ollut kohtuutonta vaatia neljän vuoden keskeytymätöntä asumista alueella edellytyksenä äänioikeudelle. Vaatimus neljän vuoden vakinaisesta asumisesta alueella asetettiin suojaamaan saksan- ja latinankielisiä vähemmistöjä, joihin muutoksenhakijat eivät kuuluneet. Lisäksi valtiolla oli laaja harkintamarginaali ja vaatimuksella tärkeä tarkoitus. Muutoksenhakijoiden äänioikeuden rajaaminen alueellisissa vaaleissa ei siten ollut mielivaltaista eikä vastoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklaa (Polacco and Garofalo v. Italy, Eur. Comm. of Human Rights, AppNr 23450/94, 15/09/1997). Tällaiset järjestelyt edellyttävät siten erityisiä perusteita.

Toimivallan valvonta

Färsearten ja Grönlannin toimivallan valvontajärjestelmät ovat samanlaiset. Färsearten itsehallintolain 6 §:ssä ja Grönlannin itsehallintolain 19 §:ssä säädetään riitojenratkaisulautakunnasta, jossa yhdistyvät poliittinen ja oikeudellinen ulottuvuus. Färsearilla sovelletaan säännöstä, jonka mukaan Färsearten itsehallinnon kompetenssia suhteessa valtionviranomaisiin koskevissa kiistoissa asetetaan lautakunta, jossa on kaksi Tanskan hallituksen ja kaksi Färsearten maakuntahallituksen edustajaa sekä kolme korkeimman oikeuden presidentin nimeämää korkeimman oikeuden jäsentä. Yksi tuomarijäsenistä nimetään riitojenratkaisulautakunnan puheenjohtajaksi. Jos hallitusten valitsemat neljä jäsentä saavuttavat yksimielisyyden, asia on ratkaistu. Jos mainitut neljä jäsentä eivät saavuta yksimielisyyttä, kolme tuomarijäsentä ratkaisevat kiistakysymyksen. Riitojenratkaisulautakunnan poliittisilla jäsenillä on siten mahdollisuus toimia ensin, joten riitojenratkaisulautakunnan juridinen asiantuntemus on varalla ja ratkaisee tilanteet, joista poliittiset jäsenet eivät pysty sopimaan. Färsearten osalta pääministeri voi päättää tutkitun toimenpiteen käsittelyn lykkäämisestä siihen asti, kunnes asia on ratkaistu. Grönlannissa lautakunta päättää tällaisesta lykkäyksestä.

Kahden autonomisen alueen toimivallan valvontajärjestelmä on yksipuolinen siten, että vain Färsearten ja Grönlannin toimivaltaa voidaan valvoa, ei sitä toimivaltaa, josta Tanskan lainsäätäjät tai Tanskan hallitus vastaavat. Lisäksi riitojenratkaisulautakuntaa ei ole tiettävästi koskaan asetettu. Tämä viittaa siihen, että valtionviranomaisten ja Färsearten ja Grönlannin viranomaisten väliset kiistat on ratkaistu neuvotteluteitse tai epävirallisesti käynnistämättä riitojenratkaisumenettelyä tai sitten epäselvät kysymykset on jätetty ratkaisematta. Sen sijaan muutamassa tuomiossa on käsitelty toimivallanjakoa.

Skotlannin osalta Scotland Act -laissa määritetään hyvin vaihteleva toimivallan valvontajärjestelmä, joka sisältää hallinnollisia, poliittisia ja oikeudellisia osia kuitenkin tavalla, joka ei sisällä

Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin lainsäädäntövallan käytön valvontaa. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti perustaa toimintansa periaatteeseen parlamentin suvereniteetista. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti on sitoutunut merkittäväällä tavalla niin sanotussa Sewel-sopimuksessa siihen, ettei se säädä ilman Skotlannin parlamentin hyväksyntää Skotlannin parlamentin lainsäädäntövaltaan kuuluvia lakeja. Skotlannin parlamentti on kuitenkin hyväksynyt Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin lainsäädäntötoimet aina, kun se on pyytänyt niille hyväksyntää. Tämän menettelyn, joka on luotu valtion alemman tason lainsäädäntövallan hallitsemiseksi tilanteessa, jossa kirjoitettu valtiosääntö puuttuu, voidaan katsoa aiheuttavan tiettyä epäsymmetriaa järjestelmässä. Kun lähtökohtana on edelleen vahva periaate Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin suvereniteetista, Sewel-menettelyä ei oikein voida luokitella vastapainoksi skotlantilaisen järjestelmän niille piirteille, jotka aiheuttavat toimivallan valvontamenettelyn yksipuolisuuden.

Kun Skotlannin parlamentti laatii lakeja lainsäädäntövaltansa puitteissa, jo lainsäädäntövaiheessa tehdään useita toimivallan tarkastuksia. Esimerkiksi lain valmisteluvaiheessa tehdään useita tarkastuksia sen varmistamiseksi, että Skotlannin valmisteleva ehdotus kuuluu Skotlannin toimivaltaan. Tarkastus, joka suoritetaan yhteistyössä Lontoon keskushallinnon kanssa, on suureksi osaksi hallinnollinen. Asianomaiset ministerit Lontoossa suodattavat Skotlannin lakiehdotukset ja yrittävät etukäteen tunnistaa säännökset, jotka ovat ongelmallisia kansallisen brittiläisen lainsäädäntövallan kannalta. Jos vastakkaisuuksia havaitaan, ne on järjestelmän mukaan poistettava. Lisäksi edellytetään, että Skotlannin parlamentin puhemies antaa skotlantilaisen lain säätämisen yhteydessä vakuutuksen siitä, että laki sisältyy Skotlannin toimivaltaan. Sen jälkeen Skotlannin oikeusministeri, julkisasiamies tai korkein syyttäjä voi vielä lähettää lain Yhdistyneen kuningaskunnan korkeimpaan oikeuteen. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen jäsen, käytännössä lähinnä Skotlanti-ministeri, voi osallistua toimivallan valvontaan kieltämällä skotlantilaisen lain jättämisen kuningattaren hyväksyttäväksi, jos laki on ristiriidassa maan kansainvälisten velvoitteiden tai kansallisen turvallisuuden tai puolustuksen kanssa tai jos laki vaikuttaa Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntövaltaan. Tätä mahdollisuutta ei kuitenkaan ole tiettävästi koskaan käytetty. Pohjois-Irlannissa menettely poikkeaa jonkin verran skotlantilaisesta. Siellä laki jätetään lopullisen hyväksynnän jälkeen Pohjois-Irlannin oikeusministerille ja julkisasiamiehelle toimivallan tarkastusta varten ja sen arvioimiseksi, onko toimivaltakysymys siirrettävä Yhdistyneen kuningaskunnan korkeimpaan oikeuteen ennakkoratkaisun saamiseksi. Jos korkein oikeus katsoo, että laki ylittää lainsäädäntöelimen toimivallan, kuningatar ei voi vahvistaa lakia, vaan se palautetaan Pohjois-Irlannin parlamentille ongelmallisten säännösten uudelleen käsittelyä varten. Menettelyä on käytetty tähän mennessä säästeliäästi.

Kun Skotlannin laki on hyväksytty, mutta odottaa kuningattaren vahvistusta (joka on tavallisesti muodollisuus), Yhdistyneen kuningaskunnan Skotlanti-ministeri voi vielä pyytää korkeimmalta oikeudelta ennakkopäätöstä siitä, sisältyykö skotlantilainen laki Skotlannin lainsäädäntövaltaan. Korkein oikeus voi tällöin todeta, että laki on Skotlannin toimivallan ulkopuolella, jolloin laki kaatuu. Lainsäädännön valvonnan tämä vaihe muistuttaa ranskalaista tapaa varmistaa lain perustuslainmukaisuus Conseil constitutionnel -menettelyllä ja Suomen korkeimman oikeuden asemaa sen tarkastaessa, että maakuntalaki vastaa itsehallintolaissa määritettyä toimivallanjakoa. Kun skotlantilainen laki on tullut voimaan, lain soveltamista voidaan vielä käsitellä konkreettisen tapauksen yhteydessä tuomioistuimessa. Näin korkein oikeus ratkaisee viime kädessä lain soveltamisen. Tämänkaltaisia tilanteita on tähän mennessä ilmennyt lähinnä Skotlannin lainsäädännön suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Korkein oikeus on lisäksi käsitellyt muutamissa tapauksissa skotlantilaisen lain suhdetta Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädäntövaltaan Lontoossa. Toimivaltaa voidaan valvoa samalla tavalla soveltamisvaiheessa myös Pohjois-Irlannin lainsäädännön osalta.

Missään näistä toimivallan hallinnollisessa, poliittisessa tai oikeudellisessa valvontatilanteessa ei valvota sitä, ylittääkö Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti toimivaltansa. Tämän takia järjestelmä voidaan luokitella yksipuoliseksi verrattuna esimerkiksi Italian ja Espanjan järjestelmiin. Monivaiheisessa toimivallan valvonnassa tarkastetaan vain Skotlannin ja Pohjois-Irlannin lainsäädäntöelinten lainsäädäntövalta. Syynä tähän on jälleen periaate Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin suvereniteetista, jota kansalliset tuomioistuimet tai muut viranomaiset eivät voi asettaa kyseenalaiseksi tai valvoa.

Italian perustuslain 127 artiklan lähtökohtana on, että Italian hallitus voi asettaa alueellisen lain perustuslaillisuuden kyseenalaiseksi valtiosääntötuomioistuimessa ja että alue voi asettaa valtion lainsäädännön perustuslaillisuuden kyseenalaiseksi samalla tavalla, jos alue katsoo, että valtion lainsäädäntö loukkaa alueen toimivaltaa. Toimivallan valvontajärjestelmä on siten symmetrinen. Tämä toimivallan valvontatapa toistuu Etelä-Tirolin itsehallintolain 97 ja 98 artiklassa, jotka osittain antavat Italian hallitukselle mahdollisuuden asettaa provinssin lainsäädännön perustuslaillisuus ja yhdenmukaisuus erityisasetuksen kanssa kyseenalaiseksi ja osittain antavat provinssin (ja myös alueen) elimelle mahdollisuuden asettaa valtion lainsäädännön perustuslaillisuus kyseenalaiseksi. Provinssi (tai alue) voi lisäksi pyytää toimivallan vahvistusta, jos valtio jollain muulla toimenpiteellä on puuttunut provinssin (tai alueen) toimivallan alaan. Italian valtiosääntötuomioistuin on ratkaissut useita erilaisia kanteita, jotka koskevat toimivallan rajaa Etelä-Tirolin ja Italian valtion välillä. Ennen kahden hallituksen vuonna 2014 tekemää rahoitussopimusta nostetuista kanteista usea koski aiemman rahoitussopimuksen soveltamista. Etelä-Tirolin katsoi, että valtio oli ylittänyt toimivaltansa muuttamalla Etelä-Tirolissa kannettujen verojen takaisinmaksua siten, että takaisinmaksun summat tai ajankohdat eivät noudattaneet sovittua järjestelmää. Valtiosääntötuomioistuin voi Italian perustuslain 134 artiklan mukaan ratkaista valtion ja alueiden lakien perustuslaillisuuden ja valtion ja alueiden väliset konfliktit (ja Etelä-Tirolin itsehallintolaissa säädetyllä tavalla myös provinssin). Jos valtiosääntötuomioistuin toteaa käsitellyn lain olevan ristiriidassa, laki raukeaa seuraavana päivänä tuomion julistamisesta.

Espanjan perustuslain 153(a) artiklan mukaan valtiosääntötuomioistuimen on valvottava autonomisten alueiden lainsäädännön perustuslaillisuutta. Perustuslaillisuuden valvonta voi 161 artiklan mukaan tarkoittaa lainsäädännön suoran perustuslaillisuuden tarkastamisen lisäksi myös valtion ja itsehallintoalueiden välisten toimivaltaristiriitojen tai kahden itsehallintoalueen välisen toimivaltaristiriidan ratkaisemista. Perustuslain 162(a) artiklassa luetellulla tavalla pääministerillä, oikeusasiamiehellä, tietyllä määrällä kansanedustajia tai senaattoreita, itsehallintoalueen hallituksella ja soveltuviissa tapauksissa itsehallintoalueen lainsäädäntöelimellä on oikeus valittaa valtiosääntötuomioistuimeen. Espanjan hallitus voi siten valittaa valtiosääntötuomioistuimeen itsehallintoalueen laista ja päätöksistä. Tällaisten valitusten vaikutuksesta kyseisten säännösten soveltaminen lakkaa, mikä antaa valtiolle melko vahvan aseman toimivaltaristiriidassa erityisesti sen takia, ettei valtio näytä tarvitsevan vahvoja syitä väitteelleen siitä, että itsehallintoalueen laki loukkaa valtion toimivaltaa. Valtiosääntötuomioistuimen on viiden kuukauden kuluessa joko vahvistettava tai hylättävä säännösten laillisuus. Perustuslain 164(2) artiklan mukaan käsitellyn lain se osa, joka ei ole perustuslain vastainen, jää voimaan, ellei tuomioistuin erikseen toisin määrää. Laki ei siten välttämättä raukea kokonaan. Kun tuomioistuin (käytännössä usein hallinto-oikeus) katsoo lainsäädännön soveltamisen yhteydessä, että sovellettava säännös voi olla perustuslain vastainen, tuomioistuin voi 163 artiklan nojalla siirtää perustuslakikysymyksen valtiosääntötuomioistuimen ratkaistavaksi. Valtion ja itsehallintoalueiden lainsäädäntö voidaan siten tarkastaa vielä soveltamisvaiheessa. Toimivallan valvonta on siten järjestetty Espanjassa oikeudellisesti ja keskitetty valtiosääntötuomioistuimelle. Lisäksi se koskee symmetrisesti sekä valtion että itsehallintolakien lainsäädäntöä.

Toimivallan valvonta on siten täysin symmetristä Italiassa ja melko symmetristä Espanjassa. Valvonta on yksipuolista Tanskassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa, joissa valvotaan vain itsehallintoalueiden toimivallan käyttöä.

Yhteistyö- ja koordinointimekanismit emämaan ja itsehallintoalueiden välillä

Viralliset yhteistyö- ja koordinointimekanismit, joista säädetään lailla, voidaan erottaa epävirallisista mekanismeista, jotka perustuvat itsehallintoalueiden ja valtionviranomaisen välisen koordinoinnin tarpeeseen.

Grönlannin ja Färsearten itsehallintolainsäädäntö perustuu jo lähtökohtaisesti ajatukseen yhteistyöstä ja koordinoinnista näiden perussäädösten säätämisessä, mutta näissä kahdessa itsehallintolaissa määritetään selvänä mekanismina neuvottelut, joiden tarkoituksena on siirtää lainsäädäntövalta Tanskan kansankäräjiltä itsehallintoalueiden lainsäädäntöelimelle. Tilanteissa, joissa neuvottelut ovat edellytys toimivallan siirtämiselle Färsearen itsehallintolain 3 §:n, Färsearten siirtolain 2 §:n 2 momentin ja Grönlannin itsehallintolain 3 §:n 2 momentin mukaisesti, siirtoprosessi etenee siten, että itsehallintoalueen hallitus määrittää ensin päätöksessään poliittisen tarkoituksen siirtää lainsäädäntövalta kansankäräjiltä itsehallinnolle ja päättää esittää itsehallinnon lainsäädäntöelimelle toimivallan siirtoa. Tämän jälkeen luodaan neuvotteluyhteys itsehallintoalueen keskusviranomaisten ja Tanskan välillä, minkä tuloksena annetaan yhteinen selonteko lainsäädäntövallan siirtämisestä itsehallinnolle jollakin toimivallan alalla. Neuvottelumenettely ei ole sidottu tarkkoihin menetelmävaatimuksiin. Esimerkiksi molempien osapuolien edustajien taso neuvotteluissa voi vaihdella korkeimmasta poliittisesta tasosta (molempien hallintojen pääministerit) suhteelliseen korkeaan virkamiestasoon. Joissakin tapauksissa on asetettu työryhmä, jossa molemmat osapuolet ovat edustettuina, valmistelemaan siirto. Tuloksena on saatu laaja loppuraportti. Toimivallan siirtolaissa tai Grönlannin itsehallintolaissa ei ole säännöksiä siitä, mikä neuvottelujen lopputuloksen on oltava. Neuvottelujen tarkoituksena on kuitenkin varmistaa, että toimivallan siirto valmistellaan perusteellisesti. Tämä voi edellyttää lainsäädäntötoimia sekä kansankäräjiltä että Färsearilta tai Grönlannilta.

Färsearen itsehallintolaki edellyttää neuvotteluja Färsearten edustajien nimittämisestä Tanskan ulkoministeriöön ja Tanskan lähetystöihin ulkomailla ja Färsearten erityisetujen ajamista yhteisymmärryksessä Tanskan hallituksen kanssa neuvotteluissa ulkomaisten kanssa. Grönlannin osalta itsehallintolain 17 § edellyttää, että Tanskan hallituksen ehdotus laiksi, jonka on tarkoitus tulla voimaan Grönlannissa, lähetetään ennen esittämistä Grönlannin itsehallinnolle lausuntoa varten. Jos laki koskee vain Grönlantia, hallituksen on odotettava Grönlannin lausuntoa ainakin siihen asti, että mahdollisesti asetettu määräaika umpeutuu. Samanlaista menettelyä noudatetaan 18 §:n mukaan hallinnollisten määräysten luonnosten suhteen. Lisäksi tulevat valtionviranomaisten ja itsehallintoyksiköiden viranomaisten väliset kontaktit, joita ei ole säännelty laissa. Pääministerin kanslia on laatinut molemmille itsehallintoalueille vuonna 2012 ohjeen siitä, miten ministerien on käsiteltävä itsehallintoa koskevia asioita. Ohje sisältää konkreettisia ohjeita yhteistyöstä ja koordinoinnista.

Toimivallan valvonnasta tehtyyn selvitykseen liittyen Yhdistyneessä kuningaskunnassa on jo laadittu kuvaus eräistä lakisääteisistä kontakteista. Brittiläisessä järjestelmässä on käytössä epämuodollinen ja valmisteleva mekanismi Skotlannille ja Pohjois-Irlannille siirrettyjen asioiden käsittelemiseksi. Lontoossa sijaitsevien asianomaisten hallinnonosien ja Skotlannin tai Pohjois-Irlannin väliset kontaktit muodostavat eräänlaisen ennakkovaroitusmekanismin. Tällaisten epämuodollisten ennakkomekanismien käyttö on ensisijainen toimintalinja, kun taas viralliset toimenpiteet ministerien ja korkeiden juristien virastojen virkamiesten kautta ovat toissijainen toimintalinja. Lähtökohtana tässä tarkoitetuille valmisteleville neuvotteluille on vuoden 1999

Memorandum of Understanding (jäljempänä siirtomuistio) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen ja lisäsopimuksineen koskien Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen sekä Skotlannin, Pohjois-Irlannin ja Walesin välillä tehtyjä toimivallan siirtoasioita. Siirtomuistiota ja siihen liittyviä sopimuksia, joita kutsutaan konkordaatiksi, ei ole tarkoitettu juridisesti sitoviksi. Niillä voi kuitenkin katsoa olevan tietty vaikutus osapuolten velvoittamiseksi osallistumaan neuvotteluverkostoon.

Siirtomuistion ja lisäsopimusten tarkoituksena on varmistaa eri lainkäyttöalueiden välisen rajapinnan joustava käsittely siten, että konfliktit ja ongelmat voidaan välttää jo ennen kuin lainvalmisteluprosessi etenee virallisiin vaiheisiin tai toteutusvaiheeseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa, Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa. Siirtomuistiossa määritetty menetelmä perustuu viestinnän, konsultoinnin, yhteistyön, tietojenvaihdon, tilastojen, tutkimuksen ja luottamuksellisuuden periaatteisiin. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että Skotlannin ja Pohjois-Irlannin hallitusvallan ja toimeenpanevan vallan edustajat ovat jatkuvasti tiiviissä yhteydessä Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukseen ja toimeenpanevaan valtaan toimivaltaansa liittyen.

Siirtomuistion pohjalta on perustettu yhteinen ministerikomitea keskustelufoorumiksi ja riitojenratkaisumekanismitiksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja autonomisten alueiden välille niitä tapauksia varten, joissa bilateraaliset keskustelut eivät johda tyydyttävään tulokseen. Toisin kuin brittiläisissä itsehallintolaieissa luotu yksipuolinen toimivallan valvontajärjestelmä, joka ei mahdollista Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin päätösten toimivallan tarkastamista, yhteinen ministerikomitea perustuu ajatukseen kaksisuuntaisuudesta. Ministerikomiteassa voidaan käsitellä myös Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaa, minkä perusteella toimivaltakysymysten ennakkokäsittelyjärjestelmä on periaatteessa symmetrinen. Skotlannin kansallismielisen puolueen vaalimenestysten jälkeen yhteistä ministerikomiteaa on käytetty keskustelufoorumina aiempaa enemmän, mutta ministerikomitean alaosastot ovat kokoontuneet selvästi useammin. Näyttää siltä, että yhteisen ministerineuvoston ennakkoneuvottelujärjestelmän tarkoituksena on lähinnä välttää tilanteita, joissa korkein oikeus on pakotettu ratkaisemaan toimivaltaristiriidat sen jälkeen, kun autonomisten alueiden lainsäädäntöelin on päättänyt lakien sisällöstä.

Viidessä erillisessä yleissopimuksessa määritetään kokonaisuudessaan yhtenäinen menettely, jota noudatetaan yhteisessä ministerikomiteassa, EU:hun liittyvien asioiden hoidossa, teollisuuden taloudellisessa tukemisessa, itsehallintoalueisiin vaikuttavien kansainvälisten suhteiden hoidossa ja tilastoinnissa koko Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Lisäksi yksittäiset Yhdistyneen kuningaskunnan ministerit ja heidän vastapuolensa itsehallintoalueilla ovat saavuttaneet yhteisymmärryksen ja julkaisseet bilateraalisia sopimuksia, ja esimerkiksi Skotlannin osalta on olemassa suuri määrä erilaisia bilateraalisia sopimuksia, joista osa on luonteeltaan yleisiä ja osa koskee melko tarkasti rajattua aihetta. Kansallisen hallituksen Skotlanti-ministerillä on lisäksi tehtävänä edistää autonomiasopimusta, varmistaa tehokas menettely Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja autonomisten alueiden välillä ja auttaa ratkaisemaan mahdolliset kiistakysymykset. Korkeiden viranhaltijoiden tasolla kabinettisihteeri ja kabinettipäällikkö johtavat Yhdistyneen kuningaskunnan, Skotlannin ja Pohjois-Irlannin yhteistä virkamiehistöä kokouksessa, joka järjestetään joka viikko. Kokoukseen on kutsuttu itsehallintoalueiden pysyvät sihteerit. Lisäksi viranomaisten välillä on henkilökohtaisen tason yhteyksiä Lontoossa, Edinburghissa ja Belfastissa. Kun esiin nousee kysymys siitä, kenelle lainsäädäntövalta kuuluu, keskustelujen painopiste on virkamiestasolla ministeritason asemasta. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ja itsehallintoalueiden lainsäädäntöelimen välistä toimivaltarajaa ei siis käytännössä käsitellä ensisijaisesti itsehallintolaieissa määritetyillä oikeudellisilla mekanismeilla, vaan toimeenpanovaltaa edustavien viranomaisten molemminpuolisilla kontakteilla tavalla, jossa ennakoilmoitukset ja mahdollisesti ongelmallisten ehdotusten ennakkokäsittely painottuvat. Vai-

keat kysymykset käsitellään siten hallinnon sisäisillä menetelmillä tavalla, jossa vastakkainasettelu ei ole yhtä voimakas kuin varsinaisissa oikeudellisissa prosesseissa. Tuloksena saatu konstitutionaalinen ratkaisu on siten enemmän poliittinen kuin juridinen. Useimmissa tapauksissa kahden hallituksen tai hallinnon välisissä neuvotteluissa päästään siten yhteisymmärrykseen ratkaisusta jo varhaisessa vaiheessa sen sijaan, että ongelmalliseen kysymykseen reagoitaisiin myöhemmissä vaiheissa oikeudellisilla toimilla.

Etelä-Tirolissa sekä perustuslaissa että erityisasetuksessa on yhteistyötä ja koordinoitua koskevia säännöksiä. Italian perustuslain 117(5) artiklan mukaan alueet ja autonomiset Trenton ja Etelä-Tirolin provinssit osallistuvat valmistelemaan päätöksentekoon EU-säädöksistä aloilla, jotka kuuluvat niiden toimivaltaan. Trentinon ja Alto-Adigen alueesta (eli Trentosta ja Etelä-Tirolista) annetun erityisasetuksen 107 ja 108 artiklan mukaan valtio voi laatia asetuksia, jotka virallistavat erityisasetuksen soveltamisesta saavutetut yhteisymmärrykset. Näiden asetusten valmistelu on pariteetin perustalta asetetun komitean tehtävä. Erityisasetuksen 107(2) artiklan mukaan Trentinon ja Alto Adigen aluekomitean yhteydessä toimii erillinen komitea, joka valmistelee Etelä-Tirolin lainsäädäntövaltaa koskevat täytäntöönpanoasetukset. Erillisessä Etelä-Tirolin komiteassa on kuusi jäsentä, joista kolme edustaa valtiota ja kolme Etelä-Tirolia. Valtion edustajista yhden on oltava saksankielisestä kieliryhmästä ja Etelä-Tirolin edustajista yhden italialaisesta kieliryhmästä. Erillisessä komiteassa laaditut asetusluonnokset lähetetään valtionhallinnolle, joka hyväksyy ne valtioneuvoston asetuksina. Nämä asetukset perustuvat itsehallintolakiin eikä niitä voida kumota tai muuttaa kansallisen parlamentin lainsäädännöllä. Syynä tähän on erityissääntö, joka mukaan niin kutsutut erityisalueet, joilla on etuoikeutettu asema, ovat erityisiä suhteessa muihin alueisiin myös neuvotteluissa valtion kanssa. Neuvottelut käydään tavalla, joka muistuttaa neuvotteluja kansainvälisistä suhteista ja joka merkitsee sitä, että osapuolet joko saavuttavat yksimielisyyden tai sopimusta ei synny. Valtion ja provinssin väliset neuvottelut eivät siten perustu kahden osapuolen väliseen hierarkiaan vaan periaatteeseen osapuolten välisestä pariteetista.

Espanjan valtio on perustuslain 149(1) artiklaan perustuvan yleisen koordinoinnin alan toimivaltansa nojalla ja yksipuolisin päätöksin luonut yhdentymismekanismeja, joiden tuloksena on saavutettu tietty järjestelmän homogeenisuus ja integrointi useilla eri itsehallintoalueilla, vaikka tähän liittyviä säännöksiä ei ole erikseen otettu perustuslakiin. Yhdentymismekanismit voivat merkitä erityyppistä yhteistoimintaa, kuten alakohtaisia konferensseja ja yhteisiä komiteoita. Samaan aikaan autonomiset alueet ovat luoneet useita bilateraalaisia ja multilateraalaisia yhteistyömekanismeja toimivallan aloillaan valtion osallistuessa niihin toisinaan. Nämä horisontaaliset mekanismit ovat itsehallintoalueille menetelmä tehdä yhteistyötä entistä vapaammin itsehallintoalueiden toimivallan hoitamista ajatellen. Italialainen järjestelmä näyttää vertailtaessa sisältävän samanlaisen yhteistyö- ja koordinoitimenettelyn, jonka muodot on kuitenkin määritetty perustuslaissa ja itsehallintolaissa. Tanskan yhteistyö- ja koordinoitimenettelyt perustuvat pitkälle tarpeeseen varmistaa lainsäädäntövallan hallittu siirto tilanteissa, joissa neuvottelut on säädetty käytäviksi. Niiden lisäksi on myös muunlaista lakisäätöistä koordinoitua. Edistyneisimmät yhteistyö- ja koordinoitimuodot ovat käytössä Skotlannissa ja Pohjois-Irlannissa. Ne ovat samalla sääntelyltään vähiten oikeudelliset ja perustuvat erilaisiin sopimuksiin, jotka eivät ole sitovia.

Itsehallintoalueiden valtuudet kansainvälisissä velvoitteissa

Färösaarilla ja Grönlannilla on lain nojalla tietyt sopimusvaltuudet, joita ne voivat käyttää aloilla, joilla Tanskan valtio ei ole käyttänyt sopimusvaltuuksiaan. Färösaarilla on kansainvälisiin sopimuksiin perustuva toimivalta liittyä kansainvälisiin sopimuksiin. Tämä perustuu lakiin nro 579, joka on annettu 24 päivänä kesäkuuta 2005 Färösaarten maakuntahallinnon valtuuksista liittyä

kansainvälisiin sopimuksiin. Laissa edellytetään, että sopimuksen aihealue kuuluu Färssaarten toimivaltaan, ettei sopimus koske Tanskan puolustus- ja turvallisuuspolitiikkaa ja ettei Tanska ole valtiona käyttänyt yleistä toimivaltaansa tehdä kansainvälisiä sopimuksia asiassa, jota kyseinen kansainvälinen sopimus koskee. Viime kädessä kuitenkin Tanska vastaa myös Färssaarten kansainvälisistä velvoitteista ja sopimukset tehdään tiiviissä yhteistyössä Tanskan kanssa ja Tanskan nimissä, vaikka sopimus koskisi Färssaaria. Färssaaret voi lisäksi pyytää Tanskan hallitukselta hyväksynnän kansainvälisen järjestön jäseneksi liittymiselle, jos järjestön perussääntö sallii liittymisen. Grönlannin mahdollisuutta tehdä kansainvälisiä sopimuksia säännellään suoraan vuoden 2009 itsehallintolain 11—16 §:ssä, joihin perustuva käytäntö on sama kuin Färssaarilla. Kahta itsehallintoaluetta koskevissa laeissa korostetaan tässä suhteessa yhteistoimintaa ja yhteistyötä Tanskan hallituksen ja kahden itsehallintoalueen hallitusten välillä. Itsehallintoalueilla on oltava mahdollisuus vaikuttaa sellaisiin Tanskaa velvoittaviin kansainvälisiin sopimuksiin, joilla ajatellaan olevan vaikutuksia itsehallintoalueisiin. Färssaarilla on edustusto suhteessa EU:hun, minkä lisäksi Färssaarilla on edustusto myös Tanskassa, Islannissa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Venäjällä. Grönlannilla puolestaan on edustusto suhteessa EU:hun ja Yhdysvaltoihin.

Ulkomaanasiat ja kansainväliset suhteet eivät kuulu Skotlannin tai Pohjois-Irlannin toimivaltaan lainsäädännön nojalla. Valtion kansainväliset velvoitteet ja EU-oikeus on pantava täytäntöön myös itsehallintoalueiden toimivallan alalla. Itsehallintoalueiden asema on tunnustettu edellä mainitussa siirtomuistiossa ja eritelty sopimuksessa kansainvälisistä asioista ja EU-asioista. Näin on luotu epävirallinen mekanismi toimeenpanevien yksiköiden välille laajaa tietojenvaihtoa varten. Tietojenvaihto on ollut etenkin EU-asioissa hyvin pitkälle menevää ja sallinut Skotlannin ja Pohjois-Irlannin edustustot Brysselissä.

Italiassa valtiolla on perustuslain 117(2) artiklan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa ulkopolitiikan ja kansainvälisten suhteiden ja EU-asioiden alalla, kun taas alueilla ja provinseilla on Etelä-Tirolin mukaan lukien 117(5) artiklan mukaan vastuu kansainvälisten sopimusten ja EU-toimenpiteiden toimeenpanosta valtion lainsäädännön mukaisella tavalla. Samaan aikaan alueilla on kuitenkin 117(9) artiklan mukaan mahdollisuus toimivaltansa puitteissa tehdä sopimuksia muiden valtioiden ja muiden valtioiden paikallisten viranomaisten kanssa valtion lainsäädännön mukaisella tavalla. Trentinon ja Etelä-Tirolin erityisasetus ei näytä antavan Etelä-Tirolin provinssille sopimukseen liittyvää toimivaltaa, minkä mukaisesti alueella on todennäköisesti mahdollisuus toimia tarvittaessa kansainvälisten sopimusten alalla. Alueella ja provinssilla on edustusto Brysselissä suhteessa EU:hun ja provinssilla on tiiviit kontaktit Itävaltaan.

Espanjan perustuslain 149(1)(3) artiklan mukaan valtiolla on toimivalta kansainvälisissä suhteissa ja perustuslaillinen oikeus tehdä sopimuksia, joita sovelletaan Espanjan oikeusjärjestyksen mukaan. Itsehallintoalueilla ei sitä vastoin ole virallista osuutta näistä suvereniteettitoiminnoista, mutta ne voivat saada näkökantojaan jossain määrin esille edellä mainituissa alakohtaisissa konferensseissa EU-asioihin liittyen. Espanjalaiset itsehallintoalueet ovat kehittäneet eräänlaisen epävirallisen diplomatian. Esimerkiksi Katalonialla ja Baskimaalla on omat edustustot Brysselissä ja useissa muissa Euroopan pääkaupungeissa ja ne ovat edustettuina suhteessa EU:hun. Vertailumaiden valtiot näyttäisivät kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan subjektiviteetin ja suvereniteetin nojalla olevan edelleen päätoimijoita kansainvälisissä suhteissa kaikilla vertailuun otetuilla itsehallintoalueilla. Eri maissa itsehallintoalueet liitetään kuitenkin eri tavoin valtion virallisiin suhteisiin. Pisimmälle on menty Tanskassa, jossa Färssaarilla ja Grönlannilla on lakisääteinen mahdollisuus tehdä tietyissä olosuhteissa sopimus kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan subjektin kanssa, kuitenkin Tanskan kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan subjektiviteetin rajoissa.

1.8 Nykytilan arviointi

1.8.1 Maakunnan ja valtakunnan keskinäinen lainsäädäntövallan jako

Lainsäädäntövallan jaon kehitys

Ahvenanmaan ensimmäisessä itsehallintolaissa (1920) oli 13 kohdan luettelo valtakunnan lainsäädäntövallasta. Maakunnan toimivaltaan kuului periaatteessa lakien säätäminen asioissa, joissa lainsäädäntövaltaa ei ollut varattu valtakunnalle. Maakunnan toimivaltaa rajoitettiin kuitenkin siten, että valtakunnan toimivalta kattoi myös uudet oikeudenalat, joita lainsäädäntö tulevaisuudessa tulisi koskemaan. Ajan mittaan yhteiskunnallisen kehityksen myötä tämä merkitsi itsehallinnon heikentymistä.

Valtakunnalla oli yksinomainen perustuslaillinen lainsäädäntövalta. Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluneet alat eriteltiin varsin yksityiskohtaisesti. Säädettiin muun muassa, että valtakunnan toimivaltaan kuuluivat asiat, joita voidaan kuvata perusoikeuksiksi. Valtakunnalla oli toimivalta myös muun muassa puolustusvoimiin, merenkulku-, luotsi- ja majakkalaitokseen, yleiseen tilastolaitokseen, posti- ja lennätinlaitokseen liittyvissä asioissa. Lisäksi valtakunnalla oli toimivalta yksityisoikeuteen liittyvissä asioissa lukuun ottamatta maataloutta, kalastusta ja muita elinkeinoja ja ammatteja, jotka kuuluivat maakunnalle, mutta siten, että elinkeinon ja ammatin harjoittamisoikeuden perusteet kuuluivat valtakunnalle. Lisäksi valtakunnan toimivaltaan kuuluivat alkoholilainsäädäntö, työntekijävakuutus- ja työsuojelulainsäädäntö, kaupparekisteri, maanjakolaitos, rikoslaki, oikeudenkäynti- ja ulosottolaitos sekä tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpano. Valtakunnan toimivaltaan kuuluivat myös verot ja maksut, lukuun ottamatta muun muassa elinkeinoveroa ja huviveroa, jotka kuuluivat maakunnalle. Maakunnalla oli myös mahdollisuus päättää tuloveron lisäverosta ja maakunnan alaisten viranomaisten tuottamia palveluja koskevista maksuista. Suhteet ulkovaltoihin ja kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät asiat laskettiin valtakunnan toimivaltaan kuuluviksi. Ensimmäisen itsehallintolain mukainen järjestelmä merkitsi, että maakunnan toimivaltaan kuuluivat muun muassa kunnallislainsäädäntö mukaan lukien kuntaverotuksen perusteet, yleinen järjestys ja turvallisuus, palotoimi, suurin osa terveydenhuoltotoimista, koulutoimi, maatalous, metsästys, kalastus ja elinkeinolainsäädäntö.

Toisessa itsehallintolaissa vuodelta 1951 päätettiin käyttää toisenlaista tekniikkaa lainsäädäntövallan jaosta päättämiseksi niin, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat alat luettiin erikseen. Ehdotuksen valmistellut komitea perusteli tätä sillä, ettei vuoden 1920 itsehallintolain toimivallanjakoa ollut laadittu riittävän tarkasti. Laatimalla luettelo sekä valtakunnan että maakunnan toimivallasta ajateltiin voitavan välttää tulkintaongelmat, joita voimassa olleiden säännösten yleisluonteinen muotoilu aiheutti. Perustuslakivaliokunta ei ollut samaa mieltä. Se osasi kyllä ennakoida lisääntyviä tulkintaongelmia, mutta kieltäytyi silti esittämästä muutosta.

Vuoden 1951 itsehallintolaissa oli 20 kohtaa, joissa luettiin valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat alat, ja 21 kohtaa, joissa luettiin maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat alat. Toimivaltaluetteloiden lopussa oli säännös, jonka mukaan kysymykset, joista ei siihen mennessä ollut säädetty lainsäädännössä, kuuluisivat joko valtakunnalle tai maakunnalle soveltaen luetteloiden mukaisia jakamisen periaatteita. Vuoden 1951 itsehallintolaissa maakunnan toimivaltaa laajennettiin siten, että siihen kuuluivat muun muassa kotiseutu-oikeus, maakunnan lippu, pakkolunastus ja elinkeinon harjoittamisoikeuden rajoitukset. Lisäksi maakunta sai toimivallan säätää lakeja tulosta perittävistä lisäverosta ja tilapäisestä ylimääräisestä tuloverosta. Kansainvälisistä suhteista lisättiin säännös, jonka mukaan maakuntapäivien hyväksyntä oli saatava laeille, joiden kautta maakunnassa tulisi voimaan ulkovaltioiden kanssa tehtyjä sopimuksia. Tämä koski sopimuksia, joiden määräykset toisivat muutoksia itsehallintolain säännöksiin tai kumoaisivat niitä.

Vuoden 1991 itsehallintolain valmistelussa pidettiin kiinni valtakunnan ja maakunnan toimivallan alojen luettelemisesta. Mistään ei käy ilmi, että muita vaihtoehtoja olisi harkittu. Kumpaakin luetteloa (18 ja 27 §) pidennettiin huomattavasti. Maakunnan toimivalta luetellaan ensin 27 kohdassa. Tämän jälkeen luetellaan valtakunnan toimivalta 42 kohdassa. Tämän lisäksi on erillinen luettelo (29 §), jossa on kuusi lisäkohtaa valtakunnan toimivallasta. Viimeksi mainittujen kohtien toimivallan alat voidaan siirtää maakunnalle tavallisella lainsäädännöllä ja maakuntapäivien suostumuksella. Vuoden 1991 lailla maakunnan toimivaltaa laajennettiin siten, että sen lainsäädäntövaltaan kuuluvat muun muassa oikeus käyttää maakunnan lippua aluksissa, vuokralainsäädäntö ja vuokrasäännöstely, muinaismuistot, sosiaalihuolto, alkoholijuomien anniskeluluvat, äitiysavustus, koulutoimi, postitoimi sekä puhelin-, lennätin- ja radiotoimi ja tietyt rangaistuksia koskevat kysymykset. Työlainsäädäntö siirrettiin kokonaisuudessaan valtakunnalle. Vero- ja maksukysymyksiin ei tehty lainkaan muutoksia.

Kansainvälisissä suhteissa liittyen vuoden 1991 laki merkitsi, että maakunta sai oikeuden tehdä esityksiä sopimusneuvotteluista ja että maakunnalle ilmoitettaisiin sellaisia asioita koskevista sopimusneuvotteluista, jotka kuuluivat maakunnan toimivaltaan tai joilla muutoin voisi olla erityisen suuri merkitys maakunnalle. Säännöksiä täydennettiin myöhemmin siten, että maakuntapäiville olisi annettava mahdollisuus osallistua neuvotteluihin, jos siihen olisi erityisiä syitä. Suomen liittyessä Euroopan unioniin lakia muutettiin siten, että maakunnan hallitus sai muun muassa oikeuden tietyissä tapauksissa osallistua valtioneuvoston Suomen EU:n päätöksiä koskevien kannanottojen valmisteluun. Lisäksi maakuntapäivien suostumuksen hankkiminen sopimuksille ei koskisi vain sellaisia kansainvälisiä, maakunnan toimivaltaan kuuluvia velvoitteita, jotka valtakunta saattaa voimaan lailla, vaan myös asetuksella voimaan tulevia kansainvälisiä velvoitteita.

Toimivaltajaon kannalta merkittäviä ovat myös itsehallintolain 22 §:n säännös, joka koskee maakuntapäivien oikeutta tehdä aloitteita valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa, 28 §:n 1 momentin säännös siitä, ettei perustuslain tai muun lain muutos tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien suostumusta, sikäli kuin kyse on periaatteista, jotka koskevat yksilön oikeutta omistaa maakunnassa elinkeinotoimintaan liittyvää kiinteää omaisuutta tai varoja, sekä 28 §:n 2 momentin säännös siitä, että maakuntapäiviltä on pyydetävä lausunto ennen kuin eduskunta säätää lain, joka on erityisen merkittävä maakunnan kannalta.

Ahvenanmaan säädöskokoelmassa on julkaistu ne maakuntalait, jotka ovat läpikäyneet tasavallan presidentin lainsäädäntövalvonnan, mutta joille ei ole tehty toimenpiteitä. Ahvenanmaan hallitus julkaisee Ahvenanmaan säädöskokoelman noin neljän vuoden välein. Ahvenanmaan lainsäädäntö on saatavissa verkossa (www.regeringen.ax) ja toimii tiedotteena maakuntapäivien lainsäädäntövallasta in concreto.

Maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntövallan välinen rajanveto, toisin sanoen itsehallintolain toimivallanjakoa koskevien säännösten tulkinta ratkaistaan lainvoimaisiin päätöksiin. Tällaiset päätökset syntyvät 1) tasavallan presidentin valtioneuvoston esittelyn yhteydessä tekemän lainsäädäntövalvonnan perusteella, 2) oikeusjutussa, jossa on ilmennyt tarve arvioida, tuleeko oikeudellisessa asiassa soveltaa maakunnan vain valtakunnan lainsäädäntöä, ja 3) korkeimman oikeuden osapuolen esityksestä toimivaltariitaan antamana ratkaisuna. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan lausunnot itsehallintolain toimivaltasäännösten tulkinnasta esimerkiksi ministeriöille näiden pyynnöstä valtioneuvoston lainvalmistelun yhteydessä sekä perustuslakivaliokunnan mietinnöissä ja lausunnoissa esitetyt tulkinnat itsehallintolaista ovat sitä vastoin luonteeltaan ohjeellisia.

Maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntövallan jaon muuttamistekniikka

Lainsäädäntövalta voidaan tavallisesti siirtää valtakunnalta maakunnalle ja maakunnalta valtakunnalle vain muuttamalla itsehallintolakia. Näin ollen itsehallintolain 69 §:n 1 momentin mukaan siirtoon vaaditaan perustuslain säätämisyjärjestys eduskunnassa ja määräenemmistö (2/3) maakuntapäivillä. Nykyisen itsehallintolain 29 §:ssä on kuitenkin luettelo sellaisista oikeudenaloista, joilla lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakunnalle (tavallisella) lailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Viimeksi mainittua mahdollisuutta ei ole koskaan käytetty.

Nykyistä itsehallintolakia on muutettu useita kertoja, lähinnä EU-jäsenyyden mukanaan tuomien muutosten aiheuttamien vaatimusten johdosta. Muutokset on valmisteltu työryhmissä, joihin on kuulunut maakunnan ja valtakunnan edustajia. Ehdotukset on lähetetty lausuntokierrokselle maakunnan hallitukseen, asianomaisiin ministeriöihin ja asianomaisille viranomaisille sekä Ahvenanmaan valtuuskunnalle. Eduskunnassa lakiehdotukset käsittelee perustuslakivaliokunta. Joissain tapauksissa itsehallintolain muutosehdotukset on julistettu kiireellisiksi eduskunnan 5/6:n enemmistöllä ja laki on sitten hyväksytty yhdessä ja samassa eduskunnan täysistunnossa.

Hallintovalta noudattaa pääsääntöisesti lainsäädäntövaltaa, mutta itsehallintolaki sisältää yhden luettelon poikkeuksista pääsääntöön. Lisäksi laissa on useita säännöksiä siitä, että vaaditaan yhteisymmärrys tai suostumus, ennen kuin valtion viranomainen tai maakunnan viranomainen voi ryhtyä hallinnollisiin toimiin. Hallintovaltaa voidaan siirtää maakunnalta valtiolle ja valtiolta maakunnalle niin sanotulla sopimusasetuksella, joka annetaan itsehallintolain 32 §:n nojalla. Näin ollen siirto merkitsee, että maakunta ottaa hoidettavakseen valtiolle kuuluvan hallinnollisen tehtävän, tai päinvastoin, että valtio ottaa hoidettavakseen maakunnalle kuuluvan tehtävän. Esimerkkejä viimeksi mainitusta ovat, että valtio hoitaa lapsilisien, asumistuen ja toimeentulotuen hallinnon, vaikka lainsäädäntövalta näissä asioissa kuuluu maakunnalle. Sopimusasetuksessa voi myös olla kyse viranomaisten yhteistyöstä. Tällaisia säännöksiä on olemassa muun muassa poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa annetussa asetuksessa.

Sopimusasetukset antaa tasavallan presidentti maakunnan hallituksen suostumuksella. Sopimusasetus voi olla voimassa määräajan tai toistaiseksi. Se voidaan kumota yksipuolisesti. Kustannusvastuu hallinnollisten tehtävien hoidosta kuuluu yleensä sille, jolla on lainsäädäntövalta. Tästä syystä sopimusasetusten yhteydessä määrätään yleensä myös, että on tehtävä erityinen sopimus siirrettävien tehtävien hoitamiseen liittyvistä korvauksista. Sopimusasetukset ovat käytännössä osoittautuneet joustavaksi tavaksi sopia hallinnollisten tehtävien hoitamisesta.

Tarve yksinkertaistaa lainsäädäntövallan muuttamisjärjestelmää

Nykyinen järjestelmä, jolla maakunnan ja valtakunnan välistä lainsäädäntövaltaa voidaan muuttaa, on raskas ja kankea, koska muutos vaatii pääsääntöisesti itsehallintolain muutoksen. Muutos on tehtävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä eduskunnassa ja maakunnan hallituksen suostumuksella. Joustavien poliittisten ratkaisujen löytäminen on osoittautunut vaikeaksi tapauksissa, joissa toimivallan aloissa on päällekkäisyyttä. Erityisen vaikeaksi on osoittautunut maakunnan erityisolojen huomioon ottaminen. Esimerkkejä tästä ovat merenkulkuasiat, terveydenhuolto- ja sairaanhoitoasiat ja tuulivoiman rakentaminen sekä jaettu toimivalta verotukseen, maatalouteen, rangaistussäännöksiin ja sosiaalihuolto- ja sosiaalivakuutuslainsäädäntöön liittyvissä asioissa.

Etenkin Ahvenanmaalla toimivallan jaon muutoksiin liittyvää raskassoutuisuutta pidetään esteenä dynaamiselle yhteiskuntakehitykselle itsehallintoviranomaisten toiminnassa ja osaamisessa. Lisäksi valtakunnalta vaaditaan uudistuksissa, jotka koskevat itsehallintolain yksittäisiä

säännöksiä tai jotka vaikuttavat niiden soveltamiseen, että lain valmistelussa otetaan huomioon ehdotettavan eduskuntalain lainsäätämisyjärjestys. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti arvioinut lakiehdotusten suhdetta myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin ja antanut lausuntoja siitä, tuleeko ne käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vai Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §:ssä (ja 59 §:ssä) säädettyssä järjestyksessä. Ahvenanmaan itsehallintolaki rinnastuu perustuslakiin myös perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetyn tehtävän kannalta (ks. esim. PeVL 26/2017 vp, s. 73-75, PeVL 44/ 2016 vp, PeVL 36/2001 vp, s. 3/I ja siinä viitatu lausunnot). Tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä voidaan käsitellä vain sellaiset lakiehdotukset, jotka ovat sopusoinnussa sekä perustuslain että Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa (PeVL 36/2001 vp). Mainittuihin perusongelmiin liittyen perustuslakivaliokunta arvioi sosiaali- ja terveysvaliokunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi antamassaan lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, 73-75) muun muassa, että voi tulla tarpeelliseksi muuttaa itsehallintolakia sen johdosta, miten tuloverolakiin ehdotettu muutos tulee vaikuttamaan itsehallintolaissa säädettyyn verohyvitykseen. Perustuslakivaliokunnan sittemmin itsehallintolain osittaisuudistuksesta antaman mietinnön (PeVM 12/2018 vp, s. 3) mukaan ”... nyt käsillä oleva itsehallintolain muutos muodostaa toteutuessaan sellaisen asianmukaisen sääntelyn verohyvityksen poistuman kompensoimisesta, jota valiokunta on edellyttänyt maakunta- ja sote-uudistusta koskevassa lausunnossa (PeVL 26/2017 vp, s. 75). Valiokunta toteaa, että itsehallintolain muutosta koskevan ehdotuksen tulee vähintään olla hyväksytty eduskunnassa lepäämään ennen kuin maakunta- ja sote-uudistusta koskevia lakiehdotuksia voidaan hyväksyä.”

Maakuntapäivien aloiteoikeus

Maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita säädetään perustuslain 75 §:n 2 momentissa: ”Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita [...] on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään.” Nykyisen itsehallintolain 22 §:n mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteita asioissa, jotka kuuluvat valtion lainsäädäntövaltaan. Eduskunnan käsiteltäväksi aloitteen antaa hallitus. Säännöksen perusteluista käy ilmi sen nykyistä sanamuotoa suppeampi aloiteoikeus (HE 73/1990 vp, s. 71—72). Säännöksen oli tarkoitus vastata vuoden 1951 itsehallintolain aiempaa säännöstä, jonka sanamuoto oli tosin erilainen. Pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan aloiteoikeus koskee asioita, joilla on erityinen merkitys maakunnalle. Aloiteoikeus antaa mahdollisuuden tehdä ehdotus alueellisesti rajoitetuksi valtakunnalliseksi lainsäädännöksi. Aloitteen ei välttämättä tarvitse merkitä erillistä lainsäädäntötointa, vaan Ahvenanmaata koskevat erityissäännökset voidaan myös sisällyttää suurempaan lakikokonaisuuteen. Aloiteoikeus koskee lakialoitteita, toivomusaloitteita ja raha-asia-aloitteita.

Maakuntapäivät on käyttänyt aloiteoikeutta kolme kertaa 2000-luvun aikana. Ensimmäisellä sekä kolmannella kerralla aloitteessa oli kyse vaalilain muuttamisesta niin, että Ahvenanmaasta tulisi oma vaalipiirinsä EU:n parlamenttivaaleissa (PeVM 13/2006 vp—P 3/2006 vp sekä ED 9/2018 vp). Toisen, tiettyjen rikosten rangaistuksia koskeneen aloitteen johdosta eduskuntakäsittelyn yhteydessä esiin nousi kysymys siitä, kuinka kattava aloiteoikeus on (PeVL 3/2011 vp—P 1/2011 vp); rajoittuuko se vain erityissäännöksiin, jotka koskevat vain Ahvenanmaata, vai onko kyseessä aloiteoikeus, joka mahdollistaa valtion lainsäädännön yleisen muuttamisen? On osoittautunut, että nykyistä sääntelyä on tarpeen selkeyttää.

Kansainvälisen vertailun mukaan on melko harvinaista, että valtiota pienemmällä yksiköllä on erityinen lakialoiteoikeus kansallisessa parlamentissa.

1.8.2 Talous

Itsehallinnon menojen rahoitus

Maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 5 kohdan mukaan lainsäädäntövalta, joka koskee maakunnalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa, maakunnalle maksettavia elinkeino- ja huviveroja, maakunnalle perittävien maksujen perusteita sekä kunnalle tulevia veroja. Valtionverotus kuuluu 27 §:n 36 kohdan mukaan valtion lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan taloutta koskeva lainsäädäntö on uudistettu laeilla 98/2020 ja 911/2020. Tämä lakiehdotus on saman sisältöinen kuin 1. tammikuuta 2021 voimaan tulleet lait 98/2020 ja 911/2020. Teknisiä mukautuksia on tehty voimassa olevien lakien sovittamiseksi itsehallintolain kokonaisuudistukseen.

Ahvenanmaan talousjärjestelmä eli tasoitusjärjestelmä on rakennettu niin, että verovelvolliset maksavat veroa valtiolle samoin perustein kuin maan muiden osien verovelvolliset. Valtion talousarviosta siirretään varoja Ahvenanmaalle itsehallintoon liittyvien menojen rahoittamista varten. Tämä tehdään itsehallintolain mukaan pääasiassa tasoituksen ja verotasoituksen kautta. Maakunnalle on myös mahdollista myöntää ylimääräistä määrärahaa ja poikkeuksellisista olosuhteista johtuvaa lisävavustusta. Maakunnalla on vapaa budjetointioikeus, eli verovarot voidaan käyttää Ahvenanmaan maakuntapäivien päättämällä tavalla.

Summa, jonka maakunta saa vuosittain tasoitusjärjestelmän kautta, eli tasoitusmäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen tulot, lukuun ottamatta ansio- ja pääomatuloveroa, yleisradioveroa, rajoitettua verovelvollisten maksamaa lähdeveroa, yhteisöveroa, tonnistoveroa ja arpaajaisveroa sekä uusia valtion lainoja kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (*tasoitusperuste*). Nykyisen itsehallintolain 47 §:n mukaan tasoitusperuste on 0,45 prosenttia. Lailla Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettua tasoitusperusteen muuttamisesta tasoitusperuste on muutettu 0,47 prosentiksi vuoden 2021 alusta lukien. Tasoitusmäärää laskettaessa on otettava huomioon myös puolet muutoksesta, joka on tapahtunut Ahvenanmaan väestömäärän suhteessa koko Suomen väestömäärään. Ahvenanmaan väestöosuuden muutoksen puolen arvon huomioiminen tässä laskentaperusteessa pohjautuu seuraaviin perusteisiin. Talousjärjestelmän täytyy turvata itsehallinnon tarpeet. Tästä itsehallinnolle aiheutuvat kustannukset määräytyvät volyymin mukaan niin, että Ahvenanmaan kustannukset nousevat silloin, kun Ahvenanmaan asukkaiden määrä kasvaa. Useampien yksilöiden täytyy saada sairaanhoitoa, oppilaiden määrä koululaitoksessa kasvaa jne. Kustannukset eivät kuitenkaan nouse suorassa suhteessa yksilöiden määrään, koska kiinteät ja yhteiset kustannukset voivat jakautua useiden kannettaviksi. Samasta syystä itsehallinnon kustannukset eivät myöskään alene suhteessa väestömäärän pienemiseen, koska kiinteät kustannukset täytyy jakaa pienemmälle määrälle yksilöitä. Tasoitus toimitetaan vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta, ja tasoitusmäärästä maksetaan ennakkoa, joka otetaan huomioon lopullisen tasoitusmäärän laskennassa. Valtion tilinpäätöksessä tulojen kokonaismäärä edellä kerrottujen erien vähentämisen jälkeen poikkeaa yleensä talousarvioesityksen summasta lisätalousarvioesitykset mukaan lukien. Tämä tarkoittaa, että lopullinen tasoitusmäärä voi olla ennakkoa suurempi tai pienempi.

Tasoitusperusteen muuttamisen perusteista säädetään 47 §:n 2—4 momentissa. Nykyisen järjestelmän mukaan tasoitusperustetta on muutettava (korotettava tai alennettava 0,47 prosentista) sen jälkeen, kun on arvioitu, onko valtion tilinpäätökseen tehty sellaisia muutoksia, joiden itsehallintolain säännösten nojalla on katsottava vaikuttavan tasoitusperusteen suuruuteen. Pykälän 3 ja 4 momenttien mukaan tasoitusperustetta voidaan korottaa tai alentaa myös muista mainituissa momenteissa erityisesti esitetyistä syistä kuin niistä, jotka ovat seurausta 2 momentista.

Itsehallintolain 48 §:n 1 momentin nojalla tasoitusperustetta voidaan muuttaa valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa.

Nykyisin maakunnan tehtävien rahoituksesta noin 49 prosenttia tulee tasoituksen kautta. Vuosina 2014-2019 tasoitusmäärän keskiarvo on ollut noin 229 miljoonaa euroa vuodessa. Koronapandemian vuoksi tasoitusmäärä aleni valtion vuoden 2020 tilinpäätöksessä noin 220 miljoonaan euroon, kun edellisen 2019 vuoden luku oli noin 244 miljoonaa euroa.

Ahvenanmaalle määrättiin verotuksen perusteella vuosina 2014—2019 välittömiä valtion veroja (ansiotuloverot, pääomatuloverot ja yhteisövero) yhteensä keskimäärin 83,5 miljoonaa euroa vuodessa.

Itsehallintolain 49 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalle palautetaan vuosittain valtion varoista Ahvenanmaalla maksuun pannut valtion ansiotulo- ja pääomatuloverot, rajoitetusti verovelvollisten maksamat lähdeverot, yhteisöverot ja tonnistovero, sekä Ahvenanmaalla maksetun arpajaisveron rahamäärät (verotasoius). Maakunnan tehtävien rahoituksesta arviolta noin 18 prosenttia tulee verotasoiuksen kautta. Verotasoiusmäärästä maksetaan kuukausittain ennakkoa vuodesta 2021 alkaen.

Verovuodesta 2022 alkaen verontilityslain (532/1998) 13 §:n mukaan Verohallinto toimittaa salassapitosäännösten estämättä Ahvenanmaan maakunnan kuntien osalta tiedot yhteisöille maksuunpannuista yhteisöveroista Ahvenanmaan hallitukselle ja Ålands kommunförbundet-nimiselle kuntaliitolle tietojen tarkistamista varten.

Yhteenvedo vuosittain Ahvenanmaalle suoritetuista siirroista

Vuosittain suoritettavat siirrot eli tasoitusmaksu, verohyvitys ja arpajaisverojen palautus ovat toteutuneet seuraavasti:

	2010—2019 keskiarvo	2020 tilinpäätös	2021 arvio (VII LTAE)
Siirrot yhteensä	238,7	239,1	298

Vuoden 2021 arvio on poikkeuksellisen korkea, koska se sisältää lain 98/2020 siirtymäsäännösten mukaiset verohyvityksen vuodelta 2019 ja vuonna 2020 maksetun arpajaisveron palautuksen. Lisäksi vuoden 2021 arviossa on mukana tasoituksen ja verotasoiuksen arvioidut määrät.

Itsehallintolain 50 §:n nojalla maakuntapäivien esityksestä voidaan myöntää ylimääräinen määräraha poikkeuksellisen suuriin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voi rahoittaa maakunnan talousarviosta. Ylimääräinen määräraha on myönnetty kolme kertaa vuoden 1993 jälkeen ja kaikissa tapauksissa sähköhuollon turvaamiseksi Ahvenanmaalla. Ylimääräinen määräraha vastaa aikaisempaa, vuoden 1951 itsehallintolaissa säädettyä ylimääräistä määrärahaa (ks. PeVM 15/1990 vp, s. 5).

Itsehallintolain 51 §:n nojalla voidaan maksaa lisäavustus poikkeuksellisissa olosuhteissa, vuoden 2020 loppuun asti erityinen avustus, poikkeustilanteissa, kuten luonnonmullistusten ja kansantalouden vakavien häiriöiden yhteydessä. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on joulukuussa

2020 jättänyt ensimmäisen erityistä avustusta koskevan hakemuksen Ahvenanmaan valtuuskunnalle.

Itsehallintolain 56 §n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta toimittaa tasoituksen ja verotasoituksen, ja myöntää ylimääräisen määrärahan ja lisäävustuksen poikkeuksellisissa olosuhteissa sekä tekee päätöksen niihin mahdollisesti liittyvistä ehdoista. Kaksi ensimmäistä tehtävää ovat luonteeltaan teknisiä, kun taas ylimääräistä määrärahaa ja lisäävustusta koskevat tehtävät ovat ratkaista, myönnetäänkö niitä vai ei. Tasavallan presidentin tulee vahvistaa kaikki valtuuskunnan talousasioihin liittyvät päätökset.

1.8.3 Kansainväliset suhteet

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen osallistuminen neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista

Itsehallintolain 58 §:ssä on säännöksiä neuvotteluista kansainvälisten sopimusten tekemiseksi ja siitä, miten Ahvenanmaan asema on otettava huomioon tässä yhteydessä. Pykälän nojalla maakunnan hallitus voi tehdä asianomaiselle viranomaiselle esityksen sopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta koskevista neuvotteluista. Lisäksi maakunnan hallitukselle on tiedotettava sopimukseen ja muihin kansainvälisiin velvoitteisiin liittyvistä neuvotteluista, jotka liittyvät maakunnan toimivaltaan kuuluviin asioihin. Jos tällaiset neuvottelut koskevat asioita, joilla muutoin voi olla erityinen merkitys maakunnalle, niistä on tiedotettava maakunnan hallitukselle, mikäli tämä voi sopivasti tapahtua. Lisäksi — jos sille on olemassa erityisiä syitä — maakunnan hallitukselle on annettava mahdollisuus osallistua tällaisiin kansainvälisiin velvoitteita koskeviin neuvotteluihin.

Itsehallintolain 59 §:ssä määritellään puitteet sille, milloin maakuntapäivien suostumus on hankittava, jotta kansainvälinen sopimus olisi lainvoimainen myös Ahvenanmaalla. Pykälän 1 momentti edellyttää, että jos sopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, määräys tulee voimaan maakunnassa vain siinä tapauksessa, että maakuntapäivät antaa suostumuksensa säädökselle, jolla määräys saatetaan voimaan. Itsehallintolain 59 §:n 2 momentin nojalla sellainen määräys, joka on ristiriidassa itsehallintolain kanssa, tulee voimaan maakunnassa vain, mikäli maakuntapäivät antaa suostumuksensa päätöksellä, joka tehdään vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä ja laki velvoitteen voimaansaattamisesta hyväksytään eduskunnassa siinä järjestyksessä, josta säädetään perustuslain 95 §:n 2 momentissa perustuslakia koskevan kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamisesta (niin sanottu supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys). Kansainvälisen sopimuksen voimaansaattamista koskevia lakiehdotuksia ei kuitenkaan tarvitse käsitellä eduskunnassa perustuslain säätämisyjärjestyksessä, jos kyse on vain siitä, millä kielellä maakunnan viranomaisten tulee olla yhteydessä ulkomaalaisiin tai ulkomaisiin viranomaisiin. Maakuntapäivien päätös suostumuksesta on kuitenkin tehtävä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Itsehallintolain 59 §:n 3 momentin säännöksen nojalla maakuntapäivät voi valtuuttaa maakunnan hallituksen antamaan suostumuksen. Säännöstä ei ole toistaiseksi sovellettu.

Itsehallintolain 9 luvun kansainvälisiä velvoitteita koskevien säännösten toimiminen edellyttää, että maakunnan hallitukselle ilmoitetaan sopimusneuvotteluista niin hyvissä ajoin, että maakunnalla on realistinen mahdollisuus vaikuttaa neuvotteluihin ja että mahdollisten maakuntaa koskevien erityisratkaisujen tarve voidaan esittää mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Niin ikään maakunnan hallitukselle on annettava mahdollisuus esittää kantansa ennen kuin maakunnan toi-

mivaltaan kuuluvia säännöksiä sisältävä sopimus allekirjoitetaan. Tällainen lausunto on pyydettyä hyvissä ajoin. Tiedotuksella on erityinen merkitys sille, että itsehallintolain 59 § maakuntapäivien suostumuksen pyytämisestä toimii.

Maakunnan oikeus osallistua neuvotteluihin liittyy ”erityisiin syihin”. Siksi on käytännössä harvinaista, että maakunnan hallitukselle tarjotaan mahdollisuus osallistua neuvotteluihin tai että se osallistuisi näihin. Tämän vuoksi itsehallintolain 58 §:n 2 momentin säännöksiä maakunnan hallituksen oikeudesta osallistua sopimusneuvotteluihin on kehitettävä niin, että maakunnan hallitukselle annetaan pyydettyessä ja silloin kun se on mahdollista siinä neuvotteluelimessä, jossa asia käsitellään, mahdollisuus osallistua neuvotteluihin, jotka koskevat maakunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Jos maakunnan hallitus osallistuu neuvottelukuntaan, se edustaa myös Suomea. Neuvottelukunta esittää Suomen koordinoitun kannan (vertaa kysymykseen EU-asioista itsehallintolain 59 a ja 59 c §:ssä). Koska tietyt olosuhteet voivat tehdä Ahvenanmaan osallistumisen mahdottomaksi, kuten neuvottelukunnan rajallinen koko multilateraalissa neuvotteluissa tai erityisasiantuntijoiden tarve neuvottelukunnassa, on jätettävä tilaa harjonnalle valtakunnan puolelta.

Maakunnan laajennettu oikeus osallistua kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin tarkoittaisi maakunnan nykyisen toimivallan laajentamista. Kun kyse on sellaisia kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista, jotka kuuluvat yksinomaan valtakunnan toimivaltaan, ei ole olemassa vastaavia syitä rajoittaa ministeriöiden harkintavaltaa, joka nykytilanteessa on kytketty arvioon siitä, onko olemassa erityisiä syitä maakunnan hallituksen osallistumiselle neuvotteluihin. Kun kyse on valtakunnan toimivaltaan kuuluvista aloista, joissa yhteistyöllä on kuitenkin suuri merkitys Ahvenanmaalle, osallistuminen on mahdollistettu tietyissä tapauksissa sopimalla toimivaltaisen ministeriön kanssa Ahvenanmaan edustuksesta kokouksissa, valmistelutyöryhmissä ja vastaavissa. Maakunnan hallitus on osallistunut muun muassa Kansainvälisen merenkulkujärjestön (International Maritime Organization, IMO) valmistelutyöhön ja kokouksiin.

Sopimustoimivalta kuuluu perustuslain 93 §:n nojalla ulkopoliittiselle johdolle eli tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Tätä toimivaltaa rajoittavat kuitenkin toisaalta eduskunnan perustuslain 94 §:n 1 momenttiin perustuva oikeus hyväksyä ja irtisanoa kansainvälisiä velvoitteita ja toisaalta se toimivalta, joka eduskunnalla ja valtioneuvostolla on Euroopan unionissa perustuslain 93 §:n 2 momentin ja 96 §:n nojalla.

Sopimustoimivaltaan sisältyvä aloiteoikeus valtioiden välistä sopimusta tai muuta kansainvälistä velvoitetta koskevien neuvottelujen käynnistämiseksi on sisällytetty perustuslain 93 §:ssä tarkoitettuun toimivaltaan johtaa ulkopoliittikkaa. Valtiosopimusneuvotteluja varten nimitetään yleensä neuvotteluvaltuuskunta. Silloin valtuutus neuvotteluja varten annetaan perustuslain 93 §:n (tasavallan presidentin päätös), valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 §:n 7 kohdan (valtioneuvoston yleisen istunnon päätös) tai ministeriön työjärjestyksen nojalla. Tasavallan presidentti nimittää neuvotteluvaltuuskunnan, jos kyse on ulko- ja turvallisuuspoliittisesti merkittävästä sopimuksesta. Valtioneuvoston yleisistunto tekee sen, jos kyse on useiden ministeriöiden vastuualueeseen kuuluvasta sopimuksesta. Muutoin ministeriöt nimittävät neuvotteluvaltuuskunnat itse.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus voidaan edellä mainittujen säännösten puitteissa valtuuttaa neuvottelemaan ja tekemään sopimus Suomen puolesta. Sellaisen sopimuksen hyväksymisessä ja voimaan saattamisessa noudatetaan perustuslain 93—95 §:n mukaisia menettelyjä. Neuvottelun sopimuksen voimaansaattamislaki edellyttää myös Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksen hankkimista voimassa olevan itsehallintolain 59 §:n mukaisesti, sillä edellytyksellä, että sopimus sisältää maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä.

Maakunnan valtuuksia käydä sopimusneuvotteluja on kehitettävä Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvilla aloilla tavalla, joka samalla vähentää valtiovallan taakkaa velvoitteen hyväksymiseen ja voimaan saattamiseen liittyvissä toimenpiteissä. Ohjeita siitä, millaisia sopimuksiin liittyviä valtuuksia Ahvenanmaalle voitaisiin antaa, voidaan hakea sopimustoimivallan delegoinnista ministeriöille. Ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö (PeVL 14/2010 vp ja PeVL 14/2014 vp) delegoiduista sopimuksista ja itsehallintolain 27 §:n 4 kohta Suomen suhteesta ulkovaltoihin, voidaan olettaa, että eduskunta voi jo nykytilanteessa vastaavin valtuuksien rajoittamisen perusteina kuin jokin ministeriö valtuuttaa maakunnan hallituksen tekemään delegoidun sopimuksen kysymyksissä, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan ja koskevat maakunnan ja toisen maan välisiä suhteita.

Samoin kuin ministeriöiden ja valtakunnan viranomaisten, myös maakunnan hallituksen on mahdollista tehdä kansainvälisiä hallinnollisia sopimuksia toimivaltansa puitteissa. Viranomaisen voi tehdä tällaisia sopimuksia voimassa olevan toimivallan puitteissa. Sopimukset eivät saa sisältää säännöksiä, jotka kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Sopimus sitoo vain viranomaisena sen omalla hallinnon alalla. Se tulee heti voimaan allekirjoituksella, eikä sitä tarvitse saattaa voimaan valtiosopimukseen sovellettavan menettelyn kautta. Sopimukset voidaan julkaista esimerkiksi viranomaisen ulkoisilla verkkosivuilla. Kansainvälisissä hallinnollisissa sopimuksissa on useimmiten kyse käytännön yhteistyöstä, suorasta yhteydenpidosta, yhteistyön edistämisestä, yhteistyöelimitystä ja vastaavista kysymyksistä. Mahdolliset yksittäisissä tapauksissa esiin nousevat kysymykset ja rajanveto-ongelmat, jotka liittyvät maakunnan toimivaltaan tehdä kansainvälisiä hallinnollisia sopimuksia, voidaan jo nyt ratkaista yhteistyössä valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen kesken, eivätkä ne edellytä itsehallintolain muutosta.

Suomen ratifioimien valtiosopimusten yhteydessä on vain harvoin noussut esiin tarve tehdä alueellinen varaus Ahvenanmaata varten. Varauksen välttämiseksi on tärkeää ottaa mahdollisten maakuntaa koskevien erityisratkaisujen tarve esiin jo valtiosopimusneuvottelujen yhteydessä. Tämä kysymys on erityisen tärkeä EU:n perussopimusten muutosten yhteydessä, joihin tällaisia varauksia ei voi tehdä. Eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi EU:n perussopimuksen ja Lisabonin sopimuksen käsittelyn yhteydessä, että jollei maakuntapäivät anna suostumustaan sopimuksen voimaansaattamissäädökseen voimaantulolle maakunnassa, se johtaa oikeudellisesti epäselvään tilanteeseen (PeVL 36/2006 vp, PeVL 10/1998 vp). Itsehallintolain muutos ei kuitenkaan ratkaisisi ongelmaa.

Ahvenanmaan toimivalta EU-asioissa

Itsehallintolakia on muutettu kolme kertaa EU-jäsenyyden vuoksi. Ensimmäinen muutos tehtiin silloin, kun Suomi Ahvenanmaa mukaan lukien liittyi unioniin. Tuolloin lakiin liitettiin uusi 9 a luku (1556/1994) EU-asioista. Tämä luku uudistettiin kokonaan lailla 68/2004, jolloin maakunnan vaikutusmahdollisuuksia EU-asioiden valmisteluun ja toimeenpanoon vahvistettiin. Lakiin lisättiin myös säännös maakunnan velvollisuudesta EU-oikeuden täytäntöönpanoon.

Itsehallintoviranomaiset ovat EU-jäsenyydestä lähtien vaatineet, että Ahvenanmaasta muodostettaisiin oma vaalipiiri sen varmistamiseksi, että sillä olisi edustaja Euroopan parlamentissa. Asia on noussut toistuvasti esille eri yhteyksissä ja Ahvenanmaan taholta muun muassa perussopimusten muutosten yhteydessä. Asiaa koskeva maakuntapäivien lainsäädäntöaloite annettiin eduskunnalle huhtikuussa 2006 (M 3/2006). Eduskunta hylkäsi sen. Asiaa käsitellessään perustuslakivaliokunta totesi (PeVM 13/2006 vp), että ”Ahvenanmaan erityisaseman kannalta aloite on ymmärrettävä. Kuitenkin ehdotetun sääntelyn mukaan Ahvenanmaan edustus Euroopan parlamentissa olisi 1 edustaja 27 000 asukasta kohden, kun taas muualla valtakunnassa suhdeluuku olisi 1 edustaja 408 000 asukasta kohden. Vaikka onkin syytä ottaa huomioon Ahvenanmaan osittain oma oikeusjärjestys, sopii ehdotus perustuslakivaliokunnan mielestä huonosti

suhteellisen vaalitavan vaatimukseen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteeseen. Kokonaisuutena arvioiden kysymys Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa ei ole ratkaistavissa kansainvälisoikeudellisten periaatteiden tai perustuslain säännösten perusteella, vaan kysymys on viimekädessä poliittisesta ratkaisusta. Kun vielä otetaan huomioon se, että Bulgarian ja Romanian liittyttyä Euroopan unioniin Suomen edustajien määrä vähenee Nizzan sopimuksen perusteella yhdellä ollen tämän jälkeen 13, perustuslakivaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen hylättäväksi. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että keskusteluja maakunnan vaikutusmahdollisuuksista Euroopan parlamentissa jatketaan eurooppalaisella tasolla (PeVL 1/2004 vp, s. 2/II). Tämä on perusteltua myös siksi, että Ahvenanmaan maakunnan erityisasema on Euroopassa ainutlaatuinen.” Valtioneuvosto linjasi vuonna 2007, että Suomi pyrkii vaikuttamaan Euroopan parlamenttiin siten, että uudessa paikkajaossa Suomelle syntyisi uusi paikka Ahvenanmaan erityisaseman ja alenevan suhteellisuuden periaatteen valossa (ks. myös PeVL 6/2007 vp). Kannanotto sisältyy myös valtioneuvoston vuoden 2009 periaatepäätökseen Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa näihin (ks. myös pääministeri Vanhasen kirje 28.10.2009 maakunnan hallitukselle). Asiaa käsiteltiin vuonna 2013 pääministeri Kataisen hallituksen iltakoulussa Ahvenanmaasta. Iltakoulun linjauksen mukaan ”hallitus tulee edelleen unionin tasolla käytävissä tulevilla neuvotteluissa parlamenttipaikkojen jaosta korostamaan Ahvenanmaan kansainvälistä erityisasemaa ja itsehallintoa. Sen sijaan ei edelleenkään ole edellytyksiä vaalilain muuttamiseksi siten, että maakunta muodostaisi Euroopan parlamentin vaaleissa oman vaalipiirinsä.” Asiasta ilmoitettiin oikeusministeriön kirjeellä 26.3.2013 maakunnan hallitukselle. Maakunnan hallitus nosti esille maakunnan EP-paikan muun muassa Euroopan parlamentin vaalikaudella 2019 – 2024 paikkojen jakoa koskevilla neuvotteluilla. Valtioneuvosto katsoi, että Brexitiä toteutettaessa Britannian paikkoja tai osaa niistä ei tulisi jakaa jäsenvaltioiden kesken. Maakunnan hallitus katsoi, että valtioneuvoston tulisi pyrkiä saamaan 14. paikka Suomelle ja osoittaa ylimääräinen paikka maakunnalle. Eurooppa-neuvosto päätti kesäkuussa 2018 hyväksyä EU:n parlamentin paikkajakoa koskevan päätöksen siten, että Suomi saa 14. paikan. EU-ministerivaliokunnassa järjestetyn maaneuvoksen kuulemisen jälkeen päätettiin 17.10.2017 linjata, että Euroopan parlamenttivaalien kansallista vaalipiirijakoa ei ole syytä muuttaa vuonna 2019. Maakuntapäivät teki heinäkuussa 2018 uuden lainsäädäntöaloitteen (M 3/2018 vp) vaalilain muuttamisesta edellä kerrotulla tavalla. Aloite raukesi eduskunnassa keväällä 2019. Tähän hallituksen esitykseen ei sisälly vastaavaa ehdotusta. Asia käsiteltiin Ahvenanmaan parlamentaarisen komitean 2013 loppumietinnössä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 33/2017, s. 369-371). Valtioneuvosto teki 23.4.2009 periaatepäätöksen Ahvenanmaan maakunnan osallistumisesta ja vaikuttamisesta EU-asioissa. Päätös, joka on ollut voimassa toistaiseksi kunkin hallituksen tästä tekemän erillisen päätöksen nojalla, antaa Ahvenanmaalle tietystä suhteesta laajemmat oikeudet EU-asioissa kuin itsehallintolain 9 a luvun nykyiset säännökset. Valtioneuvoston periaatepäätöksen kohdan 2 nojalla velvollisuutta tuoda maakunnan kanta esiin EU:n toimielimissä, jos kantoja ei voida sovittaa yhteen, laajennettiin koskemaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien asioiden lisäksi myös sellaisia asioita, jotka muuten ovat erityisen tärkeitä maakunnalle. Tähän periaatepäätöksen kohtaan on viitattu esimerkiksi Lissabonin sopimukseen sisältyvää EU-parlamentin jäsenpaikkakohtaista paikkajakoa koskevien neuvottelujen yhteydessä, kun Suomi nosti EU-tasolla esiin kysymyksen Ahvenanmaan edustuksesta Euroopan parlamentissa. Itsehallintolakia on syytä päivittää tältä osin.

Maakunnan hallituksella on nykyisen itsehallintolain 9 a luvun mukaan oikeus osallistua valtioneuvoston valmisteluun Suomen kannasta EU:ssa tehtäviin päätöksiin, jos päätösvalta muutoin itsehallintolain nojalla kuuluisi maakunnan toimivaltaan tai asialla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle. Näin ollen maakunnalla on oikeus osallistua valtioneuvoston valmistelujaostojen ja EU-komitean työhön. Ahvenanmaan maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa sellaisissa EU-asioissa, jotka liittyvät maakunnan toimivaltaan kuuluiin kysymyksiin tai, joilla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle. Tämä tarkoittaa,

että valtakunnan ja maakunnan on yritettävä saavuttaa yhteinen kanta sellaisissa asioissa, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakunnan toimivaltaan tai, joilla muuten voi olla erityistä merkitystä maakunnalle.

Maakunnan hallitukselle on pyynnöstä tarjottava mahdollisuus osallistua Suomen valtuuskunnan työhön, kun EU:ssa käsitellään sellaisia asioita, jotka itsehallintolain nojalla kuuluvat maakunnan toimivaltaan. Mikäli maakunnan ja valtakunnan kantoja ei voida sovittaa yhteen, maakunnan kanta on ilmoitettava maakunnan hallituksen pyynnöstä, kun Suomen kannanotto esitellään EU:n toimielimissä. Edellä mainitun periaatepäätöksen mukaan maakunnan kannanotto on tuotava esiin myös sellaisissa asioissa, jotka muuten ovat erityisen tärkeitä maakunnalle.

Kun itsehallintolain 9 a luku säädettiin Suomen ja samalla Ahvenanmaan liittyessä Euroopan unioniin, tiedonkulun parantamiseksi Ahvenanmaalle EU-asioissa sovittiin, että maakunnan hallituksella on oikeus ehdottaa sopivaa henkilöä Ahvenanmaata koskevien asioiden erityisasiantuntijaksi, jonka kuluista maakunnan hallitus vastaisi, Suomen pysyvään edustustoon Brysseliin, jonka ulkoministeri nimittää määrätyksi ajaksi (HE 304/1996 vp, s. 10). Siitä lähtien Ahvenanmaa-asioiden erityisasiantuntijalla on ollut paikka edustustossa, ja järjestelystä on saatu hyviä kokemuksia. Ulkoasiainhallinnosta annetun asetuksen (378/17) 6 §:n mukaan ahvenanmaalaisilta erityisasiantuntijoilta ei vaadita kykyä käyttää suomea. Erityisasiantuntijan virkanimikkeen on jatkossa tarkoitettu olevan ”ministerineuvos”. Hallitus sitoutuu tähän kokonaisratkaisuun toistaiseksi. Ahvenanmaan erityisasema ja yksikielisesti ruotsinkielinen asema huomioiden, kokonaisratkaisu on tarkoitettu pitkäjänteiseksi.

EU-asioiden kansallisessa täytäntöönpanossa lainsäädäntö- ja hallintovalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan välillä itsehallintolain mukaisesti. Laissa on säännöksiä maakunnan ja valtakunnan velvollisuudesta neuvotella tilanteissa, joissa niiden toimenpiteet ovat sidoksissa toisiinsa. Maakunnan hallituksella on oikeus olla yhteydessä Euroopan komissioon asioissa, jotka kuuluvat maakunnan toimivallan piiriin ja jotka koskevat EU:ssa tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa maakunnassa. Maakunnan hallitus ja valtioneuvosto sopivat tarkemmin siitä, miten valtioneuvostoa tiedotetaan tällaisesta yhteydenpidosta.

Nykyisen itsehallintolain 59 b §:n 2 momentin mukaan maakunnan ja valtakunnan viranomaisen tulee neuvotella keskenään, jos niiden toimenpiteet ovat toisistaan riippuvaisia. Jos jäsenvaltiossa voidaan päättää vain yhdestä toimenpiteestä sellaisessa hallintoasiassa, jossa sekä maakunnalla että valtakunnalla olisi tämän lain mukaan toimivaltaa, toimenpiteestä päättää valtakunnan viranomainen. Ennen päätöksentekoa asiasta on neuvoteltava maakunnan viranomaisen kanssa yhteisymmärrykseen pyrkien ja päätöksenteossa maakunnan viranomaisen näkökannat on otettava mahdollisuuksien mukaan huomioon. Jos maakunnan ja valtakunnan viranomaiset eivät ole yhtä mieltä tässä momentissa tarkoitetuissa tilanteissa tarvittavista toimenpiteistä, Ahvenanmaan valtuuskunnalta voidaan pyytää suositus asian ratkaisemiseksi.

Korkein oikeus on lausunnossaan 12.10.2017 aikaisempaan lakiehdotukseen uudeksi itsehallintolain sisältyneistä vastaavista säännöksistä katsonut, että näiden tarkistaminen on välttämätöntä: ”[Toimivaltariidan] Ratkaisu [29.6.2017 Nr 1408 (H2016/170)] osoittaa, että oikeustila sellaisessa tapauksessa on epäselvä ja hyvin keskeisiä ja itsehallinnolle oleellisia säännöksiä on pakko tulkita itsehallintolain esitöiden lyhyiden perusteluiden varassa. Korkeimman oikeuden mielestä kyseinen oikeustila on epätydyttävä. Keskeinen ongelma, jolla on niin vahva poliittinen kytkös, tulee ratkaista riittävän selvillä säännöksillä. On tärkeää, että kyseisiä säännöksiä itsehallintolaissa ja niiden perusteluja edelleen kehitetään jatkovalmistelussa. Näitä asioita ei pidä jättää tuomioistuinten ratkaistaviksi, vaan yhdessä poliittisella tasolla tulee löytää yhteisymmärrys niiden ratkaisemiseksi.”

Itsehallintolakiin lisättiin vuoden 2009 lailla (847/2009) säännöksiä maakunnan asemasta asioissa, jotka koskevat sopimusrikkomuksia ja EU-tuomioistuimessa käsiteltäviä asioita. Itsehallintolain 59 c §:n mukaan voimassa on periaate, jonka mukaan maakunnan kannan on maakunnan pyynnöstä tultava ilmi komissiolle annettavissa vastauksissa ja tuomioistuimen käsittelyssä tapauksissa, joissa kanne johtuu maakunnan toimenpiteestä tai laiminlyönnistä. Lakiin lisättiin myös säännös, että maakunnan edustajalle on annettava oikeus osallistua suulliseen käsittelyyn tuomioistuimessa. Lisäksi maakunnan hallitus voi tehdä valtioneuvostolle perustellun esityksen siitä, että Suomen on osallistuttava vireillä olevaan oikeudenkäyntiin EU-tuomioistuimessa tai nostettava kanne tuomioistuimessa asioissa, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan tai jotka muutoin voivat olla erityisen merkityksellisiä maakunnalle.

Itsehallintolain 59 d §:n mukaan valtio ja maakunta voivat sovitella maakunnan laiminlyönnin tai toimen perusteella valtiolle maksettavaksi tuomitun kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakon tai jonkin vastaavan rahamäärän määrää. Vastuuta koskevat riita-asiat käsitellään hallinnollisina riita-asioina Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa oikeudenkäynnissä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 4 luvussa ja 59 d §:ssä säädetysti. Pykälän mukaiset asiat koskevat valtion ja maakunnan välisiä erimielisyyksiä asioissa, jotka pohjimmiltaan perustuvat siihen, että Suomi on rikkonut jotain EU-oikeudellista velvoitettaan. Oikeuskäytännön mukaan kansainvälisten velvoitteiden rikkomuksia koskevat erimielisyydet käsitellään julkisoikeudellisina hallintoriita-asioina. Itsehallintolain voimassa olevan 9 a luvun muutoksia valmistellessaan perustuslakivaliokunta katsoi (PeVM 7/2003 vp), että maakunnan vastuu korvausvelvoitteista ja muista velvoitteista, joita yhteisöoikeus tuo mukanaan Suomen valtiolle, tulee mieluiten käsitellä hallintoriita-asioina hallintolainkäyttölain 12 luvun mukaisesti. Viimeksi mainitut säännökset sisältyvät nykyisin oikeudenkäynnissä hallintoasioissa annetun lain 4 lukuun. Kokemuksia voimassa olevan pykälän soveltamisesta ei ole.

Mahdollinen erimielisyys korvausvastuun sovittelusta valtion ja Ahvenanmaan välillä tarkoittaa, että asiassa vastapuolina ovat valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus. Sovittelu voitaisiin sopivasti antaa käsiteltäväksi kannanottoa varten Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle, joka on riippumaton asiantuntijaelin itsehallintolain tulkintaa koskevissa asioissa. Sovitteluasiat voitaisiin sitten viime kädessä jommankumman osapuolen pyynnöstä ratkaista korkeimmassa oikeudessa.

Muilta osin ei ole tullut esille tarvetta tehdä muutoksia itsehallintolain 9 a luvun säännöksiin. Niiden käytännön noudattamista on täsmennetty oikeusministeriön ohjeissa ministeriöiden valmistelijaille (”Ahvenanmaan asema säädösvalmistelussa ja EU-asioissa”. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2012). Valtioneuvoston vuoden 2009 periaatepäätöksestä Ahvenanmaan maakunnan osallistumisesta ja vaikuttamisesta EU-asioissa todetaan, että tärkeä osa Suomen EU-politiikan toteutusta on varmistaa, että Ahvenanmaa osallistuu EU-asioiden valmisteluun, ja ottaa huomioon maakunnan vaikutusmahdollisuudet.

Pääasiallinen haaste ministeriöiden, niiden valmistelujaostojen ja maakunnan hallituksen yhteistyössä EU-asioiden valmistelussa on valtioneuvostossa laadittavien asiakirjojen kääntäminen ruotsiksi. Sovellettavista menettelyistä on olemassa ohjeita. Kutsut valmistelujaostoihin, EU-komiteaan ja EU-ministerivaliokuntaan on oltava saatavilla myös ruotsiksi. Ministeriöiden huomiota on kiinnitetty siihen, että erityisesti ehdotukset Suomen kannanotoksi ennen asian käsittelyä EU:n toimielimissä, mutta myös muut asiakirjat, on käännettävä ruotsiksi maakunnan hallituksen sitä pyytäessä. Valtioneuvoston U-kirjelmät eduskunnalle käännetään aina ruotsiksi. Siitä on hyötyä myös yhteydenpidossa maakunnan hallitukseen. Maakuntaa koskevissa komission rikkomusmenettelyissä ulkoministeriö toimittaa kaikki asiakirjat maakunnan hallitukselle ruotsiksi. Velvollisuus toimittaa asiakirjat ruotsiksi edellyttää, että valtioneuvostossa on riittävät käännösresurssit.

Etenkin tilanteet, joissa valmistelujaostojen kokoukset pidetään suomeksi, ovat ongelmallisia maakunnan virkamiehille, joiden virkakieli on yksinomaan ruotsi. Oikeusministeriön ohjeiden mukaan valmistelujaoston puheenjohtaja vastaa siitä, että kokousjärjestelyt ovat sellaiset, että ahvenanmaalaiset jäsenet voivat osallistua jaostossa käytäviin keskusteluihin. Tarvittaessa on järjestettävä tulkkausapua. Käytännössä yhteydenpitoa maakunnan hallitukseen maakunnalle tärkeissä EU-asioissa ei hoideta vain valmistelujaoston kokouksissa, vaan myös bilateraalaisesti siten, että ministeriön valmistelija on suoraan yhteydessä kollegaansa maakunnan hallituksessa, tai siten, että ministeriö pyytää maakunnan hallitukselta lausunnon asiasta.

Toinen haaste on sovittaa yhteen valtakunnan ja maakunnan kannat EU-asiassa, jos ne poikkeavat toisistaan. Vastaavan ministeriön on suositeltavaa yrittää selvittää maakunnan kanta jo ennen jaoston käsittelyä, jotta se käy ilmi jo jaoston jäsenille jaettavista kokousasiakirjoista. Toisaalta on toivottavaa, että Ahvenanmaan puolelta otetaan asia esille valmistelun aikaisessa vaiheessa, jos esimerkiksi lakiesitys tai muu valmistelussa oleva EU-asia on ongelmallinen tai jos maakunnan hallitus haluaa erityisesti seurata asiaa. Selvittämällä maakunnan kannan EU-valmistelun aikaisessa vaiheessa ja mahdollisuuksien mukaan ennen kuin asia otetaan käsittelyyn EU:n toimielimissä, saadaan myös tietää, onko asia maakunnan näkökulmasta niin merkittävä, että jo valmistelussa EU:ssa tarvitaan aktiivisempaa ja jatkuvampaa vuoropuhelua vastaavan ministeriön ja maakunnan hallituksen välillä. Ellei asiassa yhteisistä ponnisteluista huolimatta saavuteta yhteistä kantaa, ohjeiden mukaan ennen käsittelyä EU-ministerivaliokunnassa on käytävä keskustelu pääministerin kanssa, jos maakunnan hallitus niin toivoo. Tähän tapaamiseen osallistuu myös Ahvenanmaan asioista vastaava ministeri ja ne ministerit, joille asia kuuluu. Viime kädessä maakunnalle jää mahdollisuudeksi pyytää, että maakunnan kanta ilmoitetaan siinä EU-toimielimessä, joka käsittelee kysymyksen.

EU-säädösten toteutuksen ja täytäntöönpanon yhteydessä valtakunnan ja maakunnan on tehtävä yhteistyötä säädösten tulkinnassa. Valtakunnan ja maakunnan viranomaisten välisistä mahdollisista kielivaikeuksista huolimatta on pyrittävä löytämään sellaiset työmuodot, joilla yhteistyö voidaan taata. Jos valtakunnan ja maakunnan välillä vallitsee erimielisyyksiä siitä, miten 9 a luvun säännöksiä tulee tulkita, voidaan ottaa yhteyttä oikeusministeriöön, jonka vastuulle Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen kuuluu valtioneuvostossa. Tarvittaessa voidaan pyytää lausunto Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Korkein oikeus ratkaisee viime kädessä asiat, jotka liittyvät maakunnan tai valtakunnan viranomaisen toimivaltaan ryhtyä tiettyihin hallinnollisiin toimiin.

1.8.4 Kielisäännökset

Itsehallinnon tarkoitus on ollut ja on edelleen säilyttää Ahvenanmaan väestön ruotsin kieli, kulttuuri ja paikalliset perinteet. Kansainliiton liittoneuvoston päätös Ahvenanmaan kuulumisesta Suomelle liittyi suoraan ruotsin kielen säilyttämiseen. Vuoden 1991 itsehallintolain säännökset kielestä perustuvat aiemmin kuvattuihin kansainvälisiin takuihin.

Kielen suojelu on muotoiltu niin, että maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen. Itsehallintolaki on tässä suhteessa poikkeus perustuslaista, jonka mukaan maan kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Kielilaki (423/2003) ei ole voimassa Ahvenanmaalla.

Itsehallintolaki turvaa myös suomen kielen aseman tuomioistuimissa ja valtion virastoissa Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 37 § sisältää säännöksiä Suomen kansalaisten oikeudesta saada käyttää suomea omassa asiassaan tuomioistuimissa ja muissa valtion virastoissa maakunnassa. Tällä lainkohdalla on merkitystä sekä Ahvenanmaalla asuville suomenkielisille, että maakunnan ulkopuolella asuville suomenkielisille. Säännöstä täydentää itsehallintolain 39 §, jonka mukaan

ahvenanmaalaisten tuomioistuinten ja Ahvenanmaalla toimivien valtion virastojen on jommankumman osapuolen pyynnöstä liitettävä toimituskirjoihinsa käännös suomen kielelle, ja jos tuomioistuimelle tai muulle valtion viranomaiselle Ahvenanmaalla annettu asiakirja on laadittu suomen kielellä, on viranomaisen tarvittaessa huolehdittava asiakirjan kääntämisestä ruotsin kielelle.

Käytännössä itsehallintolain säännösten soveltaminen Ahvenanmaan käräjäoikeudessa ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa on tarkoittanut suvaitsevaista ja myönteistä suhtautumista suomenkielisen osapuolen mahdollisuuksiin käyttää suomea. Vuoden 1991 itsehallintolaissa ei ole nimenomaisia säännöksiä oikeudesta saada muut tuomioistuinten asiakirjat kuin toimituskirjat käännettyinä. Tämän vuoksi Ahvenanmaan käräjäoikeus ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ovat noudattaneet käytännöissään kielilakia.

Yleisesti ottaen tuomioistuimia ja sellaisia valtion viranomaisia, joilla ei ole toimipaikkaa Ahvenanmaalla, koskeva oikeustila Ahvenanmaalla vastaa suuresta määrin kielilain mukaista tilannetta yksikielisesti suomenkielisillä valtion toimialueilla. Näin ollen itsehallintolain 39 §:n 3 momentin mukaan yksityisellä osapuolella on maakunnassa oikeus saada asioissa, jotka käsittelee valtioneuvosto, keskushallinnon viranomaiset sekä sellaiset ylituomioistuimet ja muut valtion viranomaiset, joiden toimialueeseen maakunta tai sen osa kuuluu, liitetyksi toimituskirjaan käännös ruotsin kielelle tapauksissa, joissa toimituskirja yleisen kielilainsäädännön nojalla laaditaan suomeksi.

Käytännössä sellaisia tapauksia, joissa suomenkielinen osapuoli olisi pyytänyt saada käännöksen valtion viraston Ahvenanmaalla julkaisemasta toimituskirjasta, on ollut erittäin vähän. Joissain yksittäisissä tapauksissa muut Ahvenanmaalla toimivat valtion viranomaiset ovat saaneet pyyntöjä toimituskirjojen kääntämisestä suomen kielelle, joihin voimassa olevan itsehallintolain nojalla on vastattu kieltävästi.

Näin ollen maakunnan ja kuntien viranomaisten virkakieli on ruotsi, mutta ruotsi on virkakielenä myös Ahvenanmaalla toimivissa valtion virastoissa. Myös Ahvenanmaan valtuuskunnan virkakieli on ruotsi, ja korkeimman oikeuden on käytettävä ruotsia asioissa, jotka se käsittelee itsehallintolain nojalla. Itsehallintolain 38 § sisältää säännöksiä kirjeenvaihtokielestä maakunnan ja valtion viranomaisten välillä. Säännösten mukaan valtion viranomaisten on käytettävä ruotsia yhteydenpidossa maakuntaan. Laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä maakunnan virkamiesten oikeudesta käyttää ruotsia yhteydenpidossa valtakunnan viranomaisiin, mutta on katsottu olevan itsestään selvää, että myös suullinen viestintä tapahtuu ruotsin kielellä.

Voimassa olevassa itsehallintolaissa ei kuitenkaan ole säännöksiä Euroopan yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 63/1999, muutettu SopS 85—86/1998) mukaisesta Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten ja kunnallisviranomaisten veloitteesta tarjota asianosaiselle mahdollisuus käyttää ymmärtämänsä kieltä asioissa, jotka koskevat pakkotoimenpiteitä ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen puuttumista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 5.2 mukaan jokaiselle vapaudenriiston kohteeksi joutuneelle on viipymättä ilmoitettava hänen ymmärtämällään kielellä vapaudenriiston perusteet ja häneen mahdollisesti kohdistetut syytteet. Sopimuksen artiklassa 6 esitetään vähimmäisvaatimukset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joita ovat muun muassa oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä. Artikla 6 käsittää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan myös muun vapaudenriiston kuin sellaisen, joka tapahtuu rikosoikeudellisin perustein, ts. myös psykiatrisen tahdon vastaisen hoidon ja lap-

sen huostaanoton yhteydessä, jotka tapahtuvat julkisoikeudellisin perustein. Tämä käy ilmi yhtäältä perustuslain 21 §:n ja toisaalta hallintolain (434/2003) esitöistä (HE 309/1993 vp s. 67 ja 1/1998 vp s. 81 sekä HE 72/2002 vp s. 19).

Vuoden 1991 itsehallintolaissa ei myöskään ole säännöksiä valtion omistamien palveluita tarjoavien yritysten, joilla on palvelupiste Ahvenanmaalla, palveluiden tarjoamisesta ruotsiksi hoitaessaan virallisia hallinnollisia tehtäviä ja elinkeinotoiminnassaan Ahvenanmaalla, kuten ei myöskään ruotsin käyttämisestä, kun yksityishenkilöt hoitavat virallisia hallinnollisia tehtäviä valtiolle Ahvenanmaalle. Koska kielilakia ei sovelleta Ahvenanmaalla, viimeksi mainitun suhteen itsehallintolakiin on syytä sisällyttää selventävässä tarkoituksessa säännöksiä, jotka vastaavat pääosin kielilain 24 ja 25 §:n säännöksiä.

Erityinen ongelma nousi esiin Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Tuolloin maakunta sai oikeuden osallistua valtioneuvoston valmisteluun ja päätöksentekoon EU-asioissa. Käytännössä työkieli on lähes aina suomi. Siksi on ollut epäselvää, missä määrin valtion viranomaisilla on velvollisuus tulkata ja kääntää käsiteltävät asiat ruotsiksi. Nämä kysymykset on yritetty ratkaista käytännön järjestelyin ja virkamiehille annetuin ohjein (1.7.4). Käytännössä on kuitenkin usein vaikeaa laatia käännöksiä riittävän laajalti, koska valmisteluprosessit ovat hyvin nopeita ja asiakirjat toimitetaan lyhyellä varoitusaajalla. Käännöskapasiteetti on usein liian niukka, ja vaikka kääntäjiä olisikin riittävästi, aikaa ei usein ole riittävästi.

Itsehallintolain 42 §:n mukaan Ahvenanmaalla valtion palveluksessa olevien kielitaidosta säädetään tarkemmin maakunnan hallituksen suostumuksin valtioneuvoston asetuksella. Tämän pykälän nojalla vuonna 2007 annettiin asetus Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta (1218/2007). Periaatetta ruotsista virkakielenä Ahvenanmaalla tukee myös itsehallintolain 42 §:n 2 momentissa säädetty vaatimus siitä, että valtion on järjestettävä maakunnassa palveluksessaan oleville koulutusta ruotsin kielellä.

Ahvenanmaalle myönnettyihin kansainvälisiin takuisiin sisältyy lauseke siitä, että opetuskieli Ahvenanmaalla on ruotsi. Itsehallintolain 40 §:ssä on vastaava säännös. Opetustoimi kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Näin ollen maakunta päättää opetuksesta muilla kielillä ja muiden kielten kuin ruotsin opetuksesta. Käytännössä maakunnassa tarjotaan suomen kielen opetusta toisena kielenä viidenneltä vuosikurssilta alkaen. Suomen kielen opetusta äidinkielenä ei tarjota eikä sitä ole myöskään pyydetty tarjottavaksi 2000-luvulla.

Voimassa olevan itsehallintolain 7 §:n 2 momentin 3 kohta sisältää vaatimuksen tyydyttävästä ruotsin kielen taidosta ehtona kotiseutuoikeuden saamiselle.

1.8.5 Maakunnan lakien lainsäädäntövalvonta

Itsehallintolain 19 § sisältää säännöksiä maakuntalakien lainsäädäntövalvonnasta. Maakuntapäivien hyväksymät maakuntalait on toimitettava oikeusministeriölle ja Ahvenanmaan valtuuskunnalle. Ahvenanmaan valtuuskunta antaa oikeusministeriölle lausunnon siitä, onko maakuntapäivät pysyneet lainsäädäntövaltansa puitteissa. Tämä menettely koskee sekä uusia maakuntalakeja että muutoslakeja. Lainsäädäntövalvonnan kohteena on yleensä vuosittain 70—100 maakuntalakia, jotka Ahvenanmaan valtuuskunta ja sen jälkeen presidentti oikeusministeriön esittelystä käsittelevät.

Saatuun Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunnon oikeusministeriö harkitsee, pyydetäänkö lausunto myös korkeimmalta oikeudelta. Ministeriö pyytää lausuntoa korkeimmalta oikeudelta keskimäärin alle viisi kertaa vuodessa. Tasavallan presidentti ei voi käyttää veto-oikeuttaan,

mikäli korkein oikeus ei ole antanut lausuntoa. Presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan, jos maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa tai jos maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Veto-oikeus voi koskea koko maakuntalakeja tai vain sen osaa, esimerkiksi yhtä pykälää tai yhtä pykälän momenttia. Päätös veto-oikeuden käyttämisestä on tehtävä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin oikeusministeriölle tiedoksi. Presidentti ei siis vahvista maakuntalakeja, vaan tekee ainoastaan päätöksen veto-oikeuden käyttämisestä tai käyttämättä jättämisestä. Maakuntalaki saa tulla voimaan, mikäli presidentti ei ole tehnyt päätöstä neljän kuukauden kuluessa.

Käytäntönä on, että oikeusministeriö pyytää korkeimmalta oikeudelta lausunnon kaikissa tapauksissa, joissa Ahvenanmaan valtuuskunta tai Ahvenanmaan valtuuskunnan eriävän mielipiteen esittänyt jäsen on katsonut maakuntapäivien ylittäneen toimivaltansa. Lausunto pyydetään yleensä myös silloin, kun kyseessä on uusi oikeudenala tai jokin erityisen tärkeä laki tai asia, jossa toimivaltakysymystä ei Ahvenanmaan valtuuskunnan tai oikeusministeriön oman arvion mukaan ole arvioitu aiemmin.

Presidentti käyttää veto-oikeuttaan hyvin harvoin, mutta kuitenkin keskimäärin muutaman keran vuodessa. Useimmiten kyse on siitä, että maakuntapäivät on vahingossa ylittänyt lainsäädäntövaltansa jossain pykälässä. Joissain tapauksissa maakuntalaki voi kuitenkin koskea sellaista uutta oikeudenalaa, jossa toimivallanjako ei ole itsestään selvä. Sinä aikana, kun vuoden 1991 itsehallintolaki on ollut voimassa, presidentti ei ole käyttänyt veto-oikeuttaan kertaakaan sillä perusteella, että maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Lainsäädäntövalvonta on selvästi juridinen tarkastus, jonka yhteydessä ei saa käyttää poliittista harkintaa. Presidentin oikeuteen käyttää veto-oikeutta sillä perusteella, että maakuntalaki koskee valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, liittyy kuitenkin poliittisia elementtejä. Myös perustuslain perusoikeuksien puitteissa oikeuspoliittisella harkinnalla voi yksittäisissä tapauksissa olla merkitystä presidentin päätökselle.

On harvinaista, että maakuntalaki todetaan olevan EU-oikeuden tai muun kansainvälisen oikeuden vastainen. Suomen Euroopan unioniin liittymisen jälkeen korkein oikeus on ratkaisukäytäntönsä mukaan katsonut maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa, jos maakuntalaki ilmeisesti loukkaa EU:n oikeutta tai muuta kansainvälistä velvoitetta. Korkeimman oikeuden lausuntokäytännössä on tosin viimeisten 20 vuoden aikana vain muutamassa harvassa tapauksessa katsottu olevan tarpeen viitata tähän periaatteeseen. Korkeimman oikeuden 31.3.2017 antaman lausunnon (OH 33/2017) mukaan tässä suhteessa on syntynyt vakiintunut käytäntö. Lähtökohtana on ollut, että sopimusrikkomus on toimenpide Suomen ulkosuhteisiin nähden, jotka itsehallintolain 27 §:n 4 kohdan nojalla ottaen huomioon 9 ja 9 a luku kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntalain säännökset on määrätty presidentin esittelyssä raukeamaan, jos on ollut selvää, että ne johtaisivat ilmeiseen ristiriitaan unionin lainsäädännön ja maakunnan lainsäädännön välillä. Korkeimman oikeuden mukaan on perusteltua määrätä maakuntalaki raukeamaan vain siinä tapauksessa, että ristiriita on ilmeinen, koska Euroopan unionin tuomioistuimien, jäljempänä *EU:n tuomioistuin*, on viime kädessä se taho, joka tulkitsee unionin oikeutta ja sitä, tarkoittaako jonkin jäsenvaltion lainsäädäntötoimi perussopimuksen mukaisten velvoitteiden rikkomista. Unionin oikeudellisesta näkökulmasta lopullinen valtiosopimuksen tulkinta voidaan saada vain EU-tuomioistuimen ratkaisulla. Maakunnan lainsäädäntövallan arviointi on korkeimman oikeuden mukaan kuitenkin tehtävä kansallisella tasolla ja itsehallintolain 19 §:ssä säädettyssä järjestyksessä (ks. korkeimman oikeuden lausunnot oikeusministeriölle: OH 2005/61 päästökauppa, OH 2005/91 syrjintä, OH 2006/118 tupakka, OH 2017/33 hissiturvallisuus ja OH 2018/197 metsästy).

Myös sellaisten toimivallan siirtämistä koskevien säännösten, jotka ovat ristiriidassa itsehallintolain 21 §:n 1 momentin (perustuslain 80 §:n) kanssa, sekä säännökset, jotka ovat ristiriidassa perustuslain 124 §:n hallinnollisten tehtävien muille kuin viranomaisille siirtämistä koskevien periaatteiden tai jonkin perusoikeuden kanssa, on katsottu ylittävän lainsäädäntövallan.

Maakuntalakien EU:n oikeuden ja Ahvenanmaata sitovien kansainvälisten velvoitteiden mukaisuuden valvonta on yleensä ongelmallista. EU-säädösten tapauksessa EU-tuomioistuin ratkaisee viime kädessä, onko maakuntalaki EU:n oikeuden mukainen. Suomi jäsenvaltiona vastaa perussopimusten lojaalisuusperiaatteen nojalla EU:n oikeuden täytäntöönpanosta Suomen osalta. EU-jäsenyys ei kuitenkaan ole valtiosisäisesti muuttanut valtakunnan ja Ahvenanmaan välistä vastuunjakoa. Vastaavasti kuin eduskunta ja valtioneuvosto ovat vastuussa EU-oikeuden täytäntöönpanosta valtakunnassa, ovat maakuntapäivät ja maakunnan hallitus vastuussa EU-oikeuden täytäntöönpanosta maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Sen vuoksi maakunta voi viime kädessä joutua velvolliseksi maksamaan niin sanotut EU-sakot, jotka Suomi on tuomittu maksamaan.

Niin Ahvenanmaan valtuuskunta kuin oikeusministeriökään ei ole nykytilanteessa katsonut henkilöstöressurssiensa olevan riittävät, jotta jokaisen sellaisen maakuntalain tapauksessa, jolla on jokin yhteys Euroopan unioniin, maakuntalain EU:n oikeuden mukaisuus voitaisiin analysoida.

Tällainen analyysi voi olla ongelmallinen myös korkeimmalle oikeudelle, eikä vähiten siksi, ettei lainsäädäntövalvonnan yhteydessä ole toimivaltaa vahvistaa EU-oikeudellisten säädösten tulkintaa, mutta osittain myös siksi, että sisältökysymys — eikä vain EU-kysymyksissä — voi olla vieras, ja osittain siksi että lainsäädäntövalvonnan puitteissa maakuntalaista oikeusministeriölle annettavan lausunnon antamiseen on useimmiten käytettävissä niukalti aikaa. EU-tuomioistuimelta ei voi pyytää ennakkoratkaisua maakuntalaista, koska tuomioistuimelta voi pyytää sellaisen vain vireillä olevien asioiden ratkaisua koskien. Nykyinen maakuntalakien lainsäädäntövalvontaa koskeva järjestelmä on toiminut yleisesti hyvin. Maakuntalainsäädännön laatua voitaisiin parantaa ja maakuntalakien yksityiskohtaisen jälkitarkastuksen tarvetta voitaisiin vähentää käyttämällä enemmän asiantuntija-apua aikaisemmassa vaiheessa lainsäädäntöprosessia eli ennen kuin maakuntapäivät hyväksyy lain. Etenkin voimassa olevan EU-sääntelyn johdosta tehtävän maakuntalainsäädännön tapauksessa Ahvenanmaan viranomaisilla on tarvetta asiantuntija-avun saamiselle lainsäädäntöprosessin aikaisemmassa vaiheessa. Tämä ei välttämättä edellyttäisi muutoksia nykyiseen lainsäädäntövalvontaan.

Lisäksi tiukan valvontakoneiston ylläpitämistä ei valtion puolelta ole katsottava tarkoituksenmukaiseksi. Nykytilanteessa useimmat maakuntalait läpikäyvät suhteellisen rutiininomaisen valvonnan, jossa ei ole tullut ilmi ongelmia suhteessa perustuslain tai itsehallintolain vaatimuksiin. Tällaisissa tapauksissa lainsäädäntövalvonta toteutetaan keskimäärin kahden kuukauden kuluessa maakuntapäivien päätöksen saapumisesta oikeusministeriöön. Tästä syystä voisi olla suotavaa yksinkertaistaa lainsäädäntötarkastusta käytännössä rutiininomaisten maakuntalakien tapauksessa laajentamalla Ahvenanmaan valtuuskunnan toimivaltaa suhteessa maakuntalakien voimaantumiseen. Tämä kehitys voisi tapahtua ilman, että nykyistä neljän kuukauden lainsäädäntövalvontaan varattua aikaa supistettaisiin tai että presidentin toimivaltaa muutettaisiin tapauksissa, joissa veto-oikeuden käyttömahdollisuutta jatkossa tarvitaan.

Yleisen yhteiskunnallisen kehityksen valossa maakuntalakien lainsäädäntövalvonta on ajan mittaan muuttunut resursseja vaativammaksi sekä oikeusministeriössä että asianomaisissa lausuntoviranomaisissa. Se edellyttää korkeatasoista ja horisontaalista oikeudellista osaamista, joka on varmistettava myös tulevaisuudessa.

Voisi olla myös tarpeen vahvistaa korkeimman oikeuden kokoonpanoa Ahvenanmaa-kysymyksissä yhdellä tai usealla korkeimman hallinto-oikeuden jäsenellä, sillä monet niistä oikeuskysymyksistä, joista pyydetään korkeimman oikeuden lausuntoa, liittyvät korkeimman hallinto-oikeuden toimivaltaan kuuluviin oikeudenaloihin.

1.8.6 Tuomiovalta

Voimassa olevan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta, kun kyse on lainkäytöstä ottaen huomioon, mitä 25 ja 26 §:ssä säädetään. Voimassa olevan itsehallintolain 26 §:n mukaan valtakunnan lailla maakuntaan voidaan perustaa tuomioistuin hallintolainkäyttöä varten. Tälle tuomioistuimelle voidaan antaa maakuntalalla lainkäyttötehtäviä maakunnan toimivallan piiriin kuuluvissa hallintoasioissa. Myöhemmällä lainmuutoksella (68/2004) itsehallintolakiin liitettiin nimitys ”Ahvenanmaan hallintotuomioistuin” lisäämättä kuitenkaan nimenomaista säännöstä siitä, että Ahvenanmaalla on oltava toiminnassa tällainen tuomioistuin.

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin on nykyisin, sellaisia päätöksiä lukuun ottamatta, joista valtakunnan lain mukaan on valitettava jollekin muulle viranomaiselle, oikeusaste, johon valitetaan maakunnan hallituksen alaisuudessa olevien viranomaisten tai kuntien viranomaisten tekemistä päätöksistä. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen aseman vahvistamista oikeusasteena, johon valitetaan maakunnan hallituksen alaisten viranomaisten tai kunnallisten viranomaisten tekemistä päätöksistä, perusteltiin sillä, että valtioneuvoston alaisuudessa toimivan viranomaisen päätöksestä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen. Tämän katsottiin olevan tarkoituksenmukaista myös perustuslain 21 §:n 1 momentin ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 6.1 nojalla. Lisäksi viitattiin siihen, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuin ilmoitetaan itsehallintolain 26 §:n nojalla yleensä valitusinstanssiksi, kun kyse on maakunnan hallituksen alaisen viranomaisen tekemistä päätöksistä (PeVM 7/2002 vp—HE 18/2002 vp).

Maakuntalaissa voidaan kuitenkin säätää, että maakunnan hallituksen alaisten viranomaisten hallinnollisista asioista antamista päätöksistä, jotka eivät koske veroja eivätkä maksuja, sekä kunnallisen viranomaisen maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa antamista päätöksistä valitetaan maakunnan hallitukselle Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen sijasta. Maakunnan hallituksen päätösten laillisuudesta saa valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Poikkeuksia ovat maakunnan hallituksen tekemät päätökset eläkeasioissa, joista valitetaan vakuutusoikeuteen, ja maakunnan viranomaisten sopimusasetuksen nojalla tekemät päätökset, joista valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Maakunnan hallituksen päätökseen nimitysasiassa ei saa hakea muutosta valittamalla.

Vuoden 1991 itsehallintolain 25 §:n mukaan korkein hallinto-oikeus on ensisijainen ja ainoa oikeusaste, joka käsittelee maakunnan hallituksen kaikista asioista antamista päätöksistä tehdyt valitukset. Korkein hallinto-oikeus on valitusinstanssi siihen katsomatta, onko päätös maakunnan hallituksen jäsenten istunnossa tekemä päätös tai maakunnan hallituksen yksittäisen edustajan tai yksittäisen virkamiehen tekemä päätös. Ei kuitenkaan ole mitään syytä sille, että Ahvenanmaalla poikettaisiin siitä pääsäännöstä, että hallintolainkäytön hoitavat ensisijaisesti alueelliset hallinto-oikeudet ja toissijaisesti korkein hallinto-oikeus. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n mukaan ministeriöiden päätöksistä valitetaan hallinto-oikeuteen ja valtioneuvoston päätöksistä korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Säännöksiä muutoksenhausta tietyissä hallinnollisissa asioissa on tarkistettu uudistuksella, joka tuli voimaan 1.1.2016 (lait 891—1068/2015). Lainsäädäntö tarkoittaa, että oikaisuvaatimusme-

nettelyä käytetään nykyisin entistä laajemmin ensimmäisessä vaiheessa ennen varsinaisen muutoksenhaun alkamista. Samalla valituslupajärjestelmän soveltamisalaa laajennettiin uusiin asiarhyhmiin, kun hallinto-oikeuksien päätöksistä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Tämän vuoksi itsehallintolain säännöksiä muutoksenhausta täytyy muuttaa niin, että maakunnan hallituksen päätöksistä valitetaan tavallisesti ensisijaisesti Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Vain maakunnan hallituksen edustajien istunnossa tekemistä päätöksistä tulee jatkossa voida valittaa suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Maakuntapäivien alaisten viranomaisien tekemistä hallinnollisista päätöksistä tulee voida valittaa Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen. Muutoksenhakujärjestys voisi olla Ahvenanmaalla pääsääntöisesti sama kuin valtakunnassa asioissa, joissa päätöksestä valitetaan jollekin muulle muutoksenhakuviranomaiselle kuin hallinto-oikeuteen. Säännöksiä on myös täydennettävä niin, että niistä käy ilmi, mikä taho on toimivaltainen käsittelemään valitukset päätöksistä, joita valtion viranomaiset tekevät sopimusasetuksen nojalla.

1.8.7 Toimijat itsehallintojärjestelmässä

Ahvenanmaan maakuntapäivät ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus

Yleiset säännökset maakunnan toimielimistä ovat vuoden 1991 itsehallintolain 3 §:ssä. Ahvenanmaan maakuntapäivät edustaa Ahvenanmaan maakunnan väestöä itsehallintoa koskevissa asioissa. Maakunnan yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille.

Voimassa olevan itsehallintolain 13—16 §:ssä on säännöksiä maakuntapäivien jäsenten valinnasta, maakuntapäivien avaamisesta ja päättämisestä sekä maakuntapäivien hajottamisesta. Säännöksiä maakuntapäivien jäsenten asemasta on tarpeen täydentää.

Nykyisen itsehallintolain 60 b §:n mukaan maaneuvosta ja maakunnan hallituksen jäsentä syytetään virkarikoksesta Turun hovioikeudessa. Pykälässä ei ole vastaava syytekynnystä kuin mitä perustuslain 116 §:ssä säädetään valtioneuvoston jäsenille. Nykytilanteessa maakuntapäivät ei tee päätöstä syytteen nostamisesta, kun taas perustuslain 114 §:n 2 momentin mukaan eduskunta tekee sen ministerin toiminnasta.

Tasavallan presidentin asema

Tasavallan presidentillä on itsehallintojärjestelmässä tärkeä asema, johon ei tässä suhteessa ole tehty mitään suurempia muutoksia aiempien itsehallintolain uudistusten yhteydessä. Ahvenanmaalla presidentin virkaa pidetään itsehallinnon takaajana. Säännökset presidentin tehtävistä itsehallintojärjestelmässä ovat vuoden 1991 itsehallintolain 14, 15, 19, 22, 32, 52, 55, 56 ja 59 §:ssä.

Nykyisen itsehallintolain 14 §:n mukaan maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai maaherra presidentin puolesta. Presidentti on yleensä paikalla maakuntapäivävaalien jälkeen tai muusta erityisestä syystä.

Nykyisen itsehallintolain 15 §:n mukaan tasavallan presidentti voi maakuntapäivien puhemiehen kanssa neuvoteltuaan hajottaa maakuntapäivät ja määrätä toimitettaviksi uudet vaalit. Maakuntapäivien oikeudesta päättää hajottamisesta ja määrätä toimitettaviksi uudet vaalit säädetään maakuntalailla. Viimeksi mainittu säännös sisällytettiin ensimmäisen kerran vuoden 1991 itsehallintolakiin. Voimassa olevan pykälän mukaan presidentillä on näin ollen oikeus hajottaa

maakuntapäivät ilman ahvenanmaalaisten viranomaisten tekemää aloitetta hajottamisesta. Maakuntapäiväjärjestykseen on sisällytetty tarkempia säännöksiä maakuntapäivien hajottamisesta ja ennen aikaisten vaalien järjestämisestä. Maakuntapäivien hajottamisen katsotaan pääsääntöisesti olevan sisäinen poliittinen asia.

Presidentille kuuluu maakuntalakien lainsäädäntövalvontaan liittyviä tehtäviä. Vuoden 1991 itsehallintolain 19 §:n mukaan tasavallan presidentti voi määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain, kun korkeimman oikeuden lausunto on hankittu, jos hän katsoo maakuntapäivien 1) ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai 2) maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Kyse ei ole varsinaisesta maakuntalakien hyväksymisestä. Presidentin on käytettävä veto-oikeuttaan neljän kuukauden kuluessa siitä, kun maakuntapäivien päätös annettiin oikeusministeriölle tiedoksi. Muussa tapauksessa maakuntalaki saa tulla voimaan.

Itsehallintolain 22 §:n 1 momentin mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteen valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvissa asioissa ja hallitus antaa aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi. Myös maakuntapäivien aloite kuuluu asiaryhmään ”Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat asiat”, jotka oikeusministeriö esittelee itsehallintolain 34 §:n nojalla joko tasavallan presidentille tai valtioneuvostolle. Ministeriöllä ei ole toimivaltaa tehdä muutoksia maakuntapäivien aloitteeseen. Perustuslain voimassaoloaikana on vakiintunut käytäntö, että hallituksen kirjelmän tällaisesta lainsäädäntöaloitteesta antaa eduskunnalle perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan Tasavallan presidentti ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Itsehallintolain 32 §:n mukaan maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä asetuksella (sopimusasetus) siirtää määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti voidaan maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle. Tasavallan presidentti antaa sopimusasetukset sen jälkeen, kun Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja ne valtion viranomaiset, joiden toimintaan asetus liittyy, ovat saavuttaneet asiassa sopimuksen. Asetusluonnos valmistellaan yhteistyössä oikeusministeriön, asianosaisen ministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kesken. Asetusehdotus esitellään aina oikeusministeriöstä.

Presidentille kuuluu itsehallintojärjestelmässä myös nimitystehtäviä. Nykyisen itsehallintolain 52 §:n mukaan tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä. Lain 55 §:n mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtajana toimii maaherra tai muu henkilö, jonka tasavallan presidentti määrää tehtävään sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Puheenjohtajan ollessa estynyt johtaa puhetta maaherran sijainen, jonka presidentti niin ikään määrää sovittuaan asiasta puhemiehen kanssa. Käytännössä puheenjohtajana on toiminut maaherra.

Itsehallintolain 56 §:n 5 momentin mukaan presidentille kuuluu itsehallinnon menojen rahoittamiseen eli tasoitusjärjestelmään liittyviä tehtäviä. Maakunnalle siirretään vuosittain valtion budjetista tasoitusmäärä, joka vahvistetaan erityisen tasoituksen kautta. Tasoituksesta päättää Ahvenanmaan valtuuskunta. Valtiovarainministeriö esittelee Ahvenanmaan valtuuskunnan päätöksen presidentin vahvistusta varten. Päätös on vahvistettava ilman muutoksia tai jätettävä vahvistamatta. Jos päätöstä ei vahvisteta, asia on palautettava Ahvenanmaan valtuuskunnalle uutta käsittelyä varten. Vastaavasti presidentti vahvistaa Ahvenanmaan valtuuskunnan päätökset verohyvityksestä sekä ylimääräisen määrärahan ja erityisen avustuksen myöntämisestä.

Itsehallintolain 59 §:stä seuraa, että jos valtiosopimus tai muu kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa, maakuntapäivien on, jotta määräys tulisi voimaan myös Ahvenanmaalla, hyväksyttävä säädös, jolla määräys

saatetaan voimaan. Presidentti pyytää maakuntapäivien hyväksyntää lähettämällä maakuntapäiville oikeusministeriön toimesta kirjelmän sekä sopimuksen voimaantulosäädöksen. Lain 14 §:n mukaan maaherra antaa presidentin esityksen voimaantulosäädöksen hyväksymisestä maakuntapäiville.

Säännökset presidentin valtuuksista itsehallintojärjestelmässä ovat toimineet hyvin. Vain säännöstä maakuntapäivien hajottamisesta katsotaan olevan tarpeen tarkistaa.

Korkein oikeus

Nykyisen itsehallintolain 19 §:n mukaan presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan suhteessa maakuntalakiin tai sen osaan vain sillä edellytyksellä, että lakia koskeva lausunto on ensin hankittu korkeimmalta oikeudelta. Lausunto hankitaan keskimäärin muutaman kerran kalenterivuoden aikana.

Lisäksi korkeimman oikeuden tehtäviin kuuluu nykyisen itsehallintolain 60 §:n 2 momentin mukaan ratkaista maakunnan tai valtakunnan viranomaisen esityksestä maakunnan viranomaisen ja valtion viranomaisen väliset erimielisyydet näiden toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen. Vuoden 1991 itsehallintolain voimassaoloaikana korkeimman oikeuden käsiteltäväksi on annettu yhteensä kolme tällaista kiistaa.

Korkein oikeus on yhden kerran 2000-luvun alussa tasavallan presidentin pyynnöstä antanut perustuslain 77 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen lausunnon arpajaislain (1047/2001) vahvistamiseen liittyen. Lausunnon aihe oli eduskunnan hyväksymän arpajaislain suhde nykyisen itsehallintolain säännöksiin lainsäädäntövallan jaosta maakunnan ja valtakunnan kesken arpajais-ten ja rahapelien alueella.

Ahvenanmaan valtuuskunnan asema

Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävistä säädetään nykyisen itsehallintolain 5, 19, 32 ja 56 §:n, 60 §:n sekä 62 §:n säännöksissä.

Ahvenanmaan valtuuskunta on maakunnan ja valtakunnan yhteinen toimielin. Ahvenanmaan valtuuskunnan päätehtävä on antaa oikeusministeriölle lausuntoja maakuntapäivien päätöksistä hyväksytyihin maakuntalakeihin liittyen. Lausunnot ovat tärkeä osa maakuntalakien lainsäädäntövalvontaa, jota hoitaa tasavallan presidentti.

Itsehallintolain 32 §:n mukaan ehdotuksesta sopimusasetukseksi on aina pyydettävä valtuuskunnan lausunto.

Itsehallintolain 56 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä maakunnan hallitukselle ja tuomioistuimille itsehallintolain tulkinnasta. Vakiintuneen käytännön mukaan lausuntopyyntö tehdään esimerkiksi valtioneuvoston lainvalmistelun yhteydessä, jos selvityksen jälkeen on yhä epäselvyyttä siitä, onko lakiehdotus tarkoitettu tulevaisuuteen voimaan myös Ahvenanmaalla, ja jos maakunnan hallitus ja valtioneuvosto eivät ole yhtä mieltä itsehallintolain lainsäädäntövallan jakoa maakunnan ja valtakunnan välillä koskevien säännösten tulkinnasta. Lausuntopyyntöjä tehdään keskimäärin vähemmän kuin yksi kalenterivuotta kohti.

Maakunnan rahoitusjärjestelmään liittyen Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävänä on itsehallintolain 56 §:n 3 momentin mukaan toimittaa vuosittain jälkikäteen 46 ja 49 §:ssä tarkoitettu

tasoitus ja verotasoitus, antaa 48 §:n 3 momentissa tarkoitettu ehdotus valtioneuvostolle tasoituserusteen muuttamisesta sekä myöntää 50 §:ssä tarkoitettu ylimääräinen määräraha ja 51 §:ssä tarkoitettu lisävastus poikkeuksellisissa olosuhteissa sekä päättää näihin mahdollisesti liittyvistä ehdoista. Valtiovarainministeriö esittelee valtuuskunnan viimeksi mainituissa asioissa tekemät päätökset tasavallan presidentille tämän hyväksyttäväksi. Päätös on vahvistettava kolmen kuukauden kuluessa ilman muutoksia tai jätettävä vahvistamatta. Jos päätöstä ei vahvisteta, asia on palautettava valtuuskunnalle uutta käsittelyä varten. Lisäksi itsehallintolain 56 §:n 4 momentin mukaan valtuuskunta päättää 46 §:n 3 momentissa tarkoitettujen tasoitusmäärän ja 49 §:n 1 momentissa tarkoitettujen verotasoituksen ennakkojen suuruudesta.

Nykyisen itsehallintolain 60 §:n 2 momentista seuraa, että Ahvenanmaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja korkeimmalle oikeudelle, jos sen on maakunnan hallituksen tai valtion viranomaisen esityksestä ratkaistava maakunnan viranomaisen ja valtion viranomaisen välinen erimielisyys näiden toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen.

Ahvenanmaan valtuuskunta ratkaisee itsehallintolain 62 §:ssä tarkoitettut asiat, jotka koskevat maakunnan ja valtion viranomaisten erimielisyyksiä uusista kauppamerenkulun väylistä Ahvenanmaan vesillä ja valtion maista ja rakennuksista Ahvenanmaalla. Nykyisen itsehallintolain voimassaoloaikana Ahvenanmaan valtuuskunta on antanut lausunnon kerran kummastakin aiheesta.

Nykyiset säännökset ovat toimineet hyvin, mutta niitä on tarpeen tarkentaa siltä osin kuin ne koskevat Ahvenanmaan valtuuskunnalta puolueettomana asiantuntijatahona mahdollisesti edellytettävää toimivaltaa ja valtuuskunnan tehtäviä.

Valtioneuvoston yleisistunto ja maakuntapäivät valitsevat Ahvenanmaan valtuuskunnan jäsenet. Puheenjohtajana toimii maaherra tai muu tasavallan presidentin nimittämä henkilö. Presidentti nimittää myös puheenjohtajan sijaisen. Ahvenanmaan valtuuskunnan nimen koetaan kuitenkin osoittavan, että kyseessä on vain itsehallintoon liittyvä viranomaistaho.

Ahvenanmaan maaherra

Kansainliiton liittoneuvoston kesäkuussa 1921 tekemässä päätöksessä määrätään, että itsehallintolakiin on sisällytettävä takuita, jotka takaavat sen, että ”maaherraksi nimitetään henkilö, joka nauttii kansan luottamusta”. Kansainliiton kesäkuussa 1921 laatiman päätöksen oheen liitetyn ns. Ahvenanmaan sopimuksen mukaan ”Ahvenanmaan saarten maaherran [...] nimittää Suomen tasavallan presidentti sovittuaan asiasta Ahvenanmaan saarten maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Mikäli he eivät pääse yhteisymmärrykseen, on tasavallan presidentin nimitettävä maaherraksi maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä, jotka täyttävät saarten hyvän hallinnon ja valtion turvallisuuden vaatimat edellytykset.” Edellä mainitut velvoitteet on sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön ja itsehallintolain 8 lukuun.

Ahvenanmaan itsehallintolain 4 §:n mukaan valtakunnan hallitusta maakunnassa edustaa maaherra. Itsehallintolain 14 §:n mukaan tasavallan presidentti tai maaherra hänen puolestaan avaa ja päättää maakuntapäivät. Maaherra antaa maakuntapäiville presidentin esitykset ja tiedonannot. Ne ovat pääasiassa esityksiä maakuntapäivien suostumuksen hankkimisesta itsehallintolain muutoksille ja sellaisten kansainvälisten sopimusten voimaantulolaeille, jotka sisältävät maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä. Itsehallintolain 55 §:n nojalla Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtajana toimii maaherra tai muu henkilö, jonka tasavallan presidentti määrää tehtävään sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Maaherra toimii myös valtion Ahvenanmaan aluehallinnon eli Ahvenanmaan valtionviraston johtajana.

Itsehallintolain 52 §:ssä on tiettyjä säännöksiä maaherran nimittämisestä. Maaherraksi nimitetään henkilö, jolla on tarpeelliset edellytykset hoitaa hyvin maakunnan hallintoa sekä valvoa valtion turvallisuutta. Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä. Itsehallintolain 30 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan täytettäessä valtion virkaa maakunnassa on annettava erityistä merkitystä maakunnan olojen tuntemukselle tai sille, että asianomainen asuu maakunnassa.

Itsehallintolaki ei sisällä erityissäännöksiä maaherran viran julistamisesta haettavaksi tai kyseisen viran täyttämisestä haettavaksi julistamatta eikä maaherran erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Tämän vuoksi maaherraan liittyvissä asioissa sovelletaan valtion virkamieslainsäädäntöä, ellei muuta säädetä. Virkamieslainsäädännön yleisten ja yhteisten säännösten lisäksi maaherran nimittämiseen ja maaherran viran kelpoisuusehtoihin liittyen sovelletaan edelleen Ahvenanmaan itsehallintolakia ja sen nojalla laadittuja erityisiä säännöksiä. Kun valtion virkamieslakia (750/1994) muutettiin vuonna 2015, eduskunnan hallintovaliokunta totesi (HaVM 50/2015 vp), ”että Ahvenanmaan komitean mukaan sen on työssään mahdollista arvioida tarve ja mahdollisuudet säätää maaherran asemasta itsehallintolaissa”.

Ahvenanmaata koskevien asioiden valmistelu ja yhteensovittaminen valtioneuvostossa

Säännöksiä asioiden valmistelusta valtioneuvostossa on perustuslain 65—68 §:ssä sekä valtioneuvostosta annetussa laissa (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännössä (262/2003). Säännökset koskevat myös Ahvenanmaahan liittyvien asioiden valmistelua ja päätöksentekojärjestystä valtioneuvostossa. Ministeriöissä käsiteltävät Ahvenanmaahan liittyvät asiat ovat pääasiassa lainsäädäntöasioita tilanteissa, joissa ehdotettu lainsäädäntö on sovellettavissa myös Ahvenanmaalla. Kyse voi olla myös sellaisten EU-asioiden valmistelusta, jotka kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan tai jotka muutoin ovat erityisen tärkeitä maakunnalle, ja joissain tapauksissa EU-säädösten täytäntöönpanosta myös Ahvenanmaalla.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Perustuslain 67 §:n 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan valtioneuvostossa käsiteltävät asiat on valmisteltava asianomaisessa ministeriössä. Momentin toisen virkkeen mukaan valtioneuvostossa voi olla ministerivaliokuntia asioiden valmistelua varten. Ministerivaliokunnat ovat valtioneuvoston sisäisiä valmisteluelimiä, joista säädetään tarkemmin valtioneuvostosta annetussa laissa ja valtioneuvoston ohjesäännössä.

Valtioneuvostosta annetun lain 2 §:n 2 momentissa mainitaan, että ministeriöiden on tarpeen mukaan toimittava yhteistyössä asioiden valmistelussa ja että yhteistyön järjestämisestä vastaa se ministeriö, jonka toimialaan asia pääosaltaan kuuluu. Saman lain 12 §:n 2 momentin mukaan yleisistunnossa ratkaistaan tasavallan presidentille tehtävät ratkaisuehdotukset, eduskunnalle annettavat hallituksen esitykset, kertomukset ja kirjelmät sekä valtioneuvoston tiedonannot, selonteot ja kirjelmät, valtioneuvoston asetukset samoin kuin sellaiset Euroopan unionissa käsiteltävät asiat ja muut asiat, joiden yhteiskuntapoliittinen tai taloudellinen merkitys sitä edellyttää. Yleisistunnossa ratkaistavista asioista säädetään lisäksi perustuslaissa, muussa laissa ja valtioneuvoston asetuksella.

Valtioneuvostosta annetun lain 23 §:n mukaan valtioneuvostossa on ministerivaliokunnat ulko- ja turvallisuuspolitiikan, Euroopan unionia koskevien asioiden, raha-asiain sekä talouspolitiikan valmistelua varten. Valiokuntien tehtävistä ja kokoonpanosta säädetään tarkemmin valtioneuvoston ohjesäännön 25—28 §:ssä. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvostossa on

ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, EU-ministerivaliokunta, raha-asiainvaliokunta ja talouspoliittinen ministerivaliokunta. Valioneuvoston ohjesäännön 26 §:n 3 momentin mukaan ”Ahvenanmaan maakuntahallituksen puheenjohtajalla” eli Ahvenanmaan maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa silloin, kun asia kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan tai se on muutoin maakunnalle erityisen tärkeä.

Perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksen Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta asiasta. Nykyisen itsehallintolain 34 §:n 2 ja 3 momenttien mukaan itsehallintoa koskevat asiat esitellään valtioneuvostolle oikeusministeriöstä. Maakunnan taloutta koskevat asiat esitellään kuitenkin valtiovarainministeriöstä. Valtioneuvosto määrää näiden asioiden esittelijöiksi maakunnan itsehallintoon perehtyneitä henkilöitä.

Valtioneuvoston työnjaosta seuraa, että se ministeriö, jonka hallinnonalaan esimerkiksi lainsäädäntöasian valmistelu pääasiassa kuuluu, vastaa myös siitä, että asiaan liittyvät Ahvenanmaata koskevat näkökannat otetaan huomioon lain valmistelussa ja että ahvenanmaalaiset viranomaiset otetaan tarvittaessa mukaan valmisteluun. Aktiivinen vuorovaikutus toimivaltaisen ministeriön ja ahvenanmaalaisien viranomaisten välillä on tarpeen valmistelun aikaisessa vaiheessa erityisesti sellaisissa asioissa, joissa maakuntapäivien odotetaan antavan suostumuksensa ehdotetun toimenpiteen lainvoimaisuudelle myös Ahvenanmaalla. Näin on toimittava muutettaessa itsehallintolakia, pantaessa täytäntöön kansainvälisiä velvoitteita, jotka koskevat myös maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa, ja muutettaessa tasoitusperustetta, jonka mukaan vuosittainen tasoitus Ahvenanmaalle lasketaan.

Ahvenanmaalle erityisen tärkeissä asioissa tai vain Ahvenanmaata koskevissa asioissa valtion viranomaisten on nykyisen itsehallintolain 28 §:n 2 momentin ja 33 §:n mukaan kuultava Ahvenanmaan maakunnan hallitusta lain valmistelun aikana. Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisukäytännössään katsonut, että maakunnan hallituksen kuuleminen on järjestettävä yhdenvertaisesti suhteessa muihin kuultaviin tahoihin sekä ajankäytön puolesta niin, että maakunta voi tarvittaessa tuoda esiin näkökohtia, jotka voivat vielä vaikuttaa myös Ahvenanmaalla voimaan tulevan valtakunnan lainsäädännön sisältöön.

Oikeusministeriön asema

Valtioneuvoston ohjesäännön 14 §:n 6 kohdan ja oikeusministeriön työjärjestyksen (833/2016) 19 §:n 7 kohdan mukaan Ahvenanmaan itsehallinto kuuluu oikeusministeriön tehtäviin. Sen tehtäviin kuuluvat sellaiset Ahvenanmaahan liittyvät asiat, jotka perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan ratkaisee tasavallan presidentti ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Se tarkoittaa, että asiat esitellään oikeusministeriöstä suoraan presidentille ilman että ministerit ovat kollegiomuodossa käsitelleet asiaa. Nämä Ahvenanmaa-asiat koskevat nykyisen itsehallintolain 19 §:n mukaista maakuntalakien lainsäädäntövalvontaa, Ahvenanmaan maakuntapäiviltä 59 §:n mukaan pyydettyä hyväksyntää kansainväliselle velvoitteelle, joka sisältää maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säädöksiä, sekä 32 §:n mukaisesti annettavia sopimusasetuksia. Oikeusministeriön tehtäviin kuuluvat myös Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan lainsäädännön valmistelu ja Ahvenanmaata koskevien asioiden yhteensovittaminen valtioneuvostossa. Itsehallintolakia koskevat muutosesitykset oikeusministeriö esittelee valtioneuvostolle.

Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittamisesta tuli pääministeri Vanhasen toisen hallituksen hallitusohjelman kautta vuonna 2007 pysyvä osa Ahvenanmaahan liittyvää työtä oikeusministeriössä, kun pienehkö määräraha oli siirretty tarkoitusta varten valtioneuvoston kansliasta oikeusministeriöön. Tätä ennen Lipposen hallituksen ja Vanhasen ensimmäisen hallituksen aikana valtioneuvoston kanslialle oli myönnetty vastaavat resurssit. Vanhasen toiseen hallitukseen kuului

ensimmäistä kertaa ministeri, jonka vastuulle kuuluivat kaikki oikeusministeriön Ahvenanmaa-asiat. Aiemmin Ahvenanmaa-asiat olivat aina sisällyneet oikeusministerin salkkuun.

Oikeusministeriön tehtäviin sovittaa yhteen Ahvenanmaa-asioita valtioneuvostossa kuuluvat pääasiassa lausuntojen ja neuvojen antaminen ministeriöille Ahvenanmaata koskevissa lainsäädäntö- ja EU-asioissa sekä koulutuksen järjestäminen ministeriöiden näitä asioita käsitteleville valmistelijoille. Yhteensovittamista varten ministeriöt osallistuvat oikeusministeriön johtamaan Ahvenanmaa-asioista vastaavien yhteyshenkilöiden verkostoon. Asianomainen ministeriö vastaa maakunnan hallituksen kuulemisesta asioissa, joiden luonne edellyttää maakunnan kuulemista. Toimivaltaisen ministeriön tehtäviin kuuluu myös valtioneuvostossa vakiintuneen käytännön mukaan lausunnon hankkiminen Ahvenanmaan valtuuskunnalta, jos itsehallintolain tulkinta yksittäistapauksessa on epäselvä. Useimmissa tapauksissa yhteistyö toimii hyvin ja johtaa hyvään tulokseen.

Niin tavanomainen lainsäädäntöasioiden valmistelu, kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattaminen kuin sopimusasetusten valmistelukin valtioneuvostossa edellyttää asian valmistelua toimivaltaisessa ministeriössä. Maakunnan toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten velvoitteiden tapauksessa maakuntapäiviltä pyydetään suostumus presidentin päätöksen mukaisesti oikeusministeriön esityksestä. Presidentti antaa myös sopimusasetuksia oikeusministeriön esityksestä.

Ahvenanmaa-asioiden esittelijältä pyydetään yleensä neuvoa valmistelussa huomioon otettavista seikoista siltä osin kuin asia koskee Ahvenanmaata ennen kuin asianosainen ministeriö toimittaa pyyntönsä muodollisista toimista edellä mainituissa asioissa oikeusministeriölle. Ennen kuin asia on valmis oikeusministeriön esiteltäväksi, tehdään etenkin kansainvälisiä velvoitteita ja sopimusasetuksia koskevien asioiden osalta oikeusministeriön ja asianosaisen ministeriön sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välillä epämuodollista yhteistyötä. Ahvenanmaan maakunnan hallitus on yleensä se osapuoli, joka valtion viranomaisten kanssa tehdyn yhteisen valmistelun jälkeen tekee muodollisen aloitteen sopimusasetuksen antamiseksi. Sellaisen kansainvälisten velvoitteiden tapauksessa, jotka kuuluvat maakunnan lainsäädäntövallan piiriin, toimivaltaisen ministeriön on jo aiemmin täytynyt tiedottaa maakunnan hallitusta neuvotteluista ja kuulla tätä velvoitteen allekirjoituksen yhteydessä.

Sovittaessaan yhteen toisen ministeriön hallinnonalaan kuuluvia Ahvenanmaa-asioita oikeusministeriön on saatava hyvissä ajoin tietoja Ahvenanmaan aseman johdosta asianomaisen ministeriön lainvalmistelussa esiin nousevista kysymyksistä. Järjestelystä seuraa, että ministeriöiden virkamiesten on tehtävä yhteistyötä oikeusministeriön esittelijän kanssa ja käytännössä virkamiehillä on myös epävirallisia yhteistyömuotoja. Toimiva ja ennakoiva tiedonvaihto toimivaltaisen ministeriön ja oikeusministeriön sekä muiden asiaan liittyvien ministeriöiden ja Ahvenanmaan maakunnan viranomaisten välillä edistää yksittäisissä tapauksissa mahdollisuuksia noudattaa hyvää hallintotapaa suhteessa Ahvenanmaahan, havaita mahdolliset ongelmat ja saavuttaa yhteinen näkemys ratkaisusta riittävän aikaisessa vaiheessa asian valmistelua valtioneuvostossa.

Etenkin laajakantoisten ja periaatteellisten Ahvenanmaa-asioiden tapauksessa on syytä varmistaa, että mahdolliset väärinkäsitykset itsehallintolain tulkinnassa vältetään tai että sellaiset kysymyksenasettelut, joista maakunnalla ja valtakunnalla on eriäviä käsityksiä, tulevat selvitettyiksi ennen kuin toimivaltainen ministerivaliokunta käsittelee asian tai valtioneuvoston yleisistunto tekee asiassa päätöksen.

Vaikeasti ratkaistavissa ja laajoissa Ahvenanmaa-asioissa hallituksessa niiden yhteensovittamisesta vastaava oikeusministeriön ministeri saa toisinaan eräänlaisen välittäjän aseman. Tähän

asti Ahvenanmaa-asioissa on tehty poikkihallinnollista yhteistyötä hallituksen iltakoulujen kautta, joihin maakunnan hallitus on kutsuttu mukaan. Merkittävämpien Ahvenanmaa-asioiden tiiviimpi yhteen sovittava vuoropuhelu valtioneuvostossa voi jossain määrin olla tarpeen myös hallitustasolla. Tällainen vuoropuhelu voitaisiin saada toimimaan tarkoituksenmukaisesti sitä muodollistamatta tai sen kilpailematta valtioneuvoston sisäisen organisaation kanssa asioiden valmistelua varten olemassa olevissa ministerivaliokunnissa taikka poikkeamatta pääministerin toimivallasta johtaa valtioneuvoston toimintaa tai päättää, miten ja milloin yksittäinen asia käsitellään, jos tarve neuvonpidolle syntyy. Ministeriöiden ja maakunnan hallituksen välisen yhteistyön paremman järjestämisen tarpeen voidaan arvioida koskevan keskimäärin korkeintaan joitain vaikeampia lainsäädäntöasioita vuodessa. Tarvittaessa yhteen sovittava vuoropuhelu voisi tietenkin koskea myös muita Ahvenanmaan kannalta laajakantoisia ja periaatteellisia, valtioneuvostossa valmisteltavia kysymyksiä kuin lainvalmisteluasioita. EU-asioiden valmistelu on Ahvenanmaahan liittyvin osin säännelty yksityiskohtaisesti itsehallintolaissa ja tavallisen lainsäädännön kautta, jonka vuoksi Ahvenanmaata koskevat EU-asiat havaitaan ajoissa ja siten aiheuttavat harvemmin erityistä yhteensovittamisen tarvetta korkeammalla tasolla.

Valtiovarainministeriön asema

Valtiovarainministeriö käsittelee valtioneuvoston ohjesäännön 17 §:n 15 kohdan ja valtiovarainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (610/2003) 1 §:n 12 a kohdan nojalla Ahvenanmaan itsehallintolain 7 luvun mukaiset maakunnan taloutta koskevat asiat. Asiat, jotka valmistellaan päätöksentekoa varten presidentin esittelyyn valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti ja presidentin päätöksen täytäntöönpanoa varten, ovat vuosittaisen tasoitusmäärän, verohyvityksen, joka tulee vielä keväällä 2022, ja mahdollisen ylimääräisen määrärahan vahvistaminen Ahvenanmaalle. Lisäksi ministeriö valmistelee tasoitusmäärän ennakon ja lisäennakon maksamispäätöksen, tekee kassaennusteita tulevista Ahvenanmaalle suoritettavista siirroista Valtiokonttorille ja valmistelee luvun 28.80 (siirrot Ahvenanmaalle) valtion talousarvioesityksessä. Valtiovarainministeriön asema tulevassa rahoitusjärjestelmässä vastaa suurelta osin nykyisen tasoitusjärjestelmän mukaista asemaa.

Tasavallan presidentti nimittää maaherran itsehallintolain 52 §:n mukaisesti sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Säännöksessä säädetään myös menettelystä, jota tulee noudattaa suhteessa maakuntapäiviin, jos yhteisymmärrykseen ei päästä. Asia esitellään valtiovarainministeriöstä. Nimittämisessä ei sovelleta perustuslain 58 §:n 3 momenttia, vaan asia esitellään tasavallan presidentille valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen mukaisesti.

Ulkoministeriön asema

Myös ulkoministeriö osallistuu kiinteästi kansainvälisiä velvoitteita koskevaan yhteistyöhön. Ulkoministeriössä on laadittu Valtiosopimusopas, joka sisältää kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. Oppaassa on ohjeet Ahvenanmaan erityisaseman huomioimisesta kansainvälisten velvoitteiden valmistelussa ja voimaansaattamisessa.

2 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

2.1 Tavoitteet

Kahden aiemman itsehallintolain uudistuksen vuosilta 1951 ja 1991 keskeisinä tavoitteina ovat olleet Ahvenanmaan sopimuksen vahvojen kansallisuussuojan takuiden varmistaminen jatkossa

Ahvenanmaan väestölle sekä lain modernisointi ja lainsäädäntövallan jaosta syntyneiden tulkintaongelmien ratkaiseminen. Nykyisen itsehallintolain lainsäädäntövaltuuteloita on siksi täydennetty jälkikäteen uusilla oikeudenaloilla. Molemmat uudistukset merkitsivät samalla sitä, että itsehallinnon toimivaltaan siirrettiin lisää oikeudenaloja valtion toimivallasta Ahvenanmaalla. Vuoden 1991 uudistuksessa 29 §:ään lisättiin säännöksiä siitä, että pykälässä luetellut oikeudenalat voidaan siirtää yksinkertaistetusti lailla maakuntapäivien suostumuksella. Nykyisen itsehallintolain säätämisen tavoitteena oli myös kasvattaa maakunnan taloudellista päätösvaltaa aiempaa yksinkertaisemman ja selkeämmän rahoitusjärjestelmän avulla.

Ensimmäisen itsehallintolain hyväksymisestä on kulunut sata vuotta. Sen jälkeen Suomessa on toteutettu vuonna 1995 perusvapauksien ja -oikeuksien uudistus, ja uusi perustuslaki tuli voimaan vuonna 2000. Lisäksi on tapahtunut monia merkittäviä yhteiskunnallisia muutoksia, ja uusia rakenneuudistuksia on suunnitteilla. Ahvenanmaan maakunnan puolelta on erityisesti uudistuksen loppuvaiheessa aktiivisesti nostettu esiin kysymys itsehallintolain suhteesta perustuslakiin.

Euroopan yhdentymisen seurauksena maakunnan viranomaisten yhteydenpito etenkin valtioneuvoston kanssa on lisääntynyt. Koska Ahvenanmaalla ei ole EU:n instituutioissa omaa edustajaa, se on riippuvainen valtakunnan viranomaisista monissa EU-kysymyksiä koskevissa asioissa. Tämä on lisännyt toimivan yhteistyön tarvetta viranomaisten välillä. Ahvenanmaalla koetaan samalla, että valtion viranomaisten ruotsin kielen taito on riittämätöntä. Eurooppalaistumista on seurannut monimutkainen säännöstö, johon vaikuttavat paljon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöt. Tämä vaatii yhä enemmän erityisosaamista tuomioistuimilta ja muilta viranomaisilta. Integraatio ja globalisaatio edellyttävät samalla monessa suhteessa lainsäädännön yhdenmukaistamista. Myös Pohjoismaissa edellytetään, etteivät lainsäädännön eroavaisuudet saa vaikeuttaa työvoiman ja yritysten liikkuvuutta. Poliitiikan kansainvälistyessä ja myös Euroopan integraation etenemisen seurauksena kansainvälinen normisto lisääntyy. Maahanmuutto- ja pakolaispolitiikka muuttuvat yhä tärkeämmiksi epävakaa maailmantilanteen vuoksi. Monet ympäristökysymykset ovat rajat ylittäviä ja edellyttävät maiden välistä yhteistyötä sekä lainsäädännön että valvonnan osalta. Vuoden 2020 ja 2021 poikkeusolot ja rinnakkaiset COVID-19 pandemiasta johtuneet tartuntatautitoimet ovat entisestään korostaneet toisaalta hyvän vuoropuhelun merkitystä myös suhteessa Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisiin, toisaalta sopimusasetuksen tarvetta pandemiasta johtuvien poikkeusolojen ajaksi ja näihin varautuessa erityisesti normaalioloissa maakunnan toimivaltaan kuuluvilla toimivalta-aloilla.

Julkisten tehtävien yhtiöittäminen ja yksityistäminen johtavat siihen, että mahdollisuudet ruotsinkieliseen viestintään usein käytännössä heikkenevät. Suomalaisien poliitikkojen ja virkamiesten heikentynyt ruotsin kielen taito on jo muodostunut ongelmaksi maakunnan välisessä yhteydenpidossa. Sama ilmiö on nähtävissä kansalaisyhteiskunnassa.

Itämeren tilanne, lähimarkkinoiden kehitys, väestönkehitys, toisen asteen koulutuksen jälkeinen koulutusvaihto, merenkulkuelinkeino ja monet muut Ahvenanmaan erityisistä oloista ja olosuhteista johtuvat seikat vaikuttavat Ahvenanmaan yhteiskuntakehitykseen.

Jotta itsehallinto toimisi dynaamisesti, tarvitaan jatkuvaa muutostyötä. Aiemmat itsehallintolait ja nykyinen laki on kuitenkin laadittu sopimaan Ahvenanmaan aiempien olojen valmiuteen, osaamiseen ja mahdollisuuksiin hoitaa julkisia tehtäviä. Vuodesta 1921 lähtien niin Ahvenanmaan päättäjät kuin hallintoviranomaisetkin ovat oppineet kokemuksistaan, ja toimintaa on kehitetty mahdollisuuksien mukaan kohtaamaan edellä mainitut uudet vaatimukset, jotka ovat seurausta yhteiskunnan muutoksista, kansainvälistymisestä ja globalisaatiosta.

Nykyisen uudistuksen taustalla on tavoite saada Ahvenanmaalle dynaamisempi itsehallintojärjestelmä, joka siten mahdollistaa ajan mittaan ja tarvittaessa uusien toimivallan alojen sujuvaman siirtämisen Ahvenanmaan maakuntapäiville. Kun itsehallintoviranomaiselle annetaan lisää tilaa tehdä aloitteita uusista valtuuksista, Ahvenanmaan yhteiskunta ottaa itse suuremman vastuun tarvittavien yhteiskunnallisten muutosten toteuttamisesta, jotta Ahvenanmaa sopeutuu eri yhteiskunnan sektoreilla jatkuvasti käynnissä olevaan muutokseen.

Ahvenanmaan asioista huolehtiminen valtakunnan puolella edellyttää riittävää yhteydenpitoa sekä tarvittavaa herkkyyttä ja vuoropuhelua, jotta mahdolliset eri käsitykset vaikeissa kysymyksissä Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä voidaan selvittää yhdessä viipymättä ja sopia, kuinka ne voitaisiin hoitaa valtion viranomaisissa itsehallintolain mukaisella ja molempia osapuolia hyödyttävällä tavalla. Itsehallintolaissa mainittujen asianosaisten viranomaisten vuorovaikutusta koskevien menettelytapojen tarkoituksena on yleensä se, että Ahvenanmaalla säilyisi luottamus valtion viranomaisiin. Joissakin asioissa Ahvenanmaan viranomaiset ovat myös pienuutensa vuoksi riippuvaisia valtion viranomaisten asiantuntemuksesta. Yksi uudistuksen tavoitteista on siten Ahvenanmaan viranomaisten ja valtioneuvoston välisen yhteispelin varmistaminen.

Yksi uudistuksen päätavoitteista on ollut myös kehittää Ahvenanmaan rahoitusjärjestelmää, joka on niin kutsuttu tasotusjärjestelmä. Tavoite on saavutettu 1.1.2021 voimaan tulleilla nykyisen itsehallintolain talousluvun muutoslailla (98/2020) ja tasotusperusteen muuttamisesta annetulla lailla (911/2020). Ottaen huomioon, ettei Ahvenanmaan pitkäaikaiseen toiveeseen verotusoikeuden lisäämisestä ole pystytty vastaamaan, viitaten muun muassa siihen, että verotus kuuluu julkisen vallankäytön ydinalueisiin (katso esim. HE 1/1998 vp s. 75), rahoitusjärjestelmään on itsehallintolain edellä mainitulla osittaisuudistuksella rakennettu parempi kannustin edistämään hyvän veronmaksukyvyyn ylläpitämistä Ahvenanmaalla tavalla, joka hyödyttää Ahvenanmaan itsehallintoa (verotasotus). Osittaisuudistus on lakiehdotukseen sisällytetty.

2.2 Keskeiset ehdotukset

2.2.1 Itsehallintolain suhde perustuslakiin

Esityksen suhdetta perustuslakiin koskevassa jaksossa (5) selvitetään tarkemmin itsehallintolain suhdetta perustuslakiin ja siihen liittyviä pykäläehdotuksia (s. 232-248).

2.2.2 Lainsäädäntötekniikka ja terminologia

Uusi itsehallintolaki sisältäisi itsehallintoa koskevat säännökset Ahvenanmaan maanhankintalakiin (3/1975) sisältyviä säännöksiä lukuun ottamatta. Tämä merkitsee sitä, että itsehallintolaki koostuisi myös jatkossa sekä perustuslainluontoisista säännöksistä että käytännöllisemmistä ja yksityiskohtaisemmista hallintoa ja viranomaisten toimintaa koskevista säännöksistä. Maanhankintalaki pysyisi muuttumattomana samoin kuin Ahvenanmaan asemaa ja itsehallintoa koskevat erityissäännökset perustuslain 75 ja 120 §:ssä. Asiallisesti perustuslain säätäminen ei merkinnyt muutosta Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnolliseen erityisasemaan (HE 1/1998 vp, s. 177, PeVM 10/1998 vp, s. 33-34). Hallituksen esityksen tarkoituksena on niin ikään, että itsehallintolain asema valtiosäännössä pysyy muuttumattomana.

Ahvenanmaan itsehallintolain ruotsinkielistä nimikettä ehdotetaan muutettavaksi. Suomenkielinen nimike säilyy ennallaan.

Ehdotuksen keskeinen periaate on nykyisen järjestelmän joustavoittaminen niin, ettei lainsäädäntö aseta esteitä itsehallinnon dynaamiselle kehittämiselle. Tämän vuoksi ehdotetaan, että

eduskunnan toimivaltaa voitaisiin siirtää maakuntapäiville yksinkertaistetulla menettelyllä. Tämä toteutetaan niin, että lakiehdotus sisältää säännöksen toimivallan aloista, joiden siirtämisestä maakunnalle Ahvenanmaa voi päättää itse, ja erillisen säännöksen sellaisista toimivallan aloista, jotka voidaan siirtää maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisyksityksessä säädettävällä lailla.

Lakiehdotuksen rakenne poikkeaa jonkin verran aiemmista itsehallintolaeista. Itsehallintolaki on myös muotoiltu vastaamaan paremmin perustuslakia.

Valtakunnan lainsäädännössä tarkoitetuilla maakunnilla on erilainen julkisoikeudellinen asema ja tausta kuin Ahvenanmaan maakunnalle kuuluvalla itsehallinnolla. Maakuntajaosta säädetään maakuntajaosta annetussa laissa (1159/1997) ja valtioneuvoston maakunnista antamassa päätöksessä (978/2019). Niissä viitataan itsehallintolakiin mitä tulee Ahvenanmaan maakunnan alueeseen ja kielelliseen jaotukseen. Koska maakuntajaolla ei enää terminologisessa eikä asiallisessa mielessä ole merkitystä Ahvenanmaan itsehallinnon tai alueen kannalta, ehdotetaan nimityksestä ”Ahvenanmaan maakunta” luopumista itsehallintolaisissa siinä laajuudessa kuin se on mahdollista. Lakiehdotuksessa käytetään siksi lyhyesti nimitystä ”Ahvenanmaa”, jolla tarkoitetaan toisaalta Ahvenanmaan aluetta ja toisaalta Ahvenanmaan itsehallinnon samalla muodostamaa julkisoikeudellista yhteisöä. Nimitys ”valtakunta” on vakiintunut käsite, ja se on säilytetty kohdissa, joissa sitä on vaikea korvata muulla sanalla.

Perustuslaissa ja nykyisessä itsehallintolaisissa käytetyn ”maakuntalain” tilalle ehdotetaan nimitystä ”maakuntapäivälaki”, nimityksen ”valtakunnan laki” tilalle nimitystä ”eduskuntalaki” ja nimityksen ”maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntövalta” tilalle nimitystä ”maakuntapäivien ja eduskunnan lainsäädäntövalta”. Nimityksen ”Ahvenanmaan maakunnan hallitus” tai ”maakunnan hallitus” tilalle ehdotetaan nimitystä ”Ahvenanmaan hallitus”.

Ilmauksella ”itsehallintoviranomaiset” tarkoitetaan Ahvenanmaan hallitusta ja sen alaisia viranomaisia.

Valtakunnan viranomaisista käytetään nimitystä ”valtio”, ”valtion viranomaiset” tai tarvittaessa ”valtakunnan viranomaiset”. Uusi nimitys ”valtakunnassa toimiva viranomainen” on yleisnimitys ja käsittää niin valtion viranomaiset ja kunnat kuin valtion maakunnatkin.

Ahvenanmaan valtuuskunnan nimi ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnaksi. Siitä ilmenee selvemmin, ettei kyseessä ole ahvenanmaalainen valtuuskunta, vaan asiantuntijaelin, joka antaa lausuntoja ja ratkaisee tiettyjä kysymyksiä itsehallintolain mukaisesti.

Jäljempänä käytetään uutta ehdotettua terminologiaa.

2.2.3 Yksinkertaistetut menettelyt uuden lainsäädäntövallan siirtämiseen maakuntapäiville maakuntapäivien tai eduskunnan toimesta

Yksi itsehallintolain uudistamisen tärkeimmistä tavoitteista on helpottaa maakuntapäivien ja eduskunnan välisen lainsäädäntövallan jaon muutoksia, jotka ovat tärkeitä Ahvenanmaalle paikallisesta näkökulmasta ja jotka saattavat tulla ajankohtaisiksi tulevien vuosikymmenten aikana yhteiskunnan kehittyessä. Tavoitteena on siten tarvittaessa mahdollistaa Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen joustavasti ja kansanvallan tahdon mukaisesti.

Lakiehdotus sisältää säännöksiä yksinkertaistetuista menettelyistä, jolla perustuslainsäätämisen järjestyksestä poiketen maakuntapäivien hyväksynnällä, jota muuten noudatetaan itsehallintolain lakia muutettaessa, eräissä tapauksissa on mahdollista laajentaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa sen jälkeen, kun itsehallintolaki on tullut voimaan. Tähän maakuntapäivien nykyisen lainsäädäntövallan laajennukseen vaikuttaa se, miten Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää toimia tulevina vuosikymmeninä, tarvittaessa yhteistyössä eduskunnan kanssa. Itsehallinnon nykyisen lainsäädäntövallan laajentamisen tarve ja kiinnostus sitä kohtaan Ahvenanmaalla sellaisilla toimivallan aloilla, joihin voidaan soveltaa ehdotettuja yksinkertaistettuja menettelyjä, punnitaan siten maakuntapäivävaaleissa.

Sen sijaan ei ehdoteta mitään merkittävää muutosta nykyiseen lainsäädäntövallan jakoon maakuntapäivien ja eduskunnan välillä. Lakiehdotuksessa ehdotetaan lueteltaviksi nykyisen itsehallintolain järjestelmää vastaavalla tavalla ne toimivallan alat, jotka kuuluvat toisaalta eduskunnan ja toisaalta maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan itsehallintolain tullessa voimaan.

Lakiehdotukseen sisältyy siten kaksi luetteloa lainsäädäntövallasta: 1) luettelo maakuntapäiville kuuluvista lainsäädäntövallan aloista ja 2) luettelo eduskunnan lainsäädäntövallan aloista Ahvenanmaalla.

Lainsäädäntövallan jaon ehdotetaan edellä mainitusti sisältävän myös yksinkertaistettuja menettelyitä koskevat säännökset, joilla eduskunnan toimivaltaa Ahvenanmaalla voidaan muuttaa tietyillä toimivallan aloilla. Yhtäältä ehdotetaan, että maakuntapäivät itse voi päättää joidenkin eduskunnan lainsäädäntövallan alojen siirtämisestä itselleen, toisaalta jotkin tällaiset alat voidaan siirtää Ahvenanmaalle tavallisella eduskuntalaille ja maakuntapäivien hyväksynnällä. Säännös tällaisista toimivallan aloista, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan mutta jotka maakuntapäivät voi yksipuolisesti siirtää itselleen, on uusi.

Lainsäädäntövallan jaon muutosprosessit lakiehdotuksen 29 ja 30 §:n ehdotettujen yksinkertaistettujen menettelyjen mukaisesti sekä Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston yhdessä tekemä kunkin muutoksen aiheuttamien vaikutusten arviointi on kuvattu esityksen vaikutuksia koskevassa jaksossa 3. Lakiehdotuksen 29 § merkitsee sitä, että uudistuksen yhteydessä Ahvenanmaa saa eräissä tapauksissa option laajennettuun lainsäädäntövaltaan, mutta lainsäädäntövallan jako muuttuu pysyvästi vasta tilanteessa, jossa Ahvenanmaa on tehnyt aloitteen pykälän mukaisen toimivallan alan siirrosta. Lakiehdotuksen 30 § merkitsee, että eduskunta jokaisessa yksittäisessä tapauksessa, jonka hallitus tai viime kädessä Ahvenanmaan maakuntapäivät lakialoitteen kautta on nostanut esille, harkitsee pykälässä säädetyn eduskunnalle kuuluvan toimivallan alan siirron laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta.

Toimivaltasäännösten lakikieltä ehdotetaan nykyaikaistettavaksi jossain määrin nykyisen itsehallintolain säätämisen jälkeen tapahtuneen oikeuskehityksen mukaan. Lisäksi ehdotetaan, että lakiin sisällytetään luettelo sellaisista toimivallan aloista, joiden pääasiassa maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä itsehallintolain tulkinnan nojalla on todettu kuuluvan maakuntapäivien tai eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotetun eduskunnan ja maakuntapäivien välisen lainsäädäntövallan jaon on oltava ennakoitavissa oleva ja avoimesti muotoiltu siten, että on edellytykset sen sisällön ymmärtämiselle. Lainsäädäntövallan jako on siten havainnollistettava laissa selkeällä tavalla, joka takaa, että toimivallanjako voidaan ottaa huomioon lakeja valmisteltaessa ja tuomioistuinten lainkäytössä, ja muodostaa toimivan järjestelmän Ahvenanmaasioiden käsittelylle valtioneuvostossa ja maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonalle.

Lainsäädäntövallan yksipuolinen siirto

Oikeudenalat, jotka maakuntapäivät voi siirtää lakiehdotuksen 29 §:n mukaisesti maakuntapäiväillä itse itselleen, koskevat sellaisia toimivallan alueita,

- joilla voidaan katsoa olevan lähinnä paikallista kiinnostusta Ahvenanmaalla eikä niinkään koko maassa ja

- joiden osalta saatetaan tarvita riittävästi paikallista palvelua tai varmistaa palvelun saatavuus sujuvalla ruotsin kielellä,

- jotka koskevat asioita, joiden osalta Ahvenanmaalla on jo nykyisen itsehallintolain mukaan osittainen lainsäädäntövalta esimerkiksi maakunnan julkishallinnon tai jonkin elinkeinotoiminnan haaran sisällä, tai

- jotka koskevat sellaisia hallintotehtäviä, joista maakunnan viranomaiset vastaavat tällä hetkellä sopimusasetuksen kautta.

Esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkastellaan mainittujen periaatteiden pohjalta ne lainsäädäntövallan alat, jotka maakuntapäivät voisi lakiehdotuksen 29 §:n 1—8 kohtien mukaan yksipuolisesti ja tiettyjen selvitysten jälkeen siirtää itselleen. Ehdotetut toimivalta-alat ovat:

- 1) suku- ja etunimet;
- 2) aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten perustetut ja rekisteröidyt yhdistykset, ottaen huomioon yhdistyslain (503/1989) säännökset kielletyistä ja luvanvaraisista yhdistyksistä;
- 3) Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan kokoonpano;
- 4) kuluttajaneuvonnan järjestäminen Ahvenanmaalla;
- 5) Ahvenanmaan verkkotunnus .ax;
- 6) maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista lisäehdoista päättäminen valtion viranomaisten teleyrityksille Ahvenanmaalla myöntämiin teletoiminnan verkkotoimilupiin liittyen. Sopimusasetuksella säädetään valtion viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten välisestä yhteistyöstä;
- 7) hautaus toimi;
- 8) mineraaliesiintymät ja kaivoistoiminta.

Uuden lainsäädäntövallan siirtäminen Ahvenanmaalle

Ne oikeudenalat tai niiden osat, jotka tulee voida siirtää tavallisessa lainsäätämisyksityksessä maakuntapäivien hyväksynnällä lakiehdotuksen 30 §:n mukaisesti, koskevat sellaisia eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia toimivallan aloja, joilla eduskunnan osallistuminen siirtopäätökseen katsotaan jatkossa välttämättömäksi, koska niiden asioiden hoidolla Ahvenanmaalla, joita asia koskee, on huomattavaa valtakunnallista merkitystä eikä sitä voi perustella ainoastaan paikallisemmalla merkityksellä.

Yksinkertaistetun siirtomenettelyn, joka jo sisältyy nykyisen itsehallintolain 29 §:ään, tavoitteena on tarvittaessa mahdollistaa Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen joustavasti ja kansanvallan tahdon mukaisesti. Lakiehdotuksen 30 §:n luettelo niistä lainsäädäntövallan aloista, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla uuden itsehallintolain tullessa

voimaan ja jotka voidaan eduskunnan tavallisessa lainsäätämisyksikössä tekemällä päätöksellä ja maakuntapäivien hyväksynnällä siirtää maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, on tämän vuoksi huomattavasti kattavampi kuin vastaava säännös nykyisessä itsehallintolaissa.

Lakiehdotuksen 30 §:n mukaiset toimivallan alat voidaan siirtää maakuntapäiville sen jälkeen, kun kussakin tapauksessa on selvitetty, etteivät esimerkiksi EU:n lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö tai Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet taikka tarkoituksenmukaisuussyyt ole esteenä siirrolle. Ne toimivallan alat, joita pykälään ehdotetaan sisällytettäväksi, ovat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta maakuntapäivien nykyiseen lainsäädäntövaltaan liittyviä. Näitä yhtymäkohtia selvitetään pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa. Eräät näistä pykälään ehdotettavista aloista sisältyvät jo nykyisen itsehallintolain 29 §:ään. Jos jonkin alan siirtäminen maakuntapäivien toimivaltaan tulee myöhemmin ajankohtaiseksi, voidaan valtion viranomaisten ja itsehallinnon viranomaisten välisen yhteistyön tulevat ja jatkuvat tarpeet kyseisellä alalla turvata ns. sopimusasetuksella.

Useimpien lakiehdotuksen 30 §:n soveltamisalaan sisällytettäväksi ehdotettujen lainsäädäntövaltan alojen osalta on ehdotuksen valmistelun aikana Ahvenanmaan puolelta korostettu hallinnon fyysisistä sijaintia Ahvenanmaalla, ruotsinkielisten palvelujen saatavuutta ja että Ahvenanmaa tarvitsee uusia itsehallinnon välineitä pitääkseen ahvenanmaalaisen yhteiskunnan elinvoimaisena.

2.2.4 Toimivallan jakautuminen maakuntapäivien ja eduskunnan välillä

Esityksessä ehdotetaan, että nykyinen lainsäädäntövaltan ja hallintotoimivallan jako Ahvenanmaan ja valtion välillä säilyy suurilta osin muuttumattomana ja että myöhempi uuden toimivallan siirto Ahvenanmaalle riippuu yhteiskunnallisesta kehityksestä ja ehdotetuista mahdollisuuksista laajentaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa tietyissä tapauksissa yksinkertaistetulla menettelyllä.

Lakiehdotus sisältää joitain uuden lainsäädäntövaltan siirtoja maakuntapäiville ehdotetun itsehallintolain voimaantuloajankohtana. Tämä koskee standardisointia, joka ehdotetaan poistettavaksi kohdasta ”mittayksiköt, mittalaitteet ja mittamenetelmät ja standardisointi”, joka kuuluu nyt valtakunnan lainsäädäntövaltaan nykyisen itsehallintolain 27 §:n 19 kohdan nojalla (vrt. lakiehdotuksen 28 §:n 49 kohtaan). Standardisointi sisältyy vastaisuudessa eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvana omana kohtana (28 §:n 1 momentin 51 kohta) maakunnan toimivalta-aloihin kuuluvista standardeista säädetyin poikkeuksiin. Maakunnan toimivalta-aloihin kuuluvista standardeista säätäminen siirtyisi lain tullessa voimaan maakuntapäivien toimivaltaan. Maakuntapäiville ehdotetaan myös lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan oikeutta säätää lakeja tehtävistä, jotka valtakunnan lainsäädännössä on uskottu kunnille. Uutta toimivaltaa siirretään maakuntapäiville myös oikeudenkäytön alalla siltä osin, kun lakiehdotuksen 13 §:ään sisältyy uusia säännöksiä syytteen nostamisesta Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan eräiden virkarikosten johdosta. Lakiehdotuksen 40 §:n 2 momentissa on erityissäännöksiä siitä, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuin voidaan tietyin rajoittavin ehdoin määrätä maakuntapäivälailla muutoksenhakuelimeksi. Myös Ahvenanmaan hallituksen ja kuntien virkanimityspäätöksistä ehdotetaan lakiehdotuksen 39 §:n mukaan säädettäväksi maakuntapäivälailla. Viimeksi mainituissa tapauksissa kyse on poikkeuksesta siihen, että oikeudenkäyttö kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan.

Hallintotoimivaltaa koskevat säännökset ehdotetaan muutettaviksi pääosin lakiteknisessä mielessä ja täydennettäväksi lakiehdotuksen 45 §:n säännöksellä sovellettavista hallintolaista tietyissä hallintotilanteissa.

2.2.5 Ahvenanmaan taloudellinen itsehallinto

Lakiehdotuksessa Ahvenanmaalle ehdotetaan talousjärjestelmää, jossa verovelvolliset maksavat veroa valtiolle samoin perustein kuin maan muiden osien verovelvolliset. Valtion talousarvion kautta Ahvenanmaalle siirretään varoja itsehallintoon liittyvien menojen rahoittamista varten. Tämä tehdään lakiehdotuksen mukaan pääasiassa tasoituksen, verotasoituksen ja ylimääräisen määrärahan kautta. Ehdotettu talousjärjestelmä vastaa itsehallintolain mukaan vuoden 2021 alusta voimaan tullutta järjestelmää.

Summa, jonka Ahvenanmaa saa vuosittain tasoituksen kautta, eli tasoitusmäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset asianomaisen vuoden tulot, lukuun ottamatta ansiotuloveroa ja rajoitetusti verovelvollisten maksamaa lähdeveroa sekä yleisradioveroa, pääomatuloveroa, yhteisöveroa ja tonnistoveroa, arpajaisveroa sekä uusia valtion lainoja (tasoituspohja), kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasoitusperuste). Lakiehdotuksen 60 §:n mukaan tasoitusperuste on 0,47 prosenttia. Lakiehdotuksen 59 §:ssä on säännös, jossa Ahvenanmaan väestönmäärässä tapahtunut muutos suhteessa koko Suomen väestönmäärään otetaan huomioon tasoitusmäärän toimitamisessa. Tasoitus toimitetaan vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta, mutta tasoitusmäärästä maksetaan kuukausittain ennakkoa, joka otetaan huomioon lopullisen tasoitusmäärän laskennassa. Valtion tilinpäätöksessä tulojen määrä on poikennut talousarvioesityksen summasta lisätalousarvioesitykset mukaan lukien. Tämä tarkoittaa, että lopullinen tasoitusmäärä voi olla ennakkosummaa suurempi tai pienempi.

Lakiehdotuksen 61 §:n 1—3 momenteissa esitetään tasoitusperusteen muuttamisen perusteet. Lakiehdotuksen mukaan tasoitusperusteita on muutettava (korotettava tai alennettava 0,47 prosentista) sen jälkeen, kun on arvioitu, onko valtion tilinpäätökseen tehty sellaisia muutoksia, joiden itsehallintolain säännösten nojalla on katsottava vaikuttavan tasoitusperusteen suuruuteen. Lakiehdotuksen 61 §:n 2 ja 3 momentin mukaan tasoitusperustetta on korotettava tai alennettava myös muista mainituissa momenteissa erityisesti esitetyistä syistä kuin niistä, jotka ovat seurausta 1 momentista.

Lakiehdotuksen 62 §:n mukaan valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus arvioivat vähintään joka kolmas vuosi onko tasoitusperustetta syytä muuttaa 61 §:n mukaan. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan tehtävänä on vastaanottaa hallitusten ehdotukset ja antaa sitten oman ehdotuksensa valtioneuvostolle. Tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään jatkossakin valtakunnan lailla maakuntapäivien suostumuksella.

Lakiehdotuksen 63 §:ssä ehdotetaan säännöstä niin sanotusta verotasoituksesta. Verotasoitus perustuu siihen, että Ahvenanmaalta tuloutettujen valtion ansiotulo- ja pääomatuloverojen ja rajoitetusti verovelvollisten maksamien lähdeverojen, yhteisöverojen ja tonnistoveron, sekä Ahvenanmaalla maksetun arpajaisveron rahamäärät palautetaan vuosittain Ahvenanmaalle. Tasoituksen tapaan verotasoitus toimitetaan vuosittain jälkikäteen jokaiselta kalenterivuodelta. Kuukausittain maksetaan ennakkoa aiemman verotuksen tuloksen ja muutoin valtiovarainministeriön ennusteiden perusteella.

Osa verotasoitukseen sisältyvistä veroista voi vaihdella voimakkaasti. Siksi järjestelmään on rakennettu turvamekanismi. 63 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että jos yhteisöveron ja pääomatuloveron yhteenlaskettu toteuma alittaa yli 10 prosentilla sen yhteismäärän, jonka Ahvenanmaa olisi saanut vastaavien verojen perusteella tasoituksen kautta, erotus maksetaan Ahvenanmaalle.

Tasoitusmäärän ja verotasoituksen tulee normaalioloissa kattaa itsehallinnon rahoitustarpeet.

Lakiehdotuksen 64 §:n nojalla maakuntapäivien esityksestä voidaan myöntää ylimääräinen määräraha poikkeuksellisen suuriin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voi rahoittaa maakunnan budjetilla.

Lakiehdotuksen 65 §:n nojalla lisiä poikkeuksellisissa olosuhteissa voidaan maksaa poikkeus-tilanteissa, kuten luonnonmullistusten ja kansantalouden vakavien häiriöiden yhteydessä.

2.2.6 Toimijat itsehallintojärjestelmässä

Maakuntapäivät

Lakiehdotuksen 8 §:ään ehdotetaan säännöstä maakuntapäivien jäsenten asemasta. Voimassa olevassa lagtingsordningen för Åland-nimisessä maakuntapäiväjärjestyksessä (Ålands författningsamling 2011:97) on asiaa sivuavia säännöksiä.

Sen lisäksi, että maakuntapäivillä on oikeus hajottaa itsensä, lakiehdotuksen 11 §:ssä ehdotetaan, että tasavallan presidentillä olisi aiempien itsehallintolakien tapaan oikeus päättää maakuntapäivien hajottamisesta ja uusien vaalien toimittamisesta. Koska maakuntapäiväjärjestykseen on sisällytetty nykyisen itsehallintolain nojalla säännöksiä maakuntapäivien hajottamisesta ja uusien maakuntapäivävaalien toimittamisesta, käytännössä ei enää tule kysymykseen, että presidentillä olisi itsenäinen oikeus hajottaa maakuntapäivät neuvoteltuaan puhemiehen kanssa. Vertailun vuoksi, perustuslain 26 §:ssä säädetään enneaikaisista eduskuntavaaleista, että presidentti voi eduskunnan ollessa koolla ja pääministerin aloitteesta sekä eduskuntaryhmiä kuultuaan määrätä toimitettavaksi enneaikaiset eduskuntavaalit. Mainitut seikat huomioon ottaen presidentin nykyistä oikeutta hajottaa maakuntapäivät ehdotetaan muutettavaksi niin, että hän voisi käyttää sitä ainoastaan maaneuvoksen esityksestä ja kuultuaan maakuntapäivien puhe miestä. Ehdotus tarkoittaa, ettei presidentillä enää olisi keinoja ilman Ahvenanmaan (ts. maaneuvoksen) osallisuutta selvittää lukkiutunutta tilannetta maakuntapäivillä.

Lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetaan, että virkasyytteen nostaminen Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan eräiden maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvien virkarikosten johdosta edellyttäisi Ahvenanmaan maakuntapäivien päätöstä syytteen nostamisesta. Ministeriä vastaan nostettu syyte virkarikoksesta käsiteltäisiin jatkossakin Turun hovioikeudessa. Pykälässä ehdotetaan otettavan huomioon, että syytetä ajaa valtakunnansyyttäjän määräämä syyttäjä, mikä vastaa nykyistä käytäntöä. Syyttäjälaitoksen uudistamisen myötä (32/2019) valtiosyyttäjä ei enää toimi syyttäjänä asioissa, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä asteena. Valtakunnansyyttäjä määrää asian syyttäjän asian laatu huomioiden valtakunnansyyttäjän toimistosta tai syyttäjälueelta.

Esitutkinta hoidetaan tavalliseen tapaan yhteistyössä Ahvenanmaan poliisiviranomaisen, valtakunnan poliisiviranomaisten ja syyttäviviranomaisen kesken. Asia tulee vireille maakuntapäivillä valtakunnansyyttäjän esityksestä. Valtakunnansyyttäjä panee vireille syyteharkinnan Ahvenanmaan maakuntapäivillä vasta arvioituaan itse, että rikosepäilyn syytekynnys on ylittynyt ja että edellytykset syytteen nostamiselle täyttyvät.

Ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta saatuaan maakuntapäivien oikeudellisia asioita käsittelevältä valiokunnalta kannanoton hallituksen jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Vaatiessaan selvityksen saamisen ministeriltä lakiehdotuksen 13 § huomioi sen järjestelmän, joka koskee syytteen nostamista valtioneuvoston jäsentä vastaan perustuslain 114 §:n 2 momentin mukaan. Maakuntapäivälaila ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi tarkemmin valtakunnansyyttäjän syytteen nostamista koskevan esityksen käsittelystä maakuntapäivillä. Nykyisen itsehallintolain nojalla maakuntapäivälaila säädetään maakuntapäivillä

yleisesti maakuntapäivien järjestysmuodosta ja asioiden käsittelystä. Kyseiset perustavat säännökset sisältyvät nykyisin maakuntapäiväjärjestykseen, joka hyväksytään määräenemmistöllä.

Ehdotettu säännös tarkoittaa lainsäädäntövallan siirtoa maakuntapäiville oikeudenkäytön aloilla. Pykälän tarkoituksena on rinnastaa Ahvenanmaan hallituksen jäsenten asema suhteessa siihen, mitä perustuslain 114—116 §:ssä säädetään valtioneuvoston jäsenistä koskien syytteen nostamisenmenettelyä. Perustuslain säännökset koskevat vain valtioneuvoston jäseniä, eikä vastaavaa säädetä Ahvenanmaan hallituksen jäsenten osalta. Muutoin pykälä on perusteltu siksi, että Ahvenanmaan hallituksen päätöksenteko ja toimivalta Ahvenanmaalle kuuluvilla toimivalloilla on rinnastettavissa valtioneuvoston vastaaviin. Säännöksellä ei kuitenkaan luoda perustuslain 116 §:n kaltaista syytesuojajärjestelmää Ahvenanmaan hallituksen jäsenille. Erityistä syytekynnystä ei siis sisällytetä tällaisia mahdollisia virkarikoksia varten. Ehdotus rajaa maakuntapäivien toimivaltuudet hyväksynnän antamiseen valtakunnansyyttäjän esityksen mukaiselle syyteharkinnalle. Ehdotus ei vaikuta valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 110 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen ajaa syytetä tai määrätä syyte nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa Ahvenanmaalla. Vastaavalla tavalla kuin perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetään, säädettäväksi ehdotettu 13 § rajoittaisi asianomistajan syyteoikeutta.

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta

Lakiehdotuksen 23 ja 24 §:ään sisältyy säännöksiä Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnasta ja sen tehtävistä, kokoonpanosta ja päätösvaltaisuudesta. Jotta edistettäisiin valtuuskunnan asemaa itsehallintojärjestelmän puolueettomana asiantuntijaelimenä, ehdotetaan, että nykyisen Ahvenanmaan valtuuskunnan nimi muutetaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnaksi. Nimestä ilmenee selvemmin, ettei kyseessä ole ahvenanmaalainen valtuuskunta, vaan toimielin, jossa on edustajia sekä Ahvenanmaalta että valtakunnasta ja joka antaa lausuntoja ja ratkaisee tiettyjä asioita itsehallintolain mukaisesti.

Lakiehdotuksen 23 §:stä ehdotetaan ilmenevän yksiselitteisesti, että valtuuskunnan pääasiallinen tehtävä on toimia asiantuntijaelimenä kysymyksissä, jotka liittyvät Ahvenanmaan itsehallintoon. Esityksen 33 §:n mukaan valtuuskunnalla on edelleen tärkeä asema maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnassa. Ehdotuksen 54 §:n mukaan valtuuskunta antaa nykyiseen tapaan pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä Ahvenanmaan hallitukselle ja tuomioistuimille asioissa, jotka koskevat Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntöä. Lakiehdotuksen 55 §:ssä ehdotetaan, että valtuuskunnan on myös voitava ratkaista erimielisyyksiä siitä, kuuluuko hallinnollinen toimenpide Ahvenanmaan vai valtakunnan toimivaltaan. Nykyisen itsehallintolain nojalla tämä tehtävä on korkeimmalla oikeudella kuuluttava valtuuskunnan. Valtuuskunnan ratkaisuun tyytymätön osapuoli voi viedä asian korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

Valtuuskunnalle ehdotetaan uusia tehtäviä liittyen tilanteisiin, joissa maakuntapäiville siirretään uutta lainsäädäntövaltaa sekä tilanteisiin, joissa on erimielisyyttä Ahvenanmaan taloudellisesta vastuusta suhteessa valtioon kansainvälisissä velvoitteissa tai, joissa on kyse EU-tuomioistuinmessä Suomelle tuomitun korvaussumman sovittelusta sen johdosta, että Ahvenanmaa on rikkonut unionioikeutta (29, 30, 62, 72 ja 84 §). Nykyisen itsehallintolain tapaan valtuuskunnalla olisi lisäksi tehtäviä Ahvenanmaan itsehallinnon kulujen rahoitukseen liittyvässä tasoitusjärjestelmässä. Tehtäviä on lakimuutoksella (98/2020) lisätty aikaisempaan sääntelyyn verrattuna (62 §). Uusi on myös lakiehdotuksen 24 § 2 momentin 3 virkkeen säännös, jonka mukaan valtuuskunnan kokoonpanon on oltava sellainen, että erityisesti itsehallinto-oikeudellinen, valtiosääntöoikeudellinen ja eurooppaoikeudellinen asiantuntemus sekä julkistaloudellinen asiantuntemus

ovat siinä edustettuina. Valtuuskunnan nimittämisen yhteydessä ja sen kokoonpanoa täydennettäessä yksittäisissä tapauksissa on pyritty huomiomaan, että valtuuskunnalla olisi mahdollisimman laaja kokonaisasiantuntemus. Uusi on myös säännös valtuuskunnan jäsenen tai varajäsenen erottamisesta.

Korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus

Lakiehdotuksen 55 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että jommankumman osapuolen ollessa tyytymätön Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan ratkaisuun, korkein oikeus voisi ratkaista lopullisesti erimielisyyksiä siitä, kuuluuko tietty hallintotoimenpide ahvenanmaalaisen vai valtakunnan viranomaisen toimivaltaan.

Lisäksi lakiehdotuksen 84 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että korkeimman oikeuden tehtäväksi säädettäisiin lopullinen päätöksenteko jommankumman osapuolen tekemästä sovitteluvaatimuksesta, joka koskee EU-tuomioistuimen Suomen maksettavaksi tuomitsemaa korvaussummaa sen johdosta, että Ahvenanmaa on rikkonut unionioikeutta.

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden asemasta maakuntapäivälakien lain-säädäntövalvonnassa yhteisen lausunnon antajana tasavallan presidentin pyynnöstä säädetään 2.2.6 kohdassa.

Maaherra

Lakiehdotuksen 20 §:ssä mainitaan maaherran erityiset pätevyysvaatimukset ja maaherran virkakauden pituus. Ehdotetut erityiset pätevyysvaatimukset pohjautuvat vuoden 1991 itsehallintolain vastaaviin pätevyysvaatimuksiin, ja ne ovat seurausta Ahvenanmaan sopimuksesta. Ehdotuksen sanamuotoa on nykyaikaistettu siten, että maaherraksi valittavalla ”on tarpeelliset edellytykset hoitaa tehtävää hyvin siten, että Ahvenanmaan ja valtion etu otetaan puoleueettomalla tavalla huomioon”.

Poiketen siitä, mitä virkamieslaissa säädetään korkeampien päällikkövirkojen osalta, ei lakiehdotuksessa vaadita maaherralta ylempää korkeakoulututkintoa. Tätä perustellaan Ahvenanmaan sopimuksella. Sen mukaan maaherraksi tulee valita henkilö, joka nauttii väestön luottamusta. Siksi tulee olla mahdollista tarvittaessa voida valita henkilö, jolla ei ole ylempää korkeakoulututkintoa. Valittavan henkilön tulee aina täyttää perustuslain 125 §:n mukaiset vaatimukset, eli hänellä tulee olla tehtävän vaatima ”taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto”. Se tarkoittaa sopivaa, monipuolista ja riittävää kokemusta sekä käytännössä osoitettua johtamiskykyä ja kokemusta johtamisesta.

Koska maaherra edustaa tai voi edustaa maakuntapäivillä tasavallan presidenttiä, maaherran virka-ajaksi ehdotetaan valtion virkamieslain mukaisesta viidestä vuodesta poiketen kuutta vuotta, jolloin se olisi kestoltaan yhtä pitkä kuin presidentin toimikausi, kuitenkin ilman vaatimusta näiden kausien päällekkäisyydestä.

Ahvenanmaa-asiat valtioneuvostossa

Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välinen yhteistyö sujuu yleensä ottaen hyvin. Tämänhetkistä sääntelyä ehdotetaan kuitenkin kehitettäväksi lakiehdotuksen 50 ja 52 §:ssä ajatellen tiettyjä yhteensovittamisen ja yhteistyön kannalta erityisen vaativia tilanteita.

Ensinnäkin ehdotetaan, että kun Ahvenanmaalle suunnitellaan erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä ja kun ahvenanmaalaiset viranomaiset suunnittelevat valtakunnalle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä, viranomaisten on tiedotettava tästä toiselle osapuolelle ja tarvittaessa neuvoteltava asiasta. Mistä toimenpiteistä voisi olla kyse, on avattu lakiehdotuksen 50 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Toiseksi ehdotetaan Ahvenanmaa-asioiden yhteen sovittavaan vuoropuheluun perustuvaa järjestelyä valtioneuvostossa. Näin mahdollistetaan poliittisen tason vuoropuhelu valtioneuvostossa valmisteltavissa asioissa, joilla on periaatteellista tai laaja-alaista merkitystä Ahvenanmaalle, vaikka muodollista käsittelyelintä ei perustetakaan. Tällaisia erittäin merkityksellisiä asioita tulee harvoin esille, mutta näissä tapauksissa on osoittautunut yhä tärkeämmäksi mahdollistaa sujuva vuoropuhelu Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välillä. Asia voidaan valmistella tarvittaessa valtioneuvostossa pääministerin johdolla kokoonpanolla, joka koostuu asianomaisesta ministeristä, oikeusministeristä/Ahvenanmaan ministeristä ja Ahvenanmaan maaneuvoksesta. Aloite tällaisella kokoonpanolla yhteisymmärryksen tähtäävään käsittelyyn voi tulla Ahvenanmaan hallitukselta tai asianomaiselta ministeriöltä, mikä ei vaikuta pääministerin toimivaltaan johtaa valtioneuvoston toimintaa tai päättää, miten ja milloin asia käsitellään. Tällä valmistelevalle vuoropuhelulle ei myöskään puututtaisi valtioneuvoston tai asianomaisen ministeriön asian valmisteluun tai päätöksentekoon taikka asian valmisteluun ministerivaliokunnissa.

Valtion viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten välinen vuorovaikutus

Lakiehdotukseen sisältyy erilaisia vuorovaikutustapoja valtion ja itsehallintoviranomaisten välillä. Ehdotetut pykälä vastaavat pääosin voimassa olevia säännöksiä.

Ehdotuksen mukaan valtion ja Ahvenanmaan tulee pitää neuvonpitoa keskenään eräissä tilanteissa. Pääasiassa valtion viranomaisiin kohdistuva neuvonpito vaatimus on mainittu seuraavissa lakiehdotuksen säännöksissä:

- 48 §:n 10 kohta ulkomaisten alusten luvasta kauppamerenkulun harjoittamiseen
- 48 §:n 11 kohta kauppa-alusten nopeusrajoituksista kauppamerenkulun välillä
- 48 §:n 13 kohta lentoliikenteestä
- 48 §:n 14 kohta valtion arkistojen arkistonmuodostussuunnitelmasta
- 48 §:n 15 kohta valtion viranomaisen arkistonomaisuuden siirtämisestä Ahvenanmaalta
- 48 §:n 16 kohta erään arkistonaineiston saattamiseksi Ahvenanmaan hallituksen saataville
- 50 § sisältää uuden yleissäännöksen neuvonpidosta ja suostumuksesta
- 76 § Euroopan unionin päätösten täytäntöönpanosta, toisistaan riippuvaisista toimenpiteistä ja
- 77 § päätöksenteosta, kun jäsenvaltiossa saadaan ryhtyä vain ainoaan hallintotoimenpiteeseen.

Säännöksiä yhteisymmärryksestä Ahvenanmaan hallituksen kanssa on seuraavissa lakiehdotuksen pykälissä:

- 20 § maaherran nimittämisestä

- 21 § virkaatoimittava maaherran nimittämisestä
- 24 § Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan kokoonpanosta, valtuuskunnan puheenjohtajan ja muun puheenjohtajan kuin maaherran nimittämisestä tämän ollessa estynyt
- 29 § hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten ja muiden vaikutusten selvittämisestä maakuntapäivien siirtäessä toimivaltaa yksipuolisesti itselleen
- 43 § sopimusasetuksen säätämisestä hallinnollisten tehtävien siirtämisestä
- 48 §:n 9 kohta uusien väylien perustamisesta (jos sopimukseen ei päästä, asian ratkaisee Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta lakiehdotuksen 55 §:n nojalla)
- 50 §:n 2 momentti Ahvenanmaan alueesta
- 61 §:n 2 momentin 2 kohta siitä, että Ahvenanmaa vastaa valtakunnan etuja palvelevasta toiminnasta

Lakiehdotuksen 53 §:ssä on säännös valtakunnan viranomaisten velvollisuudesta antaa Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä virka-apua Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

Kuulemisesta säädetään seuraavissa lakiehdotuksen säännöksissä:

- 22 § maaherran irtisanomisen yhteydessä
- 51 § laadittaessa ehdotusta laiksi tai muuksi säädökseksi
- 48 §:n 18 kohta ennen päätöksen tekemistä valtion paikallishallintoon kuuluvan laitoksen tai kiinteän toimipaikan lakkauttamisesta Ahvenanmaalla

Suostumusta koskevia säännöksiä on seuraavissa lakiehdotuksen pykälissä:

- 20 § maaherran kielitaidosta sekä 94 § ja 104 § muiden valtion työntekijöiden kielitaidosta
- 28 §:n 16 kohta Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden siirtämisestä Ahvenanmaan ulkopuolille paikkakunnalle väestönsuojelun yhteydessä
- 28 §:n 36 kohta vaatimuksesta, että ydinvoimalaitoksen rakentamiseen, hallintaan ja käyttöön sekä tähän liittyvän materiaalin käsittelyyn ja säilytykseen Ahvenanmaalla on saatava Ahvenanmaan hallituksen suostumus
- 71 § maakuntapäivien lainsäätövaltaan kuuluvien kansainvälisten velvoitteiden hyväksyntä

Lausunto on pyydettävä eräissä tapauksissa seuraavien ehdotettujen pykälien mukaan:

- 47 § Ahvenanmaan hallitus valtion viranomaiselta liittyen kiinteään muinaismuistoon ja ennen valtion Ahvenanmaan hallituksen arkistoon talletettujen viranomaisten asiakirjojen pysyvää säilytystä ja säilytysmuotoa koskevan päätöksen tekemistä

- 48 §:n 6 kohta Ahvenanmaan hallitus valtion viranomaiselta ulkomaalaisille tai ulkomaisille yhteisöille Ahvenanmaalla sijaitsevan kiinteän omaisuuden omistamiseen ja hallintaan sekä elinkeinoluvan ulkomaalaisille ja ulkomaisille yhteisöille myöntämiseen liittyen

- 48 §:n 12 kohta valtion viranomaisen Ahvenanmaan hallitukselta liittyen oikeuteen harjoittaa sisäistä lentoliikennettä Ahvenanmaalla,

- 48 §:n 17 kohta valtion viranomaisen Ahvenanmaan hallitukselta valtion viranomaisen myöntäessä luvan luvanvaraisen elinkeinon harjoittamiseen Ahvenanmaalla

- 51 §:n 2 momentti Ahvenanmaan hallitus voi pyytää valtioneuvoston lausuntoa ehdotuksesta maakuntapäivälaki

- 51 §:n 1 ja 3 momentti valtion viranomaisten velvoitteesta pyytää Ahvenanmaan hallituksen lausuntoa ennen sellaisten lakiehdotusten, asetusten tai säädösten antamista, jotka koskevat pelkästään Ahvenanmaata tai joilla on muuten erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

2.2.7 Maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonta

Maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvontaa koskevien muutosehdotusten painopiste on siinä, että vahvistetaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan asemaa lausuntoinstanssina tilanteissa, joissa voidaan olla varmoja siitä, ettei maakuntapäivien hyväksymä lainsäädäntö sisällä epäselviä toimivaltakysymyksiä. Tämä kehitys on luontevaa, koska suurin osa maakuntapäivälakeista on tällaisia ja koska tällaisten lakien lainsäädäntövalvonta voidaan saattaa päätökseen nykyisin käytännössä kahden kuukauden kuluessa maakuntalakien saapumisesta oikeusministeriöön.

Jos Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta katsoo, ettei veto-oikeuden käyttämiselle ole perustetta, se voisi 33 §:n mukaisesti yksimielisellä päätöksellä määrätä, että maakuntapäivälaki voi tulla voimaan ilman sen esittelemistä tasavallan presidentille. Tasavallan presidentin ehdotetaan voivan Ahvenanmaan valtuuskunnan päätöksestä huolimatta määrätä, että maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä on esiteltävä hänelle. Lakiehdotuksen 35 §:n mukaan oikeusministeriön tulee ilmoittaa Ahvenanmaan hallitukselle, kun Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tai tasavallan presidentti on todennut, ettei maakuntapäivälain voimaantulolle ole estettä tai kun presidentti on päättänyt käyttää veto-oikeutta.

Ehdotuksen tavoitteena on mukauttaa järjestelmää niin, että suurin osa maakuntapäivien hyväksymistä maakuntapäivälakeista voisi tulla voimaan mahdollisimman nopeasti sen jälkeen, kun valtuuskunta on ilmoittanut päätöksestään oikeusministeriölle ja ministeriö on tiedottanut puolestaan Ahvenanmaan hallitukselle. Nykyinen lainsäädäntövalvonnan neljän kuukauden määräaika ehdotetaan kuitenkin säilytettäväksi, koska esittely jää usein myöhäiseen ajankohtaan, jos laista on lisäksi pyydetty korkeimman oikeuden lausuntoa.

Vaikka Ahvenanmaan valtuuskunta olisi katsonut, että maakuntapäivälaki voi tulla voimaan ilman esittelyä presidentille, presidentin mahdollisuutta valvoa maakuntapäivälakia perustellaan sillä, että on pystyttävä selvittämään sellainen maakuntapäivien ja eduskunnan lainsäädäntövallan jakoon liittyvä ja maakuntapäivälakiin sisältyvä epäselvyys, jota valtuuskunta ei ole mahdollisesti huomannut. Lisäksi pitäisi pystyä nykytilanteen tapaan seuraamaan, ettei maakuntapäivälaki ole ristiriidassa valtakunnan ulkoisen tai sisäisen turvallisuuden kanssa. Veto-oikeutta ei ole käytetty kertaakaan nykyisen itsehallintolain aikana viimeksi mainitun syyn perusteella.

Presidentin ja oikeusministeriön asema 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 siitä, tarvitaanko asiassa presidentin esittelyä. Lakiehdotuksessa edellytetty presidentille annettava mahdollisuus tarkistaa maakuntapäivälait, edellyttää sitä, että oikeusministeriö ilmoittaa presidentille hyvissä ajoin kaikista maakuntapäivien päätöksistä hyväksyä maakuntapäivälakeja. Kun maakuntapäivälaki esitellään presidentille, siinä otetaan huomioon perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukainen menettely eikä asiaa siten käsitellä valtioneuvoston yleisistunnossa. Esittelyssä on läsnä valtioneuvoston yleisistunnon Ahvenanmaa-asioita esittelemään nimeämä oikeusministeriön virkamies. Tasavallan presidentin määräys asian esittelemisestä hänelle ei kuitenkaan ole perustuslain 58 §:n 3 momentissa tarkoitettu asia.

Tämä merkitsee pidemmällä aikavälillä, että valtionhallintoon maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnasta kertynyt Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien asioiden asiantuntemus säilyisi ja yhteydet Ahvenanmaan viranomaisiin jatkuisivat nykyisellä tasolla.

Presidentin veto-oikeuden perusteita ei ehdoteta muutettaviksi. Nykytilanteessa presidentin veto-oikeuden käyttö edellyttää, että korkeimmalta oikeudelta on pyydetty lausunto. Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tulee pyynnöstä laatia yhteinen lausunto hyväksytystä maakuntapäiväläistä. Ehdotuksen mukaan lausunto laaditaan kokoonpanolla, jossa on kolme jäsentä korkeimmasta oikeudesta ja kaksi korkeimman hallinto-oikeudesta sekä esittelijä, joka on virkasuhteessa korkeimpaan oikeuteen. Ehdotettu kokoonpanon laajennus on perusteltu siksi, että korkeimman oikeuden nykyistä osaamista on lisättävä sen omien erityisosaamisalueiden pohjalta hallinto-oikeudellisten asioiden osaamisella.

Nykyistä säännöstä maakuntapäivälain kiireellisestä voimaantulosta ehdotetaan lakiehdotuksen 36 §:ssä laajennettavaksi niin, että se koskisi myös tilanteita, joissa lain kiireelliselle voimaantulolle on tarve Euroopan unionin lainsäädännön tai muun Ahvenanmaata sitovan kansainvälisen velvoitteen vuoksi taikka poikkeuksellisen tilanteen johdosta. Ehdotuksen mukaan myös ensiksi mainituissa tapauksissa edellytetään, että voimaantulo ennen lainsäädäntövalvonnan läpikäymistä liittyisi erityisiin syihin. Sellaisia erityisiä syitä saattaa syntyä yleensä silloin, jos maakuntapäivät toteuttaa EU-velvoitteen niin kutsutulla blankettilailalla, jonka avulla valtakunnan lainsäädäntö saatetaan voimaan Ahvenanmaalla vain vähäisin poikkeuksin. Poikkeuksellisella tilanteella tarkoitetaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa tilannetta, joka johtuu pandemiasta, yleisvaarallisen sairauden laajamittaisesta leviämisestä Ahvenanmaalla, luonnonkatastrofista, ydinvoimaonnettomuudesta, laajamittaisesta öljyvahingosta tai muusta niihin rinnastettavasta tapahtumasta ja joka edellyttää väliaikaisen maakuntapäivien lain kiireellistä voimaantuloa.

2.2.8 Tuomiovalta

Oikeudenkäyttö ja tuomioistuinlaitos kuuluvat ehdotuksen mukaan nykyiseen tapaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaalla on käräjäoikeus ja hallintotuomioistuin. Nämä tuomioistuimet on liitetty organisatorisesti toisiinsa. Kielellisistä ja kulttuurisista syistä on tärkeää, että Ahvenanmaalla on alioikeus ja ensimmäisen asteen hallintotuomioistuin. Sen vuoksi lakiin ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan Ahvenanmaalla on käräjäoikeus ja hallintotuomioistuin. Mahdollinen tuleva muutos Ahvenanmaan tuomioistuinjärjestelmään vaatii siten muutoksen itsehallintolakiin.

Itsehallintolaissa on tiettyjä erityissäännöksiä muutoksenhausta hallintoasioissa, kun on kyse maakunnan hallituksen päätöksistä. Näitä säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että päätöksistä valitettaisiin pääsääntöisesti hallintotuomioistuimeen. Vain Ahvenanmaan hallituksen istunnossaan tekemistä päätöksistä valitetaan suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotus vastaa ministeriöiden ja valtioneuvoston päätöksistä valittamisesta annettuja säännöksiä.

Esityksessä ehdotetaan myös selvennettäväksi säännöksiä valitusreitistä tilanteissa, joissa päätös tehdään sopimusasetuksen nojalla. Tällaisista päätöksistä valitetaan pääsääntöisesti siihen tuomioistuimeen, joka on normaalisti kyseisen viranomaisen päätösten valitusinstanssina.

Vaikka lainkäyttöä ja tuomioistuinlaitosta koskeva lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle, maakuntapäivillekin ehdotetaan säädettäväksi oikeus säätää tietyin ehdoin lailla valitusoikeudesta tilanteissa, joissa valtakunnan lainsäädäntöä ei voida soveltaa suoraan. Maakuntapäivillä tulee myös olla tietty lainsäädäntövalta Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen menettelyyn. Tarkoituksena on, että maakuntapäivät voivat hyväksyä säännöksiä, joita tarvitaan siksi, että Ahvenanmaan lainsäädäntö poikkeaa valtakunnasta. Vastaavasti ehdotetaan säädettäväksi, että muutoksenhausta Ahvenanmaan hallituksen ja kuntien virkanimityksiin säädetään maakuntapäivälailla.

Kielellisiä oikeuksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan selvennyksiä siltä osin kuin ne koskevat oikeutta käyttää tuomioistuimissa muita kieliä kuin ruotsia. Oikeus käyttää suomea vastaa ehdotuksen mukaan oikeutta käyttää ruotsia valtakunnassa yksikielisissä suomenkielisissä tuomioistuimissa.

2.2.9 Laajemmat valtuudet kansainvälisissä yhteyksissä

Ehdotetut säännökset kansainvälisten sopimusten neuvotteluista ja voimaantulosta vastaavat pääasiassa nyt voimassa olevia. Ahvenanmaalta tulleet toiveet lisämahdollisuuksista vaikuttaa kansainvälisiin sopimuksiin on otettu huomioon sisällyttämällä esitykseen ehdotus siitä, että Ahvenanmaan hallitus saisi pyynnöstä tilaisuuden osallistua neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista, jotka koskevat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, jos tämä on mahdollista asiaa käsittelevässä neuvotteluelimessä. Tämän oikeuden ei tule riippua erityisistä syistä tai muuten valtioneuvoston harkinnasta.

Ahvenanmaalla tulee ehdotuksen mukaan olla myös mahdollisuus erityisen valtuutuksen saatuun neuvotella sopimuksista sekä hyväksyä ja saattaa ne voimaan. Valtuutus harkitaan jokaisessa tapauksessa erikseen ja valtioneuvosto tekee siitä päätöksen.

Suomen EU-jäsenyyden alkaessa itsehallintolakiin lisättiin uusia säännöksiä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen oikeudesta osallistua EU-asioiden valmisteluun. Näitä 9 a luvun säännöksiä on muutettu lakimuutoksella vuonna 2004. Säännökset ovat toimineet kaiken kaikkiaan hyvin, mutta Ahvenanmaan taholta on tullut toiveita lisämahdollisuuksista vaikuttaa EU-lainsäädäntöön asioissa, jotka eivät kuulu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan, mutta joilla on jostakin syystä erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

Lakiehdotuksessa selvennetään EU-asioiden käsittelyä koskevia säännöksiä saatujen kokemusten perusteella. Säännösten tarkoituksena on, että Ahvenanmaan hallitus saisi mahdollisuuden vaikuttaa mahdollisimman aikaisessa EU:n säädösvalmisteluprosessin vaiheessa Suomen kannanottoihin kysymyksissä, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai ovat muuten tärkeitä Ahvenanmaalle. Lakiehdotukseen sisältyy myös säännöksiä pelisäännöistä siinä tapauksessa, että EU-oikeuden täytäntöönpano voidaan tehdä koko jäsenvaltiossa vain yhdellä tavalla, tai jos eduskunnan ja maakuntapäivien toimenpiteet ovat muulla tavalla riippuvaisia

toisistaan. Laajennetut valtuudet, jotka seuraavat valtioneuvoston EU-periaate-päätöksestä vuodelta 2009, joka koskee Ahvenanmaan osallistumismahdollisuuksia EU:ssa, on kirjattu pykälätasolla.

Menettely, jonka mukaan maakunnan hallitus ehdottaa Suomen pysyvään edustustoon Brysseliin sopivaa henkilöä Ahvenanmaata koskevien asioiden erityisasiantuntijaksi, jonka kuluista maakunnan hallitus vastaa ja jonka ulkoministeri nimittää määrätyksi ajaksi, on toiminut hyvin. On syytä korostaa, että hallituksen tarkoitus on säilyttää toistaiseksi vastaava käytäntö Ahvenanmaa-asioiden erityisasiantuntijasta kuin tähän asti on sovellettu ulkoministeriön käytännön mukaan ja joka erityisasiantuntijan kielitaitoon liittyen sisältyy myös valtioneuvoston asetukseen ulkoasiainhallinnosta (256/2000).

2.2.10 Kielisäännökset

Säännökset Ahvenanmaan kielellisestä asemasta ja siten viranomaisten kielestä ja yksilön kielellisistä oikeuksista vastaavat pääosin voimassaolevaa itsehallintolakia, mutta niihin on tehty useita selvennyksiä. Säännökset ehdotetaan yhdenmukaistettaviksi sen mukaisiksi, mitä kielilaissa (423/2003) säädetään yksikielisillä virka-alueilla tarjottavista kielipalveluista.

Uutta lakiehdotuksessa on säännös yksilön oikeudesta saada asioida itsehallintoviranomaisten ja Ahvenanmaan kuntien viranomaisten kanssa ymmärtämällään kielellä tai saada tulkkauksen tai käännöspalvelua asioissa, jotka koskevat pakkokeinoja tai muuta puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Tämä säännös vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5.2 ja 6 artiklassa esitettyjä vaatimuksia ihmisoikeuksien suojaamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan Kansainliiton vuonna 1921 tekemään päätökseen sisältyvän Ahvenanmaan sopimuksen perusteella, että valtiollisten palveluita tarjoavien yritysten on tarjottava kansalaisille palvelua ruotsiksi Ahvenanmaalla virallisia hallinnollisia tehtäviä hoitaessaan. Myös säännöksiin Ahvenanmaalla voimassa olevista ohjeista tai ohjeista, joiden katsotaan tulevan sovellettaviksi siellä, ehdotetaan tehtävän selvennyksiä.

2.2.11 Ahvenanmaan kuntien hallinto

Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut suostumuksensa siihen, että Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirja on voimassa maakunnassa siltä osin kuin se kuuluu maakunnan toimivaltaan. Peruskirja tuli voimaan kansallisesti 1. lokakuuta 1991 (laki 1180/1991 ja asetus 1181/1991). Hallituksen esityksessä peruskirjan hyväksymisestä (HE 235/1990) todetaan nimenomaisesti, että peruskirjassa tarkoitetaan Suomessa kuntia ja kunnallista itsehallintoa. Peruskirjan artiklassa 2 on vahva suositus, että paikallisen itsehallinnon periaate tulee vahvistaa perustuslain tasolla. Myös tässä valossa on sopivaa, että kysymys Ahvenanmaan kunnallisesta itsehallinnosta vahvistetaan itsehallintolaissa ja että se tehdään siten, että maakunnassa on oltava vähintään kaksi kuntaa. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan mukaista Suomen ilmoitusta täydennetään valtakunnan sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen seurauksena (ks. HE 241/2020 vp). Ahvenanmaan maakunnan hallitusta tullaan kuulemaan tämän suunnitellun täydennyksen vuoksi.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artiklassa 22 on säännöksiä äänioikeudesta ja sellaisten unionin kansalaisten vaalikelpoisuudesta, jotka asuvat eri valtiossa kuin jonka kansalaisia he ovat. Sopimusta täydentää direktiivi (94/80/EY), johon tehtiin Suomen oloihin soveltamisen yhteydessä muutos (96/30/EY), jossa sanotaan, että Suomessa ja Ahvenanmaalla kunta on direktiivissä tarkoitettu paikallishallinnon perusyksikkö.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Vaikutukset valtion talouteen

3.1.1 Ehdotetun lainsäädäntövallan jaon vaikutukset valtion talouteen

Siltä osin kuin lakiehdotus koskee eduskunnan ja maakuntapäivien välistä lainsäädäntövallan jakoa, sen ei arvioida vaikuttavan suoraan valtion talouteen. Näin arvioidaan, koska esityksessä ehdotetaan, että maakuntapäivien ja eduskunnan välinen lainsäädäntövallan jako jätettäisiin pääosin ennalleen.

Ehdotusten vaikutukset ovat välillisiä ja tulevat ajankohtaisiksi ajan mittaan sitä mukaa kuin maakuntapäivät tekee aloitteita sellaisen uuden lainsäädäntövallan siirtämiseksi eduskunnalta, joka tiettyjen toimivallan alojen osalta voidaan lakiehdotuksen 29 ja 30 §:n mukaan siirtää yksipuolisesti maakuntapäiväläillä tai eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien hyväksynnällä.

Nykyiset toimivalta-alat pysyvät lain tullessa voimaan pääosin muuttumattomina sekä eduskunnan että maakuntapäivien osalta sillä poikkeuksella, että lakiehdotuksen 29 §:n mukaan maakuntapäivät voi yksipuolisesti siirtää itselleen muutamia rajoitettuja toimivallan aloja sen jälkeen, kun valtioneuvoston kanssa on päästy yhteisymmärrykseen siirron hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista ja kun muut vaikutukset on selvitetty yhdessä. Siinä mielessä maakuntapäivien ja eduskunnan välillä tapahtuu alustava lainsäädäntövallan jaon muutos jo itsehallintolain tullessa voimaan. Toimivaltajaon muutos tulee kuitenkin voimaan vasta, kun Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto ovat yksimielisiä hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista ja muut toimivallan alan siirtämisen vaikutukset on selvitetty valtioneuvoston ja itsehallintoviranomaisten kesken sekä, kun siirtoa koskeva maakuntapäivälaki on läpäissyt lainsäädäntövalvonnan.

Lakiehdotuksen 29 tai 30 §:n nojalla mahdollisesti tehtävien lainsäädäntövallan jaon muutosten todellisia kustannuksia voidaan siten arvioida konkreettisesti vasta siinä vaiheessa, kun Ahvenanmaan hallitus tai viime kädessä maakuntapäivät on tehnyt aloitteen maakuntapäivien lainsäädäntövallan laajentamiseksi. Itsehallintoviranomaisten aktiivisuus tulevaisuudessa uuden toimivallan vastaanottamisessa tai siirtämisessä maakuntapäiville voi myös aiheuttaa tarpeen lisätä oikeusministeriön Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien asioiden nykyisiä voimavaroja. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että oikeusministeriön toimintamenoissa huomioidaan asianmukaisesti Ahvenanmaan asioiden hoidon varmistaminen (PeVL 11/2007 vp).

Lakiehdotus sisältää eräitä lainsäädäntövallan siirtoja Ahvenanmaalle ehdotetun itsehallintolain voimaantuloajankohtana. Tämä koskee standardointia, joka ehdotetaan poistettavaksi kohdasta ”mittayksiköt, mittalaitteet ja mittamenetelmät ja standardisointi”, joka kuuluu nyt valtakunnan lainsäädäntövaltaan nykyisen itsehallintolain 27 §:n 19 kohdan nojalla (vrt. lakiehdotuksen 28 §:n 49 kohtaa). Standardoinnista ehdotetaan säädettäväksi omana kohtana (28 §:n 1 momentin 51 kohta). Standardointi olisi edelleen valtakunnan toimivallassa maakuntapäivien lainsäädäntövallan aloihin kuuluvista standardeista säädetyin poikkeuksin. Viimeksi mainittua toimivaltaa ehdotetaan itsehallintolain tullessa voimaan siirrettäväksi maakuntapäivien toimivaltaan. Ehdotuksen seurauksena standardointi sisältyy vastaisuudessa sellaisiin lainsäätöaloihin, joissa maakuntapäivillä on jo ennestään lainsäädäntövalta ja joihin voi liittyä standardointivaatimuksia, kuten rakennusallalla. Lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan maakuntapäivillä on oikeus säätää maakuntapäivälakeja tehtävistä, jotka valtion lainsäädännössä on uskottu kunnille, jos Ahvenanmaan paikallishallinnossa ei ole vastaavaa kunnallisviranomaista. Ututta toimivaltaa siirretään Ahvenanmaalle myös oikeudenkäytön alalla siltä osin, kun lakiehdotuksen

13 §:ään sisältyy uusia säännöksiä maakuntapäivien hyväksynnän antamisesta syytteen nostamiselle Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan eräistä virkarikoksista. Mainituilla toimivallan siirroilla ei ole välittömiä valtiontaloudellisia vaikutuksia, vaan niiden vaikutukset voidaan selvittää tarkemmin vasta, kun maakuntapäivät ryhtyy lainsäädäntötoimiin. Ahvenanmaan hallituksen voidaan olettaa valmistelevan lakiehdotuksensa yhteisymmärryksessä valtioneuvoston kanssa.

Lakiehdotuksen 40 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuimien voidaan tietyin rajoittavin ehdoin määrätä muutoksenhakuelimeksi. Tämä voi myöhemmin aiheuttaa tarpeen vahvistaa jossain määrin hallintotuomioistuimen resursseja. Tässä vaiheessa ehdotuksen valtiontaloudellisia vaikutuksia ei kuitenkaan voida arvioida, koska ne määräytyvät sen mukaan, missä määrin maakuntapäivien täytyy säätää lainsäädäntöä ehdotetun säännöksen mahdollistamalla tavalla. Kun maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan siirtyy ajan mittaan uusia toimivallan aloja, se tarkoittaa sitä, että itsehallintoviranomaisten ja valtion vastaavien viranomaisten henkilöstön määrää tulee tarkastella ja pohtia, millaisia tietojärjestelmiä itsehallinnon tehtävien hoitoon tarvitaan ja onko valtakunnan viranomaisten kanssa syytä sopia erityisistä yhteistyön muodoista. Tällaiset järjestelyt merkitsevät Ahvenanmaalle uusia kuluja, jotka tulee ottaa huomioon vuosittaisessa tasoitusmäärässä. Erityisesti uusien tietojärjestelmien luominen on kallista.

Sitä mukaa kun maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa päätetään laajentaa, syntyy tarvetta kasvat-
taa Ahvenanmaalle tulevaa vuosittaista tasoitusmäärää. Toisaalta Ahvenanmaalla hoidettavan
valtionhallinnon kustannukset pienenevät samalla, jos eivät vastaavasti niin ainakin jossakin
määrin niiden hallintotehtävien osalta, jotka siirtyvät Ahvenanmaalle toimivaltasiirron kautta.
Tämä voi koskea sekä valtion viranomaisia, jotka toimivat valtakunnassa, mutta joiden toimi-
alueeseen Ahvenanmaa kuuluu, että Ahvenanmaalla toimivia valtion viranomaisia.

Lakiehdotukseen on otettu säännökset menettelyistä, joissa arvioidaan yhtäältä uuden toimival-
lan alan maakuntapäiville siirtämisen hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset sekä muut vai-
kutukset ja toisaalta toimivallan siirtämisen aiheuttama vuosittaisen tasoitusmäärän nostamisen
tarve.

Nykytilanteen tapaan lähtökohtana on, että se viranomaisapuoli, joka on toimivaltainen sää-
tämään lakeja jostakin toimivallan alasta Ahvenanmaalla, myös vastaa asian vaatiman hallinnon
järjestämisestä ja kustannuksista Ahvenanmaalla. Siksi tulee selvittää esimerkiksi, millaiseen
määrään nykyisen toimivallan alaan kuuluvan valtionhallinnon kustannukset mahdollisesti nou-
sevat Ahvenanmaan osalta ja mikä on uuden lainsäädäntövallan edellyttämä Ahvenanmaalle
tulevan uuden hallinnon kustannusten kohtuullinen taso. Kohtuullisen kustannustason tulee sit-
ten vaikuttaa vuosittaiseen tasoitusmäärään korottavasti, ja jos tasoitusperusteen muuttamisen
edellytykset täytyvät, sen muutoksen kautta.

Lakiehdotuksen 29 §:n mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan tulee arvioida hallinnol-
lisia ja taloudellisia vaikutuksia tilanteessa, jossa maakuntapäivät haluaa siirtää itselleen uutta
lainsäädäntövaltaa pykälän nojalla, mutta valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus eivät pääse
sopimukseen vaikutusten arvioinneista. Lisäksi 29 §:n 4 momentissa ehdotetaan, että valtioneu-
voston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys siirrosta, jos siirto ei anna ai-
hetta antaa lakiesitystä asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Valiokunta
voi antaa valtioneuvostolle selvitystä koskevan lausunnon.

Jos sen sijaan on kyse lakiehdotuksen 30 §:ssä tarkoitettujen toimivallan alan siirtämisestä maa-
kuntapäiville, voidaan olettaa, että muun muassa siirron taloudelliset vaikutukset selvitetään
ottaen huomioon hallituksen esityksiä koskevan valmistelun periaatteita. Jos lainsäädäntövallan

jaon muutos aiheuttaa hallinnon lisäämisen tarpeen Ahvenanmaalla, Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston tulee ensisijaisesti sopia kustannuksista. Viimeisenä ratkaisuna erimielisyyksiin siirrosta tai siihen liittyviin kysymyksiin ehdotetaan, että maakuntapäivät itse voi tehdä aloitteen toimivallan alan siirrosta. Silloin hallitus on 30 §:n 3 momentin mukaan velvollinen esittämään aloitteen eduskunnalle hallituksen kirjelmänä eduskunnalle (katso myös 3.2.1). Valtioneuvostolle ehdotetaan mahdollisuutta antaa selonteko eduskunnalle ennen kuin kirjelmä annetaan.

Ahvenanmaan taloutta koskevat esityksen lukuun 9 ehdotettavat säännökset vastaavat voimassa olevia säännöksiä eikä niillä näin ollen muuteta valtion ja Ahvenanmaan välisten rahasiirtojen määrää. Lakiehdotuksen 61 § sisältää tasoitusperusteen muuttamisen edellytykset muun muassa Ahvenanmaan ja valtion välisen toimivallan jaon muutoksen johdosta, ja säännökset muutosmenettelystä. Esimerkiksi 1—2 miljoonan euron kustannusten muutos ei vielä vaikuta tasoitusperusteeseen, mutta se otetaan 62 §:ssä ehdotetulla tavalla myöhemmin huomioon.

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan asemaa on laajentunut itsehallintolain muutoslailla 98/2020. Tämä muutos on vastaavasti huomioitu lakiehdotuksen 62 §:ssä. Siinä pykälässä on kyse prosessista, joka toistuu vähintään kolmen vuoden välein ja jossa arvioidaan, tuleeko toisaalta Ahvenanmaan ja valtion välisen vastuunjaon ja toisaalta valtion tilinpäätöksen perusteiden muutokset ottaa huomioon tasoitusperusteissa. Jos arvioitavien taloudellisten tapahtumien vaikutus tasoitusmäärään on riittävän suuri, tasoitusperustetta on muutettava eduskunnan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä antamalla päätöksellä ja maakuntapäivien hyväksynnällä. Jos kustannuksia on tarpeen tarkistaa lainsäädäntövallan muutoksen johdosta, Ahvenanmaan hallitus tai valtioneuvosto voi pyytää valtuuskuntaa arvioimaan kustannukset jo aiemmin.

Lakiehdotuksen 89 ja 90 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yksilön kielellisistä oikeuksista tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla sekä ahvenanmaalaisissa viranomaisissa. Alustavasti ehdotusten voidaan arvioida jossain määrin lisäävän ainakin ahvenanmaalaisien viranomaisten kuluja. Asiaa selvitetään hallituksen esityksen jatkovalmistelussa.

3.1.2 Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan tehtävien lisäämisehdotuksen vaikutukset valtioneuvostoon

Se, tuleeko Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle käytännössä lisää tehtäviä, määräytyy pääasiassa sen mukaan, päättääkö maakuntapäivät, tarvittaessa yhdessä eduskunnan kanssa, laajentaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa tietyillä toimivallan aloilla lakiehdotuksen 29 ja 30 §:ssä ehdotettujen yksinkertaistettujen menettelyjen mukaisesti. Maakuntapäivien ja eduskunnan välisen lainsäädäntövallan jaon todelliset muutokset aiheuttavat puolestaan tarpeen tarkistaa tasoitusperuste lakiehdotuksen 61 ja 62 § mukaan. Mahdolliseen lisäresurssien tarpeeseen valtuuskunnassa näihin uusiin tehtäviin liittyen voidaan ottaa kantaa vasta sitten, kun tiedetään, kuinka nopeasti ja missä laajuudessa maakuntapäivien itsehallinnon laajentamistavoitteet konkretisoituvat.

Valtuuskunnan ajallisesti vaativimpia tehtäviä ovat nyt maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonta ja lausuntojen antaminen pyynnöstä itsehallintolain tulkinnasta muille viranomaisille. Näiden tehtävien arvioidaan pysyvän nykyisellä tasolla, eikä niiden siksi odoteta aiheuttavan lisäkustannuksia.

Valtuuskunnan uudet toimivaltariita-asioiden ratkaisemiseen liittyvät tehtävät ja uudet valtuudet mahdollisissa erimielisyystilanteissa Ahvenanmaan taloudellisesta vastuusta sellaisten kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanon yhteydessä, joita koskeviin neuvotteluihin Ahvenanmaan hallitus on valtuutettu, tai EU-vastuumäärän sovitteluvaatimuksen yhteydessä, ei pitäisi

aiheuttaa lisätyötä. Korkein oikeus on ratkaissut kolme toimivaltariitaa nykyisen itsehallintolain reilun 25 voimassaolovuoden aikana. Ahvenanmaan kansallinen vastuu suhteessa Suomeen EU:n puitteissa ei tähän mennessä ole koskaan tullut ajankohtaiseksi.

Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä sekä valtuuskunnalta että oikeusministeriön Ahvenanmaa-asioiden esittelijältä vaatii resursseja arvioida, voidaanko maakuntapäivälain katsoa jossain suhteessa olevan ilmeisessä ristiriidassa EU-oikeuden tai jonkin Ahvenanmaata sitovan kansainvälisen velvoitteen kanssa. Korkeimman oikeuden tähän asti soveltaman maakuntapäivälakeja koskevan lausuntokäytännön perusteella myös jatkossa tasavallan presidentti voi, sen jälkeen, kun lausunto on pyydetty korkeimmilta oikeusasteilta, käyttää veto-oikeuttaan maakuntapäivälakiin mainituin perustein. Mainitun käytännön huomioon ottamisen tarkoituksena on ensisijaisesti estää Euroopan unionin toimielinten toimiin ryhtyminen, jos Suomen kansallinen vastuu EU-oikeuden noudattamisesta on kyseenalaistettu. Kaikkien sellaisten maakuntapäivälakien perusteellinen ja yksityiskohtainen analyysi suhteessa EU-oikeuteen, jotka tarkoittavat EU-direktiivin tai kansainvälisten velvoitteiden toimeenpanoa maakuntapäiväläillä, vaatisi lisäresursseja sekä valtuuskunnalle että oikeusministeriölle. Ehdotetun itsehallintolain toimivallan jaon nojalla vastuu toimeenpanosta on kuitenkin itsehallintoviranomaisilla ja jäsenvaltioiden EU-velvoitteiden noudattamisen valvonta kuuluu viime kädessä EU-tuomioistuimelle, ei valtion viranomaisille, jotka käsittelevät tietoja maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. Siksi voidaan olettaa, että ahvenanmaalaiset viranomaiset tekevät tällaisen itsehallinnon esim. EU:n säädösten toimeenpanoon liittyvien velvoitteiden perusteellisen analyysin maakuntapäivälain lainvalmistelun yhteydessä. Korkeimman oikeuden käytännöstä seuraa, että maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnasta huolehtivat valtion viranomaiset ovat hyvän hallinnon periaatteiden mukaan velvollisia huomaamaan mahdolliset ilmeiset poikkeamat Ahvenanmaata sitovista kansainvälisistä velvoitteista.

3.1.3 Valtiontaloudelliset vaikutukset Ahvenanmaan talousjärjestelmästä

Ehdotetun 9 luvun (Ahvenanmaan talous) sisältö vastaa nykyistä sääntelyä. Ahvenanmaalle tehtävien rahasiirtojen suuruus ei muutu tämän esityksen vuoksi, vaan on edelleen riippuvainen valtion tuloista ja Ahvenanmaalla maksuun pannaista valtion veroista sekä Ahvenanmaan väestönoisuuden muutoksesta.

Tasoituksen ja verotasoituksen yhteismäärän arvioidaan nousevan vuoden 2022 noin 280 miljoonasta eurosta vuoden 2025 noin 300 miljoonaan euroon. Tässä arviossa ei ole otettu huomioon Ahvenanmaan väestönoisuuden muutoksen vaikutusta. Tilastokeskuksen 30.9.2019 julkaiseman väestöennusteen mukaan Ahvenanmaan maakunnan väestö kasvaa vuoteen 2040 saakka, kun koko Suomen väkiluku pysyy samaan aikaan käytännössä ennallaan. Tämä tarkoittaa sitä, että on todennäköistä, että jatkossa itsehallintolain 59 §:n 2 momentin nojalla Ahvenanmaan saama tasoitusmäärä tulee kasvamaan Ahvenanmaan väestönoisuuden kasvun vuoksi. Tilastokeskuksen tuoreimman väestöennusteen 2019—2040 perusteella säännöksen arvioidaan nostavan tasoitusmäärää noin 700 000 euroa vuositasona. Muutoksen johdosta vuonna 2040 tasoitusmäärä arvioidaan olevan noin 11,4 miljoonaa euroa korkeampi kuin mitä se olisi ollut ilman väestönoisuuden muutoksen huomioimista.

3.2 Viranomaisten toiminnan ja valtion viranomaisten ja Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten välisen yhteistyön vaikutukset

3.2.1 Uuden lainsäädäntövallan siirtyminen maakuntapäiville

Uuden lainsäädäntövallan siirtyminen maakuntapäiville merkitsee sitä, että myös toimivallan alaa seuraavat hallintotehtävät ja kustannusvastuu niistä siirtyvät valtiolta itsehallintoviranomaisille. Tarkoituksena on soveltaa valtion lainsäädäntöä Ahvenanmaalla siihen asti, kunnes se on kumottu toimivallan muutoksen johdosta maakuntapäiväläillä. Yleisesti voidaan olettaa, että aikaa voi kulua jopa useita vuosia siitä, kun toimivallan alue siirretään maakuntapäivien toimivaltaan, siihen, että Ahvenanmaan lainsäädäntö voi riittävien vaikutusarviointien jälkeen tulla voimaan Ahvenanmaalla ja siirto tulee huomioiduksi valtion talousarviossa. Yleensä sekä toimivallan siirto, että Ahvenanmaan aineellinen lainsäädäntö pitäisi valmistella samanaikaisesti.

Maakuntapäivät siirtää itselleen uuden lainsäädäntövallan alan maakuntapäiväläillä

Kun on kyse niistä toimivallan aloista, joita maakuntapäivien ehdotetaan saavan siirtää itselleen maakuntapäiväläillä itsehallintolain 29 §:n mukaisesti, Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston on ensin selvitettävä yhdessä siirron hallinnolliset ja taloudelliset seuraukset sekä muut vaikutukset. Aloitteen selvityksen tekemisestä tekee Ahvenanmaan hallitus valmistellessaan siirtoa sekä sitä aineellista lainsäädäntöä, joka on siirrettävästä toimivallan alasta säädettävä Ahvenanmaalla. Selvityksen aikana saadaan selvyys sellaisen uuden hallinnon ja siihen liittyvän lainsäädännön tarpeesta, jotka tulevat siirretyn toimivallan alan johdosta ajankohtaisiksi Ahvenanmaalla, sekä siirron vaikutuksista valtion ja Ahvenanmaan talousarvioon siirron muiden yhteiskunnallisten vaikutusten ohella. Lainsäädäntövallan jaon muutoksen muiden vaikutusten selvittämisen ehdotetaan myös kuuluvan yhdessä itsehallintoviranomaisille ja valtioneuvostolle toimivallan alan siirtämistä koskevan maakuntapäivälain valmistelun yhteydessä. Selvitystyö voidaan tarvittaessa tehdä toimivaltaisen ministeriön asettamassa työryhmässä.

Ahvenanmaan aloite uuden lainsäädäntövallan siirrosta lakiehdotuksen 29 §:n mukaisesti maakuntapäiväläillä koskee ennen kaikkea sitä ministeriötä, jonka hallinnonalaan asia liittyy. Ennen kuin kyseinen maakuntapäivälaki voidaan hyväksyä, sen ministeriön, jonka toimivaltaan kyseinen toimivallan ala kuuluu, tulee yhdessä Ahvenanmaan hallituksen kanssa ja valtiovarainministeriön myötävaikutuksella huolehtia siitä, että siirron hallinnolliset ja taloudelliset seuraukset valtiolle ja itsehallinnolle selvitetään. Kun hallinnot ovat päässeet yhteisymmärrykseen hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista, Ahvenanmaan hallitus ja valtiovarainministeriö pyytävät ensin lakiehdotuksen 62 §:n mukaisen menettelyn mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan esityksen kustannuslaskelmaksi valtioneuvostolle. Kun valtuuskunta on antanut esityksensä, valtiovarainministeriö ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin tasoitusperusteen muuttamiseksi. Lopullisen päätöksen tekee eduskunta. Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston väliseen sopimukseen sisältyy dokumentaatio osapuolten yhteisestä käsityksestä siirron hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista esimerkiksi Ahvenanmaan hallituksen ja asianomaisen ministeriön tai valtiovarainministeriön välisen, asiaa koskevan muodollisen kirjeenvaihdon muodossa.

Ahvenanmaan hallituksen tehtyä siirtoaloitteen, lakiehdotuksen 29 §:n 1 momentin 1-8 kohdassa ehdotettujen oikeudenalojen siirron vaikutusten arvioinneista yhteistyössä Ahvenanmaan hallituksen kanssa vastaisi siirron kohteena olevasta toimivalta-alasta riippuen, oikeusministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö tai opetus- ja kulttuuriministeriö. Oikeusministeriö on Ahvenanmaan itsehallintoa koskevista asioista vastaavana ministeriönä syytä integroida vuoropuheluun ja tarvittaessa voidaan oikeusministeriössä perustaa työryhmä

arviointityötä varten. Valtion viranomaisten vuoropuhelu itsehallintoviranomaisten kanssa on itsehallintolain nojalla oltava ruotsiksi. Valtionhallinnon on järjestettävä palvelujaan ruotsiksi siten kuin kielilaissa säädetään. Tässä vaiheessa ei ole tietoja itsehallintoviranomaisten 29 §:ssä tarkoitettujen siirtoaloitteiden aikataulusta eikä kunkin siirron yhteydessä ehdotettavan maakuntalainsäädännön sisällöstä, joten ministeriöiden henkilöresurssitarpeisiin siirroista johtuvien vaikutusten arviointi jää sen vuoksi tässä esityksessä avoimeksi.

Siltä varalta, että yhteisymmärrykseen lainsäädäntövallan siirron hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista ei päästä hallintojen kesken, itsehallintolain 29 §:ään ehdotetaan mekanismeja niiden arvioimiseksi. Tällöin Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tekee kyseisen vaikutusten arvioinnin. Kun valtuuskunta on tehnyt kustannusten arvioinnin, jos on epäselvää, täytyykö tasotusperustetta muuttaa, Ahvenanmaan hallitus ja valtiovarainministeriö pyytävät ensin lakiehdotuksen 62 §:n mukaisen menettelyn mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan ehdotuksen kustannuslaskelmaksi valtioneuvostolle, ennen kuin ministeriö ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin tasotusperusteen muuttamiseksi.

Valtioneuvoston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys jonkin pykälässä tarkoitettun lainsäädäntövallan alan siirrosta, jos siirto ei anna aiheutta antaa lakiesitystä asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Valiokunta voi antaa lausunnon selvityksestä. Viimeksi mainitun osalta tarkoituksena on turvata eduskunnan oikeus riittävässä käsitteilyajassa pystyä ottamaan kantaa hallituksen selvitykseen siirrosta ennen kuin maakuntapäivät hyväksyy siirtoa koskevan lain, joka sen jälkeen käy läpi lainsäädäntövalvonnan.

Uuden lainsäädäntövallan siirtäminen maakuntapäiville yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien hyväksynnällä

Jos eduskunnalle kuuluvaa lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaalla sen sijaan on määrä siirtää lakiehdotuksen 30 §:n mukaan, asia kuuluu oikeusministeriölle sillä perusteella, että oikeusministeriö vastaa valtioneuvostossa Ahvenanmaan itsehallintoa koskevista asioista. Oikeusministeriön, sen ministeriön, jonka hallinnonalaan toimivallan ala kuuluu, ja valtiovarainministeriön tulee silloin yhdessä Ahvenanmaan hallituksen kanssa osallistua selvityksen tekoon ja sillä varmistaa, että toimivallan alan maakuntapäiville siirtämisen tarve, mahdollisuudet ja seuraukset tulevat selvitettyiksi. Selvitystyö voidaan tarvittaessa tehdä oikeusministeriön asettamassa työryhmässä.

Lakiehdotuksen 30 §:n mukaan lainsäädäntövallan siirtämistä koskevaan lakiin tulee sisällyttää säännöksiä siirrosta aiheutuvista toimenpiteistä. Valtioneuvosto voi ennen tätä antaa eduskunnalle selonteon asiasta (vrt. perustuslain 44 §:ää). Jos valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus eivät pääse toimivallan alan siirtämistä koskevassa selvitystyössä yhteisymmärrykseen, maakuntapäivät voi omalla lakialoitteellaan saattaa toimivallan alan siirtämistä koskevan asian eduskunnan käsiteltäväksi. Toimivallan alan siirtämistä koskevan lain voimaantulon yhteydessä valtiovarainministeriö ryhtyy 62 §:n mukaiseen menettelyyn, ennen kuin tasotusperusteen muuttamistoimiin ryhdytään. Tässä vaiheessa on liian aikaista arvioida, vaatiiko Ahvenanmaan uusien toimivallan alojen siirtoaloitteiden käsittely valtioneuvostossa lisäresursseja, ja minkälainen resurssitarve olisi. Syynä on se, että on vielä epäselvää, millä aikataululla itsehallintoviranomaiset tulevat tekemään aloitteita lainsäädäntövallan siirtämiseksi eduskunnalta.

Tällä hetkellä ei myöskään ole tiedossa, millaisia resursseja Ahvenanmaalla tarvitaan mahdollisten uusien toimivallan alojen aiheuttamien hallintotehtävien hoitamista varten. Voimassa olevan itsehallintolain ja myös ehdotuksen pääsääntönä on, että se, joka on toimivaltainen säätämään lakeja jostakin toimivallan alasta Ahvenanmaalla, joko itsehallinto tai valtio, myös vastaa asian vaatiman hallinnon järjestämisestä ja kustannuksista Ahvenanmaalla.

Sitä vastoin on selvää, että valtioneuvostossa tulee olla valmius käsitellä Ahvenanmaan hallituksen aloitteita maakuntapäivien lainsäädäntövallan laajentamisesta ruotsin kielellä ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Koska toimivallan siirtoa Ahvenanmaalle on ehdotettu yksinkertaistettavaksi, itsehallintoviranomaisten ja valtioneuvoston välisten eri asioihin liittyvien tehtävien ja siten yhteyksien arvioidaan lisääntyvän keskipitkällä aikavälillä. Niin oikeusministeriön kuin substanssiministeriöidenkin valmiutta käsitellä Ahvenanmaan aloitteita toimivallan laajentamiseksi on siten ehkä tarvetta vahvistaa nykyisestä.

Sikäli kuin maakuntapäivät saavat uutta lainsäädäntövaltaa, Ahvenanmaan talousjärjestelmän sisälle ehdotetaan mekanismeja, joka ottaa huomioon kussakin tapauksessa uuden lainsäädäntö- ja hallintovallan itsehallinnon menoihin aiheuttaman kustannusten kasvun. Eesityksen seuraukset valtion talouden itsehallinnon menojen rahoitusjärjestelmälle arvioidaan erikseen jaksossa 3.1. Näiden kuluja selvittäminen vaatii, kuten edellä on todettu, itsehallintoviranomaisten ja asianomaisten valtion viranomaisten välistä yhteistyötä.

Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto voivat sopia joko jo uuden toimivallan maakuntapäiville siirtämisen yhteydessä tai myöhemmin, että valtion viranomaiset hoitavat hallintotehtävät tai osan niistä myös siltä osin kuin ne kuuluisivat itsehallintoviranomaisille. Tämä tapahtuu tasavallan presidentin antamalla sopimusasetuksella sen jälkeen, kun toimivallan muutoksesta on hyväksytty tarvittava lainsäädäntö. Valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen tulee normaalisti aina sopia, tapahtuuko hallinnon siirto korvausta vastaan vai ei. Useimmat sopimusasetukset koskevat yksittäisen maakuntapäivälain tai eduskuntalain mukaisia hallintotehtäviä.

Tällä hetkellä on voimassa 35 sopimusasetusta, jotka tasavallan presidentti on antanut vuoden 1991 itsehallintolain nojalla. Niissä on ollut tavallisesti kysymys siitä, että maakunnan hallintotehtäviä on siirretty valtion viranomaiselle. Sopimusasetuksista saa sen yleiskuvan, että maakuntahallinnolla on tarvetta siirtää tehtäviä valtakunnalle, vaikka tämä ei itsessään merkitse tarvetta siirtää lainsäädäntövaltaa eduskunnalle. Tehtävien siirtoa on yleensä perusteltu yleisillä tarkoituksenmukaisuussyillä tai tarpeella varmistaa tietyn alan asiantuntemus.

Kun hallintotehtäviä on siirretty valtakunnan viranomaisille, kohteena ovat olleet joko maakunnan hallintotehtävät kokonaisuudessaan (esim. maakunnan kunnallisverotuksen toimittaminen; maakunnan asumistuen, lapsilisän, toimeentulotuen ja vammaisten tulkkauksen palvelun hallinnointi; maakunnan tai kuntien työntekijöiden eläkkeet) tai jokin osa-alue (esim. Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston maksajaviraston tehtävät; öljypäästömaksun määrittely; päästökaupan kansallisen rekisterin ylläpito sekä päästöjen valvonta ja tarkastus; eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaan liittyvät tehtävät; rikemaksun ja seuraamusmaksun määrittäminen EU:n yhteisen kalastuspolitiikan rikkomuksista ja vakavista rikkomuksista).

Useimmissa tapauksissa on lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisinta, että niin lainsäädäntö- kuin hallintovaltakin sisältyvät toimivallan siirtämiseen maakuntapäiville. Sopimusasetus, joka tarkoittaa, että itsehallinnolle kuuluvat hallinnolliset tehtävät maakuntapäiville uudella toimivallan alalla palautetaan valtion viranomaisille, voi olla mahdollinen ratkaisu ylimenokauden aikana tai oikeudenalan rajatun osan osalta. Sopimusasetuksella voidaan myös antaa hyvää hallintoa varten tarvittavia yhteistyön muotoja itsehallintoviranomaisten ja valtion väliselle yhteistyölle. Yhteistyötä voidaan tarvita esimerkiksi, jos maakuntapäiville siirrettyyn toimivaltaan sisältyy sellaista lupien myöntämistä tai erilaisten rekistereiden pitämistä Ahvenanmaalla, joista valtion viranomainen on huolehtinut aiemmin.

3.2.2 EU-jäsenyyden ja muun kansainvälisen yhteistyön vaikutus maakuntapäivien saadessa uutta lainsäädäntövaltaa

Suomen ulkosuhteet ovat valtakunnan toimivaltaan kuuluvia myös Ahvenanmaalla. Tietyn oikeudenalan kuuluminen maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan merkitsee sitä, että Ahvenanmaalla on voimassa olevan itsehallintolain mukaan oikeus tulla kuulluksi ja osallistua kansainväliseen yhteistyöhön kyseisellä alalla. Niillä aloilla, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, kansainväliset sopimukset eivät tule voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien hyväksyntää. Kansainväliset velvoitteet, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja jotka Suomi on tehnyt ja vahvistanut ennen kuin uusi lainsäädäntövalta on siirretty maakuntapäiville, ovat voimassa Ahvenanmaalla tarvitsematta pyytää maakuntapäivien hyväksyntää jälkikäteen sen jälkeen, kun oikeudenala on lopullisesti siirtynyt maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Voimassa olevien kansainvälisten velvoitteiden muutoksille, jotka tapahtuvat toimivallan siirryttyä maakuntapäiville, on sen sijaan pyydettävä suostumus lakiehdotuksen 69 §:n mukaista menettelyä noudattaen.

Ehdotuksessa uudeksi itsehallintolaiksi ehdotetaan Ahvenanmaan hallitukselle laajempaa oikeutta osallistua pyynnöstä sellaisiin neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Lisäksi Ahvenanmaalle ehdotetaan lisää valtuuksia valtiosopimusten suhteen. Valtakunnan viranomaiset voivat tietyissä tapauksissa valtuuttaa pyynnöstä Ahvenanmaan hallituksen neuvottelemaan niistä ja hyväksymään ne. Valtuudet koskisivat niin maakuntapäivien nykyisiä toimivallan aloja uuden lain tullessa voimaan kuin maakuntapäiville eduskunnalta myöhemmin siirrettävää uutta toimivaltaa.

Käytännössä uusi lainsäädäntövalta Ahvenanmaalle merkitsee sitä, että valtioneuvoston on pyrittävä myös uusien alojen osalta tiedottamaan Ahvenanmaan hallitukselle kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista. Sikäli kuin toimivallan aloja siirretään maakuntapäiville, tarve pyytää maakuntapäivien suostumusta sen lainsäädäntövaltaan kuuluviin valtiosopimuksiin kasvaa myös jatkossa.

Valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen välisten hyvien ja toimivien yhteyksien tarpeen voidaan arvioida kasvavan kansainvälisiä velvoitteita koskevissa kysymyksissä jo sen seurauksena, että Ahvenanmaan hallitukselle ehdotetaan uusia valtiosopimusvaltuuksia maakuntapäivien nykyisen lainsäädäntövallan sisällä. Ehdotettujen laajennettujen valtuuksien hallinnollisia tai taloudellisia seurauksia ei kuitenkaan pystytä määrittelemään lopullisesti. Syynä on se, että on vielä epäselvää, missä määrin Ahvenanmaan hallitus tulee käyttämään uusia valtuuksia.

Ahvenanmaa vastaa EU-oikeuden täytäntöönpanosta siltä osin, kun asia itsehallintolain mukaan kuuluu sen toimivaltaan. Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on myös oikeus osallistua EU:n tasolla päätettävien asioiden kansalliseen valmisteluun. Myös EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa kysymyksissä itsehallintolain mukainen maakuntapäivien ja eduskunnan välinen toimivaltajako on merkittävä, koska Ahvenanmaan vaikutusvalta ja vastuu EU-oikeuden kansallisesta täytäntöönpanosta määräytyy sen mukaisesti.

Sikäli kuin maakuntapäiville siirtyy uutta lainsäädäntövaltaa eduskunnalta, sellaisten EU-asioiden lukumäärä lisääntyy, joista valtioneuvoston on tiedotettava Ahvenanmaan hallitukselle ja joissa Ahvenanmaan näkemyksiä on pyydettävä Suomen kannan valmistelun yhteydessä. Samalla Ahvenanmaa saa vastuun EU-oikeuden täytäntöönpanosta jatkossa myös uusien toimivallan alojensa osalta.

Tietyissä tapauksissa EU-oikeus edellyttää ratkaisua, joka on voimassa koko jäsenvaltiossa ja silloin Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston on saavutettava yhteisymmärrys siitä, miten asia hoidetaan kansallisesti. Kysymys voi olla esimerkiksi yhteisestä myötävaikuttamisesta siten, etteivät Suomen kalastuskiintiöt ylity. Kansallinen liikkumavapaus on rajoitettua esimerkiksi tapauksissa, joissa jäsenvaltiolla voi EU-oikeuden mukaan olla vain yksi hallintoviranomainen. Sellaisia tilanteita varten itsehallintolaissa on säännös, jonka mukaan valtakunta nimeää viranomaisen. Tämän viranomaisen on kuitenkin tehtävä päätöksensä Ahvenanmaan hallituksen näkökannan mukaisesti, jos asia kuuluisi muuten Ahvenanmaan toimivaltaan. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan pystytä arvioimaan, missä määrin mainittu erityissäännös koskisi maakuntapäivien uutta toimivaltaa. Kun eduskunnan toimivaltaa Ahvenanmaalla muutetaan ja arvioidaan, mitä hallinnollisia seurauksia muutoksella on, Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välisissä suhteissa on kuitenkin otettava huomioon myös mainitussa säännöksessä tarkoitettut seikat.

Tässä vaiheessa ei ole mahdollista arvioida lopullisesti, missä määrin Ahvenanmaan uusi lainsäädäntövalta johtaa siihen, että ministeriöiden työssä kansainvälisten velvoitteiden tai EU-asioiden valmistelun parissa mahdollisesti tarvitaan resurssien vahvistamista. Tarkoituksena on, että ennen kutakin konkreettista muutosta eduskunnan nykyiseen toimivaltaan Ahvenanmaalla arvioidaan myös toimivallan siirron hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset.

Maakunnan hallituksen ja valtioneuvoston välinen yhteistyö kansainvälisissä kysymyksissä on toiminut käytännössä sujuvasti, ja useimmissa tapauksissa Ahvenanmaan ja muun Suomen tavoitteet ovat olleet suurelta osin samanlaisia. Esimerkkinä siitä, mitä tulee nykyiseen maakunnan hallituksen mahdollisuuden pyynnöstä osallistua Suomen neuvottelukuntaan neuvoston tai komission EU-asioiden valmisteluun, voidaan mainita, että on sovittu, että maakunnan hallitus vastaa omista kustannuksistaan.

3.3 Vaikutukset erityisesti Ahvenanmaan yhteiskuntaan

Suurin muutos uudessa itsehallintolakiehdotuksessa vuoden 1991 itsehallintolakiin verrattuna on osittain uuden järjestelmän perustaminen lainsäädäntövallan siirtämistä varten. Esitys sisältää vain eräitä voimassa olevien lainsäädäntövallan luetteloiden tarkistuksia ja selvennyksiä. Voimaantulo ei siksi aiheuta Ahvenanmaan yhteiskuntaan välittömiä ja selviä muutoksia lyhyellä aikavälillä. Uuden järjestelmän tarkoituksena on tulevaisuudessa mahdollistaa joustavammat lainsäädäntövallan muutokset eräiden eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla kuuluvien toimivallan alojen osalta. Ennen tällaisten siirtojen tarpeen ja sen arviointia, halutaanko niitä Ahvenanmaalla, tehdään paikalliset poliittiset päätökset, joihin äänioikeutetut ahvenanmaalaiset voivat vaikuttaa epäsuorasti osallistumalla maakuntapäivävaaleihin.

Kun lainsäädäntövalta jollakin toimivallan alalla siirretään eduskunnalta maakuntapäiville, äänioikeutettujen demokraattinen vaikutusvalta Ahvenanmaalla kasvaa suhteellisesti paljon. Ahvenanmaalaisia edustaa eduskunnassa vain yksi edustaja kahdestasadasta, kun taas maakuntapäivillä Ahvenanmaan äänioikeutettuja edustaa 30 edustajaa. Toinen tärkeä demokraattista vaikutusvaltaa vahvistava seikka on se tosiasia, että maakuntapäivät sijaitsee fyysisesti Ahvenanmaalla lähellä niitä, joita päätösten teko koskee. Kolmas demokratiaa parantava seikka on, että maakuntapäivät on yksikielisesti ruotsinkielinen. Äänioikeutettujen mahdollisuus seurata poliittista keskustelua paranee siten sekä läheisyyden että kielen takia. Asukkaat saavat siten paremmat edellytykset seurata ja vaikuttaa Ahvenanmaan yhteiskuntakehitykseen maakuntapäivien toimivallan alojen osalta.

Ne toimivallan alat, joista säädetään 29 ja 30 §:ssä ja joista Ahvenanmaan hallitus tai maakuntapäivät tulevaisuudessa aikoo tehdä aloitteen siirtämiseksi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, ja miten nopeasti ja millaisella aikataululla tämä tapahtuu sen jälkeen, kun itsehallintolaki tulee voimaan, määräytyy täysin sen mukaan, millaisia tärkeysjärjestyksen määrittämiä tulevat maakuntapäivät tekevät tulevina vuosikymmeninä. Siksi voidaan arvioida vain lakiehdotuksen yleisiä vaikutuksia. Voidaan todeta, että maakuntapäivien toimivallan lisäämisestä tehdyn aloitteen hallintoon, yksilöön ja elinkeinoelämään kohdistuvien vaikutusten selvitys voi kussakin yksittäistapauksessa olla kaikkea yksinkertaisesta aikaa vievään. Vaikutusten arviointiin kuluva aika riippuu kunkin toimivalta-alan yksittäisistä ominaisuuksista ja mahdollisesta monimutkaisuudesta.

Yleisesti voidaan olettaa niin ikään, että aikaa voi kulua vain vähän tai jopa useita vuosia siitä, kun uusi toimivalta-ala siirretään maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, siihen, että maakuntapäivät on säätänyt lainsäädännön kyseisestä alasta. Kun on kyse toimivallan alasta, joka voidaan siirtää maakuntapäiväläilla, voidaan olettaa, että itsehallintoviranomaisille on todennäköisesti käynnissä samanaikaisesti kaksi prosessia, joihin samat vaikutusten selvitykset vaikuttavat, eli siirron valmistelu ja Ahvenanmaan aineellisen lainsäädännön valmistelu.

Varsinaiseen toimivallan alan maakuntapäiville siirtämiseen liittyvät lainsäädäntötoimet eivät aiheuta välittömiä vaikutuksia hallintoon, yksilöön tai elinkeinoelämään. Maakunnan saatua uuden lainsäädäntövaltan Ahvenanmaalla sovelletaan valtion lainsäädäntöä siihen asti, kunnes se on kumottu maakuntapäiväläilla. Tämä käy ilmi lakiehdotuksen 109 §:n siirtymäsäännöksestä. Esimerkiksi Suomen kansainvälisten velvoitteiden jatkuvuuden turvaamiseksi ja ottaen huomioon yksilön oikeusturva, toimivallan siirron mahdolliset vaikutukset on kuitenkin selvitettävä ennen kuin lainsäädäntövaltan jaon muutos voi tapahtua. Toimivallan jaon muutoksen todelliset vaikutukset seuraavat siitä aineellisesta lainsäädännöstä, jonka maakuntapäivät päättää säätää uudella toimivalta-alallaan. Lakiehdotuksen 33 ja 34 §:n mukaisella lainsäädäntövalvonnalla voidaan vain osittain rajoittaa uusien maakuntapäivälakien voimaan tuloa Ahvenanmaalla. Voidaan olettaa, että siirtymävaihe, jonka aikana valtakunnan lainsäädäntöä sovelletaan, on lyhyt, ja että on maakuntapäivien edun mukaista säätää lainsäädäntö Ahvenanmaalle mahdollisimman nopeasti.

Maakuntapäivien lähes vuosisadan ajan noudattaman lainsäädäntöperinteen perusteella voidaan olettaa, että uusilla toimivallan aloillaan maakuntapäivien säätämä lainsäädäntö ei tule sisältämään olennaisia poikkeamia vastaavasta valtion lainsäädännöstä. Vaikka hyvään tulokseen pyritään, ei voida kokonaan sulkea pois sellaista mahdollisuutta, että maakuntapäivien uudella toimivallan alallaan Ahvenanmaalle säätämisen olennaisen, valtakunnan lainsäädännöstä poikkeavan lainsäädännön vaikutukset voivat aiheuttaa rajaesteitä ja hallinnollista taakkaa yksilölle ja yrityksille Ahvenanmaalla ja valtakunnassa. Tällaisia vaikutuksia Ahvenanmaan ja valtakunnan suhteeseen voi joillain toimivalta-aloilla aiheutua jopa pienistäkin poikkeamista kummankin aineellisessa lainsäädännössä. Siksi sellaisten toimivallan alojen valinnassa, jotka voidaan siirtää maakuntapäivien toimivaltaan, on syytä minimoida sellaisten mahdollisten ei-toivottujen vaikutusten riski myös Ahvenanmaalla, joita ei myöhemmin voi poistaa maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnalla.

Niin ikään voidaan olettaa, että maakuntapäivien on tarkoitus ottaa huomioon velvollisuutensa noudattaen EU-oikeutta ja kansainvälisiä sopimuksia. Maakuntapäiväläille ehdotetaan jatkossa läpikäytäväksi lainsäädäntövalvontaa, joka koskee lakien yhdenmukaisuutta itsehallintolain ja perustuslain kanssa ja sitä, etteivät ne ilmeisessä suhteessa loukkaa Ahvenanmaata sitovia velvoitteita tai EU-oikeutta. Sitä vastoin valtiovaltan tekemää maakuntapäivien säätämisen olennaisen lainsäädännön muun sisällön tarkastusta ei tehdä.

3.4 Lakiehdotuksen 29 §:ssä mainittujen toimivallan alojen maakuntapäiville siirtämisen vaikutukset valtiolle

Ehdotettu lainsäädäntövallan jakojärjestelmä merkitsee sitä, että lakiehdotuksen 29 §:ssä luetellut lainsäädännön alat voidaan siirtää maakunnalle maakuntapäivien päätöksellä sen jälkeen, kun taloudellisista ja hallinnollisista vaikutuksista on sovittu ja kun Ahvenanmaan hallitus on yhteistyössä valtioneuvoston kanssa selvittänyt kaikki lainsäädäntövallan muutoksen muut vaikutukset. Joukko yleisiä periaatteita on ohjannut sen ratkaisemista, mitkä alat maakuntapäivät voi siirtää itselleen lakiehdotuksen 29 §:n mukaisella menettelyllä (katso 2.2.2).

Koska valtio ei itsehallintolain säätämisen jälkeen voi estää lainsäädäntövallan siirtämistä lakiehdotuksen 29 §:n mukaisesti, pykälän soveltamisalaan kuuluvia aloja koskevan toimivallan katsotaan siirtyvän lain voimaantulon yhteydessä. Siten on välttämätöntä arvioida sen vaikutukset, että maakuntapäiville annetaan mahdollisuus siirtää tietyt eduskunnalle kuuluvat toimivallan alat yksipuolisesti itselleen.

Lakiehdotuksessa ehdotetaan, että lainsäädäntövallan jaon muutos tulee kuitenkin voimaan vasta, kun Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto ovat yksimielisiä hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista (katso 3.1.1) ja muut toimivallan siirron vaikutukset on selvitetty valtioneuvoston ja itsehallintoviranomaisten kesken. Valtioneuvoston tulee myös antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys jonkin pykälässä tarkoitetun toimivallan alan siirrosta, jos siirto ei anna aiheutta antaa lakiesitystä asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Valiokunta voi antaa lausunnon selvityksestä. Viimeksi mainitun osalta tarkoituksena on perustuslaillisista syistä turvata eduskunnan oikeus riittävässä käsittelyajassa pystyä ottamaan kantaa hallituksen selvitykseen siirrosta ennen kuin maakuntapäivät hyväksyy siirtoa koskevan maakuntapäivälain. Ennen kuin siirtoa koskeva maakuntapäivälaki voi tulla voimaan, sen on läpäistävä maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonta.

Kaikkien 29 §:ssä lueteltujen muutaman toimivalta-alan yleinen ja yhteinen vaikutus liittyy siihen lainsäädäntöön, jonka maakuntapäivät säätää uutta toimivallan alaa varten. Siihen asti, kunnes maakuntapäivät on hyväksynyt siirrettyä toimivallan alaa koskevan oman aineellisen lainsäädännön, Ahvenanmaalla sovelletaan edelleen valtakunnan lainsäädäntöä lakiehdotuksen 109 §:n nojalla. Yksilöihin ja yrityksiin kohdistuvat vaikutukset sekä mahdollisten rajaesteiden syntyminen ovat riippuvaisia siitä, miten maakuntapäivät säätää lait harkintavaltansa puitteissa suhteessa EU-oikeuteen ja kansainvälisiin sopimuksiin, sekä siitä, säädetäänkö Ahvenanmaan lainsäädäntö ilman poikkeuksia vastaavasta valtakunnan lainsäädännöstä tai poiketen siitä, mitä samalla toimivalta-alalla sovelletaan valtakunnassa.

Lakiehdotuksen 29 §:n vaikutuksia valtiolle arvioitaessa, ei lähtökohtaisesti voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että maakuntapäivät säätäisi itselleen yksipuolisesti siirrettävästä toimivalta-alasta tavalla, joka poikkeaa valtakunnan lainsäädännöstä. Niin ikään on otettava huomioon, että mainitsemisen arvoista pienemmätkin poikkeamat voivat aiheuttaa vaikutuksia yksilöiden välisiin oikeudellisiin suhteisiin Ahvenanmaalla ja valtakunnassa (katso 3.3). Valtiolle voidaan olettaa syntyvän uusia kustannuksia, kun uusi itsehallinnolle kuuluva hallinto tulee ajankohtaiseksi toimivallan muutoksen seurauksena (katso 3.1.1). Toimivallan alan siirtäminen eduskunnalta edellyttää niin ikään enemmän yhteistyötä valtioneuvoston ja itsehallintoviranomaisten välillä (katso 3.2). Ei myöskään voida sulkea pois sitä, että valtakunnan lainsäädäntöä voi olla tarpeen muuttaa samalla, kun maakuntapäivät päättää siirtää toimivallan alan itselleen.

3.5 Vaikutukset toimivallan siirtämisestä maakuntapäiville 30 §:n mukaisesti

Kaikki vaikutukset on arvioitava, kun siirtoa koskevaa lainsäädäntöä valmistellaan valtioneuvostossa (katso 3.1—3.3). Kaikkien 30 §:ssä lueteltujen toimivallan alojen yleinen ja yhteinen vaikutus liittyy siihen sisältöön, jonka maakuntapäivät päättää antaa sille lainsäädännölle, jonka se säätää uutta alaa varten. Siihen asti, kunnes maakuntapäivät on hyväksynyt siirrettyä toimivallan alaa koskevan oman lainsäädännön, Ahvenanmaalla sovelletaan edelleen valtion lainsäädäntöä lakiehdotuksen 109 §:n nojalla. Yksilöihin ja yrityksiin kohdistuvat vaikutukset sekä mahdollisten rajaesteiden syntyminen ovat riippuvaisia siitä, miten maakuntapäivät säätää lait harkintavaltansa puitteissa suhteessa EU-oikeuteen ja kansainvälisiin sopimuksiin, ja siitä, säädetäänkö Ahvenanmaan lainsäädäntö ilman poikkeuksia vastaavasta valtakunnan lainsäädännöstä tai poiketen siitä, mitä samalla toimivallan alalla säädetään valtakunnassa. Mainitsemisen arvoiset pienemmätkin poikkeamat voivat aiheuttaa vaikutuksia yksilöiden välisiin suhteisiin Ahvenanmaalla ja valtakunnassa (katso 3.3). Uusia kustannuksia voidaan olettaa syntyvän, kun uusi itsehallinnolle kuuluva hallinto tulee ajankohtaiseksi (katso 3.1). Toimivallan alan siirtäminen eduskunnalta edellyttää niin ikään todennäköisesti, että on lisättävä yhteistyötä valtioneuvoston ja itsehallintoviranomaisten välillä (katso 3.2).

4 Asian valmistelu

4.1 Esitysluonnoksen valmistelu Parlamentaarisessa Ahvenanmaa-komiteassa

Valtioneuvosto asetti syyskuun 19 päivänä 2013 parlamentaarisesti kokoonpannun komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi. Komiteassa oli edustajia kaikista eduskuntaryhmistä ja Ahvenanmaan maakuntapäivien edustajien ryhmistä. Komitean tehtävänä oli käsitellä niitä ehdotuksia ja näkökantoja, jotka sisältyvät Ahvenanmaan maakunnan hallituksen asettaman parlamentaarisen komitean mietintöön, joka koskee ehdotusta Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistamiseksi (Åländsk utredningsserie 2010:2), sekä oikeusministeriön asettaman parlamentaarisen työryhmän mietintöön ”Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen” (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2013). Komitean tehtävänä oli 1) ehdottaa yhteiskuntakehityksen edellyttämiä itsehallintojärjestelmän ja itsehallintolain uudistuksia sekä valmistella ehdotus itsehallintoa koskevaksi nykyaikaiseksi lainsäädännöksi, 2) ehdottaa toimenpiteitä taloudellisen itsehallinnon kehittämiseksi, 3) tarkistaa maakunnan ja valtakunnan välistä toimivallanjakoa ja ehdottaa muutettaviksi sellaisia toimivaltasäännöksiä, jotka ovat käytännössä aiheuttaneet tulkintaongelmia ja 4) arvioida, voitaisiinko luopua vaatimuksesta Suomen kansalaisuudesta kotiseutu-oikeuden saamiseksi ja eräisiin virkoihin nimittämisen edellytyksenä. Komitean oli määrä vuoden 2014 loppuun mennessä valmistella välimietintö, joka sisältäisi linjauksia itsehallintolain jatkovalmistelua varten. Hallituksen esityksen muotoon laaditun loppumietinnön oli määrä olla valmis huhtikuun 30 päivään 2017 mennessä.

Parlamentaarinen Ahvenanmaa-komitea, joka otti nimekseen Ahvenanmaa-komitea 2013, luovutti 28 päivänä tammikuuta 2015 oikeusministeriölle välimietintönsä (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 6/2015 — Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen). Oikeusministeriö lähetti 6 päivänä helmikuuta 2015 välimietintöä koskevan lausuntopyyntön 31 taholle. Lausuntoja saatiin yhteensä 27. Lausunnonantajat suhtautuivat alustavasti myönteisesti itsehallintolain uudistamiseen ja komitean työhön. Enemmistö lausunnonantajista piti lainsäädäntövallan jaon selkeyttämistä tarpeellisena. Useissa lausunnoissa todettiin, että välimietinnön suuntaviivat tarjoavat hyvän lähtökohdan työn jatkamiselle, mutta että ne antavat yleisluonteisen esitystapansa johdosta tilaa vaihtoehtoisille ratkaisuille. Tämän takia katsottiin, että komitean suuntaviivoihin

oli vaikeaa ottaa kantaa siinä vaiheessa. Lausunnonantajien kiteytetyt kommentit esitettiin Ahvenanmaa-komitealle tiivistetyssä muodossa. Ahvenanmaa-komitea 2013:n työ jatkui ensisijaisesti komitean välimietinnössään hahmottelemien suuntaviivojen pohjalta.

Hallituksen esitys perustuu useammassa suhteessa Ahvenanmaa-komitean loppumietintöön, joka luovutettiin oikeusministeriölle 16.6.2017. Komitea ehdotti, että Ahvenanmaalle säädetään täysin uusi itsehallintolaki, jonka tarkoituksena on ajantasaisen lain säätäminen ja mahdollisuuksien luominen itsehallinnon kehittämiseksi nykyistä joustavammalla tavalla. Mietintöön sisältyi ehdotus uudesta järjestelmästä, jolla lainsäädäntövalta jaetaan eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien kesken. Ehdotuksen tarkoituksena oli mahdollistaa yksinkertaistettuja menettelyitä eduskunnan ja maakuntapäivien lainsäädäntövallan jaon muuttamiseksi tulevaisuudessa. Maakuntapäivien ja eduskunnan välisen toimivallan jaon ehdotettiin perustuvan ns. residuaaliperiaatteeseen. Periaatteen mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa ei luettelaisi erikseen itsehallintolaissa, vaan lainsäädäntövallan jaon pykälissä mainittaisiin, että maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvat kaikki Ahvenanmaata koskevat asiat, jotka eivät itsehallintolain mukaan kuulu eduskunnalle. Komitea ehdotti myös laajempaa ja joustavampaa yhteistyötä valtion ja Ahvenanmaan viranomaisten välillä, mikä tarkoittaisi vahvempaa asemaa asiantuntija- ja välimieselimenä Ahvenanmaan valtuuskunnalle, jonka nimi ehdotettiin muutettavaksi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnaksi. Komitean ehdotus talousjärjestelmäksi itsehallinnon kulujen rahoittamiseksi perustui nykyiseen tasoitusjärjestelmään, mutta muita joustavammaksi ja sujuvammaksi muutettuna. Komitea ehdotti nykyinen ns. verohyvityksen korvaamista verokorjauksella, joka toimisi tehokkaampana kannustimena Ahvenanmaan veronmaksukyvyyn lisäämiseksi. Lakiehdotuksessaan komitea ehdotti myös muun muassa laajennusta Ahvenanmaan toimivaltaan neuvotella ja hyväksyä kansainvälisiä velvoitteita. Lisäksi ehdotettiin tarkennuksia nykyisen itsehallintolain säännöksiin muun muassa kielellisistä oikeuksista ja muutoksenhakuoikeudesta sekä terminologisia muutoksia. Komitean mietintö ei ollut yksimielinen. Komitea ei sen sijaan esittänyt ehdotusta, joka on esitetty Ahvenanmaan puolelta, että Ahvenanmaa saisi oman paikan EU-parlamentissa tai että Suomen kansalaisuus kotiseutuoikeuden edellytyksenä poistettaisiin Ahvenanmaalla asuvilta EU-kansalaisilta taikka että Ahvenanmaan valitusoikeus Kansainliitolle itsehallinnon takuisiin liittyen tavalla tai toisella palautettaisiin.

4.2 Esityksen jatkovalmistelu sekä lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

Samana päivänä, jona Ahvenanmaa-komitea jätti loppumietintönsä, oikeusministeriö pyysi 54 tahoa antamaan lausunnon siitä. Seuraavat lausunnonantajat ottivat kantaa komitean mietintöön: Ahvenanmaan maakunnan hallitus, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, oikeuskanslerinvirasto, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Korkein oikeus, Korkein hallinto-oikeus, Ahvenanmaan käräjäoikeus, Ahvenanmaan hallintotuomioistuin, Ahvenanmaan valtionvirasto, Ahvenanmaan valtuuskunta, Kirkkohallitus, Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimea, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Tukes, verohallinto, Finavia Oyj, Perussuomalaisien eduskuntaryhmä, Ruotsalainen eduskuntaryhmä, Vasemmistoliiton eduskuntaryhmä, Akava-Åland r.f., Ahvenanmaan julkisen alan työntekijöiden ammattijärjestö (Fackorganisationen för offentligt anställda på Åland FOA-Å r.f.), Suomen ammattiliittojen keskusjärjestö SAK, Tehyn Ahvenanmaan ammattiosasto Tehys fackavdelning på Åland r.f., Ahvenanmaan toimihenkilöjärjestöt (Tjänstemannaorganisationerna på Åland TCÅ r.f.), Suomen varus-tamat ry, Ålands fredsinstitut, Ålands Näringsliv.

Lausunnoissa esitettiin näkemyksiä, jotka poikkeavat Ahvenanmaa-komitean loppumietinnön kannanotoista. Suurin osa näistä näkemyksistä koski Ahvenanmaa-komitean lakiehdotuksen 5

luvun säännöksiä eduskunnan ja maakuntapäivien välisen lainsäädäntövallan jaosta. Esiin tuotiin myös poikkeavia näkökohtia säännöksistä, jotka koskevat Ahvenanmaan taloutta ja mahdollisuutta lisätä Ahvenanmaan verotusoikeutta, EU:n päätösten täytäntöönpanosta tilanteissa, joissa toimivalta on sekä valtiolla että Ahvenanmaalla ja vain ainoa hallintotoimenpide on Suomen alueella mahdollinen, ja ehdotuksesta, että yleissitovat työehtosopimukset tulevat voimaan Ahvenanmaalla vain, jos ne ovat saatavilla ruotsiksi. Lisäksi esitettiin useita luonteeltaan teknisiä täydennys ehdotuksia, jotka on otettu huomioon esityksessä.

Oikeusministeriö asetti 14.12.2017 korkean tason toimihenkilöryhmän hallituksen esityksen jatkovalmistelua varten. Itsehallintolakityöryhmän tehtävänä oli komiteamietinnöstä saadun lausuntopalautteen ja ennen työryhmän asettamista käytyjen keskustelujen pohjalta paikantaa ne teemat ja asiakysymykset, jotka edellyttivät jatkovalmistelua ja poliittisia keskusteluja sekä ehdottaa esityksiä niistä kysymyksistä, jotka edellyttivät poliittisia linjauksia. Pykäläehdotukset sisältyisivät työryhmän linjausehdotuksiin. Yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi raportin odotettiin sisältävän lakiehdotuksen Ahvenanmaan itsehallintolaista kokonaisuudessaan yksityiskohtaisine perusteluineen. Itsehallintolakityöryhmän 13.4.2018 julkaistuu raporttiin (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2018) sisältyivät työryhmän linjausehdotukset hallituksen esityksen jatkovalmistelua varten suhteessa Ahvenanmaa-komitean loppumietintöön. Työryhmä otti komiteamietinnöstä saatu lausuntopalaute huomioon sikäli kuin tämän katsottiin olevan mahdollista. Työryhmämietintö ei ollut yksimielinen.

Esityksen valmistelun yhteydessä Ahvenanmaan maakunnan hallitus toi esiin näkökohtia eräistä Ahvenanmaata koskevista kirkkollisista asioista. Ottaen huomioon perustuslain 76 §:n kirkkolaista sekä kirkkolakia koskevan säätämisyjärjestyksen ja aloiteoikeuden lakiehdotukseen ei sisälly kirkkolakia koskevia ehdotuksia. Asiasta tulee keskustella erikseen Ahvenanmaan viranomaisten ja kirkon hallinnon kesken.

Hallituksen esityksen virkатыönä vuonna 2018 tapahtuneessa jatkovalmistelussa huomioitiin pääasiassa Jääskisen-työryhmän linjausehdotukset. Ahvenanmaan itsehallintolain kokonaisuudistuksen jatkovalmistelun yhteydessä sovittiin syyskuussa 2018 poliittisella tasolla Ahvenanmaan maakunnan taloudesta ehdotettavasta sääntelystä. Pääministeri Sipilän hallituksen ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen välisen yhteisymmärryksen mukaisesti kokonaisuudistus todettiin tarkoitetuksi saatettavaksi seuraavilla vaalikausilla loppuun. Ahvenanmaan taloudellisen itsehallinnon talousjärjestelmästä säädetään 1 päivänä tammikuuta 2021 voimaan tulleella lailla (98/2020) itsehallintolain muuttamisesta. Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta annetulla lailla (911/2020) vuotuinen tasoitusperuste on 1 päivänä tammikuuta 2021 alkaen muutettu 0,45 prosentista 0,47 prosenttiin. Uudet taloussäännökset on sisällytetty hallituksen esitykseen.

Loppukeväästä 2020 syntyi oikeusministeriön ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kesken yhteisymmärrys kokonaisuudistuksen valmistelun jatkamisesta virkатыön puitteissa toimineena epävirallisena virkamiestyöryhmänä, johon osallistui edellä mainittujen viranomaisten virkamiehiä. Edelleen samat asiat, joissa osapuolten näkemykset ovat aikaisimmissa valmisteluvaiheissa olleet vaikeasti yhteen sovitettavissa, ovat myös pääministeri Marinin hallituksen aikana työllistäneet lainvalmisteluun osallistuneita. Esitysluonnosta on syksyn 2020 ja 2021 kevään aikana käsitelty oikeusministeriön asettamassa ministeriöiden Ahvenanmaa-yhdyshenkilöiden verkostossa. Maakunnan hallituksen kanssa käydyissä keskusteluissa tärkeimmät asiat ovat koskeneet itsehallintolain suhdetta perustuslakiin ja tähän tulevaisuudessa tehtävien muutosten voimaantulo Ahvenanmaalla, jos perustuslaissa säädettävä asia itsehallintolain mukaan kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan (lakiehdotuksen 28 § 1 momentin 1 kohta), niitä toimivalta-aloja, jotka voisivat tulevaisuudessa olla Ahvenanmaan lainsäädäntövallan laajentamisen kohteena itsehallintoviranomaisten aloitteen perusteella (lakiehdotuksen 29 ja 30 §) sekä ns.

ainoasta hallintotoimenpiteestä päättävä taho esimerkiksi EU:n Suomelle osoittamien yhteisten voimavarojen osalta, jos myös Ahvenanmaalla on itsehallintolain mukainen toimivalta (77 §). Itsehallintolain suhteesta perustuslakiin oikeusministeriö järjesti syyskuussa 2020 asiantuntija-kuulemisen. Lisäksi keskusteluja on muun muassa käyty maakuntapäivien syyteoikeudesta Ahvenanmaan hallituksen ministereihin nähden (13 §), maakuntalakien lainsäädäntövalvonnasta (34 ja 36 §) sekä yleissitovien työehtosopimusten voimaantulosta ja todistusvoimaisuudesta Ahvenanmaalla ruotsiksi.

Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin x.x. 2021 laajalle lausuntokierrokselle. Lausuntoja saatiin... [Lausuntojen sisältö ja niiden huomioon ottaminen esityksessä]

5 Säännöskohtaiset perustelut

Lakiehdotuksen perustelut

5.1 Ahvenanmaan itsehallintolaki

Lain nimike. Aiempien itsehallintolakien ruotsinkielisenä nimikkeenä on ollut ”Självstyrelselag för Åland”. Ruotsinkielinen nimike ehdotetaan muutettavaksi muotoon ”Ålands självstyrelselag”. Kielellinen rakenne vastaa perustuslain ruotsinkielistä nimikettä ”Finlands grundlag”.

1 luku **Ahvenanmaan itsehallinto**

1 §. Itsehallinto ja sen tarkoitus. Pykälän 1 momentti vastaa nykyisen itsehallintolain 1 §:ää, mikä puolestaan pohjautuu aiempiin itsehallintolakeihin. Ahvenanmaan itsehallinto sisältää valtiollisen tason tehtävien hoitamista.

Itsehallintolainsäädännön kautta Ahvenanmaasta on muodostettu itsehallinnollinen, autonominen alue. Valtakunnan maakuntajaolla ei ole enää merkitystä Ahvenanmaan oikeudellisen aseman kannalta. Valtakunnassa käynnissä oleva uudistus valtiollisten ja kunnallisten tehtävien siirrosta maakuntiin ei myöskään tule sisältämään Ahvenanmaan itsehallintoa julkisoikeudellisena yhteisönä.

Ahvenanmaan itsehallinnon valtio-oikeudellisen tason korostamiseksi ehdotetaan, että maakunta-käsitteen käytöstä luovutaan Ahvenanmaan yhteydessä tai Ahvenanmaahan liittyvissä yhdyssanoissa ja korvataan käsitteellä ”Ahvenanmaa”. Käsitettä käytetään johdonmukaisesti kuvastamaan Ahvenanmaan aluetta ja itsehallintoa julkisoikeudellisena yhteisönä. Käsite ”valtakunta”, joka on itsehallintolaissa vakiintunut, säilytetään käytännön syistä tilanteissa, joissa tarvitaan yleisempää ilmaisuja kuin esimerkiksi ”valtio”. Tätä käsitettä käytetään myös yhdyssanoissa kuten ”valtakunnan laki” tai ”valtakunnan lainsäädäntö”. Lakiehdotuksessa käytetään myös ilmaisuja ”eduskuntalaki” ja ”eduskunnan lainsäädäntövalta”, kun se on asiayhteyden kannalta selvempää.

Itsehallinnon kansainvälisoikeudellinen tausta kuten itsehallinnon asema tämän päivän kansainvälisessä oikeudessa on kuvattu perustelujen jaksoissa 1.1 ja 1.4.

Pykälän 2 momentin säännös, jonka mukaan itsehallinnon tulee rakentua kansanvaltaiselle perustalle ja se kuuluu Ahvenanmaan väestölle, jota edustaa Ahvenanmaan maakuntapäivät, on periaatteellisesti tärkeä, vaikka se ei merkitsekään mitään asiamuutosta nykyiseen oikeudelliseen tilanteeseen. Toisen virkkeen säännös yksilön oikeudesta osallistua ja vaikuttaa ahvenanmaalaisen yhteiskunnan ja ahvenanmaalaisen elinympäristön kehittämiseen vastaa perustuslain 2 §:n 2 momenttia.

Pykälän 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä todetaan, että itsehallintoon kuuluvat lainsäädäntövalta ja verotusoikeus sekä taloudellinen itsemääräämisoikeus itsehallintolainsäädännön asettamissa rajoissa. Tällaista toteamusta ei ole ollut itsehallintolaissa aiemmin, mutta se on periaatteellisesti tärkeä johdanto laille.

Myös toisessa virkkeessä on uusi säännös, jonka mukaan lailla tavoitellaan järjestelmää, jolla Ahvenanmaan maakunnan itsemääräämisoikeutta voidaan vahvistaa ja muuttaa yhteiskuntake-

hityksen myötä. Säännöksellä ilmaistaan, että itsehallintolain tulee olla itsehallinnon dynaamisen kehittämisen väline. Tämä toteutuu siten, että Ahvenanmaan maakuntapäivät saa laajemmat mahdollisuudet päättää, millä aikataululla Ahvenanmaan toimivaltaa voidaan laajentaa. Pykälän 3 momentin säännökset toimivat myös yleisenä perustana sille, miten muita lain pykälä on tulkittava epäselvissä tilanteissa.

Tärkeimmät itsehallinnon kehittämisen välineet ovat ensinnäkin erilaiset valtakunnan viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten väliset neuvottelut ja vuorovaikutus ja toiseksi mahdollisuus lainsäädäntövallan siirtoon maakuntapäiville, mistä ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksessa. Sen lisäksi, että maakuntapäivät saa mahdollisuuden laajentaa lainsäädäntövaltaansa, lakiehdotuksessa on luettelo oikeudenaloista, jotka voidaan siirtää Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan, kun eduskunta ja maakuntapäivät ovat tehneet asiasta yhdenmukaiset päätökset. Eduskunta päättää siirtämisestä tällöin lailla, joka säädetään tavallisessa (yksinkertaisessa) lainsäätämisyksityksessä maakuntapäivien suostumuksella.

Ahvenanmaan neutralisoitu ja demilitarisoitu asema on merkinnyt Ahvenanmaan väestölle ajan mittaan erityisen paljon. Siitä ehdotetaan erityistä mainintaa 3 §:ään.

2 §. *Kielellinen asema.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan erillistä säännöstä kielellisestä asemasta painottamaan Ahvenanmaan yksikielistä ruotsinkielistä asemaa, joka perustuu kansainvälisiin takuisiin itsehallinnosta. Vastaava säännös on nykyisen itsehallintolain 36 §:n 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä. Ehdotuksen sanamuoto on kuitenkin modernimpi.

Pykälän 1 momentti, joka vastaa asiallisesti aiempia itsehallintolakeja, merkitsee poikkeamista niin perustuslain 17 §:n kuin kielilainin (423/2003) säännöksistä. Kielilakia ei sovelleta Ahvenanmaalla, ellei siitä ole itsehallintolaissa erityistä säännöstä, jossa nimenomaan sanotaan näin tehtävän. Tämä merkitsee muun muassa, ettei kielilaisissa säädetty kuntien ja viranomaisten kielellinen jaottelu koske Ahvenanmaalla toimivaa valtion-, itsehallinto- tai kunnallishallintoa. Sen sijaan kielilakia sovelletaan toisaalta yksittäisten ahvenanmaalaisten ja yhteisöjen, joiden kotipaikka on Ahvenanmaalla, ja toisaalta valtakunnan valtiollisten viranomaisten välisessä yhteydenpidossa siltä osin kuin asiasta ei säädetä itsehallintolaissa (vrt. 91 §).

Pykälän 2 momentissa ilmaistaan itsehallinnon alkuperäinen ja tärkein tavoite — se, että Ahvenanmaan väestölle taataan ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyminen maakunnassa. Säännös on luonteeltaan toteava, eikä muuta nykytilaa. Nykyisessä laissa ei ole vastaavaa säännöstä. Säännös perustuu Ahvenanmaan sopimukseen. Ahvenanmaan sopimus on entiseen tapaan itsehallinnon perussäännösten, kuten säännösten, joilla pyritään kielen ja kulttuurin säilyttämiseen, tulkinnan lähtökohtana.

3 §. *Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema.* Pykälä, jolla ei ole vastinetta entisissä itsehallintolaeissa, sisältää toteamuksen Ahvenanmaan asemasta kansainvälisen oikeuden mukaisesti demilitarisoituna ja neutralisoituna alueena. Pykälän tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa tilannetta, vaan se on ainoastaan toteava — itse demilitarisointi ja neutralisointi ovat seurausta kansainvälisistä sopimuksista, joihin Suomi on sitoutunut. Tällä säännöksellä myös itsehallintolaki viittaa Ahvenanmaan demilitarisoituun ja neutralisoituun asemaan. Demilitarisoidun ja neutralisoidun tilan on katsottu olevan alueellinen, eurooppalainen ja tapaoikeudellinen asema.

Sopimukset, joihin demilitarisointi ja neutralisointi perustuvat, ovat Kansainliiton neuvoston 24 päivänä kesäkuuta 1921 tehdyn päätöksen johdosta 20 päivänä lokakuuta 1921 tehty Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva sopimus (SopS 1/1922), joka perustui ns. Ahvenanmaan servituuttiin eli Venäjän sekä Ranskan ja Englannin väliseen sopimukseen, joka tehtiin vuonna 1856 Pariisin rauhanneuvottelujen yhteydessä Krimin sodan jälkeen.

Suomi sitoutui demilitarisoimaan Ahvenanmaan saaret 11 päivänä lokakuuta 1940 Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välisellä sopimuksella Ahvenanmaan saarista (SopS 24/1940), joka saatettiin uudelleen voimaan sopimuksella SopS 9/1948. Pariisin rauhansopimuksessa todettiin vuonna 1947, että Ahvenanmaan saaret jäävät vallitsevan tilanteen mukaisesti demilitarisoiduiksi. Suomi ja Venäjä ovat vuonna 1992 sopineet, mitkä Suomen ja Neuvostoliiton välisistä sopimuksista jäävät voimaan. Tätä sopimusta ei ole mainittu lakkautettujen sopimusten joukossa (SopS 102/1992).

4 §. *Ahvenanmaan alue.* Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 2 §:n 1 momenttia eikä tuo asiaan mitään muutosta. Nykyinen 2 momentti ehdotetaan sisällytettäväksi lakiehdotuksen 50 §:n 2 momenttiin.

Ahvenanmaa käsittää maakuntaan tämän lain tullessa voimaan kuuluvan alueen, eli alueen, joka muodosti Ahvenanmaan läänin ensimmäisen itsehallintolain astuessa voimaan, ja lisäksi otetaan huomioon Märketin luodolla Ahvenanmerellä vuonna 1985 tehty rajantarkistus.

Maa-alueiden lisäksi Ahvenanmaahan kuuluvat ne aluevedet, jotka voimassa olevien Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan liittyvät välittömästi Ahvenanmaan alueeseen. Oikeudesta yleiseen vesialueeseen Ahvenanmaan maakunnassa annetun lain (205/1966) mukaan Suomen aluevesi maakunnassa on yleistä vesialuetta siltä osin kuin se on kylänrajan ulkopuolella ja se kuuluu pohjineen maakuntaan. Ehdotus ei siten merkitse muutoksia nykytilanteeseen. Suomen aluevesien yleisten rajojen mahdolliset muutokset koskevat myös Ahvenanmaata ilman että itsehallintolakia tarvitsee muuttaa. Vuonna 1995 Suomi laajensi aluevesiään niin, että niiden ulkoraja on neljän meripeninkulman sijaan pääasiassa kaksitoista meripeninkulmaa sisäisten aluevesien ulkorajasta. Vastaavat kaksitoista meripeninkulmaa koskevat myös Ahvenanmaata. Suomen aluevesien rajoista annetun lain (463/1956) mukaan sisäisten aluevesien ulkorajan muodostavan murtoviivan peruspisteet tarkistetaan kolmenkymmenen vuoden väliajoin. Nykyiset peruspisteet ovat voimassa vuoden 2024 loppuun.

Itsehallintolaki ei vaikuta Ahvenanmaan ympärillä olevaan kolmen meripeninkulman vesialueeseen, joka on demilitarisoitu kansainvälisin sopimuksin.

5 §. *Lakia säätävät ja toimeenpanevat toimielimet.* Pykälä vastaa lähinnä nykyisen itsehallintolain 3 §:ää.

Pykälän 1 momentti sisältää säännöksen edustuksellisesta demokratiasta, jonka mukaan maakuntapäivät ilmaisee väestön tahdon itsehallintoa koskevissa kysymyksissä. Maakuntapäivät käyttää itsehallintolakiin perustuvaa edustuksellista demokratiaa. Se sisältää lainsäädäntövallan ja talousarvioon liittyvän päätöksentekovallan sekä oikeuden tehdä aloitteita eduskunnalle ja antaa suostumus esimerkiksi kansainvälisiin sopimuksiin, jotka sisältävät maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia määräyksiä.

Lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaan toimivalta-alueella käyttää maakuntapäivät. Ehdotuksen mukaan maakuntapäivien säätämiä lakeja kutsutaan maakuntapäivälakeiksi maakuntalakien sijaan. Ahvenanmaan hallituksen toimivaltaa antaa asetuksia säännellään 37 §:ssä.

Siltä osin kuin maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta, valtakunnan lainsäädäntö ei koske Ahvenanmaata. Myöskään presidentin, valtioneuvoston ja ministeriöiden asetukset tai viranomaisien määräykset eivät koske Ahvenanmaata niiltä osin kuin lainsäädäntövalta kuuluu maakuntapäiville. Maakuntapäivien lainsäädäntövallan laajuus ilmenee lakiehdotuksen 27 §:stä.

Pykälän 2 *momentissa* todetaan, että yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille. Ehdotuksen 12 §:n mukaan Ahvenanmaan hallituksen nimittämisestä säädetään maakuntapäivälailla. Ahvenanmaalla on entiseen tapaan hallintotoimivalta kaikilla niillä alueilla, joilla maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta. Lakiehdotuksen mukaan on myös mahdollista siirtää hallintovaltaa Ahvenanmaalle tai siltä pois valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen sovittua asiasta. Tämä tehdään niin kutsutuilla sopimusasetuksilla, jotka antaa tasavallan presidentti. Niistä säädetään lakiehdotuksen 43 §:ssä.

6 §. Kunnallishallinto. Nykyisen itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ”perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista”, ja maakunnalla on 18 §:n 4 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat ”kuntajakoa, kunnallisvaaleja, kuntien hallintoa ja niiden viranhaltijoita, kuntien palveluksessa olevia viranhaltijoita koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangeistuksen määräämistä kuntien viranhaltijoille”.

Myös lakiehdotuksen 28 §:n mukaan on selvää, että perustuslaki, perusoikeudet mukaan lukien, kuuluu Ahvenanmaalla eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Perustuslain 22 §:ssä tarkoitettu julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövallan piirissä olevilla oikeudenaloilla sen sijaan maakuntapäiville. Nykyinen itsehallintolaki on perustuslain tasoinen laki, josta seuraa, ettei perustuslakia sovelleta Ahvenanmaalla niiltä osin kuin itsehallintolaissa säädetään toisin. Itsehallintolaki voi siten sisältää tietyissä asioissa poikkeuksia tai poikkeamia perustuslaista. Esimerkkeinä voidaan mainita voimassa olevan itsehallintolain säännökset siitä, että Ahvenanmaa on yksikielisesti ruotsinkielinen, sekä kotiseutu-oikeutta, maanhankintaa ja elinkeino-oikeutta koskevat säännökset, jotka sisältyvät myös lakiehdotukseen.

Ehdotetaan säädettäväksi, että Ahvenanmaa jakaantuisi *1 momentin* mukaisesti kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Pykälän säännöksen ensimmäinen virke, jolla on vastineensa perustuslain 121 §:ssä, tarkoittaa, että Ahvenanmaalla on oltava vähintään kaksi kuntaa. Ehdotetun virkkeen muotoilusta johtuvan vaikutuksen voidaan yhtäältä katsoa pysyvän perustuslain 121 §:ssä asettamissa rajoissa. Ehdotettu muotoilu voidaan toisaalta katsoa poikkeukseksi perustuslaista, koska perustuslaissa ei nimenomaisesti säädetä, että erityisesti Ahvenanmaalla on oltava useampi kunta. Koska itsehallintolailla on itsehallintolain säätämisjärjestyksestä johtuvista syistä mahdollista poiketa perustuslaista, on kysymys siitä, muodostaako ehdotettu virke poikkeuksen perustuslaista, lähinnä teoreettinen. Myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja, johon maakuntapäivät on antanut hyväksyntänsä, edellyttää, että Ahvenanmaalla on oltava kuntahallintoa.

Ensimmäisen virkkeen tulee määrätä maakuntapäiville mahdollisuus kunnan asukkaille kuuluvan itsehallinnon puitteissa hyväksyä valtakunnan ratkaisumalleista poikkeavia ratkaisumalleja Ahvenanmaan paikallishallinnon hallinnollisissa tehtävissä. Ahvenanmaan kunnalliseen itsehallintoon voi olla tarpeen säätää maakuntapäivälailla hallinnollisia poikkeamia valtakunnan kuntiin nähden. Ahvenanmaalla on erilainen hallintorakenne, sillä Ahvenanmaan hallitus ja sen alainen hallinto hoitaa useat tehtävät, jotka valtakunnassa kuuluvat kunnille, koska Ahvenanmaalla kunnat ovat yleensä pieniä, useat niistä hyvin pieniä.

Se, että maakuntapäivien hyväksymät säännökset kuntien asukkaiden mahdollisuuksista vaikuttaa tai osallistua kunnalliseen päätöksentekoon Ahvenanmaalla, voivat poiketa vastaavasta valtakunnan lainsäädännöstä, tarkoittaisi sitä, että kuntien asukkaiden itsehallinto toimisi eri tavalla Ahvenanmaalla kuin muussa osassa maata. Kuntien asukkaiden itsehallintoa on varmistettava

myös Ahvenanmaalla, vaikka tätä toteutettaisiin muilla tavoin. Lakia säädettäessä maakuntapäiviä sitoo myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja, johon maakuntapäivät on antanut hyväksyntänsä.

Ensimmäisen momentin toisessa virkkeessä ehdotetaan maakuntapäiväläillä säädettäväksi äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kuntavaaleissa. Säännös on uusi. Säännöksen perustana on nykyisen itsehallintolain 18 §:n 4 momentti, jonka mukaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta muun muassa ”kunnallisvaaleja” koskevilta osin. Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä nykyistä toimivaltakohtaa on tulkittu siten, että Ahvenanmaalla toimitettavissa kuntavaaleissa äänioikeusikärajan on kahdeksantoista vuotta perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaisesti (katso KKO:n lausunto 12.9.2017 OH 2017/136, äänioikeusikä kunnallisvaaleissa ei maakuntaläillä voitu alentaa 16 vuoteen). Ehdotettu virke on ymmärrettävä poikkeuksena perustuslain 14 §:n 3 momentista, jolloin maakuntapäivät perustuslakiuudistuksen yhteydessä voisi säätää hallitusmuotoon ja myöhemmin perustuslakiin (HE 309/1993 vp, s. 61-62 ja HE 1/1998 vp, s. 79) otettua 18 vuoden ikärajaa alemmasta äänioikeusikästä kuntavaaleissa. Ehdotuksella palautetaan ennen hallitusmuodon ja perustuslain perusoikeuksia koskevan luvun voimaantuloa vallinnut oikeustila maakuntapäivien toimivaltaan säätää äänioikeusikästä Ahvenanmaan kuntavaaleissa liittyen. Kuntavaaleja koskeva lainsäädäntövalta kuului valtakunnan toimivaltaan nykyisen itsehallintolain voimaantuloon saakka. Tarkoituksena oli siirtää toimivalta säätää ”kunnallisvaalien perusteista” (HE 73/1990 vp, s. 44). Vuoden 1951 itsehallintolaissa äänioikeusikä oli aluksi 21 vuotta. Sen jälkeen sitä alennettiin itsehallintolain muutoksilla 20 vuoteen vuonna 1970 ja 18 vuoteen vuonna 1975. Nykyisen itsehallintolain tullessa voimaan 1 päivänä tammikuuta 1993 hallitusmuoto ja eduskuntajärjestys olivat edelleen voimassa. Tuolloin lainsäädännössä ei ollut perustuslain tasoista säännöstä kuntavaaleista. Ahvenanmaan maakunnan kuntalaissa äänioikeutta laajennettiin 1 päivänä kesäkuuta 1995 siten, että 18 vuotta täyttävä sai äänioikeuden ”viimeistään vaalipäivänä”. Hallitusmuodossa säädettiin äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kunnallisvaaleissa, jotka tulivat voimaan 1 päivänä elokuuta 1995. Hallitusmuodon uusi säännös antoi äänioikeuden Suomen kansalaiselle ja jokaiselle Suomessa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle, joka ”ennen äänestysvuotta” oli täyttänyt kahdeksantoista vuotta. Saman vuoden lokakuussa Ahvenanmaalla pidettiin maakuntapäivävaalit ja kuntavaalit Ahvenanmaan kuntalain uuden äänioikeusikää koskevan säännöksen mukaisesti. Hallitusmuotoa muutettiin 1 päivänä tammikuuta 1996 siten, että äänioikeus oli 18 vuotta täyttäneellä henkilöllä, kun taas tarkennus ”viimeistään vaalipäivänä” lisättiin valtakunnan kuntalakiin. Samoin 27 §:n 6 kohdan mukaista maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa kunnallisen toimivallan alalla ehdotetaan selkiytettäväksi siten, että jälkimmäisessä säännöksessä mainittaisiin kuntavaalien ohella myös tällaisia vaaleja koskeva äänioikeus- ja vaalikelpoisuustoimivalta.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnille annettavista tehtävistä säädetään maakuntapäiväläillä tai, jos asia kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan, eduskuntaläillä. Eduskuntaläillä kunnille säädettävät tehtävät voidaan siirtää maakuntapäiväläillä Ahvenanmaan hallitukselle tai muulle ahvenanmaalaiselle viranomaiselle.

Pykälän 2 momentista seuraa, että Ahvenanmaan kunnat voivat hallinnollisesti toimia kapeammalla tai leveämmällä vastuualueella kuin muualla maassa. Käytännössä näiden kuntien asemasta säädetään momentissa tarkoitettulla eduskunnan hyväksymällä taikka maakuntapäivien hyväksymällä lainsäädännöllä. Toisin sanoen tämän lainsäädännön nojalla päätetään kunnallisen itsehallinnon sisällöstä, sen lisäksi mitä kunta itse on kunnallisen itsehallintonsa nojalla ottanut hoidettavakseen.

Vastaavasti on tarkoituksenmukaista, että valtakunnan lainsäädännöstä johtuvat kuntien hoitamatt tehtävät jäävät Ahvenanmaalla kunnallisiksi, vaikka vastaavat valtakunnan tehtävät siirtyi-

sivät hallinnollisilla uudistuksilla kunnilta muille itsehallinnollisille julkisoikeudellisille yksiköille, jollaisia ei ole vastaavia Ahvenanmaalla. Ehdotetaan myös tältä osin lisättäväksi uusi säännös *2 momentin toiseen virkkeeseen*. Säännös tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että jos valtakunnan kunnilta siirretään hyvinvointialueille lisää valtakunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, Ahvenanmaan kunnat hoitaisivat näitä edelleen ehdotetun momentin mukaisesti. Ahvenanmaan valtuuskunta totesi sosiaali- ja terveysministeriölle sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen (HE 241/2020 vp ja HE 56/2021 vp) yhteydessä antamassaan lausunnossa (Nr 18/21), että nykyisestä itsehallintolaista ei seuraa estettä valtakunnan lailla jatkossakin säätää valtakunnan kunnilta perustettaville hyvinvointialueille siirtyviä tehtäviä Ahvenanmaan kuntien hoidettaviksi. Kuntien näiden nykyisten tehtävien kustannukset on otettu huomioon tasoitusperusteessa. Pykälän *2 momentin kolmannen virkkeen säännös* tähtää tilanteeseen, jossa valtakunnan kunnille tai muille paikallisen itsehallinnon yksiköille säädetään itsehallintolain voimaantulon jälkeen uusia tehtäviä, jotka ovat Ahvenanmaalla valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia. Uusia olisivat siinä mielessä tehtävät, jollaisia ei tätä nykyä ole kunnilla, hyvinvointialueilla eikä myöskään valtiolla. Uusia tehtäviä voidaan säätää Ahvenanmaan kunnille edellyttäen, että tehtävien hoitamisesta maksettavasta korvauksesta on niiden kanssa saavutettu yhteisymmärrys. Yhteisymmärryksen tarve johtuu siitä, että Ahvenanmaan kunnat eivät kuulu yleiseen valtion- osuusjärjestelmään eivätkä uudet kustannukset sisältyisi tasoitusperusteeseen. Tällainen sopimus sisällytetään siihen valtakunnan lakiin, jolla tehtävät säädetään myös Ahvenanmaan kunnille. Vastaavaa menettelyä on EU-jäsenyyden aikana sovellettu säädettäessä kunnille EU:n yhteisen maatalouspolitiikan tehtäviä (ks. Ahvenanmaan maakunnan kunnille maksettavien tukihakemusten määrän mukainen korvaus niiden viranomaisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain 192/2013 nojalla suorittamista tehtävistä, 52 §).

Sen sijaan tilanteessa, jossa muille julkisoikeudellisille yksiköille kuin kunnille siirrettäisiin nykyisin valtion viranomaisille kuuluvia tehtäviä, pykälän 2 momentin säännös ei mahdollistaisi vastaavien tehtävien säätämistä Ahvenanmaan kunnille, koska nämä tehtävät eivät olisi momentissa tarkoitettulla tavalla ”uusia”. Siten vastaisuudessaakin olisi säädettävä, että jokin valtakunnan viranomaisen huolehtii vastaavista tehtävistä Ahvenanmaalla. Sopimusasetuksella voidaan Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella ja sovittua hallintomenojen korvaamisesta tarvittaessa siirtää kyseiset valtion tehtävät itsehallintoviranomaisille.

Pykälän *2 momentin neljännen virkkeen* säännös mahdollistaa sen, että maakuntapäivät voi maakuntapäivälailla päättää, että kuntien hoitamat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat tehtävät voidaan tarvittaessa siirtää itsehallintoviranomaisten tai muiden maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvien viranomaisten hoidettaviksi. Momentti on uusi ja on perusteltu siksi, että lainsäädäntövalta itsehallintoviranomaisia ja Ahvenanmaan kuntia koskevissa asioissa kuuluu voimassa olevan itsehallintolain mukaan maakuntapäiville. Ahvenanmaan kunnat hoitavat usein valtakunnan lainsäädännön nojalla tehtäviä, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan ja jotka on siinä uskottu kunnille. Ahvenanmaan kunnat eivät kuitenkaan aina tarjoa samoja palveluita eivätkä ole rakenteeltaan samanlaisia kuin valtakunnan kunnat. Kunnat on voitu järjestää niin, että ne vapautetaan maakunnan lainsäädännöllä tietyistä maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista tehtävistä, jotka on siirretty itsehallinnon tasolle. Näin on toimittu esimerkiksi niiden hallinnollisten tehtävien kohdalla, jotka aiemmin kuuluivat kunnanlääkärille tai elintarviketarkastajalle, joka huolehti myös luonteeltaan valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvista tehtävistä, jotka koskevat tarttuvien tautien ja eläintautien torjuntaa. Ahvenanmaalaisissa kunnissa ei ole vastaavia tilanteita varten viranomaista, joka voisi hoitaa valtakunnan lainsäädännössä säädetyt tehtävät. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaista, että tällaiset tehtävät voitaisiin maakuntapäivälailla uskoa Ahvenanmaan hallitukselle tai muulle ahvenanmaalaiselle viranomaiselle. Ehdotus lisäisi Ahvenanmaan viranomaisten hallintotoimivaltaa ja oikeutta antaa

tältä osin lainsäädäntöä, kun taas päätösvalta toimivalta-alan aineellisesta sisällöstä jäisi eduskunnalle. Ehdotus mahdollistaa joustavuuden Ahvenanmaan paikallishallinnon kehittämisessä itsehallinnon ja kunnallisen itsehallinnon välisen vuorovaikutuksen kautta.

Perustuslain 121 §:n 3 momentin mukaan kunnilla on verotusoikeus. Tämä koskee myös Ahvenanmaan kuntia. Asiaa koskeva toteava säännös ehdotetaan selventävässä tarkoituksessa sisällytettäväksi pykälän 3 momenttiin. Säännökset verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista sekä verovelvollisten oikeusturvasta säädetään lailla perustuslain mukaan. Koska Ahvenanmaalla on toimivalta säätää lakeja kunnille tulevasta verosta, kunnallisverosäännökset, kuitenkin verovelvollisen oikeusturvaa lukuun ottamatta, säädetään maakuntapäivälailla. Oikeusturva kuuluu lakiehdotuksen 6 luvusta ilmenevin poikkeuksin lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 10 kohdan ja 6 luvun mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja oikeusturvaa koskevat säännökset säädetään siksi tavallisesti eduskuntalailla. Tällaisessa eduskuntalainsäädännössä eduskunnan edellytetään ottavan huomioon muun muassa perustuslain 121 §:n 2 momentin toisen virkkeen.

2 luku **Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus**

7 §. Maakuntapäivien jäsenten valinta. Pykälän 1 momentti vastaa nykyisen itsehallintolain 13 §:n 1 momenttia lukuun ottamatta ruotsinkieliseen versioon ehdotettua pienehköä kielellistä muutosta, joka koskee välittömiin vaaleihin liittyvää ilmaisutapaa. Myös aiempiin itsehallintolakeihin on sisällytetty säännöksiä maakuntapäivien, tai vanhemmissa laeissa maakuntapäivien jäsenten, vaalia koskevista perussäännöistä. Kun itsehallintolakia uudistettiin vuonna 1991, säännöksestä poistettiin äänioikeusikäraja ja suhteellisuusperiaate. Ikäraja poistettiin sillä perusteella, ettei ole tarkoituksenmukaista, että äänioikeusikärajan laskeminen tai nostaminen vaatii aina itsehallintolain muutosta. Äänioikeusikärajasta päättämistä koskeva toimivalta kuuluu muutoksen jälkeen maakunnalle nykyisen itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan nojalla (HE 73/1990 vp, s. 65). Maakuntapäivävaaleja ei mainita perustuslain 14 §:n 1 momentin esitöissä lueteltavissa valtiollisissa vaaleissa, joihin sovelletaan 18 vuoden äänioikeus- ja vaalikelpoisuusikä (HE 309/1993 vp, s. 65 ja HE 1/1998 vp, s. 79). Voimassa olevan säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan suhteellisuusperiaatteen tai muun periaatteen soveltaminen maakuntapäivävaalien yhteydessä on Ahvenanmaan sisäinen asia, josta voidaan säätää maakuntalaissa.

Pykälän 2 momenttia vastaava säännös sisältyy nykyisen itsehallintolain 9 §:n 1 momenttiin. Ehdotuksen mukaan kotiseutuoikeutta koskeva vaatimus osallistumiselle ja vaalikelpoisuudelle maakuntapäivävaaleissa säilytetään. Tarkempia säännöksiä oikeudesta asettaa ehdokkaita maakuntapäivävaaleissa, äänioikeudesta ja vaalien toimittamisesta annetaan jatkossakin maakuntapäivälailla. Vastaavasta kotiseutuoikeutta koskevasta vaatimuksesta valinnalle kunnanvaltuutetuksi tai kunnallishallinnon muuhun luottamustoimeen ehdotetaan luovuttavan. Nykyisen itsehallintolain 9 §:n 2 momentissa maakunnalle annettiin 67 §:n nojalla mahdollisuus myöntää maakuntalailla äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa Suomen kansalaisille ilman kotiseutuoikeutta sekä Tanskan, Islannin, Norjan ja Ruotsin kansalaisille. EU-jäsenyyden myötä mahdollisuutta laajennettiin siten, että maakuntalailla voidaan myöntää myös muiden valtioiden kansalaisille äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa. Koska maakunta on käyttänyt toimivaltaansa ja toimivalta säilytetään maakunnassa nykyisen itsehallintolain mukaisesti, tätä koskevaa säännöstä ei tarvita nyt ehdotettavaan itsehallintolakiin.

8 §. Maakuntapäivien jäsenten asema. Pykälää ehdotetaan selventämään maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa koskien maakuntapäivien jäsenten asemaa. Nykyisessä laissa ei ole vastaavaa säännöstä. Maakunnan nykyisten maakuntapäivien jäsenten asemaa koskevan lainsäädäntövaltan on lainsäädäntövalvonnassa katsottu olevan laajempi kuin nykyisen itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan sanamuoto ilmaisee. Maakuntapäivien jäsenten erityisasemaa koskevia säännöksiä on

pääasiassa Ahvenanmaan maakuntapäiväjärjestyksessä (Ahvenanmaan säädöskokoelma 97/2011).

Kansanedustajien tavoin maakuntapäivien jäsenillä on tehtävänsä perusteella erityisasema. Perustuslain 29 §:n mukaan kansanedustaja on velvollinen noudattamaan perustuslakia, eivätkä häntä sido muut määräykset. Vastaavasti maakuntapäivien jäsenet ovat velvollisia noudattamaan perustuslakia, ja he ovat sitoutumattomia ja vapaita valitsijoiden ja tukiryhmien ohjeistuksesta tointa hoitaessaan. Jäsenille tulee taata sananvapaus, eikä heitä saa estää hoitamasta tointaan. Nämä periaatteet ja muut säännökset kansanedustajien erityisasemasta sisältyvät kansanedustajien osalta perustuslakiin. Koska perustuslain säännökset sääntelevät nimenomaan kansanedustajien asemaa, ne eivät koske maakuntapäivien jäseniä.

Maakuntapäivien jäsenien aseman on katsottu kuuluvan maakuntapäivien organisaatiota ja tehtäviä koskevan lainsäädännön piiriin, jonka hyväksynnästä on nykyisen itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan nojalla voinut vastata maakuntapäivät. Vastaava toimivalta oli mainittu myös kahdessa edellisessä itsehallintolaissa, joiden mukaan maakuntapäivien organisaatiota koskevat säännökset annetaan maakuntalailla. Rajat maakunnan toimivallalle päättää maakuntapäivien jäsenien asemasta ilmenevät epäsuorasti maakuntapäivien päätöksistä, jotka koskevat hyväksytyjä ja voimaan tulleita maakuntalakeja, sekä Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden lainsäädäntövalvonnan yhteydessä antamista lausunnoista. Maakuntapäivien on lausuntojen mukaan katsottu olevan vapaa hyväksymään omat maakuntapäivät ja sen jäseniä koskevat säännöksensä. Maakuntapäivien jäseniin liittyvä maakunnan toimivalta on myös otettu huomioon, kun kansanedustajien asemaa koskevia säännöksiä on sisällytetty muihin lakeihin kuin perustuslakiin valtakunnan toimivaltaan kuuluvilla alueilla. Eduskunta ei esimerkiksi ole maininnut maakuntapäivien jäseniä työtaturma- ja ammattitautilaissa (459/2015, ks. 8 §). Maakuntapäivien jäseniä ei ole myöskään mainittu tuloverolaissa (1535/1992, ks. 70 §).

Maakuntapäiväjärjestys sisältää säännöksiä maakuntapäivien jäsenien tehtävästä sekä siihen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista. Säännökset koskevat esimerkiksi maakuntapäivien jäsenien riippumattomuutta, puhevapautta ja esiintymistä, vapautusta tai eroa tehtävästä, esteellisyyttä, oikeutta palkkioon ja kulukorvauksiin sekä koskemattomuutta. Vastaavia säännöksiä on myös vanhemmissa maakuntapäiväjärjestyksissä, jotka on hyväksytty aiempien itsehallintolakien nojalla. Osa maakuntapäivien jäsenien oikeuksista ja velvollisuuksista kuuluu kuitenkin muun lainsäädännön piiriin. Tällainen lainsäädäntö voi koskea maakuntapäivien jäsenien taloudellisia ja sosiaalisia etuja ja työturvallisuusmääräyksiä. Joillakin aloilla maakuntapäivät ei ole käyttänyt lainsäädäntövaltaansa. Tämä on tilanne esimerkiksi maakuntapäivien jäsenien tapaturma- ja sairausturvan osalta. Toistaiseksi tilanne on maakuntapäivien jäsenien osalta ratkaistu vakuutuksin.

Kun nykyinen itsehallintolaki tuli voimaan, maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa laajennettiin rangaistussäännöksiin alueilla, joilla maakuntapäivillä on toimivalta. Koska maakuntapäivät ei ole käyttänyt maakuntapäivien jäsenen tekemän rikoksen rankaisua koskevaa lainsäädäntövaltaansa, sovelletaan edelleen 1 päivänä tammikuuta 1993 voimaan tulleita rikoslain säännöksiä nykyisen itsehallintolain 71 §:n nojalla.

9 §. Maakuntapäivien avaaminen ja päättäminen. Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 14 §:ää lukuun ottamatta sen toista virkettä, joka koskee presidentin esitysten ja tiedonantojen luovuttamista maakuntapäiville ja josta ehdotetaan säädettäväksi erikseen 10 §:ssä. Maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai presidentin puolesta maaherra. Kahden ensimmäisen itsehallintolain mukaan tasavallan presidentti määräsi maaherran avaamaan ja päättämään maakuntapäivät.

Ehdotetulla säännöksellä on vastineensa perustuslaissa, jonka mukaan tasavallan presidentti avaa ja päättää eduskunnan työn. Kuten valtiopäiviä avattaessa ja päätettäessä, presidentin asema maakuntapäivien juhlallisuuksissa on luonteeltaan seremoniallinen. Maakuntapäivät päättää itse työajoistaan. Koko itsehallinnon olemassaolon aikana on vain kerran käynyt niin, ettei tasavallan presidentti eikä maaherra ole voinut osallistua seremoniaan. Tällaisessa tapauksessa presidentti voi määrätä jonkun muun osallistumaan puolestaan juhlallisuuksiin.

10 §. Maakuntapäiville annettavat presidentin esitykset. Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 14 §:n toista virkettä. Se on ollut saman sisältöinen aiemmissa itsehallintolaeissa ja liittyy siihen, että tietyissä tapauksissa edellytetään maakuntapäivien hyväksyntää tai suostumusta.

Maaherra luovuttaa tasavallan presidentin esitykset ja tiedonannot maakuntapäiville. Nykyisen itsehallintolain tavoin säännöstä sovelletaan, kun maaherra luovuttaa tasavallan presidentin kansainvälisiä veloitteita koskevia esityksiä, joiden voimaantulo maakunnassa edellyttää maakuntapäivien hyväksyntää (70 §). Sitä sovelletaan myös silloin, kun eduskuntalain säätäminen edellyttää maakuntapäivien hyväksyntää, esimerkiksi kun presidentti luovuttaa lakiehdotuksen itsehallintolain tai maanhankintalain muuttamiseksi, ja laeille tulee saada maakuntapäivien hyväksyntä ennen lakien voimaantuloa. Säännöstä sovelletaan niin ikään silloin, kun maakuntapäivien lainsäädäntövallan muutosta koskeva lakiehdotus tehdään tämän lakiehdotuksen 29 ja 30 §:n mukaisesti sekä silloin, kun maakuntapäivien hyväksyntää eduskuntalain muutokseen pyydetään 28 §:n 2 momentin mukaisesti.

11 §. Maakuntapäivien hajottaminen ja uudet vaalit. Nykyisen itsehallintolain 15 §:n mukaan presidentti voi maakuntapäivien puhemiehen kanssa neuvoteltuaan hajottaa maakuntapäivät ja määrätä toimitettaviksi uudet vaalit. Voimassa olevalla säännöksellä annetaan maakuntapäiville mahdollisuus säätää omasta oikeudestaan hajottaa maakuntapäivät. Maakuntapäivät on sisällyttänyt maakuntapäiväjärjestyksen hajottamista sekä uusia maakuntapäivävaaleja koskevia säännöksiä. Maakuntapäivien hajottamisen katsotaan pääsääntöisesti olevan maakuntapäivien sisäinen asia. Hajottamiskysymys voi tulla ajankohtaiseksi poliittisista syistä. Ensisijaisesti hajottaminen järjestetään maakuntapäivien itse päättämien menettelyiden mukaisesti.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan maakuntapäivien oman hajottamista koskevan oikeuden ohella, että tasavallan presidentillä olisi edelleen oikeus päättää maakuntapäivien hajottamisesta ja uusien maakuntapäivien valitsemisesta. Tällaista päätöstä tulisi kuitenkin nykyisestä poiketen edeltää maaneuvoksen esitys. Koska maakuntapäivien hajottaminen ehdotetaan perustuvan esitykseen, tarkoittaa pykälä presidentin nykyisen toimivallan supistumista. Ehdotus vastaa perustuslain 26 §:ää, jonka mukaan tasavallan presidentti voi pääministerin perustellusta aloitteesta ja eduskuntaryhmiä kuultuaan määrätä enenaikaiset eduskuntavaalit toimitettavaksi.

Pykälässä käytetty käsitteistö poikkeaa osittain perustuslain 26 §:ssä käytetystä käsitteistöstä. Kun eduskunnan hajottamisen jälkeen järjestettävien vaalien yhteydessä käytetään käsitettä enenaikaiset eduskuntavaalit, tässä käytetään maakuntapäivien hajottamisen jälkeen järjestettävien vaalien yhteydessä käsitettä uudet vaalit. Nykyisessä laissa käytetään edellä mainitun mukaisesti käsitettä uudet vaalit, kun uudet maakuntapäivät valitaan hajottamisen jälkeen.

Erilainen terminologia on valittu sen osoittamiseksi, että olosuhteet ovat tietyiltä osin erilaiset, kun uusi eduskunta tai uudet maakuntapäivät valitaan hajottamisen jälkeen. Ahvenanmaalla maakuntapäivävaalit ja kuntavaalit pidetään samanaikaisesti, ja samanaikaisiin vaaleihin on olta-
tava mahdollista palata ilman aiheetonta viivytystä hajottamispäätöksen perusteella välttämättömiksi tulleiden vaalien jälkeen.

Tilanteeseen, jossa maakuntapäivät hajoittaa itsensä ja päättää uusista vaaleista, on tällä hetkellä lain tasolla säännökset (maakuntapäiväjärjestys) uusilla vaaleilla valittujen maakuntapäivien toimikaudesta. Näissä säännöksissä on otettu huomioon, että varsinaiset maakuntapäivä- ja kuntavaalit on määrä pitää samanaikaisesti. Ei ole mitään syytä siihen, että hajottamisen jälkeen uusilla vaaleilla valittujen maakuntapäivien toimikaudelle olisi eri säännökset siitä riippuen, kuka on tehnyt hajottamispäätöksen, maakuntapäivät vai presidentti. Siksi pykälän 3 momentissa ehdotetaan, että maakuntapäivälailla säädetään uusilla vaaleilla valitun maakuntapäivien toimikaudesta ja siitä, milloin tämän maakuntapäivien on kokoonnuttava ensimmäistä kertaa.

Ennen presidentin päätöksentekoa maakuntapäivien hajottamisesta on maakuntapäivien puhe- miehelle annettava tilaisuus esittää oma käsityksensä asiasta. Presidentin päätös tarkoittaa puuttumista itsehallintoon ja voi tulla kysymykseen ainoastaan silloin, kun kyseessä on poliittisesti vaikea tilanne, jossa asemat ovat niin lukkiutuneet, ettei maakuntapäivät itse onnistu saamaan aikaan päätöstä hajottamisesta. Presidentin päätös annetaan maakuntapäiville tiedoksi. Maakuntapäivät päättää sen jälkeen, milloin eroava maakuntapäivät päättää työnsä ennen vaalien järjestämistä.

12 §. *Ahvenanmaan hallitus.* Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 16 §:ää. Nimitys maakunnan hallitus ehdotetaan korvattavaksi Ahvenanmaan hallituksella. Ahvenanmaan hallituksen muodostamisesta on maakunnan sisäinen asia, josta säädetään maakuntalaissa.

13 §. *Virkasyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan.* Pykälä on uusi siltä osin, että Ahvenanmaan maakuntapäivien ehdotetaan tekevän päätöksen syytteen nostamisesta Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan. Nykyisen itsehallintolain 60 b §:ssä säädetään, että maaneuvosta ja maakunnan hallituksen jäsentä syytetään virkarikoksesta Turun hovioikeudessa. Vastaava säännös oli myös vuoden 1951 itsehallintolaissa, ja se koski silloin myös esittelijöinä toimivia virkamiehiä. Nykyisen itsehallintolain muutos merkitsi sitä, että nykyään ainoastaan maaneuvoksen ja maakunnan hallituksen muun jäsenen virkarikosten varalta on erityinen virkasyytapaikka.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan sisältyvän nykyinen oikeuspaikkasääntö, jonka mukaan syyte nostetaan Turun hovioikeudessa. Säännöksestä ehdotetaan selventävässä tarkoituksessa käyvän ilmi, että syytettä ajaa valtakunnansyyttäjän määräämä syyttäjä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että syytettä ajaa valtiosyyttäjä, mikä vastaa nykyisen oikeustilan mukaista, hovioikeudessa ensisijaisena oikeusasteena käsiteltäviä asioita koskevaa pääsääntöä. Syyttäjälaitoslain uudistamisen myötä (laki syyttäjälaitoksesta 32/2019) valtiosyyttäjä ei enää toimi syyttäjänä asioissa, jotka hovioikeus käsittelee ensimmäisenä asteena. Valtakunnansyyttäjä määrää asian syyttäjän asian laatu huomioiden valtakunnansyyttäjän toimistosta tai syyttäjälalueelta.

Virkarikosten ollessa kyseessä perussäännös on virkavelvollisuuden rikkominen rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaisesti. Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta muun muassa maakunnan ja kuntien viranhaltijoita ja luottamushenkilöitä sekä teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää koskevissa asioissa, kun on kysymys maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Muilta osin rikosoikeudellinen lainsäädäntövalta kuuluu valtakunnalle. Joitain rangaistussäännöksiä ei ole vielä saatettu voimaan maakunnan lainsäädännössä maakunnan hallituksen, sen virkamiesten tai luottamushenkilöiden osalta. Tämän vuoksi nykyisen itsehallintolain 71 §:n nojalla sovelletaan 1 tammikuuta 1993 voimaan tulleen rikoslain rangaistussäännöksiä virkarikoksista, kunnes maakuntapäivät käyttää toimivaltaansa.

Viitaten Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan virkarikosten oikeudenalalla ja Ahvenanmaalla voimassa oleviin rikosoikeudellisiin säännöksiin ehdotetaan 2 momenttiin säännöstä maakuntapäivien asemasta syytteen nostamisesta virkarikosten perusteella ja menettelystä nostettaessa syyte

Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan. Säännöksen tarkoituksena on, että Ahvenanmaan hallituksen jäsenten asema rinnastettaisiin tässä suhteessa nykyistä enemmän valtioneuvoston jäseniin, josta säädetään valtioneuvoston jäsenten osalta perustuslain 114—116 §:ssä. Perustuslain 114 §:n 2 ja 3 momentin esikuvan mukaisesti ehdotetaan siksi nykyistä pykälää täydennettäväksi niin, että päätöksen syytteen nostamisesta Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan, jota todennäköisin syin epäillään virkarikoksesta, tekee maakuntapäivät, jos teko on tapahtunut maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvassa asiassa/jos teossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta. Viimeksi mainitusta rajauksesta seuraisi, että jos virkasyyte pohjautuisi Ahvenanmaan hallituksen ministerin osallistumiseen eduskunnan lainsäädäntövaltaan mutta itsehallintoviranomaisten hallintovaltaan kuuluvan asian käsittelyyn Ahvenanmaan hallituksessa, virkasyyteasia ei olisi ehdotetun momentin soveltamisalaan kuuluva. Tämä on tilanne, jos Ahvenanmaan hallitus tai sen alainen viranomaisen huolehtii Ahvenanmaalla eräistä valtakunnan viranomaisille kuuluvista hallintotehtävistä suoraan itsehallinto-laissa säädetyn erityissäännöksen nojalla tai tasavallan presidentin antaman sopimusasetuksen nojalla, jolla valtion viranomaisen tehtäviä on siirretty itsehallintoviranomaisille. Tällaisissa hallintoasioissa Ahvenanmaan itsehallintoviranomaiset soveltavat valtakunnan lainsäädäntöä. Siinä tapauksessa valtakunnansyyttäjä siis etenisi virkasyyteasiassa ilman pykälässä tarkoitettua esitystä maakuntapäiville.

Momentissa ehdotetaan, että asia tulee maakuntapäivillä vireille valtakunnansyyttäjän esityksestä. Valtakunnansyyttäjä on siten se ainoa toimija, jolla on perustuslain 115 §:ään verrattavissa oleva valta tuoda maakuntapäivien päätettäväksi asia syytteen nostamista Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan. Valtakunnansyyttäjä tekee virkasyyteasiassa syyteharkintaa, johon sisältyy, että menettelyssä pidetään todennäköisenä rikosoikeudellisen vastuun edellytysten täyttymistä eikä edellytyksiä syyttämättä jättämisestä päättämiseen ole, sekä, että myös muut syytteen nostamisen edellytykset ovat käsillä (vrt. PeVM 21/2020 vp, s. 6), sen lisäksi että maakuntapäivien suostumus on vielä esitettävä hankittavaksi. Valtakunnansyyttäjän edellä mainittu syyteharkinta perustuu toimivaltaisen poliisiviranomaisen suorittamaan esitutkintaan. Valtakunnansyyttäjän esitys syytteen nostamisesta koskee siten vain maakuntapäivälain rikkomista. Jos yhdellä teolla on tehty useita rikoksia, joista vain osa on 2 momentin piiriin kuuluvia, syytteen nostaminen — siltä osin kuin se koskee muuta kuin 2 momentissa tarkoitettua rikosta — ei edellytä maakuntapäivien päätöstä, vaan tältä osin syytteen nostamisesta päättää syyttäjä.

Pykälän 2 momentin viimeisessä virkkeessä ehdotetaan perustuslain 114 §:n 2 momentin ensimmäisessä virkkeessä vastaavasti säädettäväksi, että maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta saatuaan maakuntapäivien oikeudellisia asioita käsittelevältä valiokunnalta kannanoton hallituksen jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta.

Ehdotetulla 2 momentilla ei luoda perustuslain 116 §:n kaltaista syytesuojajärjestelmää Ahvenanmaan hallituksen jäsenille. Myöskään erityistä syytekynnystä ei oteta käyttöön. Ehdotus ei vaikuta valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 110 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen ajaa syytettä tai määrätä syyte nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa Ahvenanmaalla.

Jos syytteen nostamisen kynnys pykälässä tarkoitetuista rikoksista ylittyy, maakuntapäivillä on omalta osaltaan harkintavalta sen suhteen, onko syytä nostaa syyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan. Rikosilmoituksen esitutkinta hoidetaan tavalliseen tapaan yhteistyössä Ahvenanmaan poliisiviranomaisen, valtakunnan poliisiviranomaisten ja syyttäviviranomaisen kesken. Kuten edellä todetaan, valtakunnansyyttäjä panee vireille syyteharkinnan Ahvenanmaan maakuntapäivillä vasta arvioituaan itse, että rikosepäilyn syytekynnys on ylittynyt ja että edellytykset syytteen nostamiselle täyttyvät.

Koska syyttäjä ei voi nostaa syytettä ilman maakuntapäivien virkasyyteasiassa annettavaa suostumusta, jos teossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta, pykälästä seuraa todennäköisesti, että vähäisiä virkarikkomuksia koskevat ilmoitukset eivät johda syytteeseen, mistä voi puolestaan seurata, että mahdollisten rikosilmoitusten tekemistä harkitaan tarkemmin ja että rikosilmoituksia on vaikeampi käyttää poliittisena välineenä Ahvenanmaan hallituksen päätöksentekoon puuttumiseksi. Tätä korostaa edelleen se, että pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, ettei asianomistajalla itsellään ole 2 momentissa tarkoitetuissa virkasyyteasioissa itsenäistä syyteoikeutta.

Kun maakuntapäivät on tehnyt päätöksen syytteen nostamisesta, asia siirretään valtakunnansyyttäjälle, joka nostaa syytteen Turun hovioikeudessa. Asian jatkokäsittelyä ohjaavat prosessioikeudelliset säännöt, jotka toimivallanjakoa koskevan ehdotuksen mukaan kuuluvat edelleen valtakunnan toimivaltaan. Edeltävä käsittely maakuntapäivillä ei vaikuta tuomioistuimen syyllisyyskysymystä koskevaan harkintaan.

Pykälän 3 momentin mukaan maakuntapäivien tulee varata Ahvenanmaan hallituksen jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen. Vastaava vaatimus ilmenee valtioneuvoston jäsenen osalta perustuslain 114 §:n 2 momentin toisesta virkkeestä.

Pykälän 4 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntapäiväläilla säädetään tarkemmin valtakunnansyyttäjän syytteen nostamista koskevan esityksen käsittelystä maakuntapäivillä. Nykyisen itsehallintolain nojalla maakuntapäiväläilla säädetään yleisesti maakuntapäivien järjestysmuodosta ja asioiden käsittelystä. Kyseiset perustavat säännökset sisältyvät lagtingsordningen-nimiseen maakuntapäiväjärjestykseen. Maakuntapäiväjärjestykseen sisällytettäviä säännöksiä rajoittaa se, että lainkäyttö on pääosin eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva oikeusala. Valtakunnansyyttäjän esityksen käsittelyä koskevaan maakuntapäivien menettelyyn ei siten voi sisältyä valtakunnan lainsäädännöstä poikkeavia rikosprosessiluonteisia säännöksiä, kuten esimerkiksi todistelun arviointi, riittävän todistelun muodostamat seikat tai syyllisyyskysymyksen selvittämisen erilaiset näkökohdat.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi asianomistajan syyteoikeudesta 2 momentissa tarkoitetuissa virkasyyteasioissa vastaavanlaisin perustein kuin siitä säädetään perustuslain 118 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä valtioneuvoston jäsenen syyttämisestä valtakunnanoikeudessa. Asianomistajalla ei siis olisi itsenäistä syyteoikeutta Ahvenanmaan ministerin virkasyyteasiassa, jossa valtakunnansyyttäjän on tullut toimittaa virkasyytteen nostamista koskevan esityksen maakuntapäiville. Asianomistajan näin rajattu syyteoikeus koskisi vain syyteoikeutta, sitä vastoin ei rajoiteta mahdollisuutta esittää vahingonkorvausoikeudellisia vaatimuksia siinä rikosoikeudenkäynnissä, jota valtakunnansyyttäjän nimeämä valtiosyyttäjä ajaa virkasyytettä maakuntapäivien annettuaan suostumuksensa valtakunnansyyttäjän esitykseen virkasyytteen nostamisesta.

3 luku **Ahvenanmaan kotiseutuoikeus**

14 §. *Kotiseutuoikeus lain nojalla.* Säännös vastaa asiallisesti nykyisen itsehallintolain 6 §:ää. Säännökseen ehdotetaan pientä kielellistä muutosta, jotta lakiteksti olisi nykyistä neutraalimpi erilaisten perhemuotojen suhteen.

Pykälän 1 kohdan mukaan henkilöllä, jolla on kotiseutuoikeus aikaisemman itsehallintolain nojalla, on kotiseutuoikeus myös uuden lain tullessa voimaan. Uuden lain säännöksiä sovelletaan tällaiseen henkilöön.

Pykälän 2 kohdan mukaan alle 18-vuotiaalla lapsella, joka on Suomen kansalainen ja joka asuu maakunnassa, on kotiseutuoikeus suoraan lain nojalla, jos hänen vanhemmallaan on kotiseutuoikeus. Nykyisen itsehallintolain esitöissä todetaan seuraavaa: ”Avioliitossa syntyneelle lapselle riittää kotiseutuoikeuden saamiseksi se, että joko isällä tai äidillä on tämä oikeus. Avioliiton ulkopuolella syntynyt lapsi seuraa äitiä ja, jos isyys on vahvistettu, myös isää. Säännös kattaa ilman nimenomaista mainintaa myös ottolapset, jotka seuraavat ottovanhempia tai -vanhemmaa, mutta eivät biologisia vanhempia. Lapsen tämän kohdan mukainen kotiseutuoikeus on itsenäinen. Edellytyksenä kuitenkin on, että lapsi asuu maakunnassa”.

Lapsella, joka syntyy Ahvenanmaalla vanhemmille, joilla ei ole kotiseutuoikeutta, tai joka muuttaa Ahvenanmaalle heidän mukanaan, ei vanhempiensa tavoin ole kotiseutuoikeutta siihen saakka, kunnes jommallekummalle vanhemmista myönnetään kotiseutuoikeus hakemuksen perusteella lakiehdotuksen 15 §:n nojalla. Jos vanhemmat päättävät olla hakematta kotiseutuoikeutta itselleen, lapselle voidaan silti myöntää kotiseutuoikeus hakemuksen perusteella ehdotetun 15 §:n nojalla.

Alle 18-vuotiaalta lapselta ei edellytetä ruotsin kielen taitoa. Tämä johtuu siitä, että lapsi saa lakiehdotuksen 15 §:n nojalla kotiseutuoikeuden automaattisesti vanhempien kotiseutuoikeuden perusteella. Lapselle ei sen vuoksi tarvitse hakea erikseen kotiseutuoikeutta, kun vanhemmat hakevat kotiseutuoikeutta.

15 §. Kotiseutuoikeus hakemuksen perusteella. Säännös vastaa pääosin nykyisen itsehallintolain 7 §:ää, mutta se on yksityiskohtaisempi kuin nykyinen laki, sillä se koskee yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita. Pykälä kotiseutuoikeuden saamisesta hakemuksen perusteella vastaa asiallisesti nykyistä säännöstä kuitenkin sillä erotuksella, että nimenomainen vaatimus muuttamisesta Ahvenanmaalle ehdotetaan jätettäväksi pois tarpeettomana. Vähintään viiden vuoden pysyvää asumista Ahvenanmaalla koskeva vaatimus riittää pykälän mukaan kotiseutuoikeuden saamiseen hakemuksen perusteella. Ehdotus ei tarkoita muutosta oikeudelliseen tilanteeseen, koska muuttoa koskevaa vaatimusta ei käytännössä ole sovellettu sellaisille vanhemmille syntyneisiin lapsiin, joilla ei ole kotiseutuoikeutta.

Ahvenanmaan hallitus voi 1 momentin mukaan myöntää kotiseutuoikeuden hakemuksesta.

Pykälän 2 momentissa säädetään perusteista, joiden on täytyttävä, jotta kotiseutuoikeus voidaan myöntää. Pykälän 2 momentin mukaan Suomen kansalaiselle on myönnettävä kotiseutuoikeus, jollei sen myöntämistä vastaan ole painavia syitä. Korkein hallinto-oikeus (KHO 2.5.1996 taltio 1271 (2855/1/95)) on katsonut, että Suomen kansalaisuutta koskeva vaatimus on Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskevan sopimuksen ja sen nojalla Suomessa noudatettavan Euroopan yhteisöjen oikeuden määräysten mukainen.

Mitä tulee 2 momentin asumista ja hakemukseen perustuvaa harkintaa koskevaan vaatimukseen, hakijan on kyettävä epäselvissä tapauksissa osoittamaan, että hänellä on ollut varsinainen asunto ja koti Ahvenanmaalla keskeytyksettä vähintään viiden vuoden ajan. Hakijalla on momentin kielitaitovaatimuksen mukaan oltava riittävä eli tyydyttävä ruotsin kielen taito tullaan toimeen työelämässä ja muissa arkipäivän tilanteissa yksikielisessä ruotsinkielisessä yhteiskunnassa. Kielitaitovaatimus on tyhjentävä, samoin kuin nykyisessä laissa.

Ehdotettu pykälä on kotiseutuoikeuden myöntämisperusteiden ja kotiseutuoikeutta koskevan hakemuksen hylkäämisperusteiden suhteen yksityiskohtaisempi kuin nykyiset säännökset. Jos hakija täyttää luetellut perusteet, Ahvenanmaan hallituksen on myönnettävä hänelle kotiseutuoikeus. Hallitus voi hylätä hakemuksen 2 momentin nojalla ainoastaan painavista syistä.

Nykyisessä laissa ei säädetä tarkemmin, mikä katsotaan painavaksi syyksi hakemuksen hylkäämiselle. Ahvenanmaan hallituksella on sen vuoksi ollut tiettyä harkinnanvaraa, vaikka harkinnan katsotaan olevan laillisuusharkintaa. Nykyisen itsehallintolain perustelujen mukaan säännöstä on tulkittava samojen periaatteiden mukaan kuin tuolloin voimassa olleen kansalaisuuslain (401/1968) 4 §:ää. Lisäksi todetaan, että hakijan voidaan esimerkiksi edellyttää noudattaneen kunniallisia elämäntapoja. Kansalaisuuslaki korvattiin vuonna 2003 uudella kansalaisuuslailla (359/2003).

Siltä osin kuin on kyse Ahvenanmaan hallituksen mahdollisuudesta hylätä hakemus, säännökseen on lisättävä valtuutus antaa tarkempia säännöksiä maakuntapäivälailla, sillä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteita on säänneltävä lain tasolla. Säännökseen ehdotetaan sen vuoksi lisäystä, jonka mukaan hylkäämisperusteista säädettäisiin maakuntapäivälailla.

Kotiseutu-oikeusmenettelystä vuonna 2015 annetussa maakuntalaissa (ÅFS 2015:100) säädetään, miten hakijan on osoitettava kielitaitonsa. Samassa laissa on lisäksi tarkempia säännöksiä asumista koskevan vaatimuksen soveltamisesta. Koska toimivallan antaa kielitaitoa ja asumisaikaa koskevia säännöksiä on katsottu kuuluvan maakunnalle, itsehallintolakia ehdotetaan täydennettävän niin, että toimivalta käy nimenomaisesti ilmi lakitekstistä.

Pykälän 3 momentin mukaan Ahvenanmaan hallitus voi erityisestä syystä hyväksyä kotiseutu-oikeutta koskevan hakemuksen, vaikka hakija ei täytä kaikkia 2 pykälän 2 ja 3 kohdassa säädettyjä vaatimuksia. Lievemmat myöntämisperusteet on vahvistettava maakuntapäivälailla. Erityisenä syynä voi olla esimerkiksi se, että hakijalla on aikaisemmin ollut kotiseutu-oikeus. Hakija voi erityisestä syystä saada kotiseutu-oikeuden viittä vuotta lyhyemmän asumisajan jälkeen. Kotiseutu-oikeuden myöntämiseen voi olla erityinen syy myös silloin, kun kielitaitovaatimuksen täyttäminen on mahdotonta esimerkiksi puhevian tai puuttuvan puhekyvyn vuoksi.

16 §. Kotiseutu-oikeuden menettäminen. Säännös vastaa asiallisesti nykyisen itsehallintolain 8 §:ää. Se, joka jostain syystä menettää Suomen kansalaisuutensa, menettää suoraan lain nojalla myös kotiseutu-oikeutensa. Kotiseutu-oikeuden voi menettää myös se, joka muuttaa Ahvenanmaalta muutoin kuin tilapäisesti. Säännöksessä säädetään tyhjentävästi kotiseutu-oikeuden menettämisen perusteet. Pykälän 2 momentin mukaan kotiseutu-oikeuden menettämisestä poismuuton vuoksi säädetään tarkemmin maakuntapäivälailla.

17 §. Oikeus hankkia kiinteää omaisuutta. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 10 §:ää. Säännöksen mukaan rajoituksista, jotka koskevat oikeutta hankkia omistus- tai käyttöoikeuksin Ahvenanmaalla sijaitsevaa kiinteää tai siihen rinnastettavaa omaisuutta, säädetään Ahvenanmaan maanhankintalaissa. Maanhankintalaissa on säännöksiä ilman kotiseutu-oikeutta olevia yksityishenkilöitä sekä yhtiöitä ja muita yhteisöjä koskevista rajoituksista. Rajoitukset eivät koske sitä, jolla on kotiseutu-oikeus.

Maanhankintalaissa säädetään rajoitusten ja maanhankintaoikeutta koskevien poikkeusten lisäksi lupamenettelystä.

18 §. Elinkeino-oikeus. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 11 §:ää. Lakitekstiin ehdotetaan lisäystä niin, että avopuoliso rinnastettaisiin puolisoon. Avopuolisilla tarkoitetaan yhteistaloudessa asuvia parisuhteen osapuolia. Vastaavalla tavalla ehdotetaan, että puoliso-käsite kattaisi myös sellaisen rekisteröidyn parisuhteen osapuolet, jota ei ole muutettu avioliitoksi. Muutosten tarkoituksena on tehdä tekstistä nykyistä neutraalimpi erilaisten perhemuotojen suhteen.

Maakuntapäiväläilla voidaan rajoittaa kotiseutu-oikeutta vailla olevan henkilön oikeutta harjoittaa elinkeinoa. Rajoitukset oikeuteen harjoittaa elinkeinoa maakunnassa otettiin käyttöön vuoden 1951 itsehallintolailla samaan aikaan, kun Ahvenanmaan kotiseutu-oikeutta koskevat erityissäännökset tulivat voimaan. Tarkoituksena oli ”suoda Ahvenanmaan asujaimistolle täysi kansallisuusturva” (HE 100/1946, s. 3). Säännöksessä käytetään ilmaisua ”harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona”, joka vastaa asiallisesti elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa (360/1968) olevaa elinkeinotoiminnan määritelmää. Saman lain 2 §:n mukaan elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan liike- ja ammattitoimintaa. Sanamuoto kattaa myös ammatin harjoittamisen itsenäisenä yrittäjänä, mutta ei palvelussuhteessa olevan ammattitoimintaa.

Maakuntapäiväläilla voidaan säännöksen nojalla säätää elinkeinon harjoittamista koskevan oikeuden rajoittamisesta. Rajoitukset voivat olla suoranaisia kieltoja tai sisältää rajoittavia ehtoja. Itsehallintolaista ei välittömästi seuraa rajoituksia, vaan ne jäävät riippumaan siitä, mitä maakuntapäiväläissa säädetään.

Elinkeino-oikeuden rajoittamista koskevan toimivallan tarkoituksena ei ole estää Ahvenanmaalla asuvaa henkilöä elättämästä itseään ja perhettään elinkeinonharjoittajana. Nykyiseen lakiin lisättiin nimenomainen säännös, jonka mukaan maakuntapäivälaki ei saa rajoittaa maakunnassa asuvan henkilön oikeutta harjoittaa itsensä elättämiseksi sellaista elinkeinoa, jossa ei käytetä muuta avustajaa kuin puolisoa tai omia alaikäisiä lapsia ja jota varten ei ole liikehuoneistoa, toimistoa eikä muuta erityistä toimipaikkaa. Nykyisen lain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: ”Maakuntalaissa on katsottu olevan syytä määritellä elinkeinon harjoittaminen omaksi elatukseksi tyhjentävästi niin, ettei käsitteen sisältö riipu mahdollisista voimassa olevaan elinkeinolainsäädäntöön tehtävistä muutoksista.” Lisäksi todetaan, että puolisollla viitataan kumpaankin sukupuoleen ja alaikäisillä lapsilla tarkoitetaan myös alaikäisiä ottolapsia. Niiden perheenjäsenten piiriä, jotka saavat osallistua elinkeinotoimintaan, laajennettiin siis verrattuna vuoden 1951 itsehallintolakiin, jossa alaikäiset lapset määriteltiin ”suoraan etenevää polvea oleviksi vajavaltaisiksi jälkeläisiksi.” Tässä lakiehdotuksessa säännöstä ehdotetaan laajennettavaksi edelleen niin, että myös avopuoliso voisi avustaa elinkeinon harjoittamisessa. Lisäksi ehdotetaan, että perheen alaikäisiä lapsia koskevaa säännöstä tulkittaisiin laajemmin kuin nykyisen lain yksityiskohtaisista perusteluista ilmenee. Tarkoituksena on, että lainsäädäntö olisi neutraalimpi suhteessa erilaisiin perhemuotoihin. Säännöksen tulee kattaa perheeseen kuuluvat alaikäiset lapset, mikä voi tarkoittaa, että esimerkiksi kasvattilapset, avopuolison lapset, lapsenlapset ja lapsenlapsenlapset saavat avustaa elinkeinotoiminnassa.

Elinkeinonharjoittajan toiminta voi samalla kuulua muun — niin Ahvenanmaan kuin valtakunnan — elinkeinolainsäädännön piiriin, jossa esimerkiksi edellytetään ilmoitusta tai lupaa tai jotain muuta harkintamenettelyä. Kyse voi olla säännelystä elinkeinosta tai toiminnasta, johon vaaditaan ympäristölupa tai vastaava. Tällainen lainsäädäntö on voimassa riippumatta elinkeino-oikeutta koskevasta lainsäädännöstä Ahvenanmaalla. Edellytys sille, että lupa voitaisiin myöntää muun lainsäädännön nojalla, on siis, että asianosaisella on elinkeino-oikeus myös Ahvenanmaalla.

19 §. Asevelvollisuuden suorittaminen. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 12 §:ää. Säännös kotiseutu-oikeuden omaavien ahvenanmaalaisien asevelvollisuudesta vapauttamisesta, kunnes korvaava palvelu on järjestetty, on ollut itsehallintolaissa vuodesta 1920. Säännös koskee vain niitä ahvenanmaalaisia, joilla on kotiseutu-oikeus. Hekin ovat vapautettuja asevelvollisuudesta vain, kunnes on järjestetty mahdollisuus suorittaa asevelvollisuutta vastaava palvelus siviilihallinnossa. Lainsäädäntöä palveluksesta siviilihallinnossa ei ole koskaan annettu. Uutta pykälässä on ehdotus, että korvaava palvelu järjestettäisiin ainoastaan siviilihallinnossa. Nykyinen viittaus myös luotsi- ja majakkalaitokseen, jota ei ole ollut olemassa enää vuosikymme-

niin, ehdotetaan poistettavaksi. Vastaisuudessa pykälän lähtökohtana on, että palvelun korvaamisesta säädetään eduskuntalailla maakuntapäivien hyväksynnällä. Vapautus ei edelleenkaan koskisi sitä, joka 12 vuotta täytettyään on muuttanut Ahvenanmaalle.

Kansalaisten yhdenvertaisten kohtelun kannalta lainkohta velvoittaa ryhtymään lainsäädäntötoimiin koskien palvelusta siviilihallinnossa. Näin itsehallintoviranomaiset saisivat erilaisiin soveltuviin tehtäviin koulutetun siviilireservin erilaisten normaaliolojen häiriötilanteiden hoitoon.

4 luku **Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta**

20 §. *Maaherra.* Pykälään ehdotetaan Ahvenanmaan maaherraa koskevia säännöksiä. Voimassa olevat säännökset ovat nykyisen itsehallintolain 4 ja 52 §:ssä.

Pykälän *1 momentin* mukaan maaherra on valtion edustaja Ahvenanmaalla. Momentti vastaa voimassa olevan itsehallintolain 4 §:ä.

Perusajatus Ahvenanmaan maaherrasta sisältyi Kansainliiton päätökseen vuodelta 1921. Päätöksen mukaan takuut, jotka varmistavat, ”että maaherraksi nimitetään henkilö, joka nauttii väestön luottamusta”, tulee kirjata itsehallintolakiin. Kansainliiton kesäkuussa 1921 laatiman päätöksen oheen liitetyn ns. Ahvenanmaan sopimuksen mukaan ”Ahvenanmaan saarten maaherran [...] nimittää Suomen tasavallan presidentti sovittuaan asiasta Ahvenanmaan saarten maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, tasavallan presidentti nimittää maaherraksi maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä, joiden on täytettävä 1 momentissa tarkoitettut vaatimukset saarten hyvästä hallinnosta ja valtion turvallisuudesta.”

Ahvenanmaan maaherralla on aina ollut erityisiä tehtäviä maan muihin maaherroihin verrattuna. Siitä lähtien, kun lääninhallitukset ja maaherran virat lakkautettiin valtakunnassa, Ahvenanmaan maaherra on ollut maan ainoa maaherra.

Lakiehdotuksen 9 ja 10 §:n mukaan maaherralla on maakuntapäivien työhön liittyviä tehtäviä. Maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai presidentin puolesta maaherra. Maaherra antaa maakuntapäiville presidentin esitykset ja tiedonannot. Maaherra toimii 24 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan puheenjohtajana, jos puheenjohtajaksi ei ole määrätty toista henkilöä. Säännökset vastaavat maaherran voimassa olevan lain mukaisia tehtäviä.

Aluehallintoa koskevan lainsäädännön (laki aluehallintovirastoista 896/2009) seurauksena maaherra toimii myös Ahvenanmaalla toimivan valtion aluehallinnon eli Ahvenanmaan valtionviraston johtajana. Aluehallintovirastoista annetun lain 16 §:ssä säädetään valtion aluehallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa. Pykälän mukaan Ahvenanmaan maakunnassa on laissa tarkoitettuna valtionhallinnon viranomaisena Ahvenanmaan valtionvirasto, jota johtaa maaherra. Virasto hoitaa sellaisia lain 4 §:ssä tarkoitettuja tehtäviä, jotka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Aluehallintouudistuksen tullessa voimaan 1 tammikuuta 2010 lakkautettiin maaherrojen virat, koska Suomen läänit ja lääninhallitukset lakkautettiin. Ainoa poikkeus tästä on Ahvenanmaan valtionvirasto, ja viraston ylimmän johtajan nimike on edelleen maaherra.

Koska maaherra on ylimmän valtionjohdon piirissä toimiva valtion virkamies, lähtökohtana on, että valtion virkamieslainsäädäntöä sovelletaan virkaan ja sen haltijaan — kuitenkin itsehallintolaista ilmenevin poikkeuksin. Valtionjohdon ylimmistä viroista, kuten virastojen päälliköiden viroista, säädetään valtion virkamieslain (750/1994) 26 §:n 3–4 kohdassa ja valtion virkamies-

asetuksen (971/1994) 28 §:n 2 momentissa. Ahvenanmaan valtionviraston päällikkönä maaherraa koskee valtion virkamieslain 26 §:n 4 kohta. Tätä taustaa vasten maaherraan sovelletaan valtion virkamieslakia ja ylempää johtoa koskevia säännöksiä, ellei itsehallintolaissa ole toisin säädetty.

Valtion ylimmän virkamiesjohdon nimittämistä ja virkamiesjohdon asemaa koskevia säännöksiä muutettiin lailla valtion virkamieslain muuttamisesta (283/2015, HE 298/2014 vp). Muutoksen yhteydessä hakumenettelyä koskevat säännökset siirrettiin valtion virkamieslakiin. Valtion ylimmän virkamiesjohdon virkoja koskeva ilmoittautumismenettely lakkautettiin ja myös näiden virkojen täyttämisen yhteydessä otettiin käyttöön hakumenettely. Lakiin otettiin säännös, jonka mukaan ylimmän johdon virat täytetään aina määräajaksi ja palvelusaikojen pituudet ovat yhdenmukaiset, yleensä viisi vuotta. Asetus aina määräajaksi täytettävistä viroista kumottiin 1 toukokuuta 2015, kun valtion virkamieslakiin tehdyt muutokset astuivat voimaan.

Perustuslain 125 §:n 1 momentista ja valtion virkamieslain 7 §:stä seuraa, että viraston päällikkönä toimivan maaherran on oltava Suomen kansalainen. Vaatimus Suomen kansalaisuudesta täyttyy myös silloin, kun henkilöllä on Suomen lisäksi yhden tai useamman muun maan kansalaisuus. Perustuslain 125 §:n 2 momentin yleiset nimitysperusteet julkisiin virkoihin koskevat myös maaherran nimittämistä. Sen sijaan itsehallintolakiin ehdotetaan erityisiä kelpoisuusvaatimuksia, jotka merkitsevät siten poikkeamista vastaavista valtion virkamieslain säännöksistä.

Ehdotetussa pykälässä mainitaan maaherraa koskevat erityiset kelpoisuusehdot ja maaherran virkakauden pituus.

Ehdotettavat erityiset kelpoisuusvaatimukset pohjautuvat vuoden 1991 itsehallintolain vastaaviin kelpoisuusvaatimuksiin ja ne ovat seurausta Ahvenanmaan sopimuksesta. Ehdotuksen sanamuotoa on modernisoitu niin, että maaherraksi valittavalla ”on välttämättömät edellytykset hoitaa tehtävää hyvin siten, että maakunnan ja valtion etu otetaan puolueettomalla tavalla huomioon”. Pykälässä ehdotetut erityiset kelpoisuusvaatimukset tarkoittavat sitä, että valtion virkamieslain 8 §:n 2 momenttia ei sovelleta maaherran nimittämiseen.

Pykäläehdotuksen mukaan ei ylempää korkeakoulututkintoa virkamieslaista poiketen vaadita, ja tätä perustellaan Ahvenanmaan sopimuksella. Sen mukaan maaherraksi tulee valita henkilö, joka nauttii väestön luottamusta. Siksi on syytä mahdollistaa se, että tarvittaessa voidaan valita henkilö, jolla ei ole ylempää korkeakoulututkintoa. Valittavan henkilön tulee aina täyttää perustuslain 125 §:n yleiset nimitysperusteet eli hänellä tulee olla tehtävän vaatima ”taito, kyky ja koeteltu kansalaiskunto”. Tämä tarkoittaa tehtävän edellyttämä sopiva, monipuolinen ja riittävä kokemus sekä käytännössä osoitettu johtamistaito ja johtamiskokemus.

Koska maaherra edustaa tai voi edustaa tasavallan presidenttiä suhteessa maakuntapäiviin, pykälässä ehdotetaan, poiketen valtion virkamieslaista, jonka mukaan valtion korkeimpien virkamiesten toimikausi on viisi vuotta, maaherran virka-ajaksi kuutta vuotta, jolloin se olisi yhtä pitkä kuin presidentin toimikausi. Lakiehdotuksen 108 §:n 4 momenttiin ehdotetaan siirtymäsäännöksiä maaherran nimittämisestä ensi kertaa kuuden vuoden toimikaudeksi sen jälkeen, kun uusi itsehallintolaki on astunut voimaan.

Koska Ahvenanmaa on yksikielisesti ruotsinkielinen maakunta ja viranomaisten ja valtionhallinnon virkakielenä on Ahvenanmaalla ruotsi, kelpoisuusehtona tulee olla, että maaherralla on erinomainen ruotsin kielen taito. Kyse on sekä suullisesta että kirjallisesta kielitaidosta. Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1218/2007) mukaan tällä hetkellä vaaditaan ruotsin kielen erinomaista

suullista ja kirjallista taitoa sekä suomen kielen tyydyttävää ymmärtämisen taitoa, jos korkeakoulututkinto on lain tai asetuksen mukaan valtion palvelussuhteen kelpoisuusvaatimuksena maakunnassa. Suomen kielen taitoa koskeva vaatimus määräytyy siten sen mukaan, mitä lakiehdotuksen 94 §:n 1 momentin nojalla säädetään asetuksella. Tällaisen asetuksen säätää valtioneuvosto Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella. Koska ylempää korkeakoulututkintoa ei ehdoteta erityiseksi kelpoisuusvaatimukseksi maaherran virkaan, häviäisi nykyinen kielitaitovaatimus ”erinomainen ruotsin kielen taito ja tyydyttävä suomen kielen ymmärtämisen taito” itsehallintolain säätämisen yhteydessä. Maaherra edustaa tasavallan presidenttiä Ahvenanmaalla ja johtaa Ahvenanmaan valtionvirastoa ja sen vuoksi on tarkoituksenmukaista, että itsehallintolakiin ehdotetaan otettavaksi vastaavat maaherraa koskevat kielitaitovaatimukset myös jatkossa.

Pykälän 2 momentissa säädetään siitä, miten maaherra nimitetään. Ehdotetaan, että maaherran virka julistetaan haettavaksi sekä valtioneuvoston että Ahvenanmaan hallituksen toimesta. Voimassa olevassa laissa ei ole vastaavaa säännöstä. Säännöksen tarkoitus on taata avoin menettely, niin että jokainen saa tiedon viran haettavana olosta, mikä on omiaan edistämään rekrytointia. Tämänkaltaisen avoimuus on oikeusvaltiossa myös sopusoinnussa perustuslain mukaisen hyvän hallinnon periaatteen kanssa. Säännös ehdotetaan otettavaksi itsehallintolakiin, koska Ahvenanmaan sopimuksen mukaisen maaherran erityisaseman vuoksi viran haettavaksi julistamistavan ehdotetaan myös sisältävän vastaavia toimenpiteitä Ahvenanmaan hallituksen taholta.

Ehdotetussa 2 momentin kolmannessa virkkeessä otetaan huomioon se, että maaherraksi voidaan nimittää myös henkilö, joka ei ole hakenut virkaa, mutta joka on antanut suostumuksensa siihen. Voidaan katsoa, että maakuntapäivien puhemiehen itsehallintolain mukaista, Ahvenanmaan sopimukseen ja muuhun kansainväliseen tapaoikeuteen perustuvaa, ehdotusoikeutta ei voida rajoittaa ja että puhemies sen vuoksi voisi ehdottaa virkaan henkilöä, joka ei ole hakenut virkaa, mutta joka täyttää viran kelpoisuusvaatimukset. Säännös vastaa muilta osiltaan nykyisen itsehallintolain säännöksiä ja perustuu Ahvenanmaan sopimukseen. Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, maakuntapäivät asettavat ehdolle viisi henkilöä ja presidentti nimittää yhden heistä. Myös näiden henkilöiden on täytettävä 1 momentin mukaiset viran hakijoille asetetut vaatimukset.

Ottaen huomioon Ahvenanmaan sopimuksen mukainen maaherran erityisasema ja maakuntapäivien puhemiehen erityinen oikeus tehdä ehdotuksia maaherraa nimitettäessä, kuten myös osana kansainvälistä tapaoikeutta, 2 momentin viidennessä virkkeessä ehdotetaan, että itsehallintolakiin sisällytettäisiin maaherran nimittämispäätöstä koskeva valituskielto. Valtion virkamieslain 59 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan nimittämispäätöksestä ei saa valittaa, jos nimittämistoimivalta kuuluu tasavallan presidentille. Ehdotus merkitsee sitä, että valtion virkamieslain vastaavaa säännöstä ei sovelleta maaherran nimittämiseen.

21 §. Virkaatoimittava maaherra. Nykyisen itsehallintolain 53 §:ssä säädetty mahdollisuus nimittää henkilö hoitamaan maaherran virkaa toistaiseksi viran ollessa avoinna tai maaherran ollessa estynyt jätetään ennalleen. Ehdotuksen mukaan myös virkaatoimittavaksi maaherraksi valitun on täytettävä viran yleiset ja erityiset kelpoisuusvaatimukset. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnassa maaherralla on puheenjohtajana varamies, joka toimii puheenjohtajan tehtävässä tarvittaessa.

22 §. Maaherran irtisanomiseen liittyvä kuuleminen. Velvoite kuulla maakuntapäivien puhemiestä ennen maaherran virasta irtisanomista säilyy ehdotuksessa ennallaan nykyistä itsehallintolain 54 §:ää vastaavasti. Sen sijaan, että viitattaisiin nykyiseen käsitteeseen vapauttaminen,

käytetään ilmausta maaherran irtisanominen. Jos maaherra irtisanotaan, sovelletaan valtion virkamieslain säännöksiä.

23 §. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta. Pykälään sisältyy säännöksiä Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnasta ja sen tehtävistä ja päätösvaltaisuudesta. Jotta edistettäisiin valtuuskunnan asemaa itsehallintojärjestelmän puolueettomana asiantuntijaelimenä, nykyisen Ahvenanmaan valtuuskunnan nimi ehdotetaan muutettavaksi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnaksi. Siitä ilmenee selvemmin, ettei kyseessä ole ahvenanmaalainen valtuuskunta, vaan asiantuntijaelin, joka antaa lausuntoja ja ratkaisee tiettyjä kysymyksiä itsehallintolain mukaisesti.

Pykälän *1 momenttiin* ehdotetaan säännöstä, joka selventää, että valtuuskunnan päätehtävänä on toimia asiantuntijaelimenä säännöksessä tarkoitetuissa Ahvenanmaahan liittyvissä kysymyksissä. Momentissa tarkoitettu itsehallintolainsäädäntö koostuu itsehallintolaista ja Ahvenanmaan maanhankintalaista.

Valtuuskunnalla on lakiehdotuksen 33 §:n mukaan edelleen tärkeä asema maakuntapäivien lainsäädäntövalvonnassa. Ehdotuksen 54 §:n mukaan valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä Ahvenanmaan hallitukselle ja tuomioistuimille asioissa, jotka koskevat Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntöä. Valtuuskunta voi ehdotukseen sisältyvän uuden 55 §:n nojalla myös ratkaista erimielisyyksiä siitä, kuuluuko jokin hallinnollinen toimenpide itsehallinnon vai valtakunnan viranomaisen toimivaltaan. Valtuuskunnan päätöksistä voi valittaa tällaisissa tapauksissa korkeimpaan oikeuteen. Uusia tehtäviä ehdotetaan valtuuskunnalle EU-tuomioistuimen Suomen Ahvenanmaan osalta EU-oikeuden noudattamista koskevan laiminlyönnin johdosta määräämän korvauksen sovittelussa. Ehdotuksen 84 §:n mukaan valtuuskunnan tulee osapuolen pyynnöstä ottaa kantaa vaatimukseen korvauksen sovitte- lusta. Viime kädessä tällaisen asian ratkaisee asianosaisen tyytymättömyydestä korkein hallinto-oikeus oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 4 luvun mukaisesti.

Pykälän *2 momentissa* luetellaan ne itsehallinnon kulujen rahoitukseen liittyvät valtuuskunnan tehtävät, joista säädetään lakiehdotuksen 9 luvussa. Tehtävät ovat samat kuin mitä nykyisin säädetään itsehallintolain 56 §:n 2 ja 3 momentissa, sellaisina kuin ne ovat voimassa lailla 98/2020. Lisäksi valtuuskunnalle ehdotetaan uutta tehtävää maakuntapäivien siirtäessään itselleen lainsäädäntövaltaa (29 §). Jos valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus ovat eri mieltä siir- rosta johtuvista hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista, valtuuskunnan tulee lakiehdotuksen 29 §:n mukaan arvioida näitä. Kuten nykyisen itsehallintolain mukaan valtuuskunnalla olisi lisäksi tehtäviä Ahvenanmaan itsehallinnosta johtuvien kulujen korvaamista koskevassa tasotusjärjestelmässä. Lakiehdotuksen 62 §:n mukaan valtuuskunnan tehtävänä on edelleen joka kolmas vuosi arvioida valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen esityksestä, onko syn- tynyt tarvetta muuttaa tasotusperustetta. Valtuuskunta ratkaisee myös 100 §:ssä tarkoitettut val- tion Ahvenanmaalla sijaitsevia maita ja rakennuksia koskevat erimielisyydet.

Ehdotetaan säädettäväksi, että Ahvenanmaan valtuuskunnan nykyiset tasotusjärjestelmästä johtuvat tehtävät lisätään *2 momenttiin*, siten kuin ne tasotusperusteen muuttamisesta käyvät ilmi 62 §:stä (4 kohta), sekä siten, että 63 §:ssä säädetty tehtävä verotasoituksen sekä sen enna- kon suuruuden vahvistamisesta lisätään momentin 5 kohtaan. Valtuuskunnan 64 ja 65 §:ssä tar- koitetuista tehtävistä ylimääräisen määrärahan ja poikkeuksellisissa olosuhteissa myönnettävän lisävastuuden suhteen ehdotetaan selkeyden vuoksi mainintaa momentin 6 kohdassa. Ahve- nanmaan valtuuskunnan tasotusjärjestelmään kuuluvista tehtävistä huolehtiminen edellyttää jatkossakin, että oikeansisältöistä perustietopohjaa pidetään valtuuskunnan saatavilla. Välttä- mättömät tiedot, sisältäen luotettavia lukuja ja näihin verrattavissa oleva perustietoja, on jatku- vasti toimitettava Ahvenanmaan valtuuskunnalle. On etenkin kyse tiedoista, jotka ovat valtion-

varainministeriön ja Verohallinnon hallussa. Esimerkiksi vuotuisen tasoitusmäärän vahvistamiseksi valtuuskunta tarvitsee valtion tilinpäätöksen alustavien ja lopullisten tietojen lisäksi tietoja Ahvenanmaan väestönmäärässä suhteessa koko Suomen väestömäärään tapahtuneista muutoksista. Tasoitusmäärä lasketaan sitten 59 §:n 2 momentin yksityiskohtaisissa perusteluissa olevan laskukaavan mukaisesti.

Pykälän 3 momentissa on säännös siitä, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta voi kuulla asiantuntijoita ja pyytää lausuntoja tarvittavilta maakunnan ja valtion viranomaisilta. Valtuuskunnan tällä hetkellä soveltamien menettelytapojen mukaan silloin, kun tarkoituksena on selvittää sille itsehallintolaissa uskottu asia, se kuulee tarvittaessa asianomaisia viranomaisia ja asiantuntijoita. Ehdotus vastaa asiantuntijoiden kuulemisen osalta vuoden 1991 itsehallintolain 55 §:n 3 momentin säännöstä.

Pykälän 4 momentista seuraa, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on päätösvaltainen vain täysilukuisena. Nykyisessä itsehallintolaissa on vastaava säännös 55 §:n 2 momentissa. Tarkoituksena on, että Ahvenanmaan hallitus jatkossakin vastaisi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan kustannuksista maakuntapäivien nimittämien jäsenten ja varajäsenten osalta, kun taas muut kulut, kuten Helsingin toimiston vuokra ja toimiston hallinnollisen henkilöstön palkat ja välineistö sekä valtuuskunnan puheenjohtajan ja esittelijän ja valtioneuvoston nimeämien jäsenten matkakulut, maksetaan valtion varoista. Itsehallintolakiin ei katsota tarpeelliseksi ottaa kustannusten jakamista koskevaa voimassa olevan lain 57 §:ään verrattavaa säännöstä

Pykälän 5 momenttiin ehdotetaan otettavaksi nykyisen lain 56 §:n 5 momenttia vastaava säännös Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan päätösten koskien siirtoja ym. itsehallinnolle vahvistamisesta tasavallan presidentin toimesta.

24 §. Valtuuskunnan kokoonpano. Pykälän 1 momentti koskee valtuuskunnan puheenjohtajaa ja puheenjohtajan valintaa. Pääsääntönä on, että maaherra on puheenjohtaja. Ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, että kuten nykyisin presidentti voisi myös määrätä puheenjohtajaksi jonkun muun kuin maaherran, sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Lisäksi ehdotetaan, että presidentti määrää myös jatkossa valtuuskunnalle puheenjohtajan varamiehen sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Käytännössä mikään ei estä valitsemasta varamieheksi henkilöä, joka ei ole valtuuskunnan jäsen tai varajäsen. Tarvittavan asiantuntemuksen vuoksi puheenjohtajan varamieheksi on yleensä valittu henkilö, joka on aiemmin ollut jäsen. Ehdotuksen mukaan puheenjohtajan ollessa estynyt puhetta johtaa hänen varamiehensä. Vuoden 1991 itsehallintolain 55 §:ään sisältyvät vastaavat säännökset.

Pykälän 2 momentista ilmenee, että valtuuskunnan jäsenten ja varajäsenten lukumäärä pysyy samana nykytilanteeseen verrattuna. Siten valtioneuvosto ja maakuntapäivät valitsevat kumpikin valtuuskuntaan kaksi jäsentä ja näille kullekin kaksi varajäsentä. Lisäksi ehdotetaan minimivaatimusta asiantuntemukselle, jonka on oltava edustettuna valtuuskunnan kokoonpanossa. Tarkoituksena on selventää valtuuskunnalle kokonaisuutena asetettavia suuria vaatimuksia tarvittavan asiantuntemuksen suhteen. Jäseniä ja heidän varajäseniään valittaessa on otettava huomioon, että erityisesti itsehallinto-oikeudellinen, valtiosääntöoikeudellinen ja Eurooppa-oikeudellinen asiantuntemus sekä julkistaloudellinen osaaminen ovat edustettuina.

”Itsehallinto-oikeudellinen” asiantuntemus on laaja käsite, johon sisältyy etenkin hyvät tiedot itsehallintolainsäädännön taustasta ja soveltamisesta, mutta myös läheisistä oikeudenaloista, kuten valtio-oikeudesta ja hallinto-oikeudesta. Tällainen osaaminen ja lisäksi hyvä julkistaloudellinen asiantuntemus ovat tarpeen, kun otetaan huomioon, millaisia lausuntoja ja päätöksiä valtuuskunta antaa ja tekee.

Maakuntapäivien ja valtioneuvoston päätöksiä valmisteleavan oikeusministeriön välisen ja nimitysprosessin aikana käytävän vuoropuhelun ja yhteistyön avulla valtuuskunnan kokoonpanoa voidaan muokata tavalla, joka takaa riittävän asiantuntemuksen. Asiantuntemus on edellytyksenä sille, että tehtävät pystytään hoitamaan onnistuneesti ja valtuuskunta nauttii luottamusta.

Jäsenet ja varajäsenet valitaan määrittelemättömäksi ajaksi mainitsematta tehtävästä luopumista edellyttävää ikää.

Ehdotetusta *3 momentista* ilmenee, että uusi jäsen tai varajäsen on valittava heti kun jäsen tai varajäsen eroaa tehtävästään. Koska varajäsenet ovat henkilökohtaisia, jäsenen erotessa valitaan uudet varajäsenet. Mikään ei estä sitä, että eroavan jäsenen varajäsen valitaan myös uuden jäsenen varajäseneksi.

25 §. *Jäsenen tai varajäsenen erottaminen tehtävästään.* Pykälän *1 momentista* ilmenee, että jäsenet ja varajäsenet ovat riippumattomia. Jäsen tai varajäsen, joka on menettänyt kykynsä hoitaa tehtäväänsä, on velvollinen jättämään sen, mutta hänet voidaan erottaa tehtävästä vain tuomioistuimen antamalla lainvoimaisella päätöksellä. Syistä, jotka voivat aiheuttaa erottamisen tehtävästä, mainitaan momentissa nimenomaisesti sairaus, vika ja vamma virkamieslainsäädännön ja tuomioistuinlain (673/2016) esikuvan mukaisesti. Nykyisessä itsehallintolaissa ei ole vastaavia säännöksiä, mutta perustuslain 80 § edellyttää, että tätä koskevista asioista säädetään lailla. Lisäksi momenttiin ehdotetaan säännöstä siitä, milloin jäsenen tai varajäsenen terveydentila voidaan selvittää. Jäsenet ja varajäsenet suorittavat yhteistä virkatehtävää, joka on riippumaton heidät määränneestä valtioneuvostosta tai maakuntapäivistä. Yhtenäisen menettelyn edistämiseksi ehdotetaan, että eduskuntalaissa maakuntapäivien suostumuksella annetaan tarkempia säännöksiä valtuuskunnan jäsenen tai varajäsenen terveydentilan arvioinnista ja selvittämisestä. Momentin esikuvana on perustuslain 103 §:n 2 momentissa, mutta koska maakuntapäivät määrää toimivaltaansa puitteissa kaksi jäsentä ja näiden varajäsenet, on syytä edellyttää maakuntapäivien hyväksyntä laille.

Koska juuri valtuuskunnalla on mahdollisuus havaita työssään mahdollisia pykälässä tarkoitettuja rajoitteita jäsenen kyvyissä, pykälän *2 momentissa* ehdotetaan valtuuskunnalle itselleen mahdollisuutta hakea yksimielisesti jäsenen tai varajäsenen erottamista tehtävästään. Vastaavaa menettelyä sovelletaan tuomioistuinten tuomareihin ja asiantuntijajäseniin. Menettelyksi ehdotetaan nimenomaisesti, että kaikkien varsinaisten jäsenten lukuun ottamatta sen, jota päätös koskee, on osallistuttava valtuuskunnan päätöksentekoon. Koska valtuuskunta on lähinnä hallintoelin, asian käsittelijäksi ehdotetaan hallintotuomioistuinlinjaa. Koska valtuuskunnan sihteeristö on Maarianhaminassa, ehdotetaan, että hakemus valtuuskuntatehtävästä erottamisesta pantaisiin vireille Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa. Hallintotuomioistuin toimii muutoksenhaun käsittelijänä asioissa, jotka koskevat kunnan ja valtion viranhaltijoita, ja sillä on siten tarvittava asiantuntemus. Momentista käy ilmi, että hallintotuomioistuimen on käsiteltävä asia kiireellisessä järjestyksessä. Tässä suhteessa tarkoitetaan, että tuomioistuinten tuomarien ja asiantuntijajäsenten tavoin asia tulee käsitellä kiireellisenä lainkäyttöasiana. Valtuuskunnan yksimielinen päätös jäsenen tai varajäsenen erottamisesta tehtävästään on luonteeltaan sellainen, että tarvittaessa se on voitava panna täytäntöön ennen kuin se on lainvoimainen. Ahvenanmaan hallintotuomioistuimen päätöksistä valitetaan hallintolainkäyttölain (586/1996) mukaan.

5 luku **Lainsäädäntö**

26 §. *Lainsäädäntövallan jako.* Aiemmat itsehallintolait ovat sisältäneet luettelon maakunnan lainsäädäntövallasta ja toisen valtakunnan lainsäädäntövallasta. Siitä on ilmennyt ainoastaan epäsuorasti, että lainsäädäntövalta on jakautunut Ahvenanmaalla eduskunnan ja maakuntapäi-

vien välille. Pykälään ehdotetaan selvää säännöstä siitä peruseriaatteesta, että lainsäädäntövalta on jakautunut eduskunnan ja maakuntapäivien välille ja että jaottelun tarkempi sisältö käy ilmi tästä laista.

Lainsäädäntövallan jakautuneisuus merkitsee sitä, että maakuntapäivien lainsäädäntövalta on poissulkeva. Eduskunnan säätämiä lakeja ei siten sovelleta Ahvenanmaalla tapauksissa, joissa lainsäädäntövalta on Ahvenanmaan maakuntapäivillä. Eduskuntalait eivät myöskään toimi korvaavina lakeina, jos maakuntapäivät olisi jättänyt säätämättä lain jostakin toimivalta-alueensa kysymyksestä.

Lainsäädäntövallan jako perustuu ehdotuksessa samaan järjestelmään kuin nykyisessä itsehallintolaissa. Lakiehdotukseen sisältyy kaksi luetteloa toimivallasta: 1) luettelo eduskunnalle kuuluvista toimivalta-aloista ja 2) luettelo eduskunnan toimivalta-aloista Ahvenanmaalla. Ehdotus ei pohjimmiltaan tarkoita muutosta nykyiseen lainsäädäntövallan jakoon Ahvenanmaan ja valtakunnan kesken.

Lainsäädäntövallan jaon ehdotetaan sisältävän myös lakiehdotuksen 29 ja 30 §:n yksinkertaistettuja menettelyitä koskevat säännökset, joilla eduskunnan toimivaltaa Ahvenanmaalla voidaan muuttaa tietyillä toimivalta-aloilla perustuslainsäätämisyjärjestyksestä poiketen maakuntapäivien hyväksynnällä lakiehdotuksen 97 §:n mukaan, joka koskee itsehallintolain muutosta. Yhtäältä ehdotetaan, että maakuntapäivät itse voi päättää eräiden eduskunnan toimivallan alojen siirtämisestä itselleen, toisaalta eräät tällaiset alat voidaan siirtää Ahvenanmaalle tavallisella eduskuntalaila ja maakuntapäivien hyväksynnällä. Luettelo sellaisista eduskunnan toimivallan aloista, jotka maakuntapäivien ehdotetaan voivan yksipuolisesti siirtää itselleen, on uusi. Tätä voidaan myös muuttaa, mutta silloin päätös on tehtävä järjestyksessä, jota sovelletaan itsehallintolakia muutettaessa.

Maakuntapäiville kuuluvaa lainsäädäntövaltaa voidaan muuttaa vain itsehallintolakia muuttamalla. Tämä käy ilmi ehdotuksen 97 §:stä.

Suomen, mukaan lukien Ahvenanmaan, jäsenyys Euroopan unionissa ei sinänsä vaikuta Ahvenanmaan ja valtakunnan väliseen toimivallanjakoon, mutta sillä on käytännön vaikutuksia. Siltä osin kuin lainsäädäntövalta on maakuntapäivillä, Ahvenanmaan maakuntapäivät ja itsehallintoviranomaiset vastaavat unionin oikeuden täytäntöönpanosta ja toimeenpanosta Ahvenanmaalla. Kaikilla Euroopan unionin toimivaltaan kuuluvilla aloilla eduskunnan ja maakuntapäivien lainsäädäntövallan jaolla on merkitystä siihen, kuinka Ahvenanmaa pääsee osallistumaan EU:n lainsäädäntömenettelyyn ja miten EU:n lainsäädäntö pannaan kansallisesti täytäntöön.

27 §. Maakuntapäivien lainsäädäntövalta. Vuoden 1991 itsehallintolaissa on luettelo ”maakunnan lainsäädäntövaltaan” kuuluvista asioista (18 §) sekä luettelo ”valtakunnan lainsäädäntövaltaan” kuuluvista asioista (27 §). Lisäksi on ”lainsäädäntövallan siirtoa maakunnalle” (29 §) koskeva pykälä, jossa luetellaan oikeudenalat, jotka voidaan kokonaan tai osittain siirtää maakunnalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella.

Tässä ehdotuksessa sääntelytekniikka on pääosin sama. Maakuntapäivien ja eduskunnan nykyinen lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla ehdotetaan lueteltavaksi kokonaisuudessaan omassa pykälässään (27 ja 28 §). Pykälää ehdotetaan nykyaikaistettavan jonkin verran. Näitä pykälää voidaan muuttaa pääasiassa perustuslain säätämisyjärjestyksessä maakuntapäivien hyväksynnällä. Lakiehdotukseen sisältyy lisäksi yhtäältä erillisiä säännöksiä, joiden perusteella Ahvenanmaan on tietyin ehdoin mahdollista päättää uuden toimivallan siirtämisestä itselleen eduskunnalta, ja toisaalta säännöksiä toimivallasta, joka voidaan siirtää yksinkertaisessa järjestyksessä ja maakuntapäivien hyväksynnällä eduskunnan säätämän lain nojalla (29 ja 30 §). Nykyiseen tapaan

lähtökohtana maakuntapäivien ja eduskunnan välisen toimivallan jaon arvioinnissa on itsehallintolain toimivaltaluetteloiden analysointi sekä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tapahtuneen uuden toimivallan maakuntapäiville siirtämisen analysointi.

Pykälän *1 momentista* ilmenee Ahvenanmaan maakuntapäiville kuuluva lainsäädäntövalta. Eduskunnan lainsäädäntövaltaan myös Ahvenanmaalla kuuluvat asiat luetellaan 28 §:ssä.

Maakuntapäivien lainsäädäntövalta on poissulkeva pykälässä mainituissa kysymyksissä. Tämä tarkoittaa, että ne lait, jotka eduskunta hyväksyy näillä oikeudenalueilla, eivät koske Ahvenanmaata. Samalla toimivalta tarkoittaa pääsääntöisesti, että maakuntapäivät määrää siitä, miten pykälässä luetelluista aiheista säädetään Ahvenanmaalla. Valtakunnan lainsäädännön voimassaolosta Ahvenanmaalla sellaisilla eduskunnan toimivallan aloilla, jotka maakuntapäivät voi lakiehdotuksen 29 ja 30 §:n mukaan siirtää yksipuolisesti itselleen tai jotka voidaan siirtää sille yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä maakuntapäivien hyväksynnällä, säädetään 109 §:ssä.

1 kohta. Maakuntapäivien järjestysmuoto ja tehtävät, maakuntapäivien jäsenten vaalit, äänioikeus ja vaalikelpoisuus maakuntapäivävaaleissa sekä Ahvenanmaan hallitus ja sen alaiset viranomaiset ja laitokset. Maakuntapäivien järjestysmuodosta ja tehtävistä säädetään tarkemmin maakuntapäivälailla. Lainkohta vastaa asiallisesti nykyisen itsehallintolain 18 §:n 1 kohtaa. Kohtaa ehdotetaan täydennettäväksi nimenomaisella pykälätasoisella maininnalla maakuntapäivien äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta maakuntapäivävaaleja koskevasta toimivallasta (ks. 7 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Maakuntapäivälailla voidaan säätää myös Ahvenanmaan hallituksesta ja sen alaisista viranomaisista ja laitoksista. Tämä vastaa perustuslain 75 §:n 2 momenttia sekä voimassa olevan itsehallintolain 17 §:ää.

2 kohta. Neuvoo-antava kansanäänestys asioissa, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Lainkohta on uusi. Korkein oikeus katsoi lausunnossaan (OH 94/104) Ahvenanmaan Euroopan unioniin liittämistä koskevaa neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskevan maakuntalain lainsäädäntövalvonnan yhteydessä, että neuvoo-antavan kansanäänestyksen oikeudenala tulee lukea maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi sen perusteella, että maakunnalla on toimivalta maakuntapäivien järjestysmuodosta sekä muutoinkin laajat oikeudet päättää itse maakunnan asioiden käsittelystä.

3 kohta. Maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten virkamiehet, virkamiesten virkaehtosopimukset ja kurinpitorangeistuksen määrääminen virkamiehille. Maakuntapäiville kuuluu lainsäädäntövalta maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten virkamiehistä vuoden 1991 itsehallintolain 18 §:n 2 kohdan tapaan. Mainitun lainkohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan kuuluu myös mainittujen työntekijöiden virkaehtosopimukseen ja kurinpitorangeistusten heille määräämiseen liittyvien lakien säätäminen.

4 kohta. Maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten henkilöstön ja luottamushenkilöiden sekä peruskoulujen rehtoreiden, opettajien ja tuntiopettajien työeläketurva. Nykyisen lain 18 §:n 2 a kohtaa vastaava säännös saatettiin voimaan vuonna 1996. Käsitteestä ”maakuntahallinto” nykyisessä sanamuodossaan ehdotetaan luovuttavan. Maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten luottamushenkilöiden työeläketurvan tulee käsittää maakuntapäivien ja Ahvenanmaan hallituksen jäsenet sekä muut näiden viranomaisten tai niiden alaisuudessa toimivien viranomaisten luottamustehtäviä hoitavat. Maakuntapäivien ja Ahvenanmaan hallituksen jäsenet saavat eläke-etuuksia, joiden mallina ovat eduskunnan eläkkeet. Valtuuskuntien ja vastaavien tahojen palkkioihin perustuvat palkkiot oikeuttavat eläkkeeseen, ja niiden maksun yhteydessä vähennetään eläkemaksu.

5 kohta. Ahvenanmaan lippu ja vaakuna sekä niiden käyttö Ahvenanmaalla sekä Ahvenanmaan lipun käyttö itsehallintoviranomaisten aluksilla sekä kauppalaivoilla ja kalastusaluksilla, huviveneissä ja muihin niihin rinnastettavilla aluksilla, joiden kotipaikka on Ahvenanmaalla, rajoittamatta valtion virastojen ja laitosten tai yksityisten oikeutta käyttää valtakunnan lippua. Säännös vastaa nykyisen lain 18 §:n 3 kohtaa. Maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta Ahvenanmaan lippuun ja vaakunaan liittyvissä asioissa. Ottaen huomioon ehdotetun 35 kohdan perusteet on Ahvenanmaan asia säätää lakeja myös muista mahdollisista itsehallinnon symboleista kuin erikseen 5 kohdassa mainituista. Maakuntalakiin, jolla säädetään Ahvenanmaan lipusta, ei kuitenkaan saa ottaa mukaan säännöksiä, jotka rajoittavat valtion virastojen ja laitosten oikeutta käyttää valtakunnan lippua Ahvenanmaalla. Maakuntapäivälain ei myöskään saa rajoittaa yksityisten oikeutta käyttää valtakunnan lippua Ahvenanmaalla. Valtakunnan lipun käytöstä säädetään yleisellä lippulainsäädännöllä, joka ehdotuksen 28 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan on valtakunnalle kuuluva asia.

Maakuntapäivillä on jatkossakin oikeus säätää lakeja Ahvenanmaan lipun käytöstä merenkulku- ja kauppalippuna. Ahvenanmaan lippua koskevassa maakuntalaissa (41/1991) säädetään, että maakunnan lippua on käytettävä kauppalippuna sellaisissa kauppa-aluksissa, joiden kotipaikka on merilain (167/39) mukaan Ahvenanmaalla. Maakuntapäivälain mukaan maakunnan lippua käytetään myös maakunnan liikennealuksissa sekä kalastusaluksissa, huviveneissä ja muissa niihin rinnastettavissa aluksissa, joiden kotipaikka on Ahvenanmaalla. Se, onko aluksen kotipaikka Ahvenanmaalla, arvioidaan rekisteröityjen alusten tapauksessa rekisteröintipaikkakunnan perusteella ja muiden alusten tapauksessa ensisijaisesti sen perusteella, missä alusta pääasiassa pidetään ja käytetään. Maakuntapäivien lainsäädäntövalta ei koske lippua, jonka alla valtion alukset purjehtivat.

Eduskunnalla on 28 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat suhteita ulkovaltoihin, tietyin poikkeuksin, joista säädetään 10 ja 11 luvussa. Myös kauppa-merenkulkua koskeva lainsäädäntö on vastaisuudessaakin valtakunnalle kuuluva asia. Tästä seuraa, että kansainvälisissä yhteyksissä Ahvenanmaan lipun tulee merenkululippuna katsoa olevan Suomen lippuun rinnastettava lippu. Valtion viranomaisten on ilmoitettava tästä muille kansakunnille kansainvälisen käytännön mukaisesti. Toimivallasta alusrekisteriin liittyvissä kysymyksissä säädetään 28 §:n 1 momentin 27 kohdassa ottaen huomioon mitä 30 §:ssä säädetään.

6 kohta. Kuntajako, kuntavaalit, äänioikeus ja vaalioikeus kuntavaaleissa, kuntien hallinto, kuntien viranhaltijat, kuntien työntekijöitä koskevat virkaehtosopimukset ja kurinpitorangaistuksen määrääminen kuntien viranhaltijoille. Nykyisen itsehallintolain 18 §:n 4 kohdan mukaan periaatteessa koko kunnallislainsäädäntö kuuluu maakunnan toimivaltaan. Kohtaa ehdotetaan täydennettäväksi nimenomaisella pykälätasoisella maininnalla maakuntapäivien äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta kuntavaaleissa koskevasta toimivallasta (ks. 6 §:n yksityiskohtaiset perustelut). Ehdotus vastaa nykytilannetta. Maakuntapäivillä on oikeus säätää lakeja kuntajasta, kuntien hallinnosta, kuntavaaleista ottaen huomioon nykyisen itsehallintolain 67 §:n säännökset ja kuntien viranhaltijoista. Maakuntapäivillä on myös oikeus säätää lakeja Ahvenanmaan kuntien työntekijöitä koskevista virkaehtosopimuksista ja kurinpitorangaistuksen määräämisestä kuntien viranhaltijoille. Kunnallisverotus kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan 9 kohdan nojalla. Lakiehdotuksen 6 §:ssä on erityissäännös kunnallisesta itsehallinnosta Ahvenanmaalla.

7 kohta. Ahvenanmaan maakuntapäivien, itsehallintoviranomaisten ja kuntien asiakirjojen julkisuus sekä hallintomenettely, henkilötietojen käsittely ja hankinta maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa. Lainkohdassa mainitut toimivallan alat on toisaalta vuoden 1951 itsehallintolain ja toisaalta nykyisen lain nojalla tehdyn maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä johdettu maakunnan lainsäädäntövallasta maakuntapäiviä ja itsehallintoviranomaisia

sekä Ahvenanmaan kunnallisia viranomaisia koskevissa kysymyksissä. On syytä ottaa huomioon, että julkinen hankinta kuuluu Eurooppa-oikeudessa kilpailulainsäädännön piiriin, joka oikeudenalana muilta osin kuuluu eduskunnan toimivaltaan Ahvenanmaalla 28 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaan.

8 kohta. Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa. Tämä toimivallan alue mainitaan itsehallintolaissa ensimmäistä kertaa. Sukupuolten välinen tasa-arvo on toimivalta-ala, jonka vuonna 1986 tehdyn maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä katsottiin kuuluvan maakuntapäivien toimivaltaan niiden oikeudenalojen osalta, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, esimerkiksi itsehallinnon hallintoelimissä ja kuntien hallintoelimissä, koulutuksessa sekä tietyissä elinkeinoissa. Tasa-arvo maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa on myös toimivalta-ala, joka on johdettu maakunnan nykyisistä, vuoden 1991 itsehallintolain mukaisista toimivalloista.

9 kohta. Ahvenanmaalle tulosta perittävä lisävero ja tilapäinen ylimääräinen tulovero sekä elinkeino- ja huviverot, maakuntapäiville ja itsehallintoviranomaisille perittävien maksujen perusteet ja kunnille tuleva vero. Ahvenanmaan taloutta koskevan 9 luvun yleisistä perusteluista ilmenee, ettei ehdotus aiheuta muutoksia suhteessa nykyiseen itsehallintolakiin mitä tulee maakunnan verotusoikeuteen. Maakuntapäivillä on oikeus säätää lakeja tulosta perittävästä lisäverosta ja tilapäisestä ylimääräisestä tuloverosta valtakunnan lainsäädännön nojalla kannettavien tuloverojen lisäksi. Niin ikään maakuntapäivät voi säätää lakeja elinkeino- ja huviveroista. Tältä osin ehdotetaan säilytettävän itsehallintolain nykyinen terminologia tapahtuneista ja valtakunnan lainsäädännössä mahdollisesti tapahtuvista muutoksista huolimatta.

Ehdotuksen mukaan maakuntapäivillä on entiseen tapaan oikeus säätää kunnallisverotuksesta Ahvenanmaalla. Maakuntapäivillä on myös lainsäädäntövalta maakuntapäiville ja itsehallintoviranomaisille perittävien maksujen perusteiden suhteen. Tällaisia maksuja ovat maakuntapäivien, Ahvenanmaan hallituksen ja niiden alaisuuteen kuuluvien viranomaisten virantoimitukseen ja toimituskirjoihin liittyvät maksut sekä itsehallinnon laitosten käyttöön liittyvät maksut. Säännös vastaa pääosin nykyisen itsehallintolain 18 §:n 5 kohtaa.

10 kohta. Yleinen järjestys ja turvallisuus 28 §:n 1 momentin 15 ja 17—20 kohdassa säädetyin poikkeuksin sekä palo- ja pelastustoimi. Yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan kohdan on tarkoitus vastata suoraan nykyisen itsehallintolain 18 §:n 6 kohtaa. Toimivalta-alan hallintotehtävät kuuluvat Ahvenanmaan poliisiviranomaiselle, ja Ahvenanmaan hallitus valvoo poliisiviranomaista. Esimerkiksi ulkomaalaislainsäädäntö, passi sekä esitutkinta ja pakkokeinot kuuluvat 28 §:n 1 momentin 5, 6 ja 12 kohdan mukaan entiseen tapaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan poliisiviranomaisen toimintaan liittyvien, mainittuihin oikeudenaloihin kuuluvien tehtävien hoitaminen on sopimusasetuksella siirretty valtakunnan viranomaisilta Ahvenanmaan viranomaisille. Tarkoituksena on vastaisuudessa ylläpitää järjestelmää sopimusasetuksella tällaisista, luonteeltaan valtakunnan lainsäädäntöä vastaavista poliisin tehtävistä.

Pykälän 10 kohdan mukaisesta toimivallasta on 28 §:n 1 momentin 15 ja 17—20 kohdasta jätetty pois asiat, jotka koskevat järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi, maanpuolustusta sekä puolustustilaa, poikkeusoloja ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon tämän lain 19 § asevelvollisuuden suorittamisesta, meripelastuksesta sekä aseista, ampumatarvikkeista ja räjähdysaineista. Maakuntapäivien toimivaltaan elinkeinotoimintaa koskevan 10 kohdan ja 30 kohdan mukaan kuuluu vastaisuudessaakin oikeus säätää tulenaroista öljyistä sekä räjähdysaineista siltä osin kuin ei ole kyse kansallisesta turvallisuudesta.

Palo- ja pelastustointia koskeva lainsäädäntö kuuluu nykyisen itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan. Palo- ja pelastustoimen ehdotetaan vastaisuudessaakin ilmenevän samasta kohdasta kuin yleinen järjestys ja turvallisuus. Ehdotetussa 28 §:n 16 kohdassa säädetyn väestönsuojelun osana väestönsuojien rakennusvelvollisuus on valtakunnan toimivaltaan kuuluva asia.

11 kohta. Arpajaiset. Tämä toimivallan alue mainitaan itsehallintolaissa, osana toimivaltaluetteloiden ajantasaistamista ja modernisointia, ensimmäistä kertaa. Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä arpajaiset on vuoden 1951 itsehallintolain nojalla johdettu silloisen yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan kohdan perusteella kuuluvan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Arpajaiset on yläkäsite, jota voidaan toimeenpanna useammalla eri tavalla. Rahapelit ovat yksi arpajaisten muoto. Muita muotoja ovat esimerkiksi tavara-arpajaiset. Ahvenanmaalla arpajaisista, ml. rahapelitoiminta, säädetään arpajaisista annetussa maakuntalaissa (landskaplag om lotterier, Ålands författningssamling 1966:10). Maakunnan arpajaislain 1 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan rahapelitoiminnalla tarkoitetaan sellaisten arpajaisten toimeenpanoa, joissa pelaaja voi voittaa rahaa ja rahapeleillä mainittuja arpajaisia.

12 kohta. Rakennus- ja kaavoitustoimi, naapurisuhteet ja asuntotuotanto. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 7 kohtaa. Rakennus- ja kaavoitustoimen toimivalta-ala on kuulunut maakuntapäivien toimivaltaan myös aiemmissa itsehallintolaeissa. Naapurisuhteita koskeva lainsäädäntö siirrettiin maakunnan toimivaltaan, kun nykyinen itsehallintolaki säädettiin. Asuntotuotannon ala tuotiin myös vuoden 1991 itsehallintolakiin, kun sen maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä oli katsottu kuuluvan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

13 kohta. Kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastus yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan 102 §:ssä säädetyn poikkeuksin. Säännös vastaa voimassa olevan lain 18 §:n 8 kohtaa. Kiinteän omaisuuden pakkolunastus yleisen tarpeen vaatiessa on ensisijaisesti maakuntapäivien asia. Ehdotus liittyy 102 §:ään, jonka mukaan itsehallinnon tulee ensisijaisesti vastata valtion maan tarpeeseen varsinaista valtionhallintoa varten Ahvenanmaalla. Viimeksi mainittuun pykälään sisältyy myös valtion mahdollisuus lunastaa itse tarvittava maa-alue, jos tarvetta ei tyydytetä pääsäännön mukaisesti. Valtakunnan lainsäädäntöä sovelletaan, jos tällainen lunastusmenettely tulee ajankohtaiseksi.

14 kohta. Huoneenvuokra ja vuokrasäännöstely sekä maanvuokra. Säännös vastaa voimassa olevan lain 18 §:n 9 kohtaa. Huoneenvuokra ja vuokrasäännöstely siirrettiin maakuntapäiville vuoden 1991 itsehallintolailla. Huoneenvuokralla tarkoitetaan rakennuksen tai rakennuksen osan vuokrausta. Irtaimen omaisuuden vuokran tulee 28 §:n 1 mom. 33 kohdan mukaan entiseen tapaan kuulua valtakunnan lainsäädäntöalaa. Käsite maanvuokra sisältää myös tontinvuokraoikeuden. Viimeksi mainittu toimivallan alue on useiden itsehallintolakien nojalla kuulunut maakuntapäivien toimivaltaan.

15 kohta. Luonnon- ja ympäristönsuojelu, luonnon virkistyskäyttö sekä vesioikeus. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 10 kohtaa.

Vesioikeus kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan lukuun ottamatta sellaisia säännöksiä, jotka kuuluvat lainkäyttöön ja jotka 28 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä koskevan lainsäädännön tulee niin ikään 28 §:n 1 momentin 41 kohdan mukaan kuulua valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Uusien kauppamerenkulun väylien avaaminen Ahvenanmaalla edellyttää 48 §:n 8 kohdan mukaan, että tästä sovitaan Ahvenanmaan hallituksen kanssa.

16 kohta. Muinaismuistot sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelu Ahvenanmaalla. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 11 kohtaa. Kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelu Ahvenanmaalla tarkoittaa toimivaltaa kieltää lailla tällaisten esineiden vienti ulkomaille ja siirtäminen valtakunnalle.

17 kohta. Terveyden- ja sairaanhoito 28 §:n 1 momentin 42—46 kohdassa säädetyin poikkeuksin sekä polttohautaus. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 12 kohtaa. Ehdotuksen lähtökohtana on, että lainsäädäntövalta terveyden- ja sairaanhoitoasioissa kuuluu maakuntapäiville. Tämä vastaa nykyisen itsehallintolain periaatetta. Nykytilanteen mukaan ehdotetaan, että tietyt toimivalta-alat pidätetään valtiolle. Nämä oikeudenalat on lueteltu 28 §:n 1 momentin 42—46 kohdassa. Polttohautauksista koskeva ala siirrettiin maakunnan toimivaltaan vuoden 1991 itsehallintolailla. Tämä koskee lupia polttohautauksista ja krematorion perustamista varten sekä siihen liittyviä kysymyksiä.

18 kohta. Tupakkatuotteet. Kohta otetaan lakiin ensimmäisen kerran. Maakuntapäivien lainsäädäntöoikeus tupakkatuotteisiin liittyen johdettiin vuoden 1951 itsehallintolain nojalla silloisesta kohdasta, joka koski maakuntapäivien toimivaltaa terveyden- ja sairaanhoidon alalla Ahvenanmaalla.

19 kohta. Kemikaalit 28 §:n 1 momentin 46 kohdassa säädetyin poikkeuksin sekä elintarviketurvallisuus ja kuluttajaturvallisuus. Kohta otetaan lakiin nimenomaisella maininnalla ensimmäisen kerran. Maakuntapäivien lainsäädäntövalta kohdassa luetelluilla toimivallan aloilla johdettiin maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä vuoden 1951 itsehallintolain nojalla silloisista maakunnan lainsäädäntövaltaa terveyden- ja sairaanhoidossa ja tietyissä elinkeinoissa koskevista kohdista. Kemikaalien alaan kuuluu myös ”myrkyjen valmistaminen ja niiden käytötarkoituksen vahvistaminen”, mikä toimivallan ala nykyisen lain 27 §:n 30 kohdan mukaan kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Toimivallan alaa ehdotetaan muotoiltavaksi uudelleen lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 46 kohdan mukaan ja kuuluu vastaisuudessa eduskunnan toimivaltaan.

20 kohta. Sosiaalihuolto. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 13 kohtaa. Käsite sosiaalihuolto käsittää itsehallintolain mukaan vastaisuudessa varsinaisen sosiaalihuollon lisäksi myös muun muassa lastensuojelun ja lasten päivähoiton, kehitysvammaisten erikoishuollon, päihdehuollon, raittiustyön, äitiysavustuksen, lapsilisän, kotihoidontuen, vammaispalvelut ja -tuen sekä vammaisavustuksen. Myös yksityisessä omistuksessa olevan sosiaalihuollon on katsottu kuuluvan maakunnan nykyiseen toimivaltaan.

Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä on johdettu, että perustoimeentulotuki kuuluu maakunnan sosiaalihuollon toimivalta-alueeseen. Valtakunnan lainsäädännössä perustoimeentulotuki kuuluu sen sijaan sosiaalivakuutukseen.

Sosiaalivakuutuslainsäädäntö kuuluu entiseen tapaan lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 35 kohdan mukaan eduskunnan toimivaltaan Ahvenanmaalla.

21 kohta. Lupa alkoholipitoisten aineiden anniskeluun. Säännös sisältyy nykyisen itsehallintolain 18 §:n 13 kohtaan luvasta alkoholijuomien anniskeluun. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi nykyisanaston mukaiseksi. Muilta osin alkoholilainsäädäntö kuuluu lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 42 kohdan mukaan eduskunnan toimivaltaan.

22 kohta. Opetus ja oppivelvollisuus, oppisopimus, kulttuuri, urheilu ja nuorisotyö, arkistolaitos, valtion viranomaisten arkistoista 28 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyin poikkeuksin ja kirkon arkistonaineistoista 28 §:n 1 momentin 23 kohdassa säädetyin poikkeuksin ja ottaen

huomioon 48 §:n 14—16 kohta sekä kirjasto- ja museolaitos. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 14 kohtaa. Opetustoimi oppivelvollisuuksineen kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, sillä rajoituksella, että valtakunnan toimivaltaan kuuluvaa valtion viranomaisten järjestysmuotoa ja toimintaa koskevan nykyisen itsehallintolain 27 §:n 3 kohdan nojalla on katsottu asianmukaiseksi säännellä niitä vaatimuksia koskevia kysymyksiä, jotka Ahvenanmaalla toimivan oppilaitoksen on täytettävä voidakseen antaa yleisen korkeakoulukelpoisuuden valtakunnassa, sekä tietoja ja taitoja, jotka valtion hyväksynnän saaminen edellyttää. Lakiehdotuksen 93 §:ssä on säännös Ahvenanmaalla tutkinnon suorittaneen oikeudesta päästä valtion ylläpitämään tai valtionapua saavaan oppilaitokseen.

Maakuntapäivien toimivaltaan katsotaan tämän kohdan mukaan kuuluvan myös yleisten kulttuuriin, urheiluun ja nuorisotyöhön liittyvien kysymysten lainsäädäntö. Ilman nimenomaista mainintaa tämä kohta käsittää myös ammatinvalinnanohjauksen, jonka on vuoden 1951 itsehallintolain mukaan katsottu kuuluvan maakuntapäivien toimivaltaan.

Arkistolaitosta koskevan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa sääntelevän säännöksen katsotaan käsittävän myös arkistojen rakentamista koskevat ja arkistoinnissa huomioon otettavia määräaikoja koskevat kysymykset. Valtion ja kirkon Ahvenanmaalla olevat arkistoaineistot ehdotetaan jatkossakinjätettäväksi pois maakuntapäivien lainsäädäntövallasta ja tämän käyvän ilmi kokonaisuudessaan kohdan otsikosta. Nämä arkistoaineistot kuuluvat 28 §:n 1 momentin 2 ja 23 kohdan mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Lakiehdotuksen 48 §:ssä on säännöksiä arkistolaitokseen liittyvistä hallinnollisista tehtävistä Ahvenanmaalla, joita itsehallintoviranomaiset hoitavat.

23 kohta. Maatalouden ja maaseudun kehittäminen niihin liittyvine korvaus- ja tukijärjestelmiineen sekä metsätalous, yhteismetsät, muuntogeenisten kasvien tuotanto ja maantieteellisen tiedon infrastruktuuri. Säännös perustuu nykyisen itsehallintolain 18 §:n 15 kohtaan maakunnan toimivallasta maa- ja metsätalouden alalla. Maakuntapäivien maataloudenalaa koskevan toimivallan sanamuotoa on kuitenkin päivitetty vastaamaan tulkintakäytäntöä, joka on kehitetty koskien maakuntapäivien toimivaltaa suhteessa eduskunnan toimivaltaan EU:n maatalouspolitiikkaa koskien, jossa unionilla on yksinomainen toimivalta. Nykyisessä lainkohdassa maakunnan toimivaltaan tarkoitettua maataloustuotannon ohjausta ei enää ole EU-jäsenyyden johdosta. Mitä tulee lainsäädäntövaltaan, jota on kuvattu käsitteellä "maatalous- ja kalastustuotteiden hinnoittelu", joka kuuluu valtakunnan toimivaltaan nykyisen itsehallintolain 27 §:n 15 kohdan nojalla, tilanne on muuttunut merkittävästi itsehallintolain säätämisen jälkeen: Maataloustulolaki on kumottu, maataloustuloneuvotteluja ei käydä enää, eikä tuotteille enää määrätä ohjehintoja. Eduskunnan lainsäädäntövalta maatalouden alalla ehdotetaan ilmenevän 28 §:n 1 momentin 38 kohdasta.

Korkein oikeus katsoi antamassaan päätöksessä (H2016/171) toimivaltariita-asiassa, joka koski yksinomaista kansallista tukitoimenpidettä valtioneuvostona maatalousyrittäjälle, josta eduskunta oli säätänyt ja josta oli ilmoitettu Euroopan komissiolle, ettei valtion tukijärjestelmä koske Ahvenanmaata. Korkein oikeus totesi, että vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 15 kohdan säännös poikkeaa lain 18 §:n 15 ja 22 kohdan säännöksestä. Korkeimman oikeuden mukaan nykyisen itsehallintolain pääsääntönä on, että maatalous ja maataloustuotannon ohjaus sekä elinkeinotoiminta kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Korkeimman oikeuden mukaan tukijärjestelmän ei voitu katsoa kuuluvan valtakunnan toimivaltaan, koska takausjärjestelyn mahdollinen vaikutus maataloudesta saatavaan tuloon on epäsuora.

Nykyisen itsehallintolain voimassaoloaikana Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on katsonut lausunnossaan, että yhteismetsät kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Muuntogee-

nisten kasvien tuotannon ja maantieteellisen tiedon infrastruktuurin on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä arvioitu kuuluvan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Nämä toimivallan alueet ehdotetaan siksi mainittavan lainkohdassa.

24 kohta. Metsästys ja kalastus, kalastusalueiden rekisteröinti sekä kalastuselinkeinon ohjaaminen. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 16 kohtaa. Kalastus kuuluu kokonaisuudessaan Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin kohdassa eduskunnan toimivallasta maatalouden alalla ehdotetaan samalla, että "kalastustuotteiden hinnoittelu" jää pois valtakunnan toimivallasta sellaisena kuin se on kuvattu nykyisen itsehallintolain 27 §:n 15 kohdassa. Viimeksi mainittu kysymys hinnasta kuuluu siten maakuntapäivien toimivaltaan, kun laki tulee voimaan. Nykyään kalastustuotteiden hinnat määräytyvät kuitenkin markkinoilla, eikä niitä säädellä Euroopan unionissa. Eräät kalastuspolitiikan alueet voivat kuulua eduskunnan toimivaltaan muun sääntelyn kautta, esimerkiksi kuluttajasuojan ja ulkomaankaupan kautta. Nykyään hintoihin vaikuttava alue on varastointimekanismi mahdollisine tukineen, joka on mahdollinen kalastus- ja vesiviljelytuotteiden yhteismarkkinajärjestelmän kautta.

25 kohta. Eläinsuojelu ja eläinlääkintähuolto 28 §:n 1 momentin 39 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 13 kohtaa. Eläinlääkintähuoltoon luetaan kuuluvaksi myös teurastusta ja lihantarkastusta koskeva lainsäädäntö. Toimivalta-alat, jotka mainitaan 28 §:n 39 kohdassa, ehdotetaan säilytettäväksi eduskunnan toimivallassa ottaen huomioon 30 §:n.

26 kohta. Maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn ylläpitäminen sekä velvollisuus luovuttaa käyttämättä jäänyttä tai vajaakäytössä olevaa maatalousmaata ja kalastusvesiä tällaista tarkoitusta varten täyttää korvausta vastaan toisen hallintaan määrääjäksi. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 18 kohtaa.

27 kohta. Oikeus etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä. Kohdassa tarkoitettu kaivoslainsäädännön osa siirrettiin nykyisellä itsehallintolalla maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan sillä perusteella, että ympäristö ja eräät elinkeinot kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan. Maakuntapäivälailla säädetään siten siitä, kenellä on oikeus etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä, sekä siitä, millä alueilla tällaista toimintaa saa harjoittaa. Muilta osin kaivoslainsäädäntö kuuluu 28 §:n 1 momentin 50 kohdan mukaan eduskunnan toimivaltaan ottaen huomioon mitä 29 §:ssä säädetään. Termit ovat vanhan kaivoslain (503/1965) mukaisia. "Etsiä, tutkia ja hyödyntää" kuvaa kaivoslain (621/2011) todellista toimintaa.

28 kohta. Postilaitos sekä televisio- ja radiotoiminnan harjoittaminen Ahvenanmaalla 28 §:n 1 momentin 40 kohdasta johtuvien rajoituksin. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 20 kohtaa. Maakuntapäivien toimivaltaan kuuluu säätää omasta postilaitoksesta ja omasta postihallinnosta sekä ahvenanmaalaisten postimerkkien julkaisusta. Säännös tarkoittaa paikallisia postitoimintoja Ahvenanmaalla. 28 §:n 1 momentin 8 kohdasta seuraa, että valtion viranomaiset hoitavat pääsääntöisesti asiat, jotka koskevat postiliikennettä Suomen ja ulkovaltion välillä, sekä muut kansainväliset asiat.

Radio- ja televisio toimintaa Ahvenanmaalla koskeva lainsäädäntö kuuluu nykyisen itsehallintolain mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Pykälän uusi muotoilu huomioisi sekä kaupallisen että julkisin varoin tuetun TV- ja radiotoiminnan. Maakuntapäivien lainsäädäntövalta kattaisi myös Euroopan unionin uudistetun AVMS-direktiivin soveltamisalaan kuuluvat audiovisuaaliset sisältöpalvelut (televisio- ja tilausohjelmalvelut) ja myös videonjakoalustapalvelut).

Teletointa kuuluu lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 40 kohdan mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan ottaen huomioon mitä 27 §:n 1 momentin 28 kohdassa sekä 29 ja 48 §:ssä säädetään. Asioiden, jotka koskevat taajuuksia sekä lähetystehoja ja muita kansainvälisesti säänneltyjä asioita, ehdotetaan jatkossakin kuuluvan valtion viranomaisten toimivaltaan ottaen huomioon mitä 29 §:ssä säädetään. Sääntelyn tulee toimia siten, että tehtäessä kansainvälisiä sopimuksia taajuuksista, valtion viranomaisten on osoitettava Ahvenanmaalle tarvittavat taajuudet lähetyksiä varten Ahvenanmaan rajojen sisällä jaettavaksi edelleen sisäisesti paikallisesti. Tämä huomioidaan lakiehdotuksen 48 §:n 4 kohdassa. Valtioneuvoston asetuksella vahvistetaan taajuussuunnitelma sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 95 §:n nojalla muun muassa toimiluvanvaraiseen tele- sekä televisio- ja radiotoimintaan tarkoitetuille taajuusalueille. Muusta taajuuksien käytöstä määrätään Liikenne- ja viestintäviraston radiotaajuusmääräyksellä. Valtioneuvoston asetus (1244/2014) sisältää säännökset televisiotoimintaan käytettävien kanavanippujen ja matkaviestinverkkojen lukumäärästä Ahvenanmaalla ja televisio-, radio- ja matkaviestintöimintaan käytettävistä taajuusalueista. Asetuksella pyritään varmistamaan taajuuksien tehokas ja tarkoituksenmukainen käyttö ja se, että radiolaitteiden käyttäjillä on heidän tarkoituksiinsa mahdollisimman hyvin sopivia ja riittävän häiriöttömiä taajuuksia. Taajuussuunnitelmaan perustuen myönnetään valtioneuvoston verkkotoimiluvat ja Liikenne- ja viestintävirasto myöntää verkkotoimilupien perusteella radioluvat. Radioluissa määrätään teknisluonteisista vaatimuksista, kuten esimerkiksi taajuuskaistoista ja radiolähtimien suurimmasta sallitusta säteilytehoista ottaen huomioon mm. Suomea sitovat ITU:n radio-ohjeen säännökset ja naapurimaiden kanssa taajuuksien käytöstä maiden välisillä raja-alueilla tehdyt sopimukset. Liikenne- ja viestintävirasto sopii naapurimaiden kanssa taajuuksien käytöstä maiden välisillä raja-alueilla ja valvoo radiotaajuuksien häiriötöntä käyttöä.

29 kohta. Tiet ja kanavat, tieliikenne, raideliikenne ja veneliikenne sekä paikallisen meriliikenteen väylät. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 18 §:n 21 kohtaa. Teillä tarkoitetaan sekä yleisiä että yksityisteitä. Kauppamerenkulun väylät kuuluvat vastaisuudessa eduskunnan toimivaltaan lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 41 kohdan mukaan.

30 kohta. Elinkeinotoiminta ottaen huomioon, mitä 18 sekä 28 §:ssä säädetään koskien elinkeino-oikeutta ja siihen läheisesti liittyviä asioita, kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan elinkeinotoiminnan edistämiseksi. Tämän kohdan mukainen pääsääntö on, että toimivalta eri elinkeinon sääntelyyn Ahvenanmaalla kuuluu maakuntapäiville. Kohta vastaa vuoden 1991 lain 18 §:n 22 kohtaa, eikä tarkoituksena ole saada aikaan muutosta. Siten elinkeinotoiminnan käsitteeseen tarkoitetaan voimassa olevan lain tavoin sisältyvän oikeus tukea elinkeinotoimintaa samoin kuin oikeus elinkeinovapauden puitteissa asettaa lupa- tai ilmoitusvaatimuksia tietyn elinkeinon harjoittamiseksi sekä asettaa muita elinkeinoja koskevia vaatimuksia ja ehtoja. Tällainen lupa- tai ilmoitusvaatimus koskee siis myös henkilöitä, joilla on kotiseutu-oikeus, ja niiden osalta, joilla ei ole kotiseutu-oikeutta, vaaditaan lisäksi elinkeino-oikeuslupaa, joka on myönnetty ehdotetun lain 18 §:n nojalla säädettyjen säännösten mukaisesti.

Maakuntapäivien oikeuteen säätää elinkeinotoimintaa koskevia lakeja sisältyy myös entiseen tapaan oikeus laatia säännöksiä elinkeinotoiminnassa tuotettavia tavaroita ja palveluja koskevista vaatimuksista sikäli kuin kyse ei ole tavaroista ja palveluista, jotka kuuluvat jonkin toisen kohdan piiriin. Myytävänä pidettäviä tavaroita ja palveluja koskevat vaatimukset voidaan sisällyttää lainsäädäntöön, jossa kyseistä elinkeino säännellään. Muutkin vaihtoehdot ovat mahdollisia, ne voidaan esim. sisällyttää erilliseen lainsäädäntöön ilman, että jostakin tietystä elinkeinosta tehdään ilmoitus- tai lupavelvollinen. Ahvenanmaan yleinen tuoteturvallisuuslainsäädäntö, josta nykyisin käytetään nimeä kuluttajaturvallisuuslainsäädäntö (Ahvenanmaan säädös-kokoelma 1988:8), on esimerkki tällaisesta lainsäädännöstä.

Kohdassa tehdään poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan elinkeinotoiminnan sääntelyvalta kuuluu maakuntapäiville. Tämä poikkeus koskee elinkeinoja, jotka 28 §:n mukaan kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin oikeudenaloihin. Nämä mainitaan 28 §:ssä eri tavoin; eräät mainitaan suoraan elinkeinoina ja toiset mainitaan epäsuorasti. Esimerkkinä suoraan mainittavasta elinkeinomuodosta voidaan mainita teletoiminta (28 §:n 1 momentin 40 kohta) ja esimerkkinä epäsuorasti esiin tulevasta elinkeinosta voidaan mainita ampuma-aseiden kauppa (28 §:n 1 momentin 20 kohta). Näiden välissä on pankki- ja luottolaitos (28 §:n 1 momentin 30 kohta).

Poikkeus poikkeuksesta, joka seuraa ilmauksesta ”kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan elinkeinotoiminnan edistämiseksi”, johtuu, että tällaista elinkeinoa saa edistää paitsi asianmukainen valtion viranomaisen, myös itsehallintoviranomaiselle voidaan antaa tällainen oikeus. Jos itsehallintoviranomaiset päättävät edistää elinkeinoa, joka kuuluu eduskunnan lainsäädäntövallan piiriin, tämä ei kuitenkaan vaikuta valtion normaaliin yhdenvertaisuusvelvollisuuteen. Valtakunnan toimivaltaan kuuluvien elinkeinojen edistäminen itsehallintoviranomaisten toimesta on mahdollinen vain Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden puitteissa.

Valtakunnan mahdollisuuksista tukea elinkeinotoimintaa Ahvenanmaalla, maakunnan toimivaltaan kuuluvilla aloilla Ahvenanmaan valtuuskunta (D 10 00 05 1) on vastannut oikeusministeriön kirjeeseen, että lainkohdan puuttumisesta huolimatta ei ole estettä sille, että valtakunta tukee Ahvenanmaalla toimivia yrityksiä. Valtakunnan lainsäädäntöön otettavat säännökset tuen myöntämisestä Ahvenanmaan maakunnassa eivät vaikuta itsehallintolain toimivaltajakoon. Edelleen valtuuskunta katsoi, että ottaen huomioon erityisesti itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan, on tärkeää, että valtiovalta kuulee tai ainakin pitää maakunnan hallitusta ajan tasalla ahvenanmaalaisille yrityksille myönnettyistä valtiontuista, koska eräisiin valtiontukiin voi liittyä ehtoja tai muutoin elinkeinotoiminnan ohjausta.

31 kohta. Työllisyyden edistäminen. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 23 kohtaa. Työllisyyden edistämisen alaan kuuluu myös työnvälitys. Työoikeus kuuluu kokonaisuudessaan oppisopimuksia lukuun ottamatta ja ottaen huomioon 30 § eduskunnan lainsäädäntövaltaan.

32 kohta. Tilastot Ahvenanmaan oloista. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 24 kohtaa. Maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat tietojen keräämistä virallisia tilastoja varten Ahvenanmaan oloista, ja sanktioiden säätämisessä siinä tapauksessa, että tietoja ei anneta. Eduskunnan toimivalta käsittää 28 §:n 47 kohdan mukaan tilastot valtion tarvetta varten. Lakiehdotuksen 46 §:n mukaan Ahvenanmaan ja valtion viranomaisten on muun muassa sopimusasetuksessa tarkoitettulla tavalla tehtävä yhteistyötä keskenään kerätessään tilastotietoja ja luovutettava tilastotietonsa toisilleen.

33 kohta. Teon rangaistavaksi säätäminen ja rangaistuksen määrä, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 25 kohtaa. Maakuntapäivät voi siten säätää yleisistä ja erityisistä rangaistuksista sekä rangaistuksen määrästä maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa.

34 kohta. Rangaistuksiin verrattavat hallinnolliset sanktiot, uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen sekä muiden pakkokeinojen käyttö, kun on kysymys maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Säännös vastaa nykyisen lain 18 §:n 26 kohtaa, kuitenkin niin, että sen sanamuotoa on laajennettu sisältämään rangaistuksiin verrattavat hallinnolliset sanktiot, joiden on muun muassa öljyvahinkomaksuun liittyvien maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan

yhteydessä ja kalastuksen valvonnan puitteissa katsottu EU-säännösten mukaan kuuluvan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Pakkokeinoilla tarkoitetaan kohdan mukaan muita hallinnollisia pakkokeinoja kuin sellaisia, joihin kuuluu esitutkinta rikoksen johdosta ja jotka koskevat muun muassa kiinniottoa ja vangitsemista, matkustuskieltoa, vakuustakavarikkoa, takavarikkoa, etsintää, kuten kotietsintää, henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus, sekä telekuuntelua, televalvontaa, kuuntelua, peiteoperaatioita ja muita vastaavia. Hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja vapauteen kuuluu niin ikään eduskunnan toimivaltaan 28 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan.

35 kohta. Standardit, kun on kysymys maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Kyseisistä standardeista säädettäväksi ehdotettu kohta on uusi ja se muodostaa poikkeuksen 28 §:n 1 momentin 51 kohdasta, jonka mukaan standardointi kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan.

Toimivalta päättää siitä, mitä standardeja tietyn tuotteen, rakenteen tai toiminnan tulee täyttää, on siten jatkossa osa tuotetta, rakennetta tai toimintaa koskevaa lainsäädäntövaltaa. Täytettäviä standardeja koskeva vaatimus riippuu siten jatkossa vaatimuksen esittämisyyhteystä. Kun kyse on tuotteesta, rakenteesta tai toiminnasta, joka kuuluu eduskunnan toimivaltaan, esim. ampumaseista, eduskunta päättää, mitä standardeja on täytettävä, mutta kun kyse on maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvista tuotteista, rakenteista ja toiminnasta, esim. rakennuksista, maakuntapäivät päättää siitä, tuleeko rakennuksen täyttää standardeja ja mitä standardeja. Tässä tehtävä muutos suhteessa nykyiseen itsehallintolakiin on johdonmukainen, sillä yksittäistapauksessa tiettyyn harmonisoituun standardiin viittaamisen sijaan lakiin voidaan sisällyttää nimenomaisia säännöksiä, joissa esitetään vastaavat vaatimukset ja ehdot. Edelleen standardien noudattaminen on lähtökohtaisesti vapaaehtoista, ellei niiden noudattamista ole säädetty pakolliseksi.

Korkein oikeus on vuonna 1996 antamassaan lausunnossa (OH 96/54) katsonut, että standardoinnin käsitteeseen sisältyy myös CE-merkintä eli merkintä, joka tehdään osoittamaan yhdenmukaisuutta unionin lainsäädännön kanssa. Myös CE-merkinnästä tulee standardeihin kuluva asia eduskunnan ja maakuntapäivien kesken jaettu toimivalta-ala.

36 kohta. Muut tämän lain perusteiden mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 27 kohtaa. Se on muotoiltu samalla tavalla kuin lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 51 kohdassa. Sellaisia toimivallan aloja, joita ei mainita erikseen 27 tai 28 §:ssä, arvioidaan toimivallan kannalta laissa kokonaisuutena esitettyjen perusteiden nojalla.

Perusoikeuksia koskeva perustuslain 2 luku sisältää useita säännöksiä asioista, joista säädetään tarkemmin lailla. Niissä tapauksissa, joissa lainsäädäntövalta jollakin osa-alueella kuuluu maakuntapäiville, eduskunta ei voi itsehallintolain Ahvenanmaan ja valtakunnan välisen toimivallanjaon johdosta säätää sellaisia tarkempia säännöksiä, jotka perustuslain mukaan edellytetään säädettäväksi myös Ahvenanmaalla, vaan näistä säätää maakuntapäivät.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Vastaavasti Ahvenanmaan maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten tulee huolehtia siitä, että perus- ja ihmisoikeudet toteutuvat asioissa, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai itsehallintoviranomaisten hallintovaltaan. Tämä valtakunnan ja Ahvenanmaan viranomaisten välinen työnjako johtuu siitä, että perustuslain mukaiset perus- ja ihmisoikeudet ovat voimassa myös Ahvenanmaalla itsehallintolain toimivallanjaokoa koskevien säännösten nojalla (katso lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohta).

Kun maakuntapäivät säätää lakeja, joilla turvataan perus- tai ihmisoikeuksien toteutuminen, maakuntapäivät ei saa rajoittaa näitä oikeuksia eikä tehdä niihin poikkeuksia. Tämä olisi toimivallan ylitys. Siinä yhteydessä on kuitenkin otettava huomioon, että niin todelliset olosuhteet kuin lainsäädännön sisältö ja systematiikkakin voivat Ahvenanmaalla olla poikkeavat. Siksi perustuslakivaliokunnan kantaa ei välttämättä voida yksittäistapauksessa soveltaa suoraan sellaisenaan vaan sitä on sovellettava paikallisten olosuhteiden ja paikallisen lainsäädännön mukaan. Ahvenanmaalla voi myös syntyä tilanteita, joita varten ei vielä ole olemassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä.

Maakuntapäivien lakien yhdenmukaisuutta perustuslain kanssa valvotaan lainsäädäntövalvonnan yhteydessä lakiehdotuksen 33 ja 34 §:n mukaisesti, ja yksittäistapauksessa se voidaan tutkia perustuslain 106 §:n mukaisesti. Lakiehdotuksen 99 §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi perustuslain 106 §:ää vastaavaa säännöstä.

Itsehallintolainsäädännössä on itsehallinnon alkamisesta asti ollut kieltä, kiinteän omaisuuden omistus- ja hallinto-oikeutta sekä elinkeinojen harjoittamisoikeutta koskevia, perusoikeuksista poikkeavia säännöksiä. Näitä säännöksiä voidaan muuttaa ja niistä voidaan poiketa ainoastaan itsehallintolain muuttamista koskevassa järjestyksessä.

Myös esim. perustuslain 121 §:n mukaisen kunnallisen itsehallinnon osalta on ajateltavissa, että oikeuden sisällön, eli kunnallisen itsehallinnon laajuuden, arviointi on Ahvenanmaalla tehtävä toisin, koska hallintorakenne on muodostettu niin, että eräistä tehtävistä, jotka valtakunnallisesti kuuluvat kunnille, huolehtivat Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja sen alaiset viranomaiset.

Pykälän 2 *momentti* koskee mahdollisuutta sisällyttää maakuntapäivien säätämään lakiin säännöksiä, jotka vastaavat luonteeltaan valtakunnan lainsäädäntöä ja jotka ovat asiallisesti eduskunnan säätämän lain vastaavien säännösten mukaisia. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 19 §:n 3 momenttia. Tätä mahdollisuutta säätää ns. ”sekaluonteisia” maakuntapäivien lakeja tulee voida soveltaa tarvittaessa yhtenäisen ja selkeän maakuntapäivien lainsäädännön aikaan saamiseksi. Eduskunnan ja maakuntapäivien keskinäiseen toimivallanjakoon tämä ei sinänsä vaikuta.

Valtakunnan lainsäädäntöä luonteeltaan vastaavan, maakuntapäivien säätämään lakiin sisältyvän säännöksen on asiallisesti oltava eduskunnan säätämän lain säännöksen mukainen. Jos maakuntapäivien säätämän lain säännös poikkeaa eduskunnan säätämästä laista, maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa. Poikkeava sanamuoto, joka ei tuota poikkeavaa asiasisältöä, ei kuitenkaan ole toimivallan ylitys.

Valtakunnan lainsäädäntöä luonteeltaan vastaavan säännöksen sisällyttäminen maakuntapäivien säätämään lakiin edellyttää, että Ahvenanmaan hallituksen on seurattava huolellisesti valtakunnan lainsäädännön mahdollisia muutoksia niin, ettei lainsäädäntöön jää vanhentuneita säännöksiä.

Lakiehdotuksen 37 §:n 2 momentissa on vastaava oikeus sisällyttää Ahvenanmaan hallituksen säätämiin asetuksiin valtakunnan säännöksiä.

28 §. *Eduskunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla.* Pykälä sisältää luettelon asioista, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan myös Ahvenanmaalla. Eduskunnan lait, presidentin tai valtioneuvoston asetukset ja muut valtakunnan säännökset ja viranomaismääräykset näillä aloilla koskevat siten myös Ahvenanmaata. Luettelo sisältää, kuten nykyisinkin, toisaalta sellaiset asiat, jotka koskevat tai nimenomaisesti liittyvät valtakunnan suvereniteettiin, valtiomuo-

don perusteisiin, kansalliseen turvallisuuteen, eduskuntavaaleihin ja eduskunnan järjestysmuotoon, työmuotoihin ja toimintaan, valtion viranomaisten järjestysmuotoon ja toimintaan sekä Suomen lippuun ja vaakunaan, ja on toisaalta kokonaisuudessaan mahdollisimman tyhjentävä myös muiden eduskunnan sellaisten toimivalta-alojen osalta, jotka kattavat myös Ahvenanmaan.

Lainsäädäntövallan jakoa koskevia säännöksiä ehdotetaan tarkennettaviksi nykytilannetta tarkemmiksi niin, että eduskunnan ja maakuntapäivien väliseen työnjakoon on vastaisuudessa helppompaa tehdä muutoksia. Lakiehdotuksen mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa tulee voida laajentaa erällä toimivallan alueilla yksinkertaisemmalla menettelyllä kuin perustuslain säätämisyjärjestyksessä maakuntapäivien hyväksynnällä, jota normaalisti sovelletaan itsehallintolakia muutettaessa. Maakuntapäivien lainsäädäntövallan laajentaminen tulevaisuudessa, joka samalla tarkoittaa myös tämän pykälän mukaisen eduskunnan toimivallan supistamista Ahvenanmaalla, on riippuvainen siitä, miten Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää toimia tulevien vuosikymmenten aikana ja tarvittaessa yhteistyössä eduskunnan kanssa. Itsehallinnon nykyisen toimivallan laajentamisen tarve ja kiinnostus sitä kohtaan Ahvenanmaalla punnitaan siten maakuntapäivävaaleissa. Tässä vaiheessa ei ole tietoa tulevien maakuntapäivien painotuksista.

Maakuntapäivien nykyisen lainsäädäntövallan laajennuksen ehdotetaan vastaisuudessakin tapahtuvan perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistön päätöksellä eli lakiehdotuksen 97 §:ssä tarkoitetussa järjestyksessä, joka koskee yleisesti itsehallintolain muutosta. Poiketen siitä, mitä säädetään itsehallintolain muuttamisesta, ehdotetaan, että eduskunnan lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaalla voidaan eräissä tapauksissa muuttaa perustuslain säätämisyjärjestyksestä poiketen 29 ja 30 §:ssä säädetyn yksinkertaistetun menettelyn mukaisesti. Mitä 29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yksinkertaistetuista menettelyistä, on uutta. Menettelyssä maakuntapäivät on lainsäätäjänä uuden lainsäädäntövallan siirrossa itsehallinnolle.

Eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla lain voimaan tullessa edelleen kuuluvat seuraavat asiat:

1 kohta. Perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen sekä perustuslaista poikkeaminen, kuitenkin niin, että maakuntapäivälakia säädettäessä ei tarvitse noudattaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoittavaa perustuslain muutosta. Kohta vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 1 kohtaa lisäyksellä, joka on tarkoitettu tulevaisuuteen sovellettavaksi maakuntapäivälakien säätämisen ja niiden lainsäädäntövalvonnan yhteydessä suhteessa tämän itsehallintolain voimassaoloaikana hyväksytyyn perustuslain muutokseen. Ehdotuksella mahdollistettaisiin maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnassa itsehallintolain tarkoituksen mukaisesti rajan vetäminen maakuntapäivien ja eduskunnan itsehallintolain mukaisten toimivalta-alojen välille. Maakuntapäivälain suhdetta perustuslakiin arvioidaan aluksi lain valmistelun yhteydessä ja lainsäätäjän näkemysten tulee ilmetä selkeästi maakuntapäivälain esitöistä.

Lakeja, jotka käsittävät Ahvenanmaan itsehallinnon perussäännökset, ts. Ahvenanmaan itsehallintolakia ja Ahvenanmaan maanhankintalakia (3/1975), voidaan muuttaa ja ne voidaan kumota ja niistä voidaan poiketa ainoastaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistön päätöksellä siten kuin näissä laissa säädetään.

Kysymys siitä, miten lainsäätaja ottaa tulevassa perustuslain muutoksessa huomioon sen, että perustuslain muutos ei ilman itsehallintolain muutosta vaikuta Ahvenanmaalla perustuslain muutoksen tarkoitettulla voimaantulohetkellä voimassa olevaan oikeuteen omaan lainsäädäntöön ja itsehallintoon, riippuu siitä, kuinka ilmeistä on, että perustuslain muutos on tarkoitettu kaventamaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa. Silloin kun itsehallintolaista puuttuu nimen-

omainen säännös maakuntapäivien toimivallasta asiassa, toimivalta perustuu pääsääntöisesti itsehallintolain tulkintaan maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. Lähtökohdiana tulee olla, että lainsäädäntövallan muuttaminen valtakunnan ja itsehallinnon välillä voi tapahtua vain itsehallintolakia muuttamalla. Tämä tarkoittaa sitä, että itsehallintolain säätämistäjärjestys huomioon ottaen ilman maakuntapäivien myötävaikutusta tehtävät perustuslain muutokset eivät voi vaikuttaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai saada aikaan poikkeuksia itsehallintolaista. Valtakunnan ja itsehallinnon lainsäädäntövallan muuttaminen voi tapahtua vain itsehallintolakia muuttamalla. Jos lainsäätäjän tarkoituksena on luoda uusia puitteita myös Ahvenanmaalla ja jos on ilmiestä, että tällaisen muutoksen soveltaminen rajoittaa maakuntapäivien toimivaltaa, maakuntapäivät voi tehdä lainsäädäntöaloitteen lakiehdotuksen käsittelemisestä itsehallintolain säätämistäjärjestystä koskevien säännösten mukaisesti. Jos uuden perustuslakisäännöksen ja aiemmin hyväksytyin maakuntapäivälain välillä syntyy ristiriita, maakuntapäivälaki pysyy voimassa, kunnes maakuntapäivät kumoaa sen samassa järjestyksessä kuin se on hyväksytty.

Vaikea kysymys on, missä määrin perustuslakiin otettavilla yksityiskohtaisilla aineellisilla säännöksillä voi olla sellainen vaikutus, että maakuntapäivillä ei ole enää toimivaltaa säätää asiasta. Tässä ei siis varsinaisesti ole kyse itsehallintolain muuttamisesta tai siitä poikkeamisesta, vaan pikemminkin sen tulkinnasta, että valtakunnalla on toimivalta säätää ”perustuslain säätämisestä ja muuttamisesta”. Perustuslakimuutoksen varsinaiset vaikutukset voivat myös konkretisoida Ahvenanmaalla paljon myöhemmin uusien oikeuspoliittisten näkökohtien vuoksi, joita voi olla vaikea ennakoita perustuslakimuutosta valmisteltaessa.

Perusoikeudet ovat pääosin yleismaailmallisina oikeuksina pysyvinä ja niiden tarkoituksen on estää lainsäätäjää säätämästä niitä loukkaavia lakeja. Tämän vuoksi perusoikeudet kohdistuvat paitsi eduskuntaan lainsäätäjänä myös maakuntapäiviin. Kun perusoikeusluku lisättiin ensin hallitusmuotoon ja myöhemmin perustuslakiin, oli tarkoitus, että eduskunnan lisäksi maakuntapäivät tarkistaisi tavallisen lainsäädännön perus- ja ihmisoikeusvaatimusten mukaiseksi. Toteutakoon myös, että perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee myös itsehallintoviranomaisia. Perusoikeudet ovat jossain määrin dynaamisia ja muuttuvat ajan myötä – ei välttämättä perustuslain muutoksilla, vaan lainsäädäntökäytäntöjen, oikeuskäytännön ja kansainvälisen oikeuden muutoksien myötä. Kysymys siitä, miten muuttunut näkemys esimerkiksi perusoikeudesta tulevaisuudessa vaikuttaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, ei ole kaikilta osin selvä. Perusoikeudet sitovat myös maakuntapäiviä ja jos jonkin perusoikeuden sisältö muuttuu, se sitoo myös maakuntapäiviä. Itsehallinto-oikeudellisesta järjestelmästä johtuen tällainen muutos ei kuitenkaan voisi johtaa maakuntapäivien lainsäädäntövallan ilmeiseen rajoittamiseen. Oikeustila on tällä hetkellä se, että kuntavaaleja koskevan 18 vuoden yleisen äänioikeutensa lisääminen hallitusmuodon 14 §:n 3 momenttiin ja myöhemmin perustuslakiin vaikutti maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan siten, ettei ennen perusoikeusuudistusta maakuntapäivien toimivaltaan maakuntalain mukaan kuulunut äänioikeusikä maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä, kun äänioikeusikä haluttiin 2010-luvulla maakunnassa alentaa 18 vuodesta 16 vuoteen, katsottu maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvaksi.

Ottaen huomioon lakiehdotuksen 97 §:n mukainen itsehallintolain säätämistäjärjestys lainsäätäjän on siten tulevia perustuslain muutoksia valmisteltaessa syytä olla valppaana niistä vaikutuksista, joita muutoksella voi olla myös maakuntapäivien itsehallintolain mukaiseen lainsäädäntövaltaan. Jokaisessa tapauksessa on punnittava, tuleeko lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn valtakunnan toimivallan käytössä perustuslaki vai, suhteessa Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan, itsehallintolaki asettaa etusijalle. Tarvittaessa myös itsehallintolakia tulisi muuttaa perustuslain muutoksen johdosta. Viime kädessä tulevan perustuslain muutoksen mahdollinen vaikutus maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan on kysymys, jota esimerkiksi korkein

oikeus tutkii maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdan uusi sivulause, tähtää sellaisen maakuntapäivälain säätämiseen, joka koskee perustuslakimuutoksen alaa ja sitä, miten se on tarkoitus ottaa tai olla ottamatta huomioon Ahvenanmaalla, sekä tällaisen maakuntapäivälain lakiehdotuksen 33 ja 34 §:ssä tarkoitettuun lainsäädäntövalvontaan.

Ehdotetun kohdan mukaan eduskunnan toimivaltaan kuuluisi edelleen nykyisen itsehallintolain 27 §:n tavoin perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen sekä perustuslaista poikkeaminen. Lainkohtaan ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi sivulause, jonka mukaan maakuntapäivälakia säädettäessä ei tarvitse noudattaa sellaista perustuslain muutosta, joka rajoittaisi itsehallintolain mukaista maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa, jos se on kokonaisuutena arvioiden itsehallinnon tavoitteiden mukaista. Ehdotus mahdollistaisi sen, että uudet tai muutetut perustuslain säännökset, edellyttäen, että tällaiset aineelliset säännökset ovat aiemmin itsehallintolain mukaan katsottu kuuluneeksi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, on Ahvenanmaan osalta jätettävä maakuntapäivien toimivaltaan.

Valtakunnan ja maakunnan välistä lainsäädäntövaltaa voidaan muuttaa vain itsehallintolain muuttamista koskevassa vaikeutetussa säätämisyksityksessä. Lähtökohtana on siten, että lainsäädäntövallan jakoa Ahvenanmaalla eduskunnan ja maakuntapäivien välillä ei voida muuttaa tulkintakäytäntöjen muutoksilla. Ei kuitenkaan ole poissuljettua, että maakuntapäivälain lainsäädäntövalvonnan yhteydessä voitaisiin yksittäistapauksessa päätellä, että oikeuskehitys on johtanut siirtymiseen niin, että jokin maakuntapäivien toimivaltaan kuulunut asia on siirtynyt valtakunnan toimivaltaan tai päinvastoin. Uuden perusoikeuden tai aineellisen säännöksen perustuslakiin sisällyttämisen vaikutusta maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ei voida kaikilta osin ennakoida. Myöskään perustuslakivaliokunnan perusoikeuden sisältöä koskevan näkemyksen muutosten vaikutusta maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ei aina ole mahdollista määrittellä. Myös maakuntapäivien harkintavaltaan vaikuttaa se, että jonkin sellaisen perusoikeuden tai perustuslain säännöksen sisältö, josta ei itsehallintolaissa ole sisällöllisesti poikkeavia säännöksiä, muuttuu ajan mittaan.

Myös ottaen huomioon itsehallintolain säätämisyksityksitys ja sen suhde perustuslakiin erityislakina, 28 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuoto mahdollistaisi harkinnanvaraisesti yksittäistapauksessa lainsäädäntövalvonnan yhteydessä argumentoinnin maakuntapäivien lainsäädäntövallan kehittämisen eduksi. Lainsäädäntövalvonnassa tulisi ottaa -arviointin kohteeksi itsehallinnon tavoitteet, itsehallintolain oikea tarkoitus ja perusta, maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten itsemääräämisoikeus, jonka itsehallintolain on määrä toteuttaa, sekä tässä tapauksessa soveltuvien säännösten erilaiset tavoitteet ja ne intressit ja yhteiskunnalliset tarpeet, jotka lainsäätäjä on niiden kautta halunnut toteuttaa.

Perustuslain ja esimerkiksi perusoikeuksien sekä itsehallintolainsäädännön välinen suhde on ai-
nutlaatuinen, ja tässä ehdotuksessa tätä suhdetta selvennetään tarkemmin otsikon 10 Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyksitykseen alla.

Perustuslaki on voimassa Ahvenanmaalla. Tämä tarkoittaa, että demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteita koskevia säännöksiä siten kuin ne käyvät ilmi perustuslain 2 §:stä, sekä perustuslain 10 luvun mukaisia laillisuusvalvontaa koskevia säännöksiä lähtökohtaisesti sovelletaan Ahvenanmaalla. Lakiehdotuksen 47 §:n 2 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi selventävä säännös ylimpien laillisuusvalvojien toimivaltuuksista Ahvenanmaan hallintotoimivallan puitteissa.

Siten perustuslain etusijaa koskevaa 106 §:n säännöstä sovelletaan tällä hetkellä myös maakuntapäivien säätämien lakien osalta.

Ahvenanmaalla sovelletaan niin ikään itsehallintolain ulkomaanasioita koskevan toimivallan- jaon mukaisesti päätöksentekomenettelyä, jota perustuslain 8 luvun nojalla sovelletaan hyväksyttäessä kansainvälisiä sopimuksia Suomen puolesta, ottaen kuitenkin huomioon itsehallintolain 10 ja 11 luvun erityiset säännökset.

Myös perustuslain 125 §:ssä tarkoitetut julkisten virkojen yleiset nimitysperusteet ovat voimassa Ahvenanmaalla.

Lakiehdotuksessa on poikkeuksellisesti kuitenkin myös omia pykäläiä, jotka koskevat kansavallan periaatetta Ahvenanmaan itsehallinnon puitteissa (1 §:n 2 mom.), kunnallista itsehallintoa (6 §) ja hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle (44 §). Säännösten suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestykseen esitetään otsikon 10 Suhde perustuslakiin alla. Lakiehdotuksen 37 §:ssä on niin ikään säännös Ahvenanmaan hallituksen säädösvallasta, joka on saman sisältöinen kuin perustuslain 80 §. Ehdotus vastaa nykyisen itsehallintolain 21 §:ää. Nykyisen itsehallintolain 19 §:n 3 momentin ja 21 §:n 2 momentin säännös mahdollisuudesta sisällyttää valtakunnanlainsäädäntöluonteisia säännöksiä maakuntapäivälakiin tai Ahvenanmaan hallituksen asetukseen sisältyy lakiehdotuksen 27 §:n 2 momenttiin ja 37 §:ään. Lakiehdotuksen 100 § sisältää nykyisen itsehallintolain 60 §:n 1 momenttia vastaavan säännöksen maakunta-asetusten lainmukaisuudesta ja vastaa aineelliselta sisällöltään perustuslain 107 §:ää. Nykyisen itsehallintolain 68 §:n säännös siitä, että Ahvenanmaa muodostaa eduskuntavaaleissa oman vaalipiirin, on lakiehdotuksen 107 §:n 1 momentissa. Lakiehdotuksen 99 §:ään sisältyy ehdotus perustuslain 106 §:ää vastaavaksi säännökseksi Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan mukautettuna. Nykyisen itsehallintolain 67 §:n säännös kotiseutuoikeutta vailla olevien Suomen kansalaisten ja muiden Pohjoismaiden kansalaisten kunnallisesta äänioikeudesta sekä tällaisten maakuntapäivälakien sisällöstä ja säätämisyjärjestyksestä ehdotetaan huomioitavaksi lakiehdotuksen 107 §:n 2 momentissa.

Yleiseen asevelvollisuuteen perustuva Suomen kansalaisten maanpuolustusvelvollisuus annetaan perustuslain 127 §:ssä. Perustuslain perusteluissa todetaan, että itsehallintolain 12 §:ssä on erityissäännöksiä palvelusta, joka korvaa asevelvollisuuden suorittamisen henkilöillä, joilla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus (HE 1/1998 vp, s. 182). Lakiehdotuksen 19 §:ään sisältyy nykytilannetta vastaava säännös, joka koskee kotiseutuoikeuden haltijan asevelvollisuudesta vapauttamista, kunnes korvaava palvelu on järjestetty. Ehdotuksen suhde perustuslakiin esitetään kohdassa 4 Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestykseen.

Itsehallintolainsäädäntöön sisältyy jo nyt eräitä säännöksiä, joista seuraa poikkeuksia perustuslaista tai muusta valtakunnan laista tai täsmennyksiä niihin. Esimerkkeinä voidaan mainita kieltä, kotiseutuoikeutta, maanhankintaa ja elinkeino-oikeutta koskevat säännökset sekä tämän pykälän 16 kohdan säännös väestön siirtämisestä poikkeusoloissa. Itsehallintolain hierarkkisesta tasosta ja siitä, että itsehallinnon aineellinen sisältö esitetään itsehallintolaisissa perustuslain 75 ja 120 §:ään sisältyvien viittaussäännösten nojalla, seuraa, että esimerkiksi Ahvenanmaan kielellistä asemaa voidaan itsehallintolain mukaan muuttaa ainoastaan sekä eduskunnan että maakuntapäivien yhtäpitävillä päätöksillä, ts. itsehallintolain muuttamista koskevassa järjestyksessä.

2 kohta. Valtion viranomaisten järjestysmuoto ja toiminta sekä valtion viranomaisten arkistot ottaen huomioon mitä 48 §:n 14—16 kohdassa säädetään. Tämä kohta säätää suurta osaa valtionhallinnosta ja vastaa nykyisen lain 27 §:n 3 kohtaa. Säännöksen katsotaan kattavan lainsäädännön, joka koskee muun muassa eduskunta- ja tasavallan presidentin vaaleja, tasavallan presidentin myöntämien arvonimien, kunniamerkkien ym. perustamista, kysymyksiä, jotka liittyvät yleiseen korkeakoulukelpoisuuteen valtakunnassa ja eräisiin valtion hyväksymien pätevyyksien kelpoisuusvaatimukseen, ottaen kuitenkin huomioon ehdotuksen 93 §:n. Säännös käsittelee

myös yleisen valtion virkamieslainsäädännön sekä valtion virastojen ja laitosten hallinnollisen järjestäytymisen ja toiminnan, valtion omaisuuden hoidon sekä oikeudellisen, kameraalisen ja hallinnollisen jaon sääntelyn valtion hallinnolliseen toimintaan liittyvin osin.

Lakiehdotuksen 48 §:ään valtion toimivallan erityissäännöksistä sisältyy eräitä rajoituksia, jotka valtion on otettava huomioon suhteessa Ahvenanmaan viranomaisiin tässä mainituilla oikeudenaloilla.

3 kohta. Valtakunnan lippu ja vaakuna sekä niiden käyttö 27 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Säännös vastaa vuoden 1991 lain 27 §:n 5 kohtaa. Valtakunnan lainsäädännössä säädetään valtakunnan lipusta ja vaakunasta sekä niiden käytöstä myös Ahvenanmaalla. Ehdotuksen 27 §:n 1 momentin 5 kohdan säännös, jonka nojalla maakuntapäiväläissa voidaan säätää, että Ahvenanmaan lippua voidaan käyttää merenkulku- ja kauppalippuna, rajoittaa tätä toimivaltaa. Ottaen huomioon mitä 51 kohdassa säädetään, eduskunnalla on lainsäädäntövalta myös muihin valtakunnan symboleihin kuin lippuun ja vaakunaan liittyen.

4 kohta. Kansalaisuus. Kansalaisuutta koskeviin säännöksiin sisältyvät säännökset edellytyksistä Suomen kansalaisuuden saamiselle ja Suomen kansalaisuuden menettämiselle. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 26 kohtaa.

5 kohta. Ulkomaalaislainsäädäntö. Ulkomaalaislainsäädäntö sisältää säännökset muun muassa maahantulo-oikeudesta, työluvasta, oleskeluluvasta ja turvapaikasta. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 26 kohtaa.

6 kohta. Passi ja passiin rinnastettava henkilöllisyystodistus sekä henkilötunnuksen myöntäminen. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 26 kohtaa. Ahvenanmaalla annettavaan passiin on nykytilanteen mukaan merkittävä myös sana ”Åland”, jos passin haltijalla on kotiseutu-oikeus. Tämä käy ilmi 48 §:n 2 kohdasta. Henkilötunnusta käytetään 7 kohdan mukaisen väestökirjanpidon perustana.

7 kohta. Väestökirjanpito ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Väestökirjanpito on valtiolle kuuluva toimivallan alue ja sisältyy nykyisen itsehallintolain 29 §:n 1 kohtaan. Tämä voidaan siten siirtää maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Tämän suhteen ei ehdoteta muutoksia. Lakiehdotuksen 30 §:n mukaan ehdotetaan voitavan siirtää tämä toimivallan alue yksinkertaisessa menettelyssä maakuntapäiville viimeksi mainitussa pykälässä säädetyssä järjestyksessä.

Oikeuteen kuitenkin ehdotetaan olennaista rajoitusta. Rajoitus muodostuu varsinaisesti kahdesta osasta, osittain siitä, että yksityishenkilöiden yksilöiminen antamalla heille henkilötunnus ei kuulu väestökirjanpitoa koskevan, itsehallintolain mukaisen toimivallan alueen piiriin, ja osittain siitä, että tietyille henkilölle annettua henkilötunnusta tulee käyttää väestökirjanpidossa. Yksityishenkilöille annettavat yksilöivät henkilötunnukset kuuluvat valtion lainsäädäntövaltaan 28 §:n 1 momentin 6 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Rajoitukset liittyvät siihen, että väestökirjanpitoon merkittyjen tietojen on oltava sekä Ahvenanmaan että valtion viranomaisten käytävissä. Tämä on voimassa myös sen jälkeen, kun toimivalta alueella on siirretty maakuntapäiville. Ehdotetuilla rajoituksilla voidaan välttää rekisterin ylläpitäjän ja sen käyttäjän tarpeeton lisätyö.

8 kohta. Suhteet ulkovaltoihin, ottaen huomioon 10 ja 11 luvun säännökset kansainvälisistä velvoitteista sekä Euroopan unionin asioista. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 4 kohtaa. Tämän kohdan nojalla eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat siten perustuslain 8 luvun säännökset kansainvälisistä suhteista sekä Suomen viralliset suhteet muihin valtioihin ja

kansainvälisiin järjestöihin ja yhteistyöelimiin, ellei Ahvenanmaalle ole erikseen annettu toimivaltaa näiltä osin.

Tärkeimpänä eduskunnan toimivallan rajoituksena maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita koskevat tai itsehallintolaista poikkeamista edellyttävät sopimusmääräykset eivät tule voimaan Ahvenanmaalla, ellei maakuntapäivät anna suostumustaan säädökselle, jolla velvoite saatetaan voimaan. Lakiehdotuksen 10 luvussa on tätä koskevat säännökset. Lakiehdotuksessa lisätään Ahvenanmaan mahdollisuuksia osallistua pyynnöstä maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin ja saattaa voimaan sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, joita koskeviin neuvotteluihin Ahvenanmaan hallitus on valtuutettu.

Toinen tärkeä eduskunnan toimivaltaa Ahvenanmaalla koskeva rajoitus on itsehallintoviranomaisen toimivalta Euroopan unionia koskevissa kysymyksissä. Lakiehdotuksen 11 luvussa on tätä koskevat säännökset. Niissä säännellään pääasiassa, miten Ahvenanmaan hallitus osallistuu päätöksentekoon EU-asioissa ja unionin oikeuden täytäntöönpanoon Ahvenanmaalla.

Erillisillä järjestelyillä Ahvenanmaalle voidaan myös antaa toimivalta kansainvälisissä järjestöissä tai yhteistyöelimissä. Siten Ahvenanmaalla on paikka esim. Pohjoismaiden neuvostossa ja se osallistuu yhteistyöhön Pohjoismaiden ministerineuvostossa.

9 kohta. Ulkomaankauppa. Ehdotuksen mukaan ulkomaankauppa kuuluu myös jatkossa eduskunnan lainsäädäntövaltaan, katso nykyisen itsehallintolain 27 §:n 12 kohta. Tämä kattaa myös tulleja ja tullilaitosta koskevan lainsäädännön. Vaikka nämä asiat kuuluvat pitkälti EU:n toimivaltaan, ne on mainittava itsehallintolaissa, koska tällä on merkitystä EU:n päätöksenteon ja vastuunjakoon EU-oikeuden täytäntöönpanossa Ahvenanmaalla.

Muita kuin kauppapoliittisia, esim. teknisistä turvallisuusvaatimuksista tai kulttuuri- tai ympäristösyistä johtuvia, rajoituksia koskeva toimivalta arvioidaan nykytilanteen tapaan sen oikeudenalan perusteella, johon toimenpide asiasisällöltään lähinnä liittyy.

10 kohta. Tuomioistuineläinlaitos ja oikeudenkäyttö ottaen huomioon, mitä 13 §:ssä ja 6 luvussa säädetään. Tuomioistuineläinlaitos ja lainkäyttö kuuluvat kuten nykyisessä itsehallintolaissa eduskunnan toimivaltaan Ahvenanmaalla. Siten muun muassa tuomioistuimia, oikeuskeinoja, oikeusasteita ja tuomioistuinkäsittelyä koskevia asioita säännellään jatkossakin valtion lainsäädännössä ja valtion lainsäädäntöä sovelletaan tuomiovallan käyttämiseen Ahvenanmaalla, ellei itsehallintolaista muuta seuraa. Lakiehdotuksen 6 luvussa on säännöksiä, jotka koskevat käräjäoikeutta ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuinta ja sitä, kuinka hallintopäätöksistä valitetaan. Esityksen 39 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että maakuntapäivillä olisi rajoitettu toimivalta säätää tietyissä tapauksissa valituksesta hallintopäätöksiin. Viimeksi mainitun pykälän 3 momenttiin ehdotetaan myös säädettäväksi erityissäännöstä mitä tulee muutoksenhakuun itsehallintoviranomaisten ja Ahvenanmaan kuntien virkanimityspäätöksiin.

Esityksen 41 §:ään ehdotetaan säädettäväksi uutta säännöstä siitä, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen liittyvää menettelyä koskevia erityisiä säännöksiä on voitava säätää maakuntapäiväläillä, jos eduskuntalain vastaavia säännöksiä ei voida sovittaa yhteen Ahvenanmaalla sovellettavan lainsäädännön kanssa.

Nykyiseen säännökseen virkasyytteen nostamisesta Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan ehdotetaan täydennettäväksi lakiehdotuksen 13 §:ssä käyttäen esikuvana perustuslain valtioneuvoston jäsenen sovellettavaa vastaavaa säännöstä, kuitenkin ilman syytesuoja- tai syytekynt-

nysjärjestelmää. Perustuslain 114 § on menettelysäännös. Ehdotettu säännös poikkeaa säännöstä, jonka mukaan lainkäyttö kuuluu valtion toimivaltaan. Tältä osin ehdotus laajentaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa, kun itsehallintolaki tulee voimaan.

11 kohta. Rikosoikeus 27 §:n 1 momentin 33 kohdasta johtuvine poikkeuksineen. Tämä kohta vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 22 kohtaa ja 18 §:n 25 kohtaa.

Rikosoikeuden oikeudenalaan luetaan muun muassa rikoslain yleinen ja erityinen osa, kuitenkin niin, että maakuntapäivillä on lainsäädäntövaltansa puitteissa toimivalta säätää rikosoikeuden erityisessä osassa säänneltävistä rikoksista. Yleiseen osaan sisältyvät rikosoikeuden yleiset opit, kuten vastuuoppi (esim. rikosoikeudellisen vastuun yleiset edellytykset, vastuuvapausperusteet, yritys ja osallisuus), oikeusvaltion kriminalisointiperiaatteet, jotka perustuvat perusoikeuksien yleisiin rajoittamiskriteereihin ja rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään (rikoslajit ja niiden sovellusalat sekä rangaistuksen määrääminen). Näitä koskevat säännökset ovat esimerkiksi rikoslain 1—10 luvussa ja rikosseuraamuksia koskevassa lainsäädännössä. Rikosoikeuden erityisosa sisältää säännöksiä yksittäisistä rikoksista, ts. rikoslajeista, jotka sisältyvät rikoslakiin ja muihin lakeihin, kuten yksittäisten rikosten tunnusmerkistö, rikosnimikkeet ja rangaistusasteikot. Rikosoikeuteen luetaan myös aikaisempaan tapaan armahtaminen.

Rikosoikeuteen ei lueta sellaisia kurinpidollisia rangaistusmuotoja, jotka eivät ole rikosoikeudellisia rangaistuksia, vaan hallinnollisia seuraamuksia. Esim. koululaitoksen kurinpitorangais-
tukset kuuluvat opetuslaitosta koskevaan lainsäädäntöön ja kuuluvat siten maakuntapäivien toimivaltaan.

Maakuntapäivien toimivalta rajoittuu teon rangaistavaksi säätämiseen, eli tekojen kriminalisointi maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla ja rangaistusasteikon säätäminen tällaisille teoille. Tältä osin maakuntapäivillä on siten toimivalta säätää lakeja rikosoikeuden erityisosaan kuuluvista yksittäisistä rikoksista. Siten maakuntapäivät voi esim. säätää liikenteeseen muita promillerajoja kuin mitä maan muissa osissa sovelletaan. Maakuntapäiviä sitovat kuitenkin esimerkiksi rikoslain yleisen osan säännökset, kuten suhteellisuusvaatimus, joka sisältyy perusoikeuksien rajoittamisen yleisiin kriteereihin. Suhteellisuusvaatimuksen tulee täytyä sekä niissä tapauksissa, joissa maakuntapäivät säätää rangaistaviksi tekoja sellaisia tekoja, jotka ovat rangaistavia myös valtakunnan lainsäädännön mukaan, että niissä tapauksissa, joissa maakuntapäivät säätää rangaistaviksi tekoja, joita ei ole määrätty rangaistaviksi valtion lainsäädännössä. Maakuntapäivien säätämien rangaistussäännösten ei tavanomaisesti voi katsoa olevan erillisiä sen säännösten aineellisista säännöksistä, jonka osa ne ovat. Niille aineellisille säännöksille, joiden noudattamisen rangaistussäännösten on tarkoitus taata, on siten annettava huomattava asema, kun suhteellisuusvaatimus täyttyy yksittäisessä tapauksessa. Maakuntapäivien edellytetään myös ottavan lainsäädännön arvioinneissaan huomioon oikeusjärjestyksen kokonaisuutena niin, että rangaistusasteikkojen ja rangaistusten voidaan arvioida täyttävän suhteellisuusvaatimuksen.

12 kohta. Esitutkinta ja pakkokeinot. Esitutkinnalla tarkoitetaan rikoksen selvittämistä. Tätä koskeva aineellinen lainsäädäntö kuuluu nykyiseen tapaan eduskunnan toimivaltaan. Koska Ahvenanmaalla on oma poliisilaitos, Ahvenanmaan poliisiviranomainen on suorittanut esitutkintaa ja käyttänyt pakkokeinoja erityisen sopimusasetuksen, poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (56/2020) annetun tasavallan presidentin asetuksen nojalla. Rajavartiolaitoksen poliisitehtävistä Ahvenanmaalla säädetään myös sopimusasetuksella (309/2017). Tarkoituksena on säilyttää tämä järjestelmä.

Pakkokeinojen oikeudenalaan kuuluvat mm. kiinniotto ja vangitseminen, matkustuskielto, vakuustakavarikko, takavarikko, etsintä, kuten kotietsintä, henkilöntarkastus ja henkilönkatsastus, sekä telekuuntelu, televaivonta, kuuntelu, peiteoperaatiot ym.

Eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat myös oikeuslääketieteelliset ruumiinavaukset ja tutkimukset. Vuoden 1991 itsehallintolain 18 §:n 26 kohdan mukaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä muiden pakkokeinojen käyttöä koskevissa asioissa, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Lakiehdotus ei tarkoita muutosta tässä suhteessa, kuten käy ilmi 27 §:n 1 momentin 34 kohdasta.

13 kohta. Hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Nykyisessä itsehallintolaissa on vastaava säännös 27 §:n 24 momentissa. Säännöksillä hallinnollisesta puuttumisesta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen tarkoitetaan esimerkiksi potilaan tahdosta riippumatonta hoitoa mielenterveyslain (1116/1990) nojalla, päihteidenkäyttäjän tahdosta riippumatonta hoitoa terveysriskin perusteella päihdehuoltolain (41/1986) nojalla sekä karanteenia ja eristystä tartuntatautilain (1227/2016) nojalla. Myös sosiaalihuollon asiakkaisiin kohdistetaan joskus tahdosta riippumattomia toimia, kuten kehitysvammaisten erityishuollossa (laki 519/1977) vastoin hänen tahtoaan tai päihdehuoltolain 12 ja 13 §:ssä tarkoitettu henkilön tahdosta riippumaton hoito. Lastensuojelulaissa (417/2007) säädetään kiireellisestä sijoittamisesta (8 luku), huostaanotosta ja sijaishuollosta (9 ja 10 luku) sekä sijaishuollon rajoituksista (11 luku). Maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta terveyden- ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa koskevissa asioissa, mutta hallinnollista puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen koskevissa asioissa sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä myös Ahvenanmaalla.

Kohdan mukaisella hallinnollisella puuttumisella ei tarkoiteta sellaisia lyhytkestoisia kurinpitorangeistuksia, joita voidaan soveltaa esim. koulutuslainsäädännön nojalla ja jotka siltä osin kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan.

14 kohta. Tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpano sekä rikoksesta luovuttaminen. Vastavaanlainen säännös sisältyy vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 23 kohtaan. Tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskeva lainsäädäntövalta kuuluu jatkossakin eduskunnalle. Tämä koskee sekä yksityisoikeudellisia tuomioita että rikosasioita ja hallintotuomioistuinten ja muiden lainkäyttöelinten päätöksiä. Rikoksentehtäjän luovuttaminen kuuluu eduskunnan toimivaltaan, kuten aikaisemminkin.

15 kohta. Järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi. Järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi koskeva toimivallan ala on sama kuin nykyisen itsehallintolain 27 §:n 34 kohta. Nykyistä käsitettä ”kansallinen turvallisuus” ehdotetaan modernisotavaksi käsitteellä ”valtion turvallisuus”. Se käsittää käytännössä sellaisen siviiliviranomaisen toiminnan valtion turvallisuuden varmistamiseksi, joka sisältyy keskusrikospoliisin toimintaan, suojelupoliisin toimintaan, terrorismin torjuntaan ja turvajärjestelyihin valtiovierailuiden yhteydessä. Etenkin hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (198/2017) liittyen tiedustelulakeihin sekä tätä hallituksen esitystä koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 4/2018 vp) on kansallisen turvallisuuden käsitettä tarkasteltu tarkemmin. Vuoden 1921 Ahvenanmaa-sopimuksen 4 artiklan a) kohdan mukaan Suomi voi poikkeuksellisten olosuhteiden vaatiessa viedä Ahvenanmaalle ja väliaikaisesti siellä pitää muita sellaisia aseellisia voimia, jotka ovat välttämättömän tarpeelliset järjestyksen pitämiseksi. Muu yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskeva poliisitoiminta kuuluu 27 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan, kuten nykyisin.

16 kohta. Väestönsuojelu, kuitenkin niin, että päätös Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden siirtämisestä Ahvenanmaan ulkopuoliselle paikkakunnalle voidaan tehdä vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella. Tämä kohta vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 28 kohtaa, joka edellyttää myös Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumuksen siirtämiselle.

Käsitteen väestönsuojelu ehdotetaan olevan pääosin sama kuin Geneven yleissopimuksen lisäpöytäkirjan 61 artikla (SopS 82/1980). Artiklassa väestönsuojelu (siviilipuolustus) tarkoittaa humanitaaristen tehtävien suorittamista, joiden tarkoituksena on siviiliväestön suojelu vihollisuuksien tai katastrofien vaaroja vastaan ja sen auttaminen selviytymään niiden välittömiltä vaikutuksilta sekä välttämättömien edellytysten luominen eloonjäämiselle. Lisäpöytäkirjassa katastrofeilla tarkoitetaan aseellisten selkkausten yhteydessä tapahtuvia katastrofeja. Määritelmällisesti Geneven yleissopimuksen lisäpöytäkirja ei kuitenkaan velvoita rakentamaan väestönsuojia. Väestönsuojista säädetään pelastuslaissa (379/2011). Väestönsuojien rakennusvelvollisuus on osana väestönsuojelua myös valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva asia.

Ne toimivallan alat, jotka aseellisten selkkausten aikana vastaavat Geneven sopimuksen lisäpöytäkirjassa määriteltyjä väestönsuojelutehtäviä, kuten pelastustoimi, sosiaalitoimi sekä terveydenhuolto ym., kuuluvat ehdotuksen mukaan — voimassa olevan itsehallintolain tavoin — yleisesti maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan palo- ja pelastustoimen, sosiaalihuollon sekä terveyden- ja sairaanhoidon aloilla. Kuitenkin väestönsuojeluun varautumisen ja valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettua aseellisen hyökkäyksen aikana lainsäädäntövalta ja ohjausvalta ovat pääsääntöisesti valtakunnan viranomaisilla. Jotta väestönsuojelu olisi tehokasta ja toimivaa myös maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan itsehallintolain mukaan kuuluvilla toimialoilla, tarvitaan yhteistyötä valtakunnan viranomaisten ja Ahvenanmaan viranomaisten kesken sekä väestönsuojeluun varautumiseen, että väestönsuojeluun nähden. Tätä on jatkossakin tarkoitus säännellä sopimusasetuksella.

17 kohta. Maanpuolustus sekä puolustustila ja poikkeusolot ottaen huomioon mitä 19 §:ssä säädetään asevelvollisuuden suorittamisesta. Maanpuolustus kuuluu eduskunnan toimivaltaan, mikä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 34 kohtaa. Ahvenanmaan puolustaminen kuuluu vain ja ainoastaan Suomen valtiolle. Tehtäviä hoitaa Puolustusvoimat. Myös Rajavartiolaitos osallistuu maanpuolustukseen. Lakiehdotuksen 19 §:ään liittyvä sisältö ei tarkoita aineellista muutosta nykytilanteeseen. Ahvenanmaan demilitarisoidun ja neutralisoidun statuksen seurauksena Ahvenanmaalla on tätä koskevien sopimusten mukaan puolustuksellinen erityisasema. Sopimuksessa on määräyksiä, jotka rajoittavat sotilaallista läsnäoloa Ahvenanmaalla.

Puolustustilalla tarkoitetaan tilaa, joka voidaan ottaa käyttöön Suomeen kohdistuvan sodan ja sellaisten sotaan verrattavien sisäisten levottomuuksien aikana, joihin liittyy väkivaltaa ja jotka aiheuttavat vakavaa vaaraa yleisen järjestyksen säilyttämiselle ja joiden tarkoituksena on perustuslaillisen valtiomuodon kumoaminen tai muuttaminen. Toimenpiteet, joihin valtio voi ryhtyä puolustustilan aikana, kuuluvat jatkossakin eduskunnan toimivaltaan.

Myös poikkeusolot, mikä kattaa myös valmiuden poikkeusolojen varalta, kuuluu jatkossakin eduskunnan toimivaltaan. Tämä koskee kuitenkin ainoastaan poikkeuslainsäädäntöä, joka poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella edellyttää puuttumista kansalaisten yleisiin oikeuksiin tai elinkeinoelämän laajaa sääntelyä. Säännös ei koske esim. elinkeinoelämän sääntelyä tuotantohäiriöiden yhteydessä normaaleissa olosuhteissa.

18 kohta. Rajavartiotoiminta ottaen huomioon, mitä 19 §:ssä säädetään asevelvollisuuden suorittamisesta. Tämä kohta vastaa lähinnä vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 34 momenttia. Ehdotus ei merkitse muutoksia rajavartiotoiminnasta huolehtivan viranomaisen, Rajavartiolaitok-

sen, voimassa olevan valtakunnan lainsäädännön mukaiseen asemaan tai tehtäviin Ahvenanmaalla, joita ovat esimerkiksi rajaturvallisuuden ja ilmatilan turvallisuuden ylläpitäminen sekä aluevalvontaviranomaisena toimiminen. Rajavartiolaitoksella on muun muassa poliisi- ja tullitehtäviä, kalastusvalvonnan, öljyntorjunnan ja ensivastetehtäviä sekä etsintä- ja pelastustehtäviä. Siltä osin kuin tällaiset tehtävät Ahvenanmaalla kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta, terveyden- ja sairaanhoidosta, ympäristön- sekä kalastuksenvalvonnasta, tarkoituksena on säännellä toimivaltaisen viranomaisen, Rajavartiolaitoksen, toimivaltaa Ahvenanmaalla jatkossakin sopimusasetuksella.

Rajavartiotoimintaan kuuluvat sotilaalliset puolustustehtävät sisältyvät tämän maanpuolustusta koskevaan pykälän 17 kohdan mukaiseen toimivallan alaan.

Kohdassa ehdotettuun rajavartiotoiminta-käsitteeseen ei sisälly meripelastusta koskevaa toimivallan alaa. Tästä eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta asiasta ehdotetaan säädettäväksi erikseen 19 kohdassa.

19 kohta. Meripelastus. Meripelastuksen käsite on toimivallan alana uusi. Meripelastuksen on katsottu olevan toimivallan alue, joka vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 34 ja 42 kohdan mukaan kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Meripelastus on järjestetty Rajavartiolaitoksen tehtävien puitteissa myös Ahvenanmaalla. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on katsonut sisäministeriölle antamassaan lausunnossa toimivallan kuuluvan tällä alalla eduskunnalle. Arvio tehtiin vuoden 2001 meripelastuslain laatimisen yhteydessä. Toimivaltaan laatia meripelastusta koskevia lakeja sisältyy paitsi varsinaisen pelastustoiminnan organisoiminen myös maa-alueilla tapahtuvaan pelastustoimintaan sovellettavien perusteiden kaltaisten perusteiden mukaisesti muiden velvoittaminen osallistumaan yksittäiseen pelastustehtävään henkilö- ja aineellisin resurssein. Palo- ja pelastustoimi Ahvenanmaalla kuuluvat lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan.

Hampurissa tehtiin 27. huhtikuuta 1979 Kansainvälisen Merenkulkujärjestön (IMO) puitteissa kansainvälinen valtioiden välinen yleissopimus etsintä- ja pelastuspalvelusta merellä (International Convention on Maritime Search and Rescue, *jäljempänä Hampurin sopimus*), johon Suomi liittyi 6. joulukuuta 1986. Etsintä- ja pelastustoimen järjestämistä koskevat määräykset sisältyvät Hampurin sopimuksen liitteeseen, joka on osa sopimusta. Sopimuksessa ja sen liitteessä luodaan kansainvälinen perusta ja määritellään suoritevaatimukset rannikkovaltioiden meripelastusjärjestelmille. Hampurin sopimuksen kohdan 2.1.1 ja 2.1.2 mukaan sopimusvaltiolla on oltava määrätty vastuuviranomainen. Kohdassa 2.1.11 määrätään, että sopimuspuolten tulee toimittaa IMO:n pääsihteerille tietoja etsintä- ja pelastuspalvelustaan ja muun muassa tietoa siitä kansallisesta viranomaisesta, joka vastaa etsintä- ja pelastuspalvelusta merellä. Sopimuksen tekstin yksikkömuoto koskee sekä alkuperäistä englanninkielistä versiota että sen suomenkielistä ja ruotsinkielistä käännöstä. Vastuuviranomaisia ei siten sopimuksen mukaan voi olla useita samassa valtiossa. Hampurin sopimuksen kohdan 2.1.3 mukaan sopimusvaltion on perustettava kullekin merialueelle kohtien 2.1.4 ja 2.1.5 mukaisesti riittävät etsintä- ja pelastusalueet (Search and Rescue Regions SRR), joiden tulee olla vierekkäiset eikä päällekkäiset.

20 kohta. Aseet ja ampumatarvikkeet sekä räjähdysaineet valtion turvallisuutta koskevilta osin ottaen huomioon mitä 30 §:ssä säädetään. Tämä kohta vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 27 kohtaa ampuma-aseista ja ampumatarvikkeista sekä 35 kohtaa räjähdysaineista valtion turvallisuutta koskevin osin. Eduskunnan toimivalta koskee tämän kohdan mukaan niin sotilaskäyttöön kuin muuhun käyttöönkin tarkoitettuja ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita. Muilta osin räjähdysaineiden käsittely koskee palo- ja pelastuslaitosta, yleisestä järjestystä ja turvallisuutta sekä elinkeinoelämää, mitkä asiat kuuluvat maakuntapäivien nykyiseen lainsäädäntövaltaan.

Tähän asti sovelletut periaatteet ovat voimassa siihen asti, kunnes ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita koskeva lainsäädäntövalta on siirretty maakuntapäiville lakiehdotuksen 30 §:n mukaan. Tämä tarkoittaa, että tätä toimivallan aluetta koskevaa valtakunnan lainsäädäntöä sovelletaan samanaikaisesti, kun maakuntapäivät voi metsästyslainsäädännössä lain 27 §:n 1 momentin 18 kohdan nojalla asettaa vaatimuksia sille, millaisia eduskunnan säätämässä laissa sallittuja aseita saa käyttää eri riistaeläinlajien metsästyksessä.

21 kohta. Setelinanto ja valuutta. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 37 kohtaa. Vaikka setelinanto ja valuutta kuuluvat nykyisin EU:n toimivaltaan, lainkohta ehdotetaan säilytettäväksi itsehallintolaissa. Sillä on merkitystä EU:n päätöksentekoon ja EU-oikeuden täytäntöönpanoon.

22 kohta. Koko valtakunnassa voimassa olevat yleiset ehdot ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita sekä harjoittaa elinkeinoa. Tämän kohdan oikeudenala vastaa nykyisen lain 27 §:n 9 kohtaa. Soveltamisala on sama, mutta EU-jäsenyys rajoittaa sitä käytännössä. Nykyisen lain tavoin Ahvenanmaan hallitus käsittelee ulkomaalaisen henkilön tai ulkomaalaisen yhteisön hakemuksen oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla tai harjoittaa elinkeinoa Ahvenanmaalla (lakiehdotuksen 48 §:n 6 kohta).

23 kohta. Kirkkolaki (1054/1993). Tämän kohdan säännökset vastaavat nykyisen lain 27 §:n 25 kohtaa siltä osin, kuin se koskee kirkkolakia. Kirkkolaista säädetään perustuslain 76 §:ssä. Muista uskontokunnista ehdotetaan säädettäväksi erikseen pykälän 24 kohdassa. Tässä ei kuitenkaan mainita, kuten nykyisessä laissa, toimivaltaa säätää oikeudesta päästä julkiseen virkaan riippumatta uskontunnustuksesta. Uskonnonvapaus on yksi perustuslakiin sisältyvistä perusoikeuksista (11 §), ja niihin kuuluu myös oikeus siihen, ettei ilman hyväksyttävää perustetta tule asetetuksi eri asemaan uskonnon tai vakaumuksen perusteella (6 §). Perusoikeudet kuuluvat tässä lakiehdotuksessa 28 §:n 1 momentin 1 kohtaan. Lainsäädäntö, joka koskee sellaisen vaatimuksen asettamista, että hakijan on tunnustettava tiettyä uskoa, on mahdollinen vain, jos se on yhdenmukaista perusoikeuksien kanssa. Jos tällaisille vaatimuksille halutaan antaa suurempi laajuus kuin mitä perustuslaissa sallitaan, tämän on tapahduttava siinä järjestyksessä, joka koskee perustuslain muuttamista.

24 kohta. Uskonnollisia yhteisöjä koskeva lainsäädäntö 23 kohdassa mainittuine poikkeuksineen ja ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Tämän kohdan säännökset vastaavat nykyisen lain 27 §:n 25 kohtaa siltä osin kuin se koskee muita uskonnollisia yhteisöjä kuin evankelisluterilaista kirkkoa. Kirkkolaki mainitaan pykälän 23 kohdassa.

25 kohta. Verot, jotka eivät kuulu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tämän lain 27 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan. Tämän kohdan säännökset tarkoittavat veroja ja maksuja, jotka nykyisen lain (27 §:n 36 kohdan) mukaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan. Lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvat verot ovat kunnille kannettavat verot, maakunnalle kannettava tulosta perittävä lisävero ja tilapäinen lisävero sekä elinkeino- ja huviverot. Suoritusmaksut maakuntapäiville kuuluvilla aloilla kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan lakiehdotuksen saman kohdan mukaan.

26 kohta. Suku- ja etunimet ottaen huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään sekä avioliitto ja perhesuhteet, lasten oikeudellinen asema, holhous, adoptio, perintö ja kuolleeksi julistaminen. Oikeudenala sisältyy nykyisen itsehallintolain 27 §:n 6 ja 7 kohtaan. Suku- ja etunimiä koskevaan lainsäädäntöön sisältyy, samoin kuin nykyisen lain mukaan, oikeus määrätä, ovatko nämä nimet pakollisia, sekä oikeus määrätä nimisuojusta ja nimenvaihdoksesta ja nimenantoperusteista muuten, ja tässä voidaan asettaa vaatimuksia sille, mitä nimiä voidaan hyväksyä. Tämän kohdan

mukaiseen toimivaltaan sisältyy myös oikeus määrätä, missä laajuudessa hyväksytään erikseen nimiä, jotka liittyvät muiden lainkäyttöalueiden viranomaisten tekemiin päätöksiin, vai tulevatko nämä suoraan sovellettaviksi.

Kohta koskee myös perheoikeutta ja jäämistöoikeutta. Tähän toimivallan alaan kuuluu myös lapsen ja vanhempien välisen oikeussuhteen ratkaiseminen, kun lapsi on syntynyt hedelmöityshoidon tai sijaissyntytyksen avulla. Se, missä laajuudessa keinohedelmöitys ja siihen rinnastettavat toimenpiteet ovat sallittuja, ei sitä vastoin sisälly tähän kohtaan vaan tämän pykälän 43 kohtaan.

Tämän kohdan mukaiseen avioliittoa ja perhesuhteita koskevaan lainsäädäntöön katsotaan sisältyvän myös oikeus säätää avoliiton ja muiden parisuhdemuotojen vaikutuksista. Hallinnollisin perustein tapahtuvaan kuolleeksi julistamiseen sovelletaan lakia kuolleeksi julistamisesta (127/2005). Kuolemansyyn tutkinnasta säädetään pykälän 43 kohdassa.

27 kohta. Yhdistykset ottaen huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään, säätiöt sekä yhtiöt ja muut yksityisoikeudelliset yhteenliittymät sekä alus- ja kaupparekisterit ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Alan toimivalta määritetään nykyisen lain 27 §:n 8 kohdassa. Yhdistyksille on yhteistä se, että niiden tarkoituksena on muu kuin liiketoiminnan harjoittaminen, ja siten ne eroavat muista yhteisöoikeudellisista rakenteista. Yhdistyslaissa (503/1989) asetetaan muun muassa vaatimuksia sille, mitä tarkoitusta varten niitä saa perustaa, ja minkä edellytysten on täyttyttävä, jotta niitä voidaan pitää itsenäisinä oikeushenkilöinä. Tämän kohdan mukaiseen toimivaltaan kuuluu myös oikeus säätää lakeja, jotka koskevat sitä, miten yhdistyksiä tulee hallita, mm. kirjanpidon ja tilintarkastuksen osalta, sekä rekisteröimistä ja valvontaa.

Säätiöille on yhteistä se, että niiden tarkoituksena on muu kuin liiketoiminnan harjoittaminen, ja siten ne eroavat muista nykyisen itsehallintolain 27 §:n 8 kohdassa mainituista yhteisöoikeudellisista rakenteista. Säätiöitä koskevaan lainsäädäntövaltaan kuuluu mm. vaatimusten asettaminen sille, mitä tarkoitusta varten niitä saa perustaa ja minkä edellytysten on täyttyttävä, jotta niitä voidaan pitää itsenäisinä oikeushenkilöinä. Tämän kohdan mukaiseen toimivaltaan kuuluu myös oikeus säätää lakeja, jotka koskevat sitä, miten säätiöitä tulee hallita, mm. kirjanpidon ja tilintarkastuksen osalta, sekä rekisteröimistä ja valvontaa.

Yhtiöt ja muut yhteisöt perustetaan yleensä liiketoiminnan harjoittamista varten. Käsitettä kirjanpito ei mainita enää erikseen, mutta sen on katsottava kuuluvan tähän kohtaan siltä osin kuin on kyse yhtiöiden ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen kirjanpidosta. Muiden yhteisöjen kirjanpitoa koskevan lainsäädäntöoikeuden on samalla tavoin katsottava sisältyvän yhteisöä koskevaan lainsäädäntöoikeuteen.

Kaupparekisteriä koskeva lainsäädäntövalta tarkoittaa, samoin kuin voimassa olevan itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan, sekä sellaisia elinkeinoja, joita koskevien lakien lainsäädäntövalta on eduskunnalla, että sellaisia, joita koskevien lakien lainsäädäntövalta on maakuntapäivillä. Lakiehdotuksessa kaupparekisterin käsitä ei sen sijaan käsitä yritysikiinnitysjärjestelmää eikä muiden elinkeinonharjoittajista pidettävien rekisterien ylläpitoa. Yhdistysrekisteriä, alusrekisteriä sekä kaupparekisteriä koskevan lainsäädännön ehdotetaan jatkossakin olevan sellainen valtakunnallinen asia, joka voidaan siirtää maakuntapäiville eduskunnan säätämällä lailla ja maakuntapäivien hyväksynnällä, ts. 30 §:ssä esitetyn menettelyn mukaan. Yhdistysrekisteriä ehdotetaan kuitenkin yhdistyksiä koskevaan toimivalta-alaan kuuluvaksi. Ahvenanmaan muun muassa erityisistä kielivaatimuksista sekä kotiseutu-oikeutta koskevista säännöistä johtuvista erityisistä oloista voi seurata, että tulevaisuudessa voi syntyä tarve pitää jon-

kinlaisia erityisiä ahvenanmaalaisia rekistereitä, kaksoisrekistereitä tai huolehtia eräistä hallinnon osista rekisteröinnin yhteydessä. Voi syntyä tarve ottaa kansallisiin rekistereihin eräitä lisätietoja, jotka koskevat esimerkiksi ahvenanmaalaisia yhtiöitä ja yhdistyksiä.

28 kohta. Kuluttajansuoja ottaen huomioon, mitä 29 ja 30 §:ssä säädetään. Kuluttajansuoja on oikeudenala, jonka nykyisen itsehallintolain 30 §:n 10 ja 11 kohdan mukaan hoitavat Ahvenanmaan viranomaiset, vaikka se saman lain 27 §:n 10 kohdan mukaan kuuluu eduskunnan lainsäädäntövallan piiriin. Kuluttajansuoja koskee sekä eduskunnan toimivallan piiriin kuuluvia, että maakuntapäivien toimivallan piiriin kuuluvia elinkeinoja.

Kuluttajansuojalla tarkoitetaan yleisesti kuluttajan aseman ja oikeuksien turvaamista. Kuluttajan asemasta ja oikeuksista säädetään esimerkiksi kuluttajansuojalainsäädännössä (38/1978). Eri viranomaistahot edesauttavat kuluttajansuojan toteutumista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto/kuluttajasiames valvoo kuluttajansuojalainsäädännön noudattamista. Kuluttaja voi ongelmatilanteissa kääntyä kuluttajaneuvonnan pariin tai viedä riita-asiansa kuluttajariitalautakuntaan. Kuluttajaneuvonta on palvelu, josta kuluttaja saa tietoa oikeuksistaan ja sovitteluapua kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan väliseen riitaan. Kuluttajariitalautakunta antaa ratkaisusuosituksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiin oikeudellisiin riitoihin. Sopimusoikeudellisen lainsäädännön lisäksi kuluttajien asemaa turvaavaa lainsäädäntöä on myös esimerkiksi kuluttajaturvallisuuden alalla. Kuluttajaturvallisuutta koskeva lainsäädäntö ei kuitenkaan kuulu säännöksessä tarkoitettun kuluttajansuojaa koskevan toimivallan piiriin. Kuluttajaturvallisuuden katsotaan lähtökohtaisesti kuuluvan sitä elinkeinotoimintaa koskevan lainsäädännön piiriin, jossa tavaraa tai tuotetta myydään. Euroopan unionilla on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 4 artiklan mukaan jaettu toimivalta jäsenvaltioiden kanssa kuluttajansuojaan liittyvissä asioissa. Euroopan unioni antaa lainsäädäntöä kuluttajien etujen suojaamiseksi ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi. Kuluttajansuojalainsäädäntö on monilta osin yhdenmukaistettu unionin alueella, ei kuitenkaan kaikilta osin.

Lakiehdotuksen 48 §:n 20 kohdan mukaan hallintoa hoitavat jatkossa Ahvenanmaan viranomaiset. Tämä tarkoittaa, että Ahvenanmaan hallituksen asettama erityinen lautakunta huolehtii kuluttajariitalautakunnalle valtakunnan lainsäädännön mukaan kuuluvista tehtävistä ja ahvenanmaalaiset viranomaiset huolehtivat Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain (611/2012) mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kuuluvista tehtävistä Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välisen sopimuksen mukaisesti. Lakiehdotuksen 29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan kokoonpanoa sekä kuluttajaneuvonnan järjestämistä Ahvenanmaalla koskevat asiat voidaan maakuntapäiväläillä siirtää maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

29 kohta. Sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään sekä kilpailuoikeus. Tähän kohtaan sisältyy kilpailuoikeus, joka vuoden 1991 laissa kuuluu 27 §:n 10 kohtaan yhdessä tekijänoikeuksien ja kuluttajansuojan kanssa. Oikeus säätää julkisista hankinnoista Ahvenanmaalla ei kuulu tämän kohdan soveltamisalaan. Oikeuden säätää Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten sekä Ahvenanmaan kunnallisviranomaisten tekemistä hankinnoista on jo nykyisen lain mukaan katsottu kuuluvan maakuntapäivien toimivaltaan, eikä tällä lakiehdotuksella ole tarkoitus saada aikaan muutoksia tässä suhteessa. Maakuntapäivien toimivalta julkisissa hankinnoissa sisältyy lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 7 kohtaan. Kilpailulainsäädäntö kuuluu EU-sääntelyn piiriin.

30 kohta. Pankki- ja luottolaitos ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään sekä vakuutus sopimukset. Pankki- ja luottolaitos sekä vakuutus sopimukset erotettiin vuoden 1991 itsehallintolaisissa toisistaan niin, että pankki- ja luottolaitosta koskeva toimivalta siirrettiin nykyisen itsehallintolain 29 §:n erilliseen luetteloon aloista, jotka voidaan jo nyt siirtää maakuntapäiville

eduskunnan yksinkertaisella äänen enemmistöllä tekemällä päätöksellä ja maakuntapäivien suostumuksella. Tässä ne yhdistyvät jälleen valtion lainsäädäntövaltaa koskevassa luettelossa. Kohdan säännökset koskevat sekä lainsäädäntöä oikeudesta harjoittaa näitä elinkeinoja ja niiden valvonnasta, että lainsäädäntöä oikeudesta asettaa erilaisia ehtoja toiminnalle. Tällaiset ehdot ovat välttämättömiä tarjottuja palveluja käyttävien suojaamiseksi, ottaen huomioon ehtojen suuri taloudellinen merkitys sekä yksilölle että yritykselle. Pankki- ja luottolaitos ehdotetaan sisällytettäväksi jatkossakin sellaisten oikeudenalojen joukkoon, jotka voidaan 30 §:n mukaan siirtää maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan yksinkertaista menettelyä noudattaen. Rahoitusmarkkinat kuuluvat EU:n sääntelyn piiriin.

Lainanannosta ja lainanotosta sekä joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskusta koostuvan perinteisen pankkitoiminnan lisäksi tämän kohdan soveltamisalaan katsotaan kuuluvan myös luottokorttitoiminta, valuuttakauppa ja arvopaperikauppa sekä muiden sijoituspalvelujen tarjoaminen.

Kun pankki- ja luottolaitoksen piirissä tarjotaan yksittäisille asiakkaille palveluja, voi syntyä tilanteita, joissa menettelyn voidaan katsoa kuuluvan sekä tämän kohdan, että kuluttajansuojaa koskevan 28 §:n 1 momentin 28 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Pankki- ja luottolaitoksen tai vakuutuslaitoksen piirissä asetettavien vaatimusten on tällaisissa tapauksissa yleensä katsottava kuuluvan tätä kohtaa koskevan oikeudenalan eikä kuluttajansuojaa koskevan oikeudenalan piiriin.

Lainkohdassa tarkoitettuja vakuutus sopimuksia koskeva toimivallan alue käsittää edelleen muun kuin työeläketurvaan tai muuhun sosiaalivakuutukseen liittyvän vakuutustoiminnan (ks. lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 35 kohta).

31 kohta. Tekijänoikeus, patenti, mallioikeus, tavaramerkki ja muut aineettomat oikeudet. Tämä kohta vastaa osaa nykyisen lain 27 §:n 10 kohdasta eli aineettomia oikeuksia. Kuluttajansuojan ja kilpailuoikeuden, jotka tällä hetkellä kuuluvat 27 §:n 10 kohtaan, ehdotetaan sisällytettäväksi muihin kohtiin. Oikeuteen säätää patenteista on, kuten nykyisenkin itsehallintolain mukaan, katsottava kuuluvan oikeuden säätää varsinaisiin patentteihin verrattavissa olevista muista aineettomista oikeuksista, esimerkiksi kasvilajeja ja eläinrotuja jalostaneen oikeuksista sekä piiri- ja hyödyllisyysmalleja luoneen oikeuksista. Yksinoikeudet patenttiin, mallioikeuteen ja tuotemerkkiin on suurelta osin yhdenmukaistettu kansainvälisen oikeuden ja EU-lainsäädännön mukaan.

32 kohta. Kiinteistönmuodostus ja kiinteistöjen rekisteröinti sekä niihin liittyvät tehtävät ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Säännökset vastaavat nykyisen lain 27 §:n 16 kohtaa, ja ne kattavat suuren osan kiinteistöoikeudeksi kutsuttavasta oikeudenalasta. Tämän kohdan soveltamisalan ulkopuolelle jää kiinteistöjen hankintaa koskeva lainsäädäntö eli asiat, joita säännellään maakaaren I osassa.

Tähän oikeudenalaa kuuluu lakien säätäminen siitä, mitä pidetään kiinteistönä ja miten uusia sellaisia voidaan muodostaa ja miten kiinteistöt voivat rasisiteilla palvella toisiaan. Kiinteistöjen rekisteröintiin kuuluvat kiinteistöjen rekisteröimisen ja rekisterin systematisoimisen lisäksi niiden käyttöoikeuteen mahdollisesti sisältyvien rasisitusten rekisteröiminen ja kirjausten tekemisen eli lainhuudatus- ja kiinnitysmenettelyn ja muiden kirjausten edellytykset ja niiden oikeusvaikutukset.

Tästä oikeudenalasta vastuussa oleva taho vastaa myös karttamateriaalin laatimisesta ja saataville saattamisesta.

33 kohta. Muut kuin tässä laissa erityisesti mainitut yksityisoikeudelliset asiat, jos ne eivät suoraan liity oikeudenalaan, joka tämän lain mukaan kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan, ja ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Tämä kohta vastaa nykyisen lain 27 §:n 41 kohtaa, ja muotoilu on sama, lukuun ottamatta sitä terminologista eroa, että käytetään maakuntapäivien toimivaltaa maakunnan lainsäädäntövallan sijaan. Tämän kohdan oikeudenalaan on katsottu kuuluvan muun muassa vahingonkorvauksia koskevan lainsäädännön sekä kauppaedustajia ja kauppa-oikeuden muita osia koskevan lainsäädännön, joka kuuluu yleiseen yksityisoikeuteen, esimerkiksi vekseli- ja sekkioikeuden.

Kun osa oikeudenalaa, joka kuuluu tämän kohdan soveltamisalaan, liittyy välittömästi maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvaan oikeudenalaan, maakuntapäivien on, kuten nykyisenkin lain mukaan, voitava säätää lakeja itsenäisesti tällä alalla. Jos luonteeltaan yksityisoikeudellisten säännösten perusteella maakuntapäivien laissa on osittain tämä kohta ja osittain säännös, jonka mukaan maakuntapäivien laki kuuluu pääasiassa maakuntapäivien toimivaltaan, tilanne on toinen kuin silloin, kun on kyseessä epäitsenäinen oikeus ottaa maakuntapäivien lailla käyttöön säännöksiä, jotka oikeastaan kuuluvat eduskunnan toimivaltaan (lakiehdotuksen 27 §:n 2 momentti).

34 kohta. Työoikeus lukuun ottamatta oppisopimuksesta 27 §:n 1 momentin 22 kohdassa säädettyä poikkeusta ja ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Kohta vastaa nykyisen itsehallintolain 27 §:n 21 kohtaa, joskin siinä ei enää viitattaisi maakuntapäivien toimivaltaan itsehallintoviranomaisten virkamiehiä koskevista virkaehtosopimuksesta. Työoikeus turvaa sosiaalisia oikeuksia. Kansallisen työoikeudellisen sääntelyn taustalla on EU –lainsäädäntöä ja lukuisia kansainvälisiä sopimuksia. Työoikeuteen kuuluvia asioita ovat työsuojelu ja työssä käytettävät tekniset laitteet, työriitojen sovittelu, yhteistoiminta yrityksissä, muu lainsäädäntö koskien työntekijöiden palvelussuhteiden oikeuksia ja työsuhteita, työehtosopimukset sekä työsopimukset lukuun ottamatta oppisopimuksesta 27 §:n 1 momentin 22 kohdassa säädettyä poikkeusta.

Rajanveto sen välillä, mitä pidetään työsuojeluna ja mitä pidetään työoikeuden muina osina, ei ole kaikilta osin täysin selvää ja yksinkertaista. Työsuojeluun tulee lukeutua paitsi työturvallisuus myös fyysinen ja psyykkinen työympäristö, joko yleisesti tai tietyn työntekijäluokan osalta. Nuoria työntekijöitä koskeva erityislainsäädäntö on lainsäädäntöä, jonka tulee suurimaksi osaksi katsoa kuuluvan työsuojelu-käsitteen piiriin. Sama pätee työterveyshuoltoon. Se, mikä koskee enemmän työntekijöiden työsuhdetta, kuuluu sitä vastoin pikemminkin työoikeuden muihin oikeudenaloihin.

Työssä käytettäviä teknisiä laitteita, ts. koneita, henkilösuojaimia ja työvälineitä koskeva sääntely perustuu suurelta osin EU-lainsäädäntöön ja on luonteeltaan hyvin tekninen. Työssä käytettävien teknisten laitteiden katsotaan olevan osa työsuojelua, ja siten myös ne kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Selvyyden vuoksi ehdotetaan, että tämä kohta täydennetään työssä käytettävillä teknisillä laitteilla.

Työriitojen sovittelua voidaan nykypäivän lainsäädännön perusteella pitää tuomioistuinlaitoksen ulkopuolisena pakollisen oikeudenhoidon muotona, jonka avulla pyritään ratkaisemaan riitoja, jotka voivat muuten johtaa työnseisaukseen tai muihin työtaistelutoimiin. Sovittelutoiminnalla on yhteyttä työehtosopimuksiin ja siten oikeuteen säätää lailla työehtosopimuksesta.

Työtuomioistuin on osa tuomioistuinlaitosta, ja tuomioistuinta ja sen toimintaa koskevat säännökset kuuluvat 28 §:n 1 momentin 10 kohdan mukaan eduskunnan toimivaltaan.

Työehtosopimuksella tarkoitetaan tässä kohdassa yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien työntekijöiden työehtosopimuksia. Tällaisia on sekä yksityisellä sektorilla että viranomaisilla.

Oikeus säättää lailla maakunnan ja kuntien toimihenkilöiden työehtosopimuksista (virkaehtosopimukset) kuuluu jo nykyisen itsehallintolain 18 §:n 2 ja 4 kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan (27 §:n 1 momentin 3 kohta).

Oikeus säättää lailla yksityisessä palvelussuhteessa olevien työntekijöiden työehtosopimuksista on erotettu siitä työoikeuden osasta, joka nykyisen lain mukaan kuuluu kategoriaan muu työoikeus.

Työehtosopimukset ovat pohjimmiltaan kahden tai useamman työmarkkinaosapuolen välisiä sopimuksia. Tunnusomaista työehtosopimuksille — ja sopimusoikeuden normaalista käytännöstä poikkeavaa — on, että ne tietyin osin sitovat myös muita kuin suoraan sopimuksen tehneitä osapuolia. Vaikka varsinainen sopimussäännös on työehtosopimuksessa, sitovuus seuraa työehtosopimuslainsäädännöstä. Työehtosopimusoikeuteen luetaan kuuluvaksi näiden sopimusten solmimista, soveltamista ja oikeusvaikutuksia koskeva normisto, mukaan lukien erimielisyyksien ratkaisemista ja sopimuksen noudattamisen turvaamista koskevat säännöt.

”Työehtosopimukset” pitävät sisällään työehtosopimuslain mukaan myös ”työsuhteissa muutoin” sovellettavat ehdot. Tällä tarkoitetaan työsuojeluasioita. Työturvallisuutta ja työterveyttä koskeva lainsäädäntö on valtakunnan toimivaltaan kuuluva pakottavaa. Työsuojelun yhteistoiminta voi kuitenkin olla lain 44/2006 mukaan myös työehtosopimukseen perustuvaa. Edellytyksenä on kuitenkin ”valtakunnalliset yhdistysten” tekemä sopimus. Työsuojeluviranomaisten toimivalta kattaa työsopimuslain ja erityyppisopimuslain perusteella myös yleissitovaksi vahvistettujen työehtosopimusten noudattamisen valvonnan. Valvonnasta säädetään työsopimuslain 13 luvun 12 §:ssä. Kansainvälinen työjärjestö ILO:n yleissopimus 81 perusteella työsuojeluvalvontaa järjestetään yhden keskusviranomaisen, eli Suomessa sosiaali- ja terveysministeriön alaiseksi. Sopimuksella tavoitellaan yhtä kansallista työsuojelupolitiikkaa, työsuojeluvalvonnan yhdenmukaista toimeenpanoa ja voimavarojen tarkoituksenmukaista käyttöä.

Yleissitovien työehtosopimusten valtakunnallisuuskriteeri säilyi työsopimuslakiuudistuksessa ennallaan. Lain esitöiden (HE 157/2000) mukaan valtakunnallisuus tarkoittaa, että työehtosopimuksen on oltava soveltamisalaltaan valtakunnallinen ja työehtosopimusosallisten tulee olla koko maassa toimivia työmarkkinajärjestöjä. Kunnallinen tai valtion työehtosopimus, yrityskohtainen tai vain tiettyjä yrityksiä koskeva työehtosopimus ei voi olla yleissitova, vaikka sen soveltamisala kattaisi koko maan tai yritys toimisi koko maassa ja vaikka valtakunnalliset yhdistykset olisivat solmineet sen. Myöskään paikallinen tai alueellisesti rajattu työehtosopimus ei voi olla yleissitova. Työehtosopimusten perusteella määrittyvän vähimmäispalkan minimitaso määrittelee myös esimerkiksi EU:n lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin edellyttämän vähimmäispalkan tason. Direktiivin edellyttämän kattavuuden yksi edellytys on se, että työehtosopimuksia tulee soveltaa koko maan kattavasti. Suomen työehtosopimusten yleissitovuusjärjestelmä täyttää direktiivin edellytyksen. Asia on siinä määrin merkityksellinen sosiaalisen polkumyynnin torjunnan kannalta. Muun muassa ILO:n julkisia työlausekkeita koskevan yleissopimuksen nro 94 mukaan valtion keskusviranomaisen on edellytettävä yleissitovien työehtojen noudattamista julkiseen hankintaan kuuluvaa tehtävää suoritettaessa. Siten eri toimittajien pääsy kilpailemaan keskusviranomaisen hankinnoista edellyttää, että ne täyttävät yleissitovan työehtosopimuksen vähimmäispalkkamääräystä.

Työoikeudellisen lainsäädännön osissa on erilaiset säännöt maissa työskenteleville ja merityöntekijöille. Kohdassa luetellut oikeudenalat koskevat kaikkia yksityisoikeudellisia työsuhteita. Sillä ei siis ole merkitystä, onko kyse maissa työskenteleviä työntekijöitä vai merityöntekijöitä koskevista säännöksistä.

Oikeudenala yhteistoiminta yrityksissä otettiin käyttöön vuoden 1991 itsehallintolailla. Käsitteellä yhteistoiminta yrityksissä tarkoitetaan sellaista lainsäädäntöä, joka antaa työntekijöille oikeuden saada tietoa ja mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon yrityksessä sekä rakenteet tämän yhteistoiminnan toteuttamiseen. Lainsäädäntöä ollaan uudistamassa. Lain yhteistoiminnasta yrityksissä (334/2007) lisäksi yhteistoimintalakeihin kuuluu useita muita lakeja muun muassa yritysryhmäyhteistoimintalaki (335/2007), henkilöstöedustuslaki (725/1990), henkilöstöedustuksesta eurooppayhtiöissä ja eurooppaosuuskunnissa annettu laki (758/2004) sekä henkilöstörahasolaki (934/2010). Yhteistoimintalain kannalta keskeisiä Suomen ratifioimia ILO:n yleissopimuksia ovat muun muassa yleissopimus nro 87 (SopS 45/1949, HE 58/1949), joka koskee ammatillista järjestäytymisvapautta ja ammatillisen järjestäytymisoikeuden suojelua, sekä yleissopimus nro 98 (SopS 32/1951, HE 19/1951), joka koskee järjestäytymisoikeuden ja kollektiivisen neuvottelu-oikeuden periaatteiden soveltamista. Työntekijöiden edustajien suojelua yrityksessä ja heidän toimintansa helpottamista koskee yleissopimus nro 135 (SopS 84/1976; HE 117/1973). Myös yleissopimuksen nro 144 (SopS 52/1979; HE 245/1977), joka koskee kolmikantaneuvotteluja, joiden tarkoituksena on edistää työtä koskevien kansainvälisten normien noudattamista, voidaan nähdä olevan merkityksellinen yhteistoimintalain näkökulmasta. Yhteistoimintamenettelyn taustalla on myös muita kansainvälisiä velvoitteita. Sellaisia sisältyy useisiin Euroopan unionin direktiiveihin. Näistä keskeisimmät ovat työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista annettu Euroopan yhteisössä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2002/14/EY, yhteistoimintamenettelydirektiivi), työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettu neuvoston direktiivi (98/59/EY, joukkovähentämisdirektiivi), työntekijöiden oikeuksien turvaamista yrityksen tai liikkeen taikka yritys- tai liiketoiminnan osan luovutuksen yhteydessä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä annettu neuvoston direktiivi (2001/23/EY, liikkeenluovutusdirektiivi).

Tämän kohdan mukaisten toimivallan alojen työsuojelua, työehtosopimuksia ja työriitojen sovittelevuutta lukuun ottamatta ehdotetaan lakiehdotuksen 30 §:n 1 momentin 3 ja 4 kohdan mukaan olevan siirrettävissä maakuntapäivien toimivaltaan tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien hyväksynnällä. Nykyisen itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 6 kohdan ja 2 momentin mukaan työsuojelut lukuun ottamatta oppisopimuksia, jotka jo kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan, ja yhteistoiminta yrityksissä voidaan siirtää maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien suostumuksella.

35 kohta. Kuntien työntekijöiden ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurva 27 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuihin poikkeuksiin ja ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään sekä muu sosiaalivakuutus ottaen huomioon mitä 30 §:ssä säädetään. Maakunnan toimivaltaan kuuluu nykyisen itsehallintolain 18 §:n 2 a kohdan mukaan maakunnan työntekijöiden ja luottamushenkilöiden sekä kunnallisten peruskoulujen rehtorien ja opetushenkilökunnan eläkesuojaa koskevien lakien säätäminen. Ehdotettu kohta, joka koskee muita kuntien työntekijöitä Ahvenanmaalla kuin niitä, jotka jo kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan, vastaa nykyisen lain 29 §:n 3 kohtaa. Nykyinen säännös mahdollistaa toimivallan siirtämisen maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien suostumuksella.

Tämän lain 30 §:ssä ehdotetaan, että maakuntapäiville voitaisiin jatkossakin siirtää toimivaltaa säätää Ahvenanmaan kuntien muiden työntekijöiden ja kuntien luottamushenkilöiden eläkesuojaa koskevia lakeja. Kohdan mukainen toimivalta koskee sekä kuntien toimihenkilöitä, että yksityisoikeudellisissa työsuhteissa olevia. Tähän sisältyy paitsi oikeus päättää voimassa olevista eläke-etuuksista myös niiden rahoittamisesta.

Ahvenanmaan kuntien nykyhetkellä omistamien yhtiöiden työntekijöiden työeläkesuoja kuuluu siten myös tähän kohtaan. Tässä tarkoitetaan muita kuin itsehallintoviranomaisten ja kuntien

työntekijöitä tai luottamushenkilöitä. Kyse on siis yksityisen elinkeinoelämän työntekijöistä riippumatta siitä, tehdäänkö työ maissa vai merillä, sekä yrittäjistä. Valtion työntekijöiden ja valtion työntekijöihin verrattavien — Ahvenanmaalla valtion työntekijöihin voidaan verrata käytännössä Kansaneläkelaitoksen työntekijöitä — ei katsota kuuluvan tämän kohdan piiriin, kuten ei myöskään evankelisluterilaisen kirkon henkilöstön. Tätä koskevia säännöksiä ei ole katsottu tarpeelliseksi sisällyttää, koska tämä seuraa muista säännöksistä.

Myös toimivalta säättää lakeja muuta sosiaalivakuutusta koskien säilyy sellaisena toimivallan alana, joka voidaan siirtää maakuntapäiville yksinkertaistetusti lakiehdotuksen 30 §:n mukaan. Nykyisessä itsehallintolaissa on vastaava säännös 29 §:n 1 momentin 3 momentissa. Käsitteeseen sosiaalivakuutus katsotaan tässä yhteydessä sisältyvän ne etuudet, jotka siihen on vakiintuneen käytännön mukaan katsottu sisältyneen. Tämä koskee ennen kaikkea erityisin maksuin rahoitettavia etuuksia. Ehkä merkittävimpiä sosiaalivakuutukseen kuuluvia etuuksia ovat yleinen kansaneläke, yleinen sairausvakuutus sekä äitiys-, isyys- ja vanhempainvapaakorvaukset. Nykyisen itsehallintolain 18 §:n 13 kohdasta, joka koskee sosiaalihuoltoa ja kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan, on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä johdettu, että perustoimeentulotuki kuuluu sosiaalihuollon piiriin. Valtakunnan lainsäädännössä perustoimeentulotuki kuuluu sosiaalivakuutuksen piiriin.

Sosiaalivakuutusta koskeva oikeudenala on riippumaton oikeudesta periä veronluonteisia maksuja toiminnan rahoittamiseksi kokonaan tai osittain. Nämä maksut kuuluvat eduskunnan toimivaltaan tämän pykälän 25 kohdan mukaisesti.

36 kohta. Muiden kuin 35 kohdassa mainittujen henkilöiden työeläketurva ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Kohdassa tarkoitetaan muita kuin maakuntapäivien, itsehallintoviranomaisten ja kuntien työntekijöitä tai näiden viranomaisten alaisuudessa toimivia luottamushenkilöitä. Kyse on yksityisen elinkeinoelämän työntekijöistä riippumatta siitä, tehdäänkö työ maissa vai merillä, sekä yrittäjistä. Valtion työntekijöiden ja valtion työntekijöihin verrattavien — Ahvenanmaalla käytännössä Kansaneläkelaitoksen työntekijöitä — ei katsota kuuluvan tämän kohdan piiriin, kuten ei myöskään evankelisluterilaisen kirkon henkilöstön. Tämä johtuu muista säännöksistä. Toimivallan ala sisältyy nykyisen itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 3 kohtaan, ja se voidaan siten siirtää maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien suostumuksella.

37 kohta. Ydinvoima, kuitenkin niin, että ydinvoimalaitoksen rakentamiseen, hallintaan ja käyttöön sekä tähän liittyvään materiaalin käsittelyyn ja säilytykseen Ahvenanmaalla on saatava Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumus. Tämä kohta vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 18 momenttia.

38 kohta. Maatalouden suorat tuet ja maataloustuotteiden markkinatoimenpiteet ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Säännöstä ehdotetaan modernisoitavaksi ja valtion toimivalta maatalouden alalla muotoiltavaksi uudelleen sen perusteella, että EU:n yhteinen maatalouspolitiikka on yhtenäistetty ja kuuluu yksinomaan unionin toimivaltaan. Maakuntapäivien nykyistä toimivaltaa alalla ehdotetaan vastaavasti modernisoidussa muodossa esitettyä tämän lain 27 §:n 1 momentin 23 kohdassa.

Samalla, "kalastustuotteiden hinnoittelu" jää pois valtakunnan toimivallasta sellaisena kuin se on kuvattu nykyisen itsehallintolain 27 §:n 15 kohdassa. Viimeksi mainittu kysymys hinnasta kuuluu siten maakuntapäivien toimivaltaan, kun laki tulee voimaan. Nykyään kalastustuotteiden hinnat määräytyvät kuitenkin markkinoilla, eikä niitä säännellä Euroopan unionissa. Nykyään hintoihin vaikuttava alue on varastointimekanismi mahdollisine tukineen, joka on mahdollinen kalastus- ja vesiviljelytuotteiden yhteismarkkinajärjestelmän kautta.

Maataloutta koskeva lainsäädäntövalta on tällä hetkellä jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien välillä. Maakuntapäiville kuuluva osa on se, joka kuuluu käsitteen maatalous ja maatalouden ohjaaminen alle nykyisen itsehallintolain 27 §:n 15 kohdan mukaan. Jaetun toimivallan pohjalta on kehitetty käytäntöjä siitä, mitkä tukimuodot kuuluvat Ahvenanmaan ja mitkä valtion toimivaltaan. Nykyinen jaettu toimivalta luotiin, kun maatalouspolitiikka oli kalastuspolitiikan ohella kansallinen asia. Suomen tultua osaksi Euroopan yhteismarkkinoita nämä politiikan alueet eivät enää ole kansallisia kysymyksiä, vaan Suomea sitoo muiden EU:n jäsenvaltioiden tavoin unionin yhteinen maatalous- ja kalastuspolitiikka. Maatalous- ja kalastustuotteiden hinnoista ei siten enää sovita kansallisesti, kuten nykyisen itsehallintolain mukaan.

Voimassa olevan itsehallintolain säännöksiä on maataloustuotteiden hintoihin liittyen perinteisesti tulkittu niin, että valtion toimivalta käsittää ne tukijärjestelmät, joilla hinnanalennuksia korvataan maataloustuottajille. Näihin tukimuotoihin ei sisälly esimerkiksi tukielementtejä erityisten toimien kustannuksista, kuten esimerkiksi ympäristötukea varten.

Edellä mainitun perusteella valtion toimivaltaan on EU-jäsenyyden aikana perinteisesti katsottu kuuluvan ne suorat tuet, jotka ovat kokonaan Euroopan unionin rahoittamia eli rahoitetaan Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto), sekä talousarviosta rahoitetut kansalliset tuet maataloudelle ja puutarhataloudelle. Maakunnan toimivaltaan on katsottu kuuluvan ne tukimuodot, jotka rahoitetaan osittain Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto) Ahvenanmaan maakunnan maaseutuohjelman puitteissa. Valtakunnalla on oma maaseudun kehittämisohjelma Ahvenanmaan ulkopuolella.

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla kuuluvat nykyisin seuraavat EU-tuki-muodot:

Euroopan unionin suorat tuet maataloudelle, Euroopan maatalouden tukirahastosta (maataloustukirahasto) rahoitettavat maatalouden suorat tuet (laki Euroopan unionin suorista tuista maataloudelle 193/2013 sekä EU:n asetus suorista tuista (EU) N:o 1307/2013)

- perustuki
- viherryttämistuki
- nuoren viljelijän tuki
- tuotantoperusteiset tuet (lypsylehmätuki, nautaeläintuki, peltokasvituki sekä lammas- ja vuohituki)

Suomessa *ei ole otettu käyttöön* seuraavia EU:n suorien tukien järjestelmään kuuluvia tukijärjestelmiä, jotka kuitenkin olisi mahdollista ottaa käyttöön EU:n asetuksella suorista tuista: vapaaehtoinen siirtymäkauden kansallinen tuki viljelijöille, vapaaehtoinen uudelleenjakotuki sekä vapaaehtoinen yksinkertaistettu järjestely pienviljelijöille.

Kansalliset tuet maa- ja puutarhataloudelle (laki maa- ja puutarhatalouden kansallisista tuista 1559/2001)

Tuet, joita myönnetään Etelä-Suomessa (tukialueet A ja B):

- tuotannosta riippumaton sika- ja siipikarjatalouden tuki
- kasvihuonetuotannon tuki

- puutarhatuotteiden varastointituki

- muut kansalliset tuet (lain 15 §)

Markkinatoimenpiteet käsittävät järjestelyt ja toimenpiteet, jotka sisältyvät EU:n lakiin maataloustuotteiden markkinajärjestelystä.

Maataloustuotteiden markkinajärjestely (laki maataloustuotteiden markkinajärjestelystä 999/2012 ja EU:n markkinajärjestelyasetus (EU) N:o 1308/2013)

- yksityinen varastointi

- jakelu koulussa (koulumaito ja kouluhedelmä)

- tuottajaorganisaatioihin liittyvä tukijärjestelmä

- mehiläishoidon edistämiseen liittyvä tukijärjestelmä

- viennin ja tuonnin järjestäminen

- interventiovarastointi

- hintaraportointi

- ruhojen luokittelu

- tuottajaorganisaatioita ja toimialaorganisaatioita koskevat säännökset

- kaupan pitämistä koskevat vaatimukset

- EU:n nimisuoja

- sopimussuhteita koskevat vaatimukset

- arvonjakolausekkeet

- markkinahäiriöiden yhteydessä myönnettävä tuki (EU:n markkinajärjestelyasetuksen 219—221 artikla) eli ns. kriisituki

- kansallinen sokerialan tuki

- osa Suomen Euroopan unioniin liittymistä koskevan sopimuksen 141 artiklan mukaisista tuista myönnetään nykyisin EU:n markkinajärjestelyasetuksen (214 a artikla) mukaan

- muut ajankohtaiset järjestelyt tai toimenpiteet, jotka kuuluvat EU:n maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain piiriin.

Maakunnan nykyiseen toimivaltaan maatalouden alalla lakiehdotuksen 27 §:n 23 kohdan mukaan katsottiin EU:n yhteisen maatalouspolitiikan toimeenpanoon liittyvien maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä kuuluvan ne korvaukset ja tuet, jotka rahoitetaan osittain Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastosta (maaseuturahasto), kuten ympäristötuki, LFA-tuki, luonnonmukaisen tuotannon korvaus ja eläinten hyvinvointikorvaus. Näitä korvaus-

ja tukijärjestelmiä vastaavat valtakunnassa ympäristökorvaus, luonnonhaittakorvaus (= LFA-tuki), luonnonmukaisen tuotannon korvaus ja eläinten hyvinvointikorvaus.

Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että se vastaa valtion ja maakunnan nykyiseen EU:n yhteistä maatalouspolitiikkaa koskevaan toimivallanjakoon sovellettavaa tulkintakäytäntöä. Siten eduskunnan lainsäädäntövallan ehdotetaan kattavan sekä nykyiset Euroopan unionin suorat tuet, että kansalliset tuet maa- ja puutarhataloudelle sanamuodolla ”maatalouden suorat tuet”. Lisäksi nykyinen termi ”vienninedistäminen” korvataan termillä ”maataloustuotteiden markkinatoimenpiteet”.

Euroopan komissio julkaisi 1.6.2018 lainsäädäntöehdotuksensa EU:n uudeksi yhteiseksi maatalouspolitiikaksi (YMP). Komissio ehdotus sisältää kolme asetusehdotusta, jotka ovat asetus YMP:n strategisista suunnitelmista (YMP:n strategiasuunnitelma-asetus), asetus YMP:n rahoituksesta, hallinnoinnista ja seurannasta (horisontaaliasetus) ja asetus yhteisestä markkinajärjestelystä (markkinajärjestelyasetus). YMP:n strategiasuunnitelma-asetuksessa säädetään sekä maataloustukirahastosta että maaseuturahastosta rahoitettavien YMP:n strategiasuunnitelmien tukimuotoja koskevista säännöistä ja asetuksella kumotaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1305/2013 (EU:n suorat tuet) ja (EU) N:o 1307/2013 (maaseudun kehittäminen). YMP:n strategiasuunnitelmat kattavat siis jatkossa sekä maataloustukirahastosta kokonaan rahoitettavat EU:n suorat tuet, että maaseuturahastosta osittain rahoitettavat maaseudun kehittämiseen liittyvät tuki- ja korvausjärjestelmät. Jokaisella jäsenvaltiolla voi komission asetusehdotuksen mukaan olla vain yksi YMP:n strategiasuunnitelma. Tämä tarkoittaa käytännössä Suomessa sitä, että strategiasuunnitelmaan sisällytetään myös Ahvenanmaata koskevat osiot sekä muun muassa kuvaukset niistä Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvista tuki- ja korvausjärjestelmistä, jotka Ahvenanmaa päättää ottaa käyttöön tulevalle rahoituskaudella. Tulevallakin rahoituskaudella maataloustukirahasto ja maaseuturahasto säilyvät erillisinä rahastoina samoin kuin ne tukijärjestelmät, joita kummastakin rahastosta voidaan rahoittaa. EU:n lainsäädännön rakenteellisella muutoksella (yksi strategiasuunnitelma-asetus) ei siten ole vaikutusta eri tukijärjestelmiä koskevan lainsäädäntövallan jakautumiseen valtion ja Ahvenanmaan kesken. Uudet asetukset tulevat sovellettavaksi tämän hetkisten tietojen mukaan vuoden 2023 alusta.

Maatalouspolitiikan lainsäädäntövallan jako eduskunnan ja maakuntapäivien välillä ei ole ongelmaton, kun samaan aikaan maatalouspolitiikka ja sen kehittäminen eivät ole kansallisessa määräysvallassa. Käytännössä on sitä paitsi käynyt ilmi, että EU:n komissiolla on ollut näkemyksiä siitä, miten tukijärjestelmiä on hallinnoitava siten, että järjestelmiä voidaan pitää yhtenäisinä. Tätä taustaa vasten on tarkoituksenmukaista ehdottaa, että valtion nykyinen lainsäädäntövalta voitaisiin siirtää Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien hyväksynnällä lakiehdotuksen 30 §:n mukaan. Koska EU:n maatalouspolitiikka on yhtenäistetty, tiivis yhteistyö valtion ja Ahvenanmaan välillä on jatkossakin tarpeen sen määrittämiseksi, miten tämä politiikan ala tulee toimeenpanna Ahvenanmaalla.

39 kohta. Eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltäminen, kotieläinten tartuntatautiin torjunta ja kasvintuhoojien kulkeutumisen estämistä ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Tämä kohta vastaa 27 §:n 31—33 kohtaa, ja kohta muodostaa poikkeuksen maakuntapäivien toimivalta-alasta maa- ja metsätalous, terveyden- ja sairaanhoito sekä eläinsuojelu ja eläinlääkintähuolto (voimassa olevan lain 18 §:n 12, 15 ja 17 kohta). Myös sanamuoto on sama, lukuun ottamatta sitä, että kasvintuhoojat on ruotsiksi korvattu toisella käsitteellä, ja tarkoitus on, että oikeudenalalla on sama sisältö kuin ennenkin. Oikeuden säätää villieläinten taudeista on vuoden 1991 itsehallintolain esitöissä katsottu kuuluvan maakuntapäivien toimivaltaan sillä perusteella, että kyseinen toimivalta-ala liittyy yhtäältä metsästyslainsäädäntöön, toisaalta yleisiin terveydenhuolto- ja sairaanhoitoasioihin.

Tämä toimivallan ala ehdotetaan siirrettäväksi Ahvenanmaalle tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien hyväksynnällä lakiehdotuksen 30 §:n mukaan. Alan hallinnollisia tehtäviä on vuosikymmenten ajan hoidettu Ahvenanmaan viranomaisten toimesta nykyisen itsehallintolain 30 §:n 8 ja 9 kohdan nojalla ja sitä ennen sopimusasetuksella.

40 kohta. Teletointa 27 §:n 1 momentin 28 kohdassa mainituin poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 29, 30 ja 48 §:ssä säädetään. Suurin osa telelaitoksesta kuuluu tämän kohdan soveltamisalaan. Sillä ei ole merkitystä, onko kyse viestinnästä radioaaltojen vai maaverkon välityksellä. Säännös vastaa pääasiassa nykyisen itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 40 kohtaa.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) määritelmän mukaan teleyrityksellä tarkoitetaan sitä, joka tarjoaa verkkopalvelua tai viestintäpalvelua ennalta rajaamattomalle käyttäjäpiirille eli harjoittaa yleistä teletointaa. Teletointa on yleiskäsite, joka käsittää tietoliikenneverkko-yritykset ja tietoliikennepalveluyritykset. Toimintaan ja palveluihin sovelletaan teletoinnin sääntelyä, jos ne täyttävät sähköisen viestinnän palveluista annetun lain teletoinnin määritelmien tunnusmerkit. Kun arvioidaan, soveltuuko lainsäädäntö johonkin tiettyyn palveluun, olennaisinta on yleensä arvioida, onko käyttäjäpiiri ennalta rajaamaton ja missä tilanteissa palvelun tarjoajan katsotaan osallistuvan viestin siirtämiseen.

Verkkopalvelulla tarkoitetaan teleyrityksen (verkkoyrityksen) tarjoamaa palvelua, jonka avulla yrityksen omistamaa tai muin perustein hallitsemaa viestintäverkkoa voidaan käyttää viestien siirtämiseen ja jakeluun. Viestintäpalvelulla tarkoitetaan palvelua, joka koostuu kokonaan tai pääosin viestien siirtämisestä viestintäverkossa sekä siirto- ja lähetyspalveluita joukkoviestintäverkoissa. Teletoinnin sääntelyyn kuuluvat muun muassa radiotaajuuksien käytön sääntely, kuten verkkotoimiluvat, tekninen toiminta ja tietoturva, käyttäjien peruspalveluiden turvaaminen yleispalveluvelvoitteilla, käyttäjien luonteeltaan kuluttajansuojan piiriin kuuluvien oikeuksien sääntely sekä kilpailun edistäminen muun muassa huomattavan markkinavoiman sääntelyllä.

Valtion nykyistä teletoinnin lainsäädäntövaltaa rajoittaa se, että valtion viranomaisen voi myöntää verkkolupia Ahvenanmaalla vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella. Edellä mainittu säännös ehdotetaan sisällytettäväksi lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohtaan. Lisäksi maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat televisio- ja radiotoiminnan harjoittamista Ahvenanmaalla Suomen ulkosuhteita koskevasta 28 §:n 8 kohdasta johtuvien rajoituksien. Nykyisen itsehallintolain 18 §:n 4 kohdan nojalla, joka koskee maakunnalle perittävien maksujen perusteita, maakuntapäivillä on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä katsottu olevan lainsäädäntövalta mediamaksun (aikaisempi televisiomaksu) perimisestä yksityishenkilöiltä Ahvenanmaalla. Ahvenanmaalla ei kanneta yleisradioveroa. Maakuntapäivien teletointaa koskeva lainsäädäntövalta ehdotetaan ilmeneväksi 27 §:n 1 momentin 28 kohdasta.

Ahvenanmaan verkkotunnus .ax on uusi toimivallan ala, jonka nykyisessä itsehallintolaissa on katsottu kuuluvan teletoinnin oikeudenalaan ja jonka nyt ehdotetaan muodostavan rajoitetun toimivallan alueen, joka voidaan siirtää maakuntapäiville 29 §:n mukaisella menettelyllä. Verkkotunnus on lyhyt versio tietokoneen yksilöllisestä koodista, IP-osoitteesta, jota tarvitaan tietokoneiden keskinäisessä tietoliikenteessä. Tehtävistä, joita on hoidettava, jotta verkkotunnusten avulla käytettävä tietoliikenne toimisi, huolehtivat suurimmalta osalta muut kuin viranomaiset, ja niitä hoidetaan Suomen kansainvälisen lainsäädännön ulkopuolella. Ylätason verkkotunnuksia fi ja ax eli Suomen ja Ahvenanmaan standardin ISO 3166 mukaisia maakoodeja hallinnoivat kuitenkin edelleen osittain viranomaiset, ja ne kuuluvat tiettyssä määrin Liikenne- ja viestintäviraston valvonnan piiriin sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaisesti. Maakunnan hallitus hoitaa sopimusasetuksella tehtäviä, jotka muuten kuuluisivat Liikenne- ja viestintävirastolle, siltä osin kuin ne koskevat ylätason tunnusta ax.

Suomessa taajuuksien käyttösuunnitelma annetaan valtioneuvoston asetuksilla radiotaajuuksien käytöstä (valtioneuvoston asetus radiotaajuuksien käytöstä ja taajuussuunnitelmasta Ahvenanmaan maakunnassa 1244/2014 ja valtioneuvoston asetus radiotaajuuksien käytöstä ja taajuussuunnitelmasta 1246/2014) ja Liikenne- ja viestintäviraston radiotaajuusmääräyksellä. Kyseisissä asetuksissa säädetään, mihin käyttöön ja millä maantieteellisellä alueella taajuuksia voidaan myöntää, mutta ei varsinaisesti osoiteta taajuuksia Ahvenanmaalle. Taajuudet osoitetaan Ahvenanmaalla toimivien teleyritysten käyttöön valtioneuvoston verkkotoimiluvilla. Asetus siis mahdollistaa tiettyjen taajuuksien käytön Ahvenanmaan alueella, mutta taajuudet osoitetaan tiettyjen yritysten käyttöön vasta toimilupapäätöksillä.

Taajuussuunnitelmaan perustuen myönnetään valtioneuvoston verkkotoimiluvat ja Liikenne- ja viestintävirasto myöntää verkkotoimilupien perusteella radioluvat. Radioluovissa määrätään teknisluonteisista vaatimuksista, kuten esimerkiksi taajuuskaistoista ja radiolähettimien suurimmasta sallitusta säteilytehoista ottaen huomioon mm. Suomea sitovat ITU:n radio-ohjeen säännökset ja naapurimaiden kanssa taajuuksien käytöstä maiden välisillä raja-alueilla tehdyt sopimukset. Radiolupamenettelyä sovelletaan lukuisiin merenkulun, ilmailun, elinkeinoelämän ja teollisuuden tms. toiminnassa käytettäviin radiolaitteisiin. Myönnettävät radioluvat on teletointialan kansainvälisestä luonteestaan johtuen jatkossakin syytä keskittää Liikenne- ja viestintävirastolle, joka ottaa radiolupien teknisissä vaatimuksissa huomioon kansainväliset velvoitteet ja sopimukset ja taajuuksien käytön yleiset periaatteet sekä radiolaitteiden käyttäjien tarvi-
semat sopivat ja riittävän häiriöttömät taajuudet.

Nykytilanteen mukaan valtion viranomainen saa myöntää teleyrityksille verkkotoimilupia yleisen teletoinnin harjoittamiseen Ahvenanmaalla vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella. Vastaava säännös ehdotetaan sisällytettäväksi lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohtaan. Esityksen 29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi maakuntapäivälailalla maakuntapäivien toimivaltaan siirrettäväksi toimivalta-ala, joka koskisi, maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista lisäehdoista päättämistä valtion viranomaisten teleyrityksille Ahvenanmaalla myöntämiin teletoinnin verkkotoimilupiin liittyen. Sopimusasetuksella säädettäisiin tarkemmin valtion viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten välisestä yhteistyöstä uusien verkkotoimilupien myöntämiseen liittyen.

Nykyisessä itsehallintolain 30 §:n 6 kohdassa säädetään, että valtakunnan viranomaisten tulee huolehtia siitä, että Ahvenanmaa saa käyttöönsä tarvittavat taajuudet radio- ja televisioliikennettä varten. Tämä säännös ehdotetaan säilytettäväksi lakiehdotuksen 48 §:n 4 kohdassa.

41 kohta. Ilmailu, kauppamerenkulku ja kauppamerenkulun väylät lukuun ottamatta 27 kohdassa tarkoitettua alusrekisteriä. Tämä kohta vastaa nykyisen lain 27 §:n 13 ja 14 kohtaa.

Käsitteellä ilmailu katsotaan olevan sama sisältö kuin aiemmin eli käytännössä kaikki, mikä liittyy ilmaliikenteeseen, lukuun ottamatta elinkeino-oikeudellista näkökulmaa. Tätä kohtaa täydentävät 48 §:n säännökset päätöksenteosta tietyissä ilmaliikennettä koskevissa asioissa.

Kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä koskeva kohta vastaa nykyisen lain 27 §:n 13 kohtaa. Myös sanamuoto on muuttumaton. Täydentäviä säännöksiä siitä, miten tietuustyyppiset asiat tällä alalla hoidetaan, on 48 §:ssä. Oikeus säätää paikallisen meriliikenteen väylistä on ennenkin kuulunut Ahvenanmaan toimivaltaan ja sisältyy lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 29 kohtaan.

Kauppamerenkululla tarkoitetaan periaatteessa kaupallista alusliikennettä. Liikennöinti pienemmillä aluksilla, toisin sanoen aluksilla, jotka on tarkoitettu alle 12 matkustajalla ja jotka ovat alle 24 metriä pitkiä, on kuitenkin 27 §:n mukaan katsottava veneliikenteeksi, vaikka alusta

käytettäisiin kaupallisessa tarkoituksessa. Siten pienet veneet, jotka sisältyvät esimerkiksi mökin vuokraan, kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan.

42 kohta. Alkoholilainsäädäntö 27 §:n 1 momentin 21 kohdassa säädetyin poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Tämän kohdan mukaiseen toimivaltaan kuuluu kaikki muu alkoholilainsäädäntö paitsi se, joka liittyy alkoholipitoisten aineiden tarjoiluluvan edellytysten vahvistamiseen. Anniskelu kuuluu nykyisen lain 18 §:n 13 kohdan mukaan maakuntapäivien toimivaltaan.

Alkoholilainsäädännön tähän osaan kuuluu lainsäädäntö, joka koskee sitä, mitä alkoholituotteita saa valmistaa ja myydä eri tarkoituksiin, sekä alkoholituotteiden tukku- ja vähittäiskauppaa sekä kuljetuksia. Näin ollen siihen sisältyy muun muassa oikeus säätää alkoholiyhtiön monopolista ja kaikesta alkoholipolitiikasta paitsi siitä, joka liittyy anniskeluun tai on osa sosiaalipolitiikkaa.

43 kohta. Apteekkilaitoksessa, terveydenhuollossa ja eläinlääkintähuollossa toimivien ammattioikeudet, ihmisten kesken tai ihmisten ja eläinten välillä sekä kotieläinten tarttuvien tautien torjunta, oikeudellisen sukupuolen vahvistaminen ja sukupuolenkorjaukset, sterilointi, raskauden keskeyttäminen, hedelmöityshoito, oikeuslääketieteelliset tutkimukset, ihmisen elimet, kudokset ja solut, kuolemansyyn selvittäminen sekä kuoleman toteaminen ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Tämä kohta vastaa nykyisen lain 27 §:n 29 kohtaa ja osaa 27 §:n 30 kohdasta. Tämän kohdan säännökset muodostavat poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan terveyden- ja sairaanhoito kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan (voimassa olevan lain 18 §:n 12 kohta). Oikeuden säätää terveydenhuollon piirissä toimivien tietyistä kelpoisuusvaatimuksista, ns. ammattioikeuksista, on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä katsottu koskevan myös niitä, jotka toimivat eläinlääkintähuollon ja apteekkilaitoksen piirissä. Siksi myös nämä kelpoisuusvaatimukset ehdotetaan kirjattavan selvyuden vuoksi kohdan otsikkoon. Edellä mainitut ammattioikeudet sisältävät ammattioikeuksien myöntämisen lisäksi kokonaisuuden, johon myös ammattihenkilöiden rekisteröinti, valvonta ja seuraamusjärjestelmä kuuluvat. Ammattioikeuksien myöntäminen, rekisteröinti ja valvonta muodostavat erottamattoman kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on esim. terveydenhuollossa, että potilasturvallisuudesta voidaan varmistua. Apteekkilaitoksessa toimivien ammattioikeuksilla ei tarkoiteta apteekkilupajärjestelmää, apteekkareiden lääkelainsäädännön mukaista valvontaa, eikä muuta apteekkeihin liittyvää sääntelyä. Apteekit, apteekkiluvat ja apteekkarien lääkelainsäädännön mukainen valvonta sisältyvät kohdassa 46 olevaan apteekkilaitokseen ja niitä koskeva lainsäädäntövalta kuuluu 46 kohdan nojalla eduskunnalle.

Tartuntatautilain (1227/2016) 31 § veloitetaan terveyskeskuksen tartuntataudeista vastaava lääkäriä ilmoittamaan kunnan eläinlääkintäviranomaiselle zoonooseista, jotka nimetään valtioneuvoston asetuksella. Lakiehdotuksen 48 §:n 7 kohdan mukaan tehtävistä, jotka ihmisten kesken tai ihmisten ja eläinten välillä [sekä kotieläinten] tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnassa toimivalle viranomaiselle, huolehtii Ahvenanmaalla Ahvenanmaan hallitus tai muu maakuntapäivävalaissa säädetty viranomainen. Zoonoosit ovat ihmisten ja eläinten välillä tarttuvia tauteja (tartuntatautilain 3§), joita on aina esiintynyt ja joiden esiintyminen yleistyy, kun väestötiheys kasvaa ja ihmisten ja eläinten väliset läheiset kontaktit ovat mahdollisia. Esimerkkejä tästä ovat monet tavanomaiset ihmisen tartuntataudit mutta myös viimeaikaiset pandemiat kuten ns. sikainfluenssa vuosina 2009-2010, ebola 2014-2015 ja viimeisimpänä uusi koronavirustauti covid-19.”

Sellaisten lääkinnällisten toimenpiteiden luettelon, joita koskevat erityiset eettiset näkökohdat, ei ole tarkoitus olla tyhjentävä, vaikka se muodostaa poikkeuksen pääsäännöstä, jonka mukaan maakuntapäivillä on toimivalta terveyden- ja sairaanhoidon alalla, vaan tätä kohtaa sovelletaan

myös muihin lääkinnällisiin toimenpiteisiin, joiden kohdalla on pohdittava vastaavia eettisiä näkökohtia.

Lainkohtaan ehdotetaan eräitä kielellisiä muutoksia niin, että eräät nykyiseen itsehallintolakiin sisältyvät käsitteet, kuten terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimukset, kastointi ja keinohedelmöitys, korvataan uusilla termeillä. Sukupuolenkorjausten lisäksi ehdotetaan otsikkotasolla säädettäväksi myös transseksuaalisten henkilöiden sukupuolen oikeudellisen vahvistamisen vastakkaiseen sukupuoleen (ks. laki 563/2002). Hallinnollisessa menettelyssä kyse on sukupuolen osoittavan henkilötunnuksen osan muutos. Henkilötunnusta käytetään väestökirjanpidon perustana (ks. 28 §:n 1 momentin 6 ja 7 kohta). Selvyyden vuoksi ehdotetaan, että kohtaan lisätään myös ihmisen elimet, kudokset ja solut, joita säännellään laissa ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä (101/2001), sekä kuolemansyyn selvittäminen ja kuoleman toteaminen. Kuoleman toteaminen on lääkinnällinen toimenpide, joka suoritetaan lääketieteellisin kriteerein, mutta jolla on samalla myös hallinnollisia vaikutuksia kuolemantapauksen jälkeen sovellettavaan lainsäädäntöön, esimerkiksi perintöoikeuteen. Kuolleeksi julistamisesta, joka tehdään hallinnollisin perustein, säädetään 28 §:n 1 momentin 26 kohdassa. Ne oikeuslääketieteelliset tutkimukset, joita kohta koskee, tehdään eri perustein kuin esitutkintaa ja pakkokeinoja koskevassa 28 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettuun perustein.

Myös veripalvelutoiminta, josta säädetään veripalvelulaissa (197/2005), on ilman nimenomaista mainintaa, tämän kohtaan kuuluva.

44 kohta. Geenitekniikka. Käsite geenitekniikka on oikeudenalana uusi. Korkein oikeus on kuitenkin vuonna 1996 antamassaan lausunnossa (OH 96/38), joka koski geenitekniikkalain hyväksymistä koskenutta maakuntapäivien päätöstä, arvioinut geenitekniikan kuuluvan nykyisen lain mukaan eduskunnan toimivaltaan. Geenitekniikalla tarkoitetaan tässä kohdassa sellaisen tekniikan käyttämistä ja kehittämistä, jota voidaan käyttää muuntogeenisen organismin (GMO) keinotekoiseen tuottamiseen. Toimivalta tässä kohdassa koskee itse tekniikkaa sekä sitä ja tuotetta koskevia vaatimuksia. Tämän kohdan säännöksellä tarkoitetaan näin ollen kaikenlaisten organismien muuntamista.

Kun muuntogeenisiä tuotteita on saatettu markkinoille ja asetettu saataville, saatetaan tarvita lisävarotoimenpiteitä, vaikka geeniteknisessä työssä olisi otettu huomioon varovaisuusperiaate. Riskinä saattaa olla, että GMO-organismit leviävät tavalla, joka ei ole toivottavaa. Erityisesti kasviaineiston kohdalla riskinä saattaa olla ei-toivottu leviäminen luonnollisella tavalla. Tällaisen ei-toivotun leviämisen estämiseksi, EU-lainsäädännössä vahvistetuissa puitteissa, säädetyn lainsäädännön ei kuitenkaan pidä katsoa kuuluvan geenitekniikka-käsitteen vaan itsehallintojärjestelmän muiden oikeudenalojen piiriin. Oikeudenala tai oikeudenalat, johon tai joihin tällainen säännöstö kuuluu, voi/voivat tällöin kuulua joko eduskunnan tai maakuntapäivien toimivaltaan. Tämän vahvisti Korkein oikeus vuonna 2012 muuntogeenisten kasvien tuotantoa koskeneesta maakuntapäivien päätöksestä antamassaan lausunnossa (OH 2012/111).

Vaikka geenitekniikasta tässä kohtaa tulisi erillinen oikeudenala, tarkoitus ei ole muuttaa eduskunnan ja maakuntapäivien toimivallan välistä nykyistä rajanvetoa, jonka Korkein oikeus vahvisti edellä mainituissa lausunnoissa. Täten muuntogeenisten organismien tuotanto kuuluisi jatkossakin 27 §:n 23 kohdan mukaisesti maakuntapäivien toimivaltaan.

45 kohta. Hautaustoimi 27 §:n 1 momentin 17 kohdassa manituin poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään. Ehdotettua kohtaa ei mainita nimenomaisesti valtakuunnan lainsäädäntövallan luettelossa nykyisen itsehallintolain mukaan. Maakunnan lainsäädäntövallan luettelossa (18 §:n 12 kohta) sitä vastoin, mainitaan polttohaudaus, joka tarkoittaa tuhkaamista ja

vastaavaa. Hautaustoimesta, sellaisena kuin se on määritetty hautaustoimilaisissa (457/2003), pääasiassa tuhkaus, ehdotetaan mahdollisuutta siirtää maakuntapäivien toimivaltaan 29 §:n mukaan.

46 kohta. Apteekkilaitos, lääkkeet ja lääkinnälliset laitteet, huumeet ja kuluttajamarkkinoilla kielletyt psykoaktiiviset aineet sekä ihmisille myrkyllisten kemikaalien valmistus ja käyttö. Säännös vastaa nykyisen lain 27 §:n 30 kohtaa. Sisältö on myös sama sitä lukuun ottamatta, että oikeuden säätää terveyden- ja sairaanhoidon piirissä toimivien kelpoisuusvaatimuksista ehdotetaan nyt sisältyvän toiseen kohtaan, tämän momentin 43 kohtaan.

Nykyisin myös Ahvenanmaan kunnilla on lääkelain (395/1987) mukaan oikeus tehdä aloite apteekin ja sivuapteekin perustamisesta tai niiden sijainnin muuttamisesta. Lääkelaisissa on säännöksiä siitä, miten Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen on otettava huomioon paikalliset tarpeet apteekin, sivuapteekin ja apteekin palvelupisteen perustamisen tai sen toimintakeskusten muuttamisen yhteydessä. Lääkelain mukaan Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen on kuultava kuntaa ennen päätöksen tekemistä edellä mainituissa asioissa. Nykyisen itsehallintolain 30 §:n mukaan keskus pyytää Ahvenanmaan hallitukselta lausunnon ennen apteekkiluvan myöntämistä proviisorille. Luvanhakijoiden apteekkilupahakemukset liitetään Ahvenanmaan hallitukselle esitettävään lausuntopyyntöön. Maakunnan hallituksen kannanotto apteekkiluvan myöntämiseen otetaan huomioon keskuksen päätöksenteossa.

EU-oikeuden sijoittautumisvapauden rajoituksia ja valtioneuvoston päätöksiä koskevat säännöt voivat olla esteenä sellaisille lainsäädäntömuutoksille, joilla luodaan kansallisesti kaksi erillistä apteekkijärjestelmää, joissa toisen järjestelmän apteekit saisivat suotuisamman sääntelyn vuoksi kilpailuedun suhteessa muihin apteekkeihin. Tällaisten lainsäädäntömuutosten vaikutukset apteekkien toimintaan ovat suuremmat kuin mitä niillä olisi ollut esimerkiksi vähittäiskaupan tuotteisiin, koska apteekkien elinkeinovapautta on rajoitettu. SEUT 49 artiklassa kielletään sijoittautumisvapautta koskevat rajoitukset. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artikla on esteenä kansallisille toimenpiteille, jotka ovat omiaan tekemään unionin kansalaisille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiin ilman kansalaisuuteen perustuvaa erottelua. Sijoittautumisvapauden rajoitukset, joita sovelletaan ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, voidaan kuitenkin perustella yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jos rajoituksilla voidaan varmistaa tavoitellun päämäärän saavuttaminen ja jos rajoituksilla ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi. Lisäksi SEUT 52 artiklan 1 kohdassa mainitaan sallivina perusteina yleinen järjestys, turvallisuus ja kansanterveys. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä on tarkasteltu myös sijoittautumisvapauden rajoituksia itsehallintoalueiden lainsäädännössä (asiat C-84/11, C-385/12 sekä C-171/07 ja C-172/07, itsehallintoalueiden lainsäädännöstä asiat C-212/06 ja C-400/08). SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaan, jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Samoin on perusteltua, että kansallinen lääkehuolto on järjestetty kokonaisuutena. Apteekkitoimen sääntelyllä on useita yhtymäkohtia mm. lääkkeiden valmistuksen, lääkeväihdon, jakeluvaihtojen ja hinnan muodostumisen kautta lääkelainsäädännön kokonaisuuteen ja lääkekorvausjärjestelmään. Apteekit ovat tärkeitä toimijoita terveydenhuollossa ja erityisesti lääkkeiden jakeluketjun asiakasrajapinnassa. Tällä on merkitystä esimerkiksi EU-sääntelyyn perustuvan lääketurvatoiminnan, lääkevalmisteiden laatua varmistavien menettelyiden sekä lääkeväiärensäntöjen estämisen ja lääkkeiden turvaominaisuuksien kannalta.

Nykyisessä itsehallintolaissa käytettävä termi huumaavat aineet ehdotetaan korvattavaksi termillä ”huumausaineet ja kuluttajamarkkinoilla kielletyt psykoaktiiviset aineet”. Huumausaineista säädetään huumausainelaissa (373/2008). Valtioneuvoston asetuksessa huumausaineina pidettävistä aineista, valmisteista ja kasveista (543/2008) sekä valtioneuvoston asetuksessa kuluttajamarkkinoilta kielletyistä psykoaktiivisista aineista (1130/2014) luetellaan näihin kategorioihin kuuluvat aineet.

Suomen huumausainelainsäädännön pohjana ovat pääsääntöisesti kansainväliset sopimukset: Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) vuoden 1961 huumausaineyleissopimus ja psykotrooppisia aineita koskeva yleissopimus (1971) sekä Wienissä 20. päivänä joulukuuta 1988 huumausaineiden ja psykotrooppisten aineiden laitonta kauppaa vastaan tehty yleissopimus. Tämän lisäksi huumausainelain nojalla valvotaan huumausaineina myös Euroopan unionin neuvoston puitepäätöksen (2004/757/YOS) pohjalta uusia psykoaktiivisia aineita sekä kansallisesti huumausaineeiksi luokiteltuja aineita. Huumausaineiden lähtöaineiden valvontaa säädellään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksilla, jotka puolestaan pohjautuvat vuoden 1988 yleissopimukseen.

Nykyisen itsehallintolain 27 §:n 30 kohdan määritelmää ”myrkkyjen valmistamisesta ja niiden käyttötarkoitusten vahvistamisesta” korvataan käsitteellä ”ihmisille myrkyllisten kemikaalien valmistus ja käyttö”. Vaarallisista kemikaaleista säädetään esim. EU:n REACH-asetuksessa (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (EY) N:o 1907/2006). Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä maakunnan nykyisestä toimivallasta terveyden- ja sairaanhoidon alalla sekä eräitä elinkeinoja koskien on johdettu, että vaaralliset kemikaalit kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Nykyisen lain tapaan Ahvenanmaan hallitus hoitaa Ahvenanmaalla ne hallinnolliset tehtävät, jotka valtion viranomaiset muutoin hoitaisivat ihmisille myrkyllisiä kemikaaleja koskevan lainsäädännön mukaan (lakiehdotuksen 48 §:n 6 kohta). Käsitteen ”ihmisille myrkylliset kemikaalit” ehdotetaan korvaavan vanhan aikaisen ”myrkyt”-käsitteen, jota käytetään nykyisessä itsehallintolaissa ja joka kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. ”Myrkyt” korvattavaksi ehdotetun käsitteen ”ihmisille myrkylliset kemikaalit” on tarpeen sisältyä eduskunnan lainsäädäntövaltaa koskevassa pykälässä, jotta maakuntapäivien vaarallisia kemikaaleja koskeva lainsäädäntövalta voidaan riittävällä tarkkuudella erotella valtakunnan vanhastaan nimenomaisia myrkytjä koskevasta lainsäädäntövallasta.

47 kohta. Tilastot valtion tarpeita varten. Toimivalta säätää lakeja tilastoista on jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien välillä samoin perustein kuin nykyisessä laissa, jossa eduskunnalle kuuluvasta lainsäädäntötoimivallasta säädetään 27 §:n 38 kohdassa ja maakuntapäiville kuuluvasta 18 §:n 24 kohdassa. Lakiehdotuksen 46 §:ään on sisällytetty säännöksiä valtion ja Ahvenanmaan tilastoviranomaisten yhteistyön perusteista tilastotyössä.

48 kohta. Jalometallien valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa ottaen huomioon mitä 30 §:ssä säädetään. Kohdan säännökset vastaavat nykyisen lain 27 §:n 20 kohtaa, eikä tarkoituksena ole muuttaa sen sisältöä. Oikeudenala koskee lainsäädäntöä, jolla ylläpidetään jalometallituotteita koskevia laatuvaatimuksia, erityisesti jalometallien pitoisuuksien ja niiden merkintöjen osalta.

Oikeudenala jalometallituotteet käsittää lain jalometallituotteista (1029/2000) ja valtioneuvoston asetuksen jalometallituotteista (1148/2000), jotka sisältävät säännöksiä jalometallituotteille käytännössä asetettavista vaatimuksista, kuten pakollisista leimoista. Lisäksi Suomen lainsäädännössä on saatettu voimaan Wienissä 15. marraskuuta 1972 allekirjoitettu sopimus jalometallituotteiden valvonnasta ja merkinnästä (SopS 17/1975), ja sopimuksen mukaan CCM-lemalla (Common Control Mark) merkityt tuotteet saa laskea markkinoille muuttumattomassa muodossa kaikissa sopimusmaissa. Jokaisessa sopimusmaassa on toimivaltainen valvontaelin,

joka leimaa tuotteet. Myös kansallisessa lainsäädännössä on säännöksiä valvontaelimestä ja sen tehtävistä. Jalometallituotteista annetun lain 2 §:n mukaan valvontaelin on Turvallisuus- ja kemikaalivirasto, joka myös hyväksyy nimileimat ja pitää rekisteriä niistä.

49 kohta. Mittayksiköt, mittauslaitteet ja mittausmenetelmät ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään. Tämän kohdan säännösten perusteena on nykyisen itsehallintolain 27 §:n 19 kohta, jossa mainitaan mittayksiköt, mittauslaitteet ja mittausmenetelmät sekä standardisointi. Vuoden 1951 itsehallintolaissa käytettiin käsitteitä pituus, tilavuus ja paino, ja käytäntö kehittyi niin, että myös mittausmenetelmien katsottiin sisältyvän tähän. Standardoinnista ehdotetaan säädettäväksi omassa kohdassa (51 kohta).

Lailla mittayksiköistä ja mittanormaalijärjestelmästä (1156/1993) säädetään, että kansainvälistä mittayksikköjärjestelmää on noudatettava, täsmennetään kansallisen mittanormaalijärjestelmän toiminnan edellytyksiä sekä järjestetään kansallinen kalibrointipalvelu. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy (VTT) huolehtii siitä, että kansallisia mittanormaaleja ylläpidetään ja että ne ovat jäljitettävissä sekä että kalibrointipalvelu on saatavissa. Lain nojalla on annettu myös lakia alemman asteista sääntelyä, jolla on muun muassa pantu EU:n ns. mittayksikködirektiivi (80/181/ETY) muutoksineen täytäntöön.

Mittauslaitelaisissa (707/2011) on säännöksiä mittauslaitteiden ja mittausmenetelmien luotettavuudesta. Euroopan unionin mittauslaitteita koskeva tuotelainsäädäntö on mittauslaitedirektiivissä (2014/32/EU), direktiivissä ei-automaattisista vaaosta (2014/31/EU), mitta-astiapulldirektiivissä (75/107/ETY), valmispakkausdirektiivissä (76/211/ETY) ja sen muutoksessa (2007/45/EY) sekä ns. puitedirektiivissä. Direktiivit on toimeenpantu kansallisessa lainsäädännössä mittauslaitelaila ja lailla eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta (1137/2016), lailla eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista (278/2016), (2009/34/EY), valtioneuvoston asetuksilla (1431/2016 ja 1432/2016) sekä erällä ministeriön tasoisilla päätöksillä. Kansallista sääntelyä on myös mittauslaitteista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (471/2014). Mittauslaitelaisissa säädetään niitä mittauslaitteita koskevista vaatimuksista, joita ei ole sisällytetty direktiiveihin.

Puutavaran mittausta koskeva eduskunnan lainsäädäntö, joka on erityislaki, on katsottu soveltuvaan myös Ahvenanmaalle, mutta hallintoa on hoidettu paikallisten sopimusasetusten mukaisesti.

50 kohta. Mineraaliesiintymät ja kaivostoiminta 27 §:n 1 momentin 27 kohdassa säädetyin poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään. Nykyisen itsehallintolain valmistelun yhteydessä kaivoksia koskeva lainsäädäntövalta jaettiin eduskunnan ja maakuntapäivien kesken. Se osa, jolla katsottiin olevan vahvoja yhteyksiä elinkeinoelämän sääntelyyn tai ympäristösuojeluun, osoitettiin silloin maakuntapäiville (18 §:n 19 kohta). Kaivosoikeuden maakuntapäivien toimivallan piiriin osoitettua osaa nimitettiin ”oikeudeksi etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä” tuolloisessa kaivoslainsäädännössä käytetyn terminologian perusteella. Muu osa jäi eduskunnalle, ja se liitetään nyt tähän kohtaan.

Tässä kohdassa tarkoitettuun alaan katsottiin toimivallan jakamisen yhteydessä kuuluvan varsinkin kaivostoimintaan liittyvät turvallisuusasiat, jotka kattavat sekä itse kaivoksen, että toiminnan mahdollisen vaikutusalueen turvallisuuden. Sen ei kuitenkaan katsota koskevan ympäristöturvallisuutta, koska toimivallan jakamisen yhteydessä ympäristöä koskevan vastuun katsottiin sisältyvän nykyisin maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvaan osaan.

51 kohta. Standardointi 27 §:n 1 momentin 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Nykyisen itsehallintolain 27 §:n 19 kohdan mukaan asiat, jotka koskevat standardointia ovat valtakunnan

lainsäädäntövaltaan kuuluvia. Nykyisessä lainkohdassa luetellaan myös mittausyksiköt, mittauslaitteet ja mittausmenetelmät, joilla ei ole aineellista yhteyttä standardointiin. Siitä syystä standardoinnista ehdotetaan säädettäväksi omana kohtana. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi, että standardointi kuuluisi eduskunnan toimivaltaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvien oikeudenalojen standardeista säädetyin poikkeuksin. Maakuntapäivien toimivallasta standardeihin liittyen ehdotetaan säädettäväksi 27 §:n 1 momentin 35 kohdassa.

Standardeja eivät laadi viranomaiset vaan varsinaisen viranomaisrakenteen ulkopuolella toimivat organisaatiot. Tiedetyt standardisoimiselimet ovat kuitenkin virallisesti tunnustettuja, ja esimerkiksi voidaan mainita kansainvälisellä tasolla kansainvälinen standardisoimisjärjestö ISO, EU-tasolla eurooppalainen standardisoimiskomitea CEN ja kansallisella tasolla Suomen Standardisoimisliitto SFS. Normaalisti standardi on keino osoittaa yhdenmukaisuus vaatimusten kanssa, ja tällöin nämä vaatimukset voidaan täyttää muullakin tavalla.

Standardisoimisala käsittää yksittäisten standardien lisäksi myös politiikka- ja yhtenäistämisasiota. Standardisointia käsitellään esimerkiksi EU:ssa myös yleisemmällä tasolla. Suomessa työ- ja elinkeinoministeriö vastaa yleisestä standardisointipolitiikasta, joka käsittää muun muassa Suomen edustamisen EU:n standardisointiasetuksen (EU) N:o 1025/2012 nojalla perustetussa komiteassa sekä standardisoimisasioiden koordinoinnista ministeriöiden kanssa ja Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n (Finlands Standardiseringsförbund SFS) ohjaamisesta. Ehdotus tarkoittaa, että valtakunta vastaisi edelleen mainitusta standardisointipolitiikasta ja horisontaalisista asioista, jotka johtuvat mm. EU:n standardisointiasetuksesta.

Samalla kun standardisointi lakkaa omana oikeudenalanaan ja siirtyy muiden joko eduskunnalle tai maakuntapäiville kuuluvien oikeudenalojen piiriin, maakuntapäivien toimivaltaan kuuluviin oikeudenaloihin tulee toimivallan muutos jo lain voimaantulon myötä.

Kun valtakunnan ja Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaa muutetaan siten, että maakuntapäivät saa toimivallan sellaisiin standardeihin, jotka kuuluvat maakuntapäivien toimivalta-aloihin, tapahtuu viimeksi mainituilla aloilla toimivallan muutos jo uuden itsehallintolain voimaan tullessa.

Toimivalta päättää siitä, mitä standardeja tietyn tuotteen, rakenteen tai toiminnan tulee täyttää, on siten jatkossa osa tuotetta, rakennetta tai toimintaa koskevaa lainsäädäntövaltaa. Täytettäviä standardeja koskeva vaatimus riippuu siten jatkossa vaatimuksen esittämisyyhteystyypistä. Kun kyse on tuotteesta, rakenteesta tai toiminnasta, joka kuuluu eduskunnan toimivaltaan, esim. ampumaseista, eduskunta päättää, mitä standardeja on täytettävä, mutta kun kyse on maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvista tuotteista, rakenteista ja toiminnasta, esim. rakennuksista, maakuntapäivät päättää siitä, tuleeko rakennuksen täyttää standardeja ja mitä standardeja. Tässä tehtävä muutos suhteessa nykyiseen itsehallintolakiin on johdonmukainen, sillä yksittäistapauksessa tiettyyn harmonisoituun standardiin viittaamisen sijaan lakiin voidaan sisällyttää nimenomaisia säännöksiä, joissa esitetään vastaavat vaatimukset ja ehdot. Edelleen standardien noudattaminen on lähtökohtaisesti vapaaehtoista, ellei niiden noudattamista ole säädetty pakolliseksi.

Korkein oikeus on vuonna 1996 antamassaan lausunnossa (OH 96/54) katsonut, että standardoinnin käsitteeseen sisältyy myös CE-merkintä eli merkintä, joka tehdään osoittamaan yhdenmukaisuutta unionin lainsäädännön kanssa. Myös CE-merkinnästä tulee standardeihin kuluva asia eduskunnan ja maakuntapäivien kesken jaettu oikeudenala.

52 kohta. Muut tämän lain perusteiden mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat. Oikeudenalaja, joita ei nimenomaisesti mainita tässä pykälässä, arvioidaan toimivallan kannalta laissa kokonaisuutena esitettyjen perusteiden nojalla. Kun muodostuu uusi

oikeudenala ja on selvää, että oikeudenala kuuluu eduskunnan tai maakuntapäivien toimivaltaan, asia tulee arvioida tämän pykälän ja 27 §:n perusteiden nojalla.

Lakiehdotuksen 2 momentin säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 28 §:n 1 momenttia. Perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien suostumusta, siltä osin kuin on kysymys periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta Ahvenanmaalla. Tarkoitettut periaatteet toteutuvat kotiseutuoikeuden kautta itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain nojalla.

Pykälän *3 momentin* säännös on uusi ja sitä ehdotetaan selventävässä tarkoituksessa.

29 §. *Eduskunnalle kuuluva ja maakuntapäivien päätöksellä siirrettävä lainsäädäntövalta.* Pykälä sisältää säännökset ehdotetusta uudesta menettelystä, jolla maakuntapäivät voisi yksipuolisesti siirtää muutamia eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat toimivallan alat itselleen. Toimivallan aloja koskeva lainsäädäntövalta siirtyy itsehallintolain voimaantulon yhteydessä maakuntapäiville ehdollisesti siten, että lopullinen toimivallan muutos tapahtuu Ahvenanmaan aloitteesta ja pykälässä mainittujen edellytysten mukaisesti. Pykälä on uusi ja se on osana itsehallinnon kehittämisen mahdollistamista.

Pykälän mahdollistaman lainsäädäntövallan siirron maakuntapäiville olisi kunkin siinä ehdotetun toimivalta-alan osalta tarkoitettu pysyväisluonteiseksi toimeksi, jollei lain 31 §:n soveltamisesta yksittäistapauksessa muuta johtuisi.

Pykälässä määritetään kolme oleellista periaatetta sille. Ensimmäinen periaate on, että maakuntapäivät päättää itse, milloin 1 momenttiin luettava oikeudenala siirretään. Valtion viranomaiset eivät voi estää siirtoa. Lakiehdotuksen 109 §:n mukaisesti valtakunnan aineellinen lainsäädäntö jäisi kuitenkin Ahvenanmaalla voimaan, kunnes se on korvaavalla maakuntapäiväläillä kumottu. Toinen perusperiaate on, että valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen tulee 2 momentin mukaisesti käydä keskenään keskusteluja ja neuvotteluja siitä, mitkä ovat taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset tietyn oikeudenalan toimivallan siirtämisestä, sekä yhdessä selvittää siirron oikeudelliset ja muut vaikutukset. Lähtökohtana on, että valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus pyrkivät yhdessä muodostamaan yhteisen käsityksen vaikutuksista ja sitä kautta tarvittaessa välttämään itsehallintoviranomaisten siirtoaloitteen johdosta mahdollisesti arvioitujen raja-esteiden syntymistä Ahvenanmaan ja valtakunnan maakuntarajalla sekä arvioimaan siirrosta johtuvia sääntelytarpeita sekä Ahvenanmaalla että valtakunnassa. Kolmas periaate on, että pykälän 4 momentin mukaan valtioneuvoston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys siirrosta, jos siirto ei anna aiheutta antaa lakiesitystä asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Perustuslakivaliokunnan ehdotetaan voivan antaa selvitystä koskevan lausunnon. Maakuntapäivien oletetaan hyväksyvän siirtoa koskevan lain vasta sen jälkeen, kun eduskunta on riittävän käsittelyajan puitteissa pystynyt ottamaan kantaa valtioneuvoston selvitykseen siirrosta. Pääsäännön mukaan näiden edellytysten tulee täytyä, jotta maakuntapäivillä olisi muodollinen oikeus päättää toimivallan siirtämisestä. Maakuntapäivien toimivallan siirtämistä koskeva päätös tehdään maakuntapäiväläissa säädetyssä järjestyksessä. Tällainenkin maakuntapäivälaki on lakiehdotuksen 33 §:ssä tarkoitettun lainsäädäntövalvonnan kohteena.

Pykälän *1 momentissa* määritellään ne toimivallan alueet, jotka kuuluvat lain 28 §:n mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla ja jotka maakuntapäivät voi siirtää itselleen. Nämä toimivallan alat ovat luonteeltaan sellaisia, että niillä on katsottu olevan suuri paikallinen merkitys, ja ettei niillä, ottaen huomioon Ahvenanmaan maakunnan nykyisen lainsäädäntö- ja

hallintovallan laajuus, ole katsottu olevan yleisempää valtakunnallista merkitystä, joka olisi paikallista merkitystä painavampi. Lisäksi tämän pykälän soveltamisalaan on sisällytetty eräitä toimivallan aloja sillä perusteella, että on ollut tarve pystyä varmistamaan ruotsiksi annettava paikallinen palvelu. Joissakin tapauksissa on lisäksi kyse aloista, jotka alueelliset viranomaiset tai itsehallintoviranomaiset jo hoitavat paikallisesti sopimusasetuksen nojalla, tai aloista, jotka kuuluvat yhteen muiden Ahvenanmaan toimivaltaan jo kuuluvien alojen kanssa.

Maakuntapäivien maakuntapäivälailla siirrettävien toimivallanalojen ehdotetaan lukumääriltään olevan kahdeksan ja ne ovat seuraavat:

1 kohta. Suku- ja etunimet. Suku- ja etunimet ehdotetaan lakiehdotuksen 28 §:n 26 kohdassa eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi. Nimiasiat liittyvät läheisesti kieleen, kulttuuriin ja historiaan. Kielellisiä ja kulttuurisia eroja on muun muassa nimikulttuurissa. Toimivalta-alue liittyy läheisesti Ahvenanmaan kielelliseen asemaan ja paikallisiin tapoihin. Nykyisestä itsehallintolaista seuraa, että maakuntapäivät saisi suku- ja etunimiä koskevan siirron yhteydessä lainsäädäntövaltaan myös sellaisiin yksityisoikeudellisiin asioihin, jotka lähinnä kuuluvat tähän oikeudenalaan. Tämä koskee esimerkiksi sellaisia kansainvälisesti yksityisoikeudellisuonteisia vaikutuksia, jotka liittyvät muualla tehtyjen suku- tai etunimiä koskevien päätösten tunnustamiseen Ahvenanmaalla. Ahvenanmaalla maakuntapäivien hyväksymän lainsäädännön nojalla myönnetyn nimen tunnustamisen ei pitäisi johtaa ongelmiin valtakunnassa. Myös ulkomaiset nimet tunnustetaan siten, että ne tarvittaessa merkitään väestörekisteriin.

2 kohta. Aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten perustetut ja rekisteröidyt yhdistykset, ottaen huomioon yhdistyslain säännökset kielletyistä ja luvanvaraisista yhdistyksistä. Muun muassa yhdistysten ehdotetaan 28 §:n 1 momentin 27 kohdan mukaan kuuluvan jatkossa eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Kohtaan sisältyy myös yhdistysrekisteri, jonka nykyisen itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan eduskunta voi siirtää maakuntapäivien toimivaltaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Yhdistysvapauden perustana on ajatus, että valtiolla tulee olla mahdollisimman vähän yhdistyselämää koskevia valtuuksia. Yhdistyslainsäädäntö luo pohjan kansalaisten mahdollisuuksille järjestäytyä vapaasti esimerkiksi kulttuurin ja urheilun parissa, jotka ovat maakuntapäivien nykyiseen lainsäädäntövaltaan sisältyviä aloja. Maakuntapäivälailla siirrettäväksi ehdotettu toimivallan ala kytkeytyy siten paikallisiin oloihin. Valtakunnan nykyiseen yhdistysrekisteriin rekisteröityinä on n. 700 yhdistystä, joilla on kotipaikka Ahvenanmaalla.

Ehdotetussa kohdassa siirrettäväksi tarkoitettun yhdistystoiminnan aatteellinen perusta merkitsee sitä, että toimivalta-alan ulkopuolelle jäävät yhteisöt, joiden tarkoituksena on voiton tuottaminen osallistujille muuta välitöntä taloudellista etua tai joiden tarkoitus tai toiminta muutoin on pääosin taloudellista. Ahvenanmaalla olisi edelleen huomioitava valtakunnan lainsäädäntöön kielletyistä ja luvanvaraisista yhdistyksistä sisältyviä säännöksiä. Lisäksi perustettujen yhdistysten juridinen asema perustuisi nykytilan mukaisesti yhdistyksen rekisteröintiin. Tämän johdosta perustetuista ja rekisteröidyistä yhdistyksistä on Ahvenanmaalla edelleen pidettävä yhdistysrekisteriä. On tarkoituksenmukaista, että rekisteristä ja tarkastusasioista vastaava viranomaisen on lähellä kansalaisia ja kykenee palvelemaan ruotsin kielellä. Yhdistysten taloushallinnon osalta on huomattava, että maakuntapäivien, maakunnan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten sekä kuntien taloushallinto kuuluu maakuntapäivien nykyiseen lainsäädäntövaltaan. Sopimusasetuksella voidaan tarvittaessa varmistaa esimerkiksi riittävä yhteistyö valtakunnan ja itsehallinnon yhdistysrekisteriviranomaisten kesken.

3 kohta. Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan kokoonpano. Lainkohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan kokoonpanoa koskeva toimivalta-ala olisi maakuntapäivälailla siirrettävissä maakuntapäivien toimivaltaan. Kuluttajansuoja kuuluu

lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 28 kohdan mukaan Ahvenanmaalla edelleen eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Nykyisen itsehallintolain 30 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnassa kuluttajariitalautakunnalle kuuluvista tehtävistä huolehtii maakunnassa erityinen, maakunnan hallituksen asettama lautakunta. Koska kuluttajaoikeus kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan, sovelletaan Ahvenanmaalla valtakunnallista kuluttajansuojalainsäädäntöä. Kuluttajariitalautakunnasta säädetään kuluttajariitalautakunnasta annetussa laissa (8/2007). Lain 2 luvussa on säännökset lautakunnan kokoonpanosta. Siltä osin kuin on kyse virkamiesten nimeämisestä, asia on jo maakuntapäivien toimivaltaan kuuluva. Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan kokoonpanosta säädettäisiin toimivalta-alan siirron jälkeen maakuntapäivälailla.

4 kohta. Kuluttajaneuvonnan järjestäminen Ahvenanmaalla. Lainkohdassa ehdotetaan säädettäväksi, että kuluttajaneuvonnan järjestämisestä Ahvenanmaalla koskeva toimivalta-ala olisi maakuntapäivälailla siirrettävissä maakuntapäivien toimivaltaan. Kuluttajansuoja kuuluu lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 28 kohdan mukaan edelleen eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Nykyisen itsehallintolain 30 §:n 11 kohdan mukaan kuluttajaneuvontaa koskevan lainsäädännön mukaan Kilpailu- ja kuluttajavirastolle kuuluvista tehtävistä maakunnassa huolehtivat maakunnan viranomaiset maakunnan ja valtion välisen sopimuksen mukaisesti. Koska kuluttajaoikeus kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan, sovelletaan Ahvenanmaalla valtakunnallista kuluttajansuojalainsäädäntöä. Kilpailu- ja kuluttajavirastosta annetun lain 2 a luvussa säädetään kuluttajaneuvonnasta. Kuluttajaneuvonnan järjestämisestä Ahvenanmaalla säädettäisiin toimivalta-alan siirron jälkeen maakuntapäivälailla.

5 kohta. Ahvenanmaan verkkotunnus .ax. Toimivalta-alue on eroteltu teletoiminnasta, joka lakiehdotuksen 28 §:n 40 kohdan mukaan edelleen tietyin poikkeuksin ehdotetaan säädettäväksi eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi. Tällä hetkellä Ahvenanmaan maakunnan hallitus hallinnoi Ahvenanmaan verkkotunnusta.ax sopimusasetuksen kautta. Ei ole erityisen painavia syitä sitä vastaan, että toimivalta-alueita ehdotettaisiin maakuntapäiville siirrettäväksi.

6 kohta. Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista lisäehdoista päättäminen valtion viranomaisten teleyrityksille Ahvenanmaalla myöntämiin teletoiminnan verkkotoimilupiin liittyen. Sopimusasetuksella säädetään valtion viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten välisestä yhteistyöstä. Teletoiminta ehdotetaan lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 40 kohdan mukaan edelleen tietyin poikkeuksin säädettäväksi Ahvenanmaalla eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi. Valtion viranomaiset myöntävät verkkotoimilupia Ahvenanmaalla toimiville teleyrityksille valtioneuvoston Ahvenanmaalle osoittamien taajuuksien perusteella. Yleisradio ja televisiotoiminta on vuoden 1991 itsehallintolain voimaantulosta kuulunut maakuntapäivien toimivaltaan. Valtion viranomaiset saavat myöntää lupia teleyrityksille teletoimintaan Ahvenanmaalla ainoastaan maakunnan hallituksen suostumuksella. Valtioneuvoston on nykytilanteessa myös varmistettava, että Ahvenanmaa saa taajuudet yleisradio- ja televisiolähetysvälineitä varten.

Tämä eduskunnan ja maakuntapäivien välinen lainsäädäntövallan ja hallintotoimivallan jako teletoiminnan alalla säilyisi, mutta mahdollisten maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista lisäehdoista päättäminen, kun valtion viranomaiset myöntävät uusia verkkotoimilupia Ahvenanmaalla toimiville teleyrityksille ja Ahvenanmaalle osoitettujen taajuuksien perusteella, olisi maakuntapäivälailla siirrettävä toimivalta-ala. Tällaisten valtion viranomaisten myöntämien verkkotoimilupien yhteydessä asetettavien ja Ahvenanmaan oloista johtuvien lisäehtojen tarve voisi liittyä esimerkiksi maanhankintaan tai elinkeino-oikeuteen Ahvenanmaalla taikka maakuntapäivien lainsäädäntövallasta johtuviin aloihin, kuten kaavoitukseen, rakentamiseen tai ympäristönsuojeluun. Teleyhteyksien kansainvälistä luonnetta huomioon ottaen, on kyse tarkasti rajatusta toimivallan alasta, jonka perustana on myös maakuntapäivien nykyinen lainsäädä-

däntövalta. Valtakunnan ja itsehallintoviranomaisten keskinäisestä yhteistyöstä verkkotoimilupa myönnettäessä ja näihin liittyvistä lisäehdoista päätettäessä säädettäisiin sopimusasetuksella ottaen huomioon, mitä lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohdassa säädetään valtion viranomaisen velvollisuudesta pyytää suostumus Ahvenanmaan hallitukselta, kun se myöntää verkkotoimiluvan teleyritykselle teletoimintaan Ahvenanmaalla.

7 kohta Hautaustoimi. Nykyistä itsehallintolakia säädettäessä oikeudenala kuului kirkkolain soveltamisalaan. Ottaen huomioon, että polttohautaus, eli tuhkaus ja vastaavat menetelmät, kuuluu maakunnan nykyiseen lainsäädäntövaltaan, ei ole erityisen painavia syitä pitää hautaustointa koskevaa lainsäädäntöä eduskunnan toimivallassa Ahvenanmaalla, siten kuin asiaa tällä hetkellä muilta osin säädellään Ahvenanmaalla hautaustoimilain (457/2003) kautta eikä se enää ole kirkkolain piiriin kuuluva asia.

8 kohta. Mineraaliesiintymät ja kaivoistoiminta. Ala kuuluu 28 §:n 1 momentin 50 kohdan mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Mineraalilöytöjen ja kaivostoiminnan alaa koskeva toimivalta on nykyisin jaettu Ahvenanmaan ja valtakunnan kesken. Keskeiset kaivostoimintaan liittyvät oikeudenalat kuuluvat jo Ahvenanmaalle. Näitä ovat muun muassa oikeus etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä (vrt. lakiehdotuksen 27 §:n 27 kohta), maankäyttö- ja ympäristösuojelulainsäädäntö sekä elinkeinotoiminta tietyin poikkeuksin. Kaivoslainsäädäntö muilta osin kuuluvat sen sijaan valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaalla sovelletaan valtakunnallista kaivoslainsäädäntöä, jota tukee ns. blankettilaki siltä osin kuin asia kuuluu maakuntapäivien nykyiseen lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaalla ei nykyisin harjoiteta mitään kaivostoimintaa.

Ennen siirron toteutumista valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen on pykälän 2 momentin mukaisesti sovittava siirron taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista sekä yhdessä selvitetävä siirron oikeudelliset ja muut vaikutukset. Lähtökohtana on, että valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus pyrkivät yhdessä muodostamaan yhteisen käsityksen vaikutuksista ja sitä kautta tarvittaessa yhtäältä välttämään itsehallintoviranomaisten siirtoaloitteen johdosta mahdollisesti arvioitujen esimerkiksi raja-esteiden syntymistä Ahvenanmaan ja valtakunnan maakuntarajalla, toisaalta arvioimaan siirrosta johtuvia sääntelytarpeita sekä Ahvenanmaalla että valtakunnassa.

Siirron hallinnollisten ja taloudellisten seurausten osalta sopimus sisältää analyysin siitä, miten kustannukset tulee jakaa ja minkä viranomaisten tulee hoitaa hallinnolliset tehtävät toimivallan siirron jälkeen. Työ voidaan tehdä esimerkiksi toimivaltaisen ministeriön tarkoitusta varten nimittämässä työryhmässä. Valtioneuvoston puolelta neuvotteluihin osallistuvat valtiovarainministeriö ja se ministeriö, jonka hallinnonalaan kyseessä oleva toimivallan alue kuuluu. Työn tulos vaikuttaa lähinnä valtion talousarvioon ja siihen valtion henkilökuntaan, joka vastaa Ahvenanmaalla sellaisesta toiminnasta, johon siirto voi vaikuttaa. Voi myös syntyä tarve muuttaa valtion lainsäädäntöä. Pääperiaatteena on, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus ottaa itselleen kustannusvastuun ja hallinnon lainsäädäntövallan siirtämisen yhteydessä. Sopimusasetuksella voidaan, samoin kuin vuoden 1991 itsehallintolain mukaan, sopia hallintotehtävien hoitamisesta aiheutuvien kustannusten jakamisesta. Tällöin valtion viranomainen hoitaa Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä ja Ahvenanmaan hallitus maksaa korvauksen, joka kattaa tästä aiheutuvat kustannukset.

Kun hallinnot ovat päässeet yhteisymmärrykseen hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista, joko valtiovarainministeriö ryhtyy toimiin talousarviopäätöksen saamiseksi eduskunnalta tai Ahvenanmaan hallitus ja valtiovarainministeriö pyytävät ensin lakiehdotuksen 62 §:n mukaisen menettelyn mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan ehdotuksen kustannuslaskelmaksi

valtioneuvostolle. Kun valtuuskunta on antanut ehdotuksensa, valtiovarainministeriö ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin tasoituserusteen tai budjetointitoimenpiteiden muuttamiseksi. Lopullisen päätöksen tekee eduskunta. Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston väliseen sopimukseen sisältyy dokumentaatio osapuolten yhteisestä käsityksestä siirron hallinnollisista ja taloudellisista vaikutuksista esimerkiksi muodollisen kirjeenvaihdon tai yhteisen mietinnön muodossa, jos selvitystyö on tehty työryhmän puitteissa.

Lakiehdotuksen 61 ja 62 §:ssä on säännöksiä siitä, miten toimivallan laajenemisesta johtuvat Ahvenanmaan lisääntyvät kustannukset käsitellään tasoituserusteen puitteissa. Jos kyse on toimivallan siirrosta, josta aiheutuu suuria pysyviä kustannuksia, taloudellista selvitystä voidaan kustannusvastuuta koskevan sopimuksen mukaan tarkistaa 61 ja 62 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Tasoituserustetta on korotettava ehdotetun 61 §:n tarkempien säännösten nojalla, jos maakuntapäivät ottaa hoitaakseen tai sille siirretään uutta lainsäädäntövaltaa ja Ahvenanmaan menot kasvavat sen seurauksena. Valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus arvioivat vähintään joka kolmas vuosi onko ehdotuksen 62 §:n mukaan, onko tasoituserustetta tarpeen muuttaa esimerkiksi sen perusteella, että lainsäädäntövallan jakoa on muutettu, ja tekevät ehdotuksensa Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle. Valtuuskunta antaa esityksensä valtioneuvostolle, joka antaa lakiehdotuksen eduskunnalle. Valtioneuvostoa tässä prosessissa edustaa valtiovarainministeriö.

Sellaiset kansainväliset velvoitteet, joihin Suomi on sitoutunut valtion lainsäädäntövallan puitteissa toimivallan siirtoa koskevan lain voimaantuloon mennessä, sitovat myös Ahvenanmaata. Sen jälkeen, kun maakuntapäivät on ottanut hoitaakseen jonkin toimivallan alueen, itsehallintoviranomaiset vastaavat EU-oikeuden ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden noudattamisesta. Myös selvityksen, jossa arvioidaan vaikutuksia suhteessa esimerkiksi EU-oikeuteen ja kansainvälisiin velvoitteisiin, voidaan olettaa sisältyvän siihen lain valmistelutyöhön, joka edeltää toimivallan alueen siirtämistä koskevan maakuntapäivälain ja sellaisen olennaisen lainsäädännön säätämistä, joka maakuntapäivien on tarkoitus hyväksyä. Valtion ja Ahvenanmaan on yhdessä kartoitettava myös siirron oikeudelliset ja muut seuraukset. Koska valtioneuvoston asiantuntemus esimerkiksi toimivallan alueen kansainvälisestä sääntelystä ja sen vaikutuksista on todennäköisesti suurempi ennen siirtoa, on tarkoituksenmukaista, että valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus tekevät kartoituksen yhdessä.

Koska ne toimivallan alueet, joita ehdotetaan voitavan siirtää maakuntapäiväläillä, poikkeavat toisistaan muun muassa sen suhteen, kuinka laajoja ne ovat, onko niissä mahdollisia yhtymäkohtia EU-oikeuteen ja kansainvälisiin velvoitteisiin, millaisia vaikutuksia niillä on yksilöille, ja tarvitaanko itsehallinnossa toimivallan siirron seurauksena uutta hallintoa, hallinnollisista ja taloudellisista seurauksista sopimiselle ja oikeudellisten ja muiden sellaisten vaikutusten kartoitukselle, joita siirron arvioidaan voivan aiheuttaa, ei ehdoteta määräaikoja. Valtioneuvoston ja itsehallintoviranomaisten välisissä neuvotteluissa on noudatettava perustuslain 21 §:ää hyvästä hallintotavasta myös ajankäytön suhteen.

Lähtökohtana on, että se toimielin, jolla on lainsäädäntövalta, hoitaa myös hallinnolliset tehtävät ja vastaa niiden kustannuksista. Jos maakuntapäivät haluaa siirtää lainsäädäntövallan itselleen, valtion viranomaisia ei voida velvoittaa hoitamaan hallinnollisia tehtäviä ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen on tällöin otettava ne hoitaakseen, ellei muuta sopimusta synny. Ahvenanmaan hallituksen voidaan olettaa olevan se osapuoli, joka vie asian hallinnollisista ja taloudellisista seurauksista Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan arvioitavaksi, jos sopimukseen ei päästä.

Pykälän 2 momentin toisesta virkkeestä seuraa, että jos pykälässä määritetty toimivallan ala siirretään vain osittain, siirto toteutetaan muuttamalla lakia 30 §:ssä säädetysti.

Vaikka lähtökohtana on, että taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista tulee päästä sopimukseen, voi muodostua tilanne, jossa sopimukseen ei päästä. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä menettelystä tilanteessa, jossa taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista ei päästä sopimukseen. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan tehtäväksi ehdotetaan arvioida hallinnollisia ja taloudellisia seurauksia tilanteessa, jossa maakuntapäivät haluaa siirtää toimivallan itselleen 29 §:n nojalla mutta valtioneuvosto ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus eivät pääse sopimukseen arvioinneista.

Hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten arviointiin voi joissakin tapauksissa sisältyä useita elementtejä, ja se voi olla monimutkainen. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on sopiva elin arviointitehtävää varten. Valtuuskunta tarvitsee kuitenkin tätä varten tietopohjaa, ja siksi ehdotetaan nimenomaista säännöstä Ahvenanmaan hallituksen ja asianosaisten ministeriöiden velvollisuudesta toimittaa arviointia varten tarvittavia tietoja. Arvioinnin on oltava objektiivisesti perusteltu ja puolueeton.

Pykälän 4 momentista seuraa, että valtioneuvoston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys jonkin pykälässä tarkoitettun toimivallan alueen siirrosta, jos siirto ei anna aihetta antaa lakiesitystä asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Valiokunnan ehdotetaan voivan antaa lausunto selvityksestä. Maakuntapäivien pykälässä tarkoitettujen toimivallan alueiden siirtäminen itselleen on yksipuolista, mutta perustuslaillisista syistä on tärkeää, että eduskunta on tietoinen siitä, milloin eduskunnan toimivallan siirto maakuntapäiville tulee käytännössä ajankohtaiseksi. Säännöksen tarkoituksena on myös turvata eduskunnan oikeus riittävässä käsittelyajassa pystyä ottamaan kantaa hallituksen selvitykseen siirrosta ennen kuin maakuntapäivät hyväksyy siirtoa koskevan lain. Ehdotukseen sisältyy siten vastavuoroisuuselementti, vaikka eduskunnan nimenomaista hyväksyntää siirrolle ei edellytetä. Menettely on uusi, eikä sitä ole mainittu perustuslaissa. Se arvioidaan esityksen luvussa 10, jossa käsitellään suhde perustuslakiin.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan, että kun Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut maakuntapäivälain lainsäädäntövallan siirrosta, tulee Ahvenanmaan hallituksen tehdä ilmoitus valtioneuvostolle laista ja sen voimaantulopäivästä. Valtioneuvoston tulee tämän jälkeen julkaista Suomen säädöskokoelmassa ilmoitus toimivallansiirrosta. Säännös on tarpeellinen, koska itsehallintolain 27 ja 28 §:n toimivaltaluettelot eivät muutu, kun uusi toimivalta siirretään maakuntapäiville yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Toimivaltapykälät pysyvät muuttumattomina itsehallintolaissa ja maakuntapäiville siirretty toimivalta, ja vastaavasti eduskunnan supistunut toimivalta Ahvenanmaalla, on käytävä ilmi Suomen säädöskokoelmasta, jossa Ahvenanmaan hallituksen ilmoitukset toimivallan siirtoa koskevasta laista julkaistaan. Mahdolliset muutokset toimivaltaluetteloihin voidaan tehdä myöhemmin teknisenä muutoksena itsehallintolain perustuslain säätämisyjärjestyksessä tehtävän muuttamisen yhteydessä.

30 §. *Eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtäminen Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.* Pykälässä on lueteltu ne oikeudenalat, jotka lain voimaantulon jälkeen kuuluvat lain 28 §:n mukaan edelleen eduskunnan lainsäädäntövaltaan, mutta jotka voidaan siirtää maakuntapäiville yksinkertaistetussa menettelyssä eli tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä eduskunnassa ja maakuntapäivien hyväksynnällä. Maakuntapäivät tekee päätöksen maakuntapäivien lagtingsordningen-nimisessä maakuntapäiväjärjestyksessä säädettyssä järjestyksessä. Pykälän mahdollistaman lainsäädäntövallan siirron maakuntapäiville, olisi kunkin siinä ehdotettun toimivalta-alan osalta tarkoitettu pysyväisluonteiseksi toimeksi, jollei lain 31 §:n soveltamisesta yksittäistapauksessa muuta johtuisi.

Ne toimivalta-alat tai niiden osat, jotka tulee ehdotetun pykälän mukaisesti voida siirtää tavallisella lailla ja maakuntapäivien hyväksynnällä, koskevat sellaisia toimivalta-aloja, joissa eduskunnan osallistuminen siirtopäätökseen katsotaan jatkossakin välttämättömäksi, koska niiden asioiden hoidolla Ahvenanmaalla, joita asia koskee, on huomattavaa valtakunnallista merkitystä eikä siirtoa voi perustella ainoastaan paikallisemmalla merkityksellä. Yksinkertaistetun siirtomenettelyn, joka jo sisältyy nykyisen itsehallintolain 29 §:ään, tavoitteena on tarvittaessa mahdollistaa Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen joustavasti ja kansanvallan tahdon mukaisesti. Ehdotettu pykälä on tämän vuoksi huomattavasti kattavampi kuin nykyisen itsehallintolain vastaava säännös. Useimpien pykälän soveltamisalaan sisällytettäväksi ehdotettujen toimivalta-alojen osalta on ehdotuksen valmistelun aikana Ahvenanmaan puolelta korostettu hallinnon fyysisistä sijaintia Ahvenanmaalla ja ruotsinkielisten palvelujen saatavuutta.

Pykälässä ehdotetut toimivalta-alat voidaan siirtää maakuntapäiville sen jälkeen, kun kussakin erillisessä tapauksessa on selvitetty, etteivät esimerkiksi EU:n lainsäädäntö ja oikeuskäytäntö tai muut Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, taikka tarkoituksenmukaisuussyyt ole esteenä siirrolle. Ne eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat toimivalta-alat, joita pykälään ehdotetaan sisällytettäväksi, ovat muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta maakuntapäivien nykyiseen lainsäädäntövaltaan liittyviä.

Pykälässä luetellaan kaksikymmentä toimivallan alaa, joita ehdotetaan tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien hyväksynnällä myöhemmin siirrettäväksi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Nykyisen itsehallintolain 29 §:ään sisältyvien toimivalta-alojen ehdotetaan olevan jatkossakin siirrettävissä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Nämä alat ovat 1) väestökirjanpito, 2) kauppa-, yhdistys- ja alusrekisterit, 3) kuntien palveluksessa olevien henkilöiden ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurva nykyisen itsehallintolain 18 §:n 2 kohdan a alakohdasta johtuvin poikkeuksin, muiden henkilöiden työeläketurva, sekä muu sosiaalivakuutus, 4) muu kuin nykyisen lain 18 §:n 13 kohdassa mainittu alkoholilainsäädäntö, 5) pankki- ja luottolaitos sekä 6) työsopimukset, nykyisen itsehallintolain 18 §:n 14 kohdasta johtuvin oppisopimuksia koskevin poikkeuksin, ja yhteistoiminta yrityksissä.

Seuraavat 1—20 kohdan mukaiset toimivallan alat ehdotetaan sisällytettäväksi pykälän soveltamisalaan.

1 kohta. Väestökirjanpito ottaen huomioon, että sen tulee perustua henkilötunnuksiin. Väestökirjanpidon ehdotetaan 28 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan jatkossakin kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Kohta on nykyisen itsehallintolain 29 §:n 1 kohdan mukaan siirrettävissä maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisenjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella, mutta henkilötunnuksia koskeva vaatimus on uusi. Väestökirjanpidon tiedot ovat perusedellytys monilla oikeudenalioilla, joilla Ahvenanmaalla on toimivalta nykyisen itsehallintolain mukaisesti. Tiedot muodostavat perustan Ahvenanmaan maakuntapäivien ja maakunnan hallituksen lainsäädäntötyölle ja viranomaistoiminnalle. Niitä tarvitaan esimerkiksi Ahvenanmaan kunnallisverotusta, maakuntapäivä- ja kunnallisvaaleja, sosiaalihuoltoa, tilastointia, koulutusta sekä terveyden- ja sairaanhoitoa ym. varten.

2 kohta. Uskonnollisia yhdyskuntia koskeva lainsäädäntö lukuun ottamatta kirkkolakia. Kirkkolain sääntelyn ulkopuolelle jäävät uskonnolliset yhdyskunnat kuuluvat nykyään valtakunnan lainsäädäntövaltaan, ja niin ehdotetaan olevan jatkossakin lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 24 kohdan mukaan. Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvat nykyisen itsehallintolain mukaan muun muassa opetus, kulttuuri ja museolaitos. Näihin toimivaltuuksiin liittyen ehdotetaan, että Ahvenanmaalla toimivia uskonnollisia yhdyskuntia koskeva lainsäädäntö lukuun ottamatta kirkkolakia kuuluu niihin toimivallan aloihin, jotka voidaan siirtää maakuntapäiville.

3 kohta. Lainsäädäntö yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien työntekijöiden oikeuksista ja ehdoista työehtosopimuksia lukuun ottamatta sekä työ sopimukset. Osa-alueen ehdotetaan kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 34 kohdassa, jossa luetellaan myös muita työoikeuteen kuuluvia osa-alueita. Vuoden 1991 itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan työmarkkinoita koskevissa asioissa lainsäädäntövalta on jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien kesken. Eduskunta säättää yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevia työntekijöitä koskevat lait, ja maakuntapäivät säättää julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa olevien maakuntapäivien, maakunnan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten sekä kuntien työntekijöitä koskevat lait. Ahvenanmaalla valtion viranomaisten palveluksessa oleviin virkamiehiin sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä. Lainsäädäntövalta on siis jakautunut saman työnantajan palveluksessa olevien eri työntekijäryhmien osalta. Maakunnalla ja sen alaisilla viranomaisilla sekä kunnilla on sekä työsuhteisia työntekijöitä että virkamiehiä, joista toisia koskee valtakunnan ja toisia maakunnan lainsäädäntö. Työoikeudellinen lainsäädäntö liittyy välillisesti työllistymisen edistämistä, oppisopimuksia ja sosiaalihuoltoa koskeviin lakeihin, jotka jo kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan.

Työsopimukset lukuun ottamatta maakunnan nykyiseen toimivaltaan kuuluvia oppisopimuksia sisältävät siirrettävissä oleviin oikeudenaloihin jo nykyisen itsehallintolain 29 §:n 6 kohdan mukaan.

Työoikeuden alalla Suomi on EU sääntelyn ja useiden kansainvälisten sopimusten, muun muassa kansainvälisen työjärjestön (ILO) kautta sitoutunut lukuisiin kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka on mahdollisessa lainsäädäntövallan alan siirtotilanteessa otettava huomioon.

4 kohta. Työssä käytettävät tekniset laitteet sekä yhteistoiminta yrityksissä. Työssä käytettäviä teknisiä laitteita, ts. koneita, henkilösuojaimia ja työvälineitä koskeva sääntely perustuu suurelta osin EU-lainsäädäntöön ja on luonteeltaan hyvin tekninen. Työssä käytettävien teknisten laitteiden katsotaan olevan osa työsuojelua. Työssä käytettävät laitteet mainitaan lakiehdotuksen 28 §:n 35 kohdassa erikseen työsuojelun ohella valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvana alana. Maakuntapäivien nykyiseen lainsäädäntövaltaan kuuluvat maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä johdettuina terveydenhuollosta ja elinkeinotoiminnasta mm. tuoteturvallisuus, kemikaalit ja torjunta-aineet, jotka myös ovat EU-sidonnaisia oikeudenaloja.

Yhteistoiminta yrityksissä sisältyy siirrettävissä oleviin oikeudenaloihin jo nykyisen itsehallintolain 29 §:n 6 kohdan mukaan.

5 kohta. Muu sosiaalivakuutus. Osa-alueen ehdotetaan sisältyvän lakiehdotukseen 28 §:n 1 momentin 35 kohtana ja jatkossakin kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Kohta on jo nykyisen itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan siirrettävissä maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Sen vuoksi alaa ehdotetaan jätettäväksi ehdotettuun pykälään. Ahvenanmaalle on katsottu olevan erittäin tärkeää, että muun muassa sosiaalivakuutuksen piirissä tapahtuva pääomanmuodostus tulisi Ahvenanmaan ja sen elinkeinoelämän hyväksi (HE 73/1990 vp, s. 81). Maakuntapäivien nykyinen toimivalta kattaa sosiaalihuollon Ahvenanmaalla. Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä on johdettu, että perustoimeentulotuki kuuluu maakunnan nykyiseen toimivaltaan sosiaalihuollon alalla. Valtakunnallisesti perustoimeentulotuki kuuluu sosiaalivakuutuksen piiriin. On kansallisen edun mukaista, että sosiaalivakuutusta koskevat säädökset ovat yhdenmukaiset koko maassa. Sosiaalivakuutusjärjestelmän yhdenmukaisuus koko maassa on myös yksilöiden yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta tärkeää. Sääntelyn erittämällä voi olla yksilöiden etuihin ja toimeentuloon liittyviä ennakoimattomia vaikutuksia. Tällaisia ennakoimattomia vaikutuksia voi esiintyä myös suhteessa EU:n sosiaaliturvan koordinointiin.

6 kohta. Ahvenanmaan kuntien työntekijöiden ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurva 27 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetyn poikkeuksin sekä muiden henkilöiden työeläketurva. Osa-alueen ehdotetaan sisältyvän lakiehdotukseen 28 §:n 1 momentin 35 ja 36 kohdassa ja jatkossakin kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Kohta on nykyisen itsehallintolain 29 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan siirrettävissä maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Sen vuoksi alaa ehdotetaan jätettäväksi ehdotettuun pykälään. Ahvenanmaalle on katsottu olevan erittäin tärkeää, että muun muassa työeläketurvan piirissä tapahtuva pääomanmuodostus tulisi Ahvenanmaan ja sen elinkeinoelämän hyväksi (HE 73/1990 vp, s. 81). Itsehallinnon kaikkien työntekijöiden ja luottamushenkilöiden työeläketurva kuuluu jo maakuntapäivien toimivaltaan. Ahvenanmaan kuntien muiden työntekijöiden kuin peruskoulujen rehtorien, opettajien ja tuntiopettajien sekä kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurva kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Myös yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien eläketurva kuuluu eduskunnan toimivaltaan.

Suomessa on nykyisin toimiva ja yhtenäinen työeläkejärjestelmä, joka turvaa vakuutettujen ja etuudensaajien edut ja mahdollistaa työntekijöiden ja yrittäjien vapaan liikkumisen valtakunnan ja Ahvenanmaan alueella. Työeläkejärjestelmää on kehitetty ja jatkuvasti kehitetään yhtenäisemmäksi. Oikeudelliset reunaehdot ehdotetun säännöksen mahdolliselle soveltamiselle voivat siten olla tulevaisuudessa nykyhetkeä rajatummalla.

Yksityisten alojen työeläkejärjestelmä sisältää nykyisin yksityisoikeudellisiin työeläkelaitoksiin sovellettavan konkurssiyhteisvastuun, jonka johdosta vakuutetut ja etuudensaajat eivät kärsi menetyksiä, vaikka yksittäinen työeläkelaitos menisi konkurssiin. Konkurssiyhteisvastuun toteuttaminen nykyisessä laajuudessaan edellyttää yhtenäistä työeläkejärjestelmää. Lainsäädäntövallan siirtäminen Ahvenanmaalle yksityisten alojen työeläkkeiden osalta voi tältä osin vaarantaa Ahvenanmaalla vakuutettujen työntekijöiden ja yrittäjien eläketurvan sekä yhdenvertaisuuden.

Ehdotetun kohdan oikeudenalalla on myös yhtymäkohtia Euroopan unionin vakuutusalan sääntelyyn. Suomen liittyessä Euroopan unioniin liittymissopimukseen otettiin määräys, että lakisääteisiä yksityisten alojen työeläkkeitä hoitaviin yksityisoikeudellisiin vakuutuslaitoksiin ei sovelleta EU:n sisämarkkinasäännösten mukaisia vakuutusdirektiivejä. Tätä olennaisesti työeläkejärjestelmän toimintaan vaikuttavan erityisaseman säilymistä ei saa vaarantaa.

Yksityisten alojen työeläkejärjestelmän yhtenäisyys on edellytys toimivan kustannusten jaon toteuttamiselle työeläkejärjestelmässä. Työeläkejärjestelmä on myös osa muuta sosiaalivakuutusjärjestelmää, joten sääntelyn eriyttämisellä voi olla enakoimattomia vaikutuksia 5 kohdassa kerrottua vastaavalla tavalla.

7 kohta. Yhtiöt ja muut yksityisoikeudelliset yhteisöt. Yhtiöitä ja muita yksityisoikeudellisia yhteisöjä koskevan sääntelyn ehdotetaan 28 §:n 1 momentin 27 kohdan mukaan kuuluvan jatkossakin eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntapäivien nykyinen toimivalta kattaa muutamin poikkeuksin Ahvenanmaalla harjoitettavan elinkeinotoiminnan sekä myös sellaisten Ahvenanmaalla harjoitettavien elinkeinojen edistämisen, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 kohta. Alus- ja kaupparekisterit. Muun muassa alus- ja kaupparekisteriä koskeva sääntely kuuluu 28 §:n 1 momentin 27 kohdan mukaan jatkossakin eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Kohta on jo nykyisen itsehallintolain 29 §:n 2 kohdan mukaan siirrettävissä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Ahvenanmaan muun muassa erityisistä kielivaatimuksista sekä kotiseutu-oikeutta koskevista säännöistä johtuvista erityisistä olo-

suhteista voi seurata, että tulevaisuudessa voi syntyä tarve pitää jonkinlaisia erityisiä ahvenanmaalaisia rekistereitä, kaksoisrekistereitä, tai huolehtia eräistä hallinnon osista rekisteröinnin yhteydessä. On myös katsottu, että saattaa syntyä tarve ottaa kansallisiin rekistereihin eräitä lisätietoja esimerkiksi ahvenanmaalaisista yhtiöistä (HE 73/1990 vp, s. 81).

9 kohta. Mittayksiköt, mittauslaitteet ja mittausmenetelmät. Ala kuuluu lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 49 kohdan mukaan eduskunnan toimivaltaan ja on luonteeltaan kansainvälinen ja tekninen. Tästä syystä toimivallan siirto edellyttäisi, että Ahvenanmaalla hyväksyttävät säännöt vastaavat kansainvälistä sääntelyä ja lähialueilla yleisesti sovellettavaa sääntelyä.

10 kohta. Pankki- ja luottolaitos. Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 30 kohdan mukaan pankki- ja luottolaitos kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Kohta on nykyisen itsehallintolain 29 §:n 5 kohdan mukaan siirrettävissä maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Finanssimarkkinat ovat nykyisin mittavan sääntelyn kohteena Euroopan unionissa. Alan luonteen vuoksi myös Ahvenanmaalta edellytetään muuhun maailmaan verrattuna yhdenmukaista sääntelyä.

11 kohta. Kuluttajansuoja ottaen huomioon mitä 29 §:ssä säädetään Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan kokoonpanosta ja kuluttajaneuvonnan järjestämisestä Ahvenanmaalla. Kuluttajansuoja kuuluu lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 28 kohdan mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Kuluttajaneuvonnasta ja kuluttajavalituslautakunnalle kuuluvista tehtävistä huolehtivat nykyisen itsehallintolain 30 §:n 10 ja 11 kohtien mukaan Ahvenanmaan viranomaiset. Viimeksi mainituista asioista ehdotetaan säädettäväksi lakiehdotuksen 29 §:ssä. Koska kuluttajaoikeus kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan, sovelletaan Ahvenanmaalla valtakunnallista kuluttajansuojalainsäädäntöä. Tuoteturvallisuus on läheisesti kuluttajansuojaan liittyvä oikeudenala, ja se kuuluu jo maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Kuluttajansuojaa koskevan lainsäädäntövallan siirto 30 §:n nojalla ei nykyhetkellä ole ongelmaton muun muassa kuluttajansuojaoikeuden yhdenmukaisuuden sekä sujuvan kuluttajakaupankäynnin näkökulmasta.

12 kohta. Sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa. Ala kuuluu 28 §:n 1 momentin 29 kohdan mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntapäivien nykyinen toimivalta kattaa muutamia poikkeuksin Ahvenanmaalla harjoitettavan elinkeinotoiminnan sekä myös sellaisten Ahvenanmaalla harjoitettavien elinkeinojen edistämisen, jotka kuuluvat valtakunnan toimivaltaan.

13 kohta. Muut kuin tässä laissa erityisesti mainitut yksityisoikeudelliset asiat, jos ne eivät suoraan liity oikeudenalaan, joka tämän lain mukaan kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan. Alan ehdotetaan lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 33 kohdan mukaan jatkossakin kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Sellaiset yksityisoikeudelliset asiat, jotka liittyvät johonkin nykyisen itsehallintolain mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaan oikeudenalaan, sisältyvät jo nykyisin maakuntapäivien toimivaltaan. Toimivallan ala kattaa sellaiset yksityisoikeudelliset asiat, joiden ei ole itsehallintolaissa nimenomaisesti mainittu kuuluvan eduskunnan toimivaltaan. Näin ollen ehdotettu kohta ei koske esimerkiksi avioliittoa, perhesuhteita ja perintöä yms., koska näiden on lakiehdotuksessa erityisesti mainittu kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla.

14 kohta. Teletoiminta, 29 §:n 1 momentissa Ahvenanmaan verkkotunnuksesta .ax sekä maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista lisäehdoista päättämisestä valtion viranomaisten teleyrityksille Ahvenanmaalla myöntämiin teletoitinnan verkkotoimilupiin liittyen säädetyin poikkeuksin. Teletoitintaa ehdotetaan edelleen säädettäväksi eräin 28 §:n 1 momentin 40 kohdassa säädetyin poikkeuksin eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi. Radio - ja televisio-toiminnan harjoittaminen on kuulunut maakuntapäivien toimivaltaan vuoden 1991 itsehallinto-

lain voimaantulosta lähtien. Teletoiminnan verkkotoimiluvat Ahvenanmaalla saa myöntää valtion viranomainen vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Valtioneuvoston on nykyisellään huolehdittava myös siitä, että Ahvenanmaa saa yleisradio- ja televisiolähetysten taajuuksia ja se myöntää taajuudet. Kohta ei kattaisi verkkotunnusta. ax tai maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista lisäehdoista päättämisestä valtion viranomaisten teleyrityksille Ahvenanmaalla myöntämiin teletoiminnan verkko-toimilupiin liittyen. Nämä toimivalta-alat olisivat lakiehdotuksen 29 §:n mukaan maakuntapäiväläilla siirrettävissä. Teletoiminta on kansainvälisen sääntelyn kohteena ja ala liittyy pääasiassa ulkosuhteisiin.

15 kohta. Jalometallien valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa. Alan ehdotetaan lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 48 kohdan mukaan kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja se on luonteeltaan kansainvälisesti säännelty ja tekninen. Tästä syystä toimivalta-alan siirto edellyttää, että maakuntapäivien tarkoituksena on hyväksyä Ahvenanmaata koskevia säännöksiä, jotka ovat yhdenmukaisia kansainvälisen sääntelyn kanssa.

16 kohta. Kiinteistönmuodostus ja kiinteistöjen rekisteröinti sekä niihin liittyvät tehtävät. Alan ehdotetaan lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 32 kohdan mukaan kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Sillä on yhtymäkohtia useisiin oikeudenaloihin, jotka jo kuuluvat Ahvenanmaan toimivaltaan maankäytön suunnittelun ja valvonnan osalta. Esimerkkejä tällaisista aloista ovat kaavoitus- ja rakennustoimi, naapurussuhteet, muinaismuistot, kulttuurihistoriallisesti arvokkaat rakennukset, maa- ja metsätalous ym. Hallintotehtävällä eli kiinteistönmuodostusta ja kiinteistöjen rekisteröintiä koskevien oikeiden tietojen luomisella, säilyttämisellä ja välittämisellä on ratkaiseva merkitys Ahvenanmaan eri viranomaisten toiminnalle. Ahvenanmaalle on tärkeää, että kiinteistönmuodostuksesta ja kiinteistöjen rekisteröinnistä vastaava viranomainen on fyysisesti Ahvenanmaalla, että virkamiehet tuntevat hyvin Ahvenanmaan maanhankintalainsäädännön ja heillä on paikallistuntemusta ja että palvelua tarjotaan ruotsin kielellä.

17 kohta. Maatalouden suorat tuet ja maataloustuotteiden markkinatoimenpiteet. Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 38 kohdan mukaan maatalouden suorien tukien ja maataloustuotteiden markkinatoimenpiteiden ehdotetaan kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Valtakunnan toimivalta ehdotetaan muotoiltavaksi uudelleen EU:n yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa. Maakuntapäivien nykyiseen toimivaltaan yhteisen maatalouspolitiikan puitteissa on maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä katsottu kuuluvaksi muun muassa maatalouden ja maaseudun kehittäminen sekä siihen liittyvät korvaus- ja tukijärjestelmät.

18 kohta. Eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltäminen, kotieläinten tarttuvien tautien torjunta ja kasvintuhoojien kulkeutumisen estämistä. Alan ehdotetaan lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 39 kohdan mukaan kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintoviranomaiset ovat nykyisen itsehallintolain säännösten nojalla jo vuosikymmenten ajan huolehtineet hallintotehtävistä, jotka koskevat eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltämistä, kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa ja kasvintuhoojien maahantuonnin ennaltaehkäisyä. Tehtävien hoidossa sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä.

19 kohta. Alkoholilainsäädäntö ottaen huomioon, että alkoholipitoisten aineiden anniskelu kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Toimivallan alan ehdotetaan lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 42 kohdan mukaan jatkossakin kuuluvan pääosin eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Kohta sisältyy nykyisen itsehallintolain 29 § 4 kohtaan. Nykyisen itsehallintolain mukaan maakuntapäivillä on jo lainsäädäntövalta alkoholin anniskelua koskevissa asioissa. Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluu alkoholikysymyksiin liittyviä aloja kuten terveyden- ja sairaanhoito, sosiaalihuolto sekä yleinen järjestys ja turvallisuus. Ahvenanmaan elinkeinorakenne ja suuri taloudellinen riippuvuus matkailusta ovat seikkoja, joiden on katsottu korostavan alkoholipolitiikan

merkitystä Ahvenanmaalle (HE 73/1990 vp, s. 81). Nykyisin oikeudenala kuuluu EU-oikeudellisen sääntelyn piiriin. Nykyinen alkoholijuomien vähittäismyyntimonopoli ja sen poikkeukset, kuten nykyinen vaatimus siitä, että alkoholijuomia voidaan myydä vain hyväksytyissä myyntipaikoissa – eikä esimerkiksi kotikuljetusta käyttäen – on hyväksytty Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisussa C-198/14 Visnapuu sekä korkeimman oikeuden ennakkotapauksessa KKO 2018: 48. Alkoholimonopolin vuoksi alkoholilainsäädännön sisällön on tältä osin oltava johdonmukainen ja unionin oikeuden mukainen. Mainittujen alkoholilainsäädännön pääperiaatteiden muuttamisen voidaan arvioida heikentävän mainittujen oikeustapausten merkitystä ennakkotapauksena, minkä jälkeen muutokset voidaan tutkia uudelleen kansallisessa tuomioistuimessa, Euroopan komissiossa ja Euroopan unionin tuomioistuimessa. Koska unionin oikeudessa kielletään kansalaisuuteen perustuva syrjintä, syntyy velvollisuus sallia myös muiden jäsenvaltioiden tuottajille esimerkiksi vastaava oikeus alkoholijuomien kotiin kuljettamiseen. Mainituilla perusteilla ei ole tällä hetkellä ajankohtaista siirtää jäljelle jäävää alkoholilainsäädännön alan toimivaltaa maakuntapäiville.

20 kohta. Apteekkilaitoksessa, terveydenhuollossa ja eläinlääkintähuollossa toimivien ammattioikeudet, ihmisten kesken tai ihmisten ja eläinten välillä tarttuvien tautien torjunta, oikeudellisen sukupuolen vahvistaminen ja sukupuolenkorjaukset, sterilointi, raskauden keskeyttäminen, hedelmöityshoito, oikeuslääketieteelliset tutkimukset, ihmisen elimet, kudokset ja solut, kuolemansyyn selvittäminen sekä kuoleman toteaminen. Alan ehdotetaan 28 §:n 1 momentin 43 kohdan mukaan jatkossakin kuuluvan eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Maakuntapäivien nykyinen lainsäädäntövalta kattaa terveyden- ja sairaanhoidon, kun taas esimerkiksi yksilönvapauden ja –suo–jan loukkausta koskevat kysymykset kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntapäivillä on myös toimivalta säätää maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvien ammattien, kuten esim. sosiaalihuollon henkilöstön ammattioikeuksien hyväksymisestä.

21 kohta. Ampuma-aseet ja ampumatarvikkeet. Ala on erotettu aseista ja ampumatarvikkeista sekä räjähdysaineista valtion turvallisuutta koskevilta osin, jotka lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 20 kohdan mukaan jatkossakin kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntapäivien nykyiseen lainsäädäntövaltaan kuuluvat yleinen järjestys ja turvallisuus tietyin poikkeuksin sekä metsästys ja urheilu. Teräaseita koskevan lainsäädäntövallan, samoin kuin räjähdysvaarallisia aineita koskevien asioiden, on katsottu maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä kuuluvan maakuntapäiville. Ahvenanmaan poliisiviranomainen, joka on maakuntalailla säädetty maakunnan viranomainen, huolehtii nykyisen itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitettulla sopimusasetuksella valtakunnan Poliisille valtakunnan lainsäädäntövaltaan muussa tapauksessa kuuluvista tehtävistä Ahvenanmaalla. Sen vuoksi myös aselainsäädännöstä johtuvat tehtävät ovat sopimusasetuksen nojalla jo nykyisin Ahvenanmaan poliisiviranomaisella.

Siirrettäväksi ehdotetun toimivalta-alan luonteesta johtuen Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten lainsäädäntövallan siirtoalitteesta johtuvia vaikutuksia tulisi analysoida yksityiskohdaisesti, ennen kuin voidaan ottaa kantaa siirron mahdollisuuteen. Vastaavasta syystä toimivalta-ala on sisällytetty lakiehdotuksen 30 §:ään.

Ampuma-aseista ja ampumatarvikkeista säädetään pääasiassa ampuma-aseissa (1/1998). Siirrettäväksi ehdotettu toimivalta-ala perustuu pitkälti EU:n lainsäädäntöön. Toimivalta-alan osan siirtämisestä maakuntapäivien toimivaltaan voisi aseturvallisuuden varmistamisen tarkoituksessa, seurata Ahvenanmaan ja valtakunnan ampuma-asesäätelyn jatkuvaa yhteensovittamistarvetta. Ampuma-aselakia säädettyäessä luovuttiin aikaisemmista elinkeinoluovutuksista. Ampuma-aselain 43 §:n mukaan aselupa voidaan antaa tiettyihin käyttötarkoituksiin, esim. metsästyslainsäädännön mukaan sallittuun eläinten ampumiseen tai ampumaurheiluun ja –harrastukseen.

Ampuma-aseiden luokittelu perustuu kuitenkin muihin määritelmiin kuin kunkin aseiden käyttötarkoitukseen, minkä johdosta nykytilanteessa Ahvenanmaalle ei ehdotetusta lainkohdasta voida ensisijaisesti erotella sellaista lainsäädäntövallan osa-aluetta, joka koskisi esim. metsästyksen ja urheiluun tarkoitettuja ampuma-aseita ja ampumatarvikkeita. -Siirrettäväksi ehdotetun toimivalta-alan siirrosta saattaisi aiheutua tarve mm. siirtolupa- ja asepassijärjestelmän luomiseen Ahvenanmaan ja valtakunnan välille. Myös asevalvontaan ja aseturvallisuuden varmistamiseen sekä käytettyihin järjestelmiin liittyisi toimivallan siirtotilanteessa selvitystä vaativia kysymyksenasetteluita.

Ehdotetun 2 *momentin* mukaan lainsäädäntövallan siirtämistä koskevaan lakiin tulee ottaa säännökset siirrosta aiheutuvista toimenpiteistä. Tällaiset toimenpiteet voivat olla erityyppisiä ja koskea esimerkiksi sopimusten ja oikeuksien voimassaolon jatkumista sekä lupien myöntämistä tai rekistereiden ja muiden asiakirjojen siirtämistä. Erityisesti silloin, kun lainsäädäntövalta jollain oikeudenalalla siirretään vain osittain, siirron valmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että se tehdään selvästi rajaten ja täsmällisesti, ja siirron yhteydessä on tarkistettava tarkasti sen suhde valtakunnan lainsäädäntöön, joka jää jatkossakin edelleen voimaan Ahvenanmaalla.

Jos Ahvenanmaan maakuntapäivät on tehnyt aloitteen toimivalta-alan siirtoa koskevan lain säätämiseksi, tulee aloite 3 *momentin* mukaan esittää eduskunnalle hallituksen kirjelmänä, johon maakuntapäivien aloite liitetään. Maakuntapäivien aloite on katsottava sellaiseksi itsehallinto-laissa tarkoitetuksi muuksi asiaksi kuin maakunnan taloutta koskevaksi ja josta säädetään perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdassa. Sen vuoksi aloite esitellään ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta tasavallan presidentille, joka antaa hallituksen kirjelmän eduskunnalle. Valtioneuvosto voi ennen sitä antaa eduskunnalle selonteon asiasta. Ehdotettu momentti tarkoittaa, että Ahvenanmaan hallituksen on neuvoteltava valtioneuvoston kanssa ennen aloitteen esittämistä, mutta aloitteen luovuttamisen jälkeen valtioneuvosto ei voi olla luovuttamatta sitä eduskunnalle. Maakuntapäivien nykyistä aloiteoikeutta koskeva yleissäännös sisältyy lakiehdotuksen 49 §:än.

Ahvenanmaan hallituksen tekemä aloite keskusteluista valtioneuvoston kanssa 30 §:ssä tarkoitettujen toimivallan alan siirtämisestä maakuntapäiville kuuluu oikeusministeriön hallinnonalaan. Oikeusministeriön ja sen ministeriön, jonka hallinnonalaan toimivallan ala kuuluu, tulee silloin yhdessä Ahvenanmaan hallituksen kanssa osallistua selvityksen tekoon ja sillä varmistaa, että toimivallan alan maakuntapäiville siirtämisen tarve, mahdollisuudet ja seuraukset tulevat selvitettyiksi. Selvitystyö voidaan tarvittaessa tehdä oikeusministeriön asettamassa työryhmässä. Jos yhteisellä selvitystyöllä asianosaisten hallinnonalojen kesken päästään poliittisella tasolla yhteisymmärrykseen aiotusta toimivallan siirrosta, on johdonmukaista, että oikeusministeriö voi aloittaa hallituksen esityksen valmistelun, vaikka maakuntapäivät ei olisi tehnyt muodollista aloitetta asiassa.

Pykälän 3 *momentin* säännös siitä, että hallituksen tulee esittää maakuntapäivien tekemä aloite toimivallan alan siirtoa koskevan lain säätämiseksi eduskunnalle hallituksen kirjelmänä, on siis viime kädessä käytettäväksi tarkoitettu menettelytapa. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että maakuntapäivät voi esimerkiksi valtioneuvoston asiasta muodostamasta käsityksestä riippumatta saada eduskunnalta yksiselitteisen ja lopullisen vastauksen aloitteeseensa toimivallan siirtämiseksi. Maakuntapäivien aloitteen voidaan olettaa olevan laadittu hallituksen esityksenä tai sisältävän ne tiedot, joiden yleensä tulee sisältyä sellaiseen. Oikeusministeriö esittelee hallituksen kirjelmän, ja valtioneuvoston ohjesäännön 32 §:ssä tarkoitettua esittelylupaa toiselta ministeriöltä ei tarvita tässä tilanteessa. Jos maakuntapäivät on tehnyt aloitteen toimivallan alan siirtämiseksi, oikeusministeriön tehtäväksi supistuu yhdistää hallituksen kirjoitukset ja liittää aloite ja sen suomenkielisen käännöksen. Ministeriöllä ei siten ole toimivaltaa tehdä

asiassa muutoksia tai tehdä lisäyksiä lakialoitteeseen. Menettelytapa vastaa lakiehdotuksen 49 §:n nojalla maakuntapäivien lainsäädäntöaloitteissa valtionlainsäädännöksi sovellettavaa menettelytapaa.

Ahvenanmaan hallitus tai maakuntapäivät voi tarvittaessa peruuttaa valtioneuvostolle esittämänsä aloitteen tai täydentää aloitettaan pykälässä tarkoitettun toimivallan alan siirtämisestä maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolakiin ei ehdoteta erityistä säännöstä lakialoitteen peruuttamisesta. Viimeisin aikaraja, jolloin hallitus voi vielä peruuttaa tai täydentää esitystä, käy ilmi perustuslain hallituksen esitysten täydennystä ja peruuttamista koskevista säännöksistä. Hallitus voi peruuttaa aloitteen siihen asti, kunnes eduskunnan on tarkoitus tehdä päätös lain hyväksymisestä toisessa käsittelyssä. Täydentävää esitystä ei voi perustuslain 71 §:n mukaan jättää sen jälkeen, kun asiaa valmisteleva valiokunta on antanut mietintönsä.

Pykälän 3 momentin viimeisestä virkkeestä seuraa, että ennen kuin se tekee päätöksen toimivallan maakuntapäiville siirtoa koskevan lakiehdotuksen antamisesta, valtioneuvosto voi antaa asiasta selonteon eduskunnalle. Menettelyä koskevat säännökset on annettu perustuslain 44 §:ssä. Selonteon jälkeen eduskunta ei voi äänestää hallituksen luottamuksesta, mutta eduskunnalla on mahdollisuus esittää näkemyksensä asiasta.

Laki toimivallan siirrosta maakuntapäiville julkaistaan normaalissa järjestyksessä Suomen säädöskokoelmassa. Itsehallintolain 27 ja 28 §:n luettelot maakuntapäivien ja eduskunnan lainsäädäntövallasta eivät muutu, kun uusi toimivalta siirretään maakuntapäiville yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kyseiset toimivaltapykälät pysyvät muuttumattomina itsehallintolaissa ja maakuntapäiville siirretty toimivalta, ja vastaavasti eduskunnan supistunut toimivalta Ahvenanmaalla, on käytävä ilmi Suomen säädöskokoelmasta. Mahdolliset muutokset lainsäädäntövallan luetteloihin voidaan tehdä myöhemmin teknisenä muutoksena itsehallintolain perustuslain säätämisyjärjestyksessä tehtävän muuttamisen yhteydessä.

31 §. Lainsäädäntövallan siirtäminen maakuntapäiviltä eduskunnalle. Ehdotuksen mukaan yksinkertaisessa lainsäädäntöjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella on oltava mahdollista palauttaa toimivalta eduskunnalle 29 ja 30 §:ssä tarkoitetuissa asioissa. Maakuntapäivät tekee päätöksen maakuntapäivien asetuksessa säädetyssä järjestyksessä.

Pykälässä todetaan selvyyden vuoksi, että muu lainsäädäntövallan siirtäminen maakuntapäiviltä eduskunnalle tapahtuu perustuslain säätämisyjärjestyksessä muuttamalla tätä lakia 97 §:ssä mainitussa järjestyksessä.

32 §. Lakineuvosto. Pykälän nojalla maakuntapäivät voi perustaa lakineuvosto tarkastamaan Ahvenanmaan hallituksen ehdotukset maakuntapäiväläiksi. Tarkemmat säännökset lakineuvoston kokoonpanosta ja tehtävistä säädetään silloin kyseisellä maakuntapäivälailalla.

Lakineuvoston ideana olisi saada lainvalmistelun aikaisessa vaiheessa erityistä asiantuntemusta arvioimaan lakiesitysten suhdetta erityisesti maakuntapäivien ja eduskunnan väliseen toimivallanjakoon ja suhdetta EU-oikeuteen ja muuhun kansainväliseen sääntelyyn. Lakineuvostoon lähetettävät lakiehdotukset olisivat etenkin sellaisia, joiden oikeudenala on laaja ja monimutkainen tai joissa toimivallanjako on epäselvä tai EU-oikeudellinen tulkinta ongelmallinen. Lakineuvoston käsittelyn avulla maakuntapäivien olisi helpompi havaita ongelmia, joita voidaan ajatella syntyvän, ja asiasta saataisiin monipuolisempi käsitys.

Lakineuvoston käsittelyn avulla mahdolliset epäselvyydet voitaisiin selvittää prosessin aikaisemmassa vaiheessa, minkä voidaan ajatella vähentävän sitä riskiä, että maakuntapäivät ylittää

lainsäädäntövaltansa. Vaikka lakineuvoston käsittely veisi oman aikansa, se voi nopeuttaa myöhemmän vaiheen käsittelyä, koska maakuntapäivät saa asiantuntijalausunnon, mikä voi puolestaan johtaa siihen, että toimivaltakysymykset selvitetään ajoissa eikä prosessia tarvitse aloittaa alusta. Lakineuvoston lausunnot voisivat parantaa lainsäädännön laatua, mutta ne eivät olisi oikeudellisesti sitovia.

33 §. Lainsäädäntövalvonta. Pykälä sisältää säännöksiä maakuntapäivälakien valvonnasta, jota tehdään sen jälkeen, kun maakuntapäivät on säätänyt lait. Kuten 5 ja 27 §:n perusteluista ilmenee, maakuntapäivälait ovat täysivaltaisia lakeja, jotka ovat samalla hierarkian tasolla kuin eduskunnan säätämät lait.

Valtakunnan elin ei ole mukana maakuntapäivälakien synnyssä, eikä tasavallan presidentti vahvista niitä samalla tavoin kuin presidentti vahvistaa perustuslain 77 §:n mukaan eduskunnan säätämät lait. Voimassa olevan itsehallintolain mukaan, kuten myös aiempien itsehallintolakien mukaan, maakuntapäivien maakuntalakien hyväksymispäätösten tulee kuitenkin käydä läpi erityinen tarkastus, jotta voidaan valvoa, että ne ovat itsehallintolain mukaisia eikä maakuntapäivät ole siten ylittänyt lainsäädäntövaltaansa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta suorittaa vastaavaa eduskuntalakien valvontaa eli valvoo, ettei eduskunta säädä lakeja, jotka olisivat ristiriidassa itsehallintolain kanssa. Tämä valvonta tapahtuu kuitenkin lausunnon tai mietinnön muodossa ennen kuin eduskunta tekee asiassa päätöksiä.

Nykyiset säännökset lainsäädäntövalvonnasta ovat vuoden 1991 lain 19 ja 20 §:ssä. Tämän ehdotuksen 33—36 §:ään sisältyvät vastaavat säännökset. Ehdotus pohjautuu nykyisiin säännöksiin, mutta pyrkii vahvistamaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan asemaa prosessissa.

Pykälän *1 momentin* mukaan maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä tulee jättää Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle ja samaan aikaan oikeusministeriölle. Tämä koskee kaikkia maakuntapäivälakeja. Koska oikeusministeriö saa asian samanaikaisesti, ministeriö voi tarvittaessa aloittaa oman tutkintansa odottaessaan valtuuskunnan lausuntoa. Valtuuskunnan tulee antaa lausuntonsa oikeusministeriölle kahden kuukauden kuluessa siitä, kun ministeriö sai maakuntapäivien päätöksen maakuntapäivälaiasta. Lainsäädäntövalvonnalle 34 §:ssä säädettävä neljän kuukauden määräaika lasketaan siitä päivästä, kun maakuntapäivälaki rekisteröidään saapuneeksi oikeusministeriöön.

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta antaa 2 momentin mukaan oikeusministeriölle lausunnon, jossa valtuuskunta tutkii, onko maakuntapäivälain hyväksymispäätös itsehallintolain mukainen. Valtuuskunta tutkii siis, ettei maakuntapäivät ole ylittänyt lainsäädäntövaltaansa hyväksyessään maakuntapäivälain, ettei maakuntapäivälaki ole ilmeisessä ristiriidassa Ahvenanmaata sitovan kansainvälisen veloitteen kanssa ja ettei maakuntapäivälaki koske Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta. Tutkinta koskee siten perusteita, joilla tasavallan presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan 34 §:n mukaisesti.

Valtuuskunnan tutkinta on yleensä ainoastaan oikeudellinen. Valtuuskunta ei siten tutki, onko maakuntapäivälaki tarkoituksenmukainen. Tämä ei kuitenkaan estä valtuuskuntaa antamasta lakitekniisiä ja muita näkökohtia lainsäädännön laadusta, kuten on jo käytännössä toimittakin. Valtuuskunta voi lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentin mukaisesti kuulla asiantuntijoita ja pyytää lausuntoja valtioneuvostolta ja ministeriöiltä sekä Ahvenanmaan hallitukselta. Momentin nojalla valtuuskunta voi valmistellessaan lausuntoaan maakuntapäivälaiasta tarvittaessa kuulla esimerkiksi sitä ministeriötä, jonka hallinnonalaan EU-direktiivien täytäntöönpano kuuluu, jos valtuuskunta haluaa yksittäisessä tapauksessa varmistaa, ettei maakuntapäivälaki sisällä säännöksiä, jotka ovat ilmeisessä ristiriidassa Suomen EU-velvoitteiden kanssa.

Jos Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on yksimielinen, se voi päättää, että maakuntapäivälaki voi astua voimaan eikä sitä tarvitse esitellä presidentille. Tarkoituksena on, että näin voitaisiin toimia rutiinitapauksissa tai silloin, kun toimivallanjako on muuten selvä. Jos kuitenkin on kyse uusista oikeudenaloista, uudesta rajanveto-ongelmasta tai muista periaatteellisesti tärkeistä asioista, tarkoituksena on, että laki esitellään presidentille, vaikka valtuuskunta olisikin yksimielinen. Oikeusministeriö esittelee siinä tapauksessa lain tavanomaisessa järjestyksessä. Mainitut arvioinnit vastaavat käytäntöä, joka on kehitetty sovellettavaksi pyydettyä korkeimman oikeuden lausuntoa maakuntapäivälaita.

Jos Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ei ole yksimielinen, maakuntapäivälaki esitellään aina presidentille.

Tämän uuden järjestelmän mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta voi päättää tietyissä tapauksissa, että maakuntapäivälaki saa tulla voimaan ilman esittelyä tasavallan presidentille. Tämä saattaa mahdollisesti johtaa siihen, että presidentin asema valvontajärjestelmässä heikentyy liikaa. Siksi presidentillä on 3 momentin mukaan aina mahdollisuus määrätä, että maakuntapäivien päätös on esiteltävä presidentille. Tämän on silloin tapahduttava 34 §:ssä määrätyn ajan sisällä. Käytännössä presidentti saa tietää vireillä olevista asioista oikeusministeriön kautta, jos ministeriö arvioi, että presidentille tulee tiedottaa niistä. Pykälän mukaisesti presidentille annettava mahdollisuus tarkistaa maakuntapäivälait, edellyttää, että oikeusministeriö ilmoittaa presidentille hyvissä ajoin kaikista maakuntapäivälakien hyväksymispäätöksistä.

Kun maakuntapäivälaki esitellään presidentille, siinä otetaan huomioon perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukainen menettely eikä asiaa siten käsitellä valtioneuvoston yleisessä istunnossa. Esittelyssä on läsnä valtioneuvoston yleisen istunnon Ahvenanmaa-asioita esittelemään valitsema oikeusministeriön virkamies. Tasavallan presidentin määräys asian esittelemisestä hänelle ei kuitenkaan ole perustuslain 58 §:n 3 momentissa tarkoitettu asia.

34 §. Tasavallan presidentin veto-oikeus. Pykälä koskee presidentin oikeutta päättää, että maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä raukeaa kokonaisuudessaan tai osittain. Veto-oikeus on ehdoton, eikä sen vaikutus siten ole ainoastaan lykkäävä. Jos presidentti käyttää veto-oikeutta, maakuntapäivien on toisin sanoen käsiteltävä asia uudestaan ja korjattava se virhe, joka on presidentin päätöksen syynä.

Presidentti voi käyttää veto-oikeuttaan vain itsehallintolaisissa mainituista perusteista. Nämä perusteet ovat lakiehdotuksen mukaan samat kuin nykyisessä 19 §:n 2 momentissa. Presidentti voi siis käyttää veto-oikeuttaan, jos

- 1) maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa hyväksyessään maakuntapäivälain, tai
- 2) maakuntapäivälaki koskee Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Nämä veto-oikeusperusteet vastaavat vallitsevaa oikeustilannetta, eikä niitä ole tarkoitus muuttaa. Veto-oikeusperusteet ovat pääosin oikeudellisia, ja veto-oikeuden käyttäminen merkitsee siten juridista tutkintaa eikä poliittista tarkoituksenmukaisuustutkintaa. Ainoastaan toisen veto-oikeusperusteen eli sen, että maakuntapäivälaki koskee Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, voidaan ajatella merkitsevän osin myös tarkoituksenmukaisuustutkintaa. Tämä veto-oikeusperuste tulee tuskin ajankohtaiseksi kuin aivan äärimmäisissä tapauksissa.

Korkeimman oikeuden oikeuskäytännön mukaan maakuntapäivien katsotaan ylittäneen lainsäädäntövaltansa, jos jokin maakuntalain säännös tarkoittaisi ilmeistä poikkeamista kansainväli-

sestä velvoitteesta, eli kansainvälisen velvoitteen rikkomista. Kysymys siitä, onko maakuntapäivälaki ristiriidassa kansainvälisen velvoitteen kanssa, voi tulla ajankohtaiseksi esim. suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimukseen tai EU-oikeuteen. Korkein oikeus on useissa lausunnoissaan ottanut kantaa maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä havaittuihin mahdollisiin unionilainsäädännön rikkomuksiin ja tältä osin on syntynyt vakiintunut käytäntö.

Kysymys lain suhteesta kansainväliseen velvoitteeseen voi olla hankala, ja voi olla hyvin vaikea arvioida, merkitseekö laki esimerkiksi EU-direktiivin oikeaa täytäntöönpanoa. Harkinnassa on siten sovellettava ilmeisyysvaatimusta, mikä tarkoittaa, että presidentti voi käyttää veto-oikeutta ainoastaan sellaisissa tapauksissa, ettei ole mitään epäilystä siitä, että kyseessä on sopimusrikkomus. Erityisesti, kun on kyse lainsäädännön suhteesta unionin oikeuteen, EU:n tuomioistuin arvioi viime kädessä, onko unionin oikeuden vaatimukset täytetty. Siksi ei olisi sopivaa, että presidentti puuttuisi tulkintaan epäselvissä tapauksissa käyttämällä veto-oikeutta. Lisäksi lakiehdotuksen 72 §:ssä ja 83 §:ssä säädettäisiin Ahvenanmaan kansallisesta taloudellisen korvauksen vastuusta toisaalta sellaisista velvoitteista, joista itsehallintoviranomaisilla on toimivalta neuvotella, ja toisaalta EU-säädösten täytäntöönpanon laiminlyönneistä, jotka Euroopan unionin tuomioistuin on tuominnut. Viimeksi mainittu pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 59 d §:ä.

Osittaista vetoa, voidaan nykyiseen tapaan, käyttää tilanteessa, jossa maakuntapäivälaki sisältää jonkun säännöksen, joka merkitsee lainsäädäntövallan ylittymistä, mutta säännös on sellainen, että se voidaan poistaa, eikä koko lain tarvitse raueta sen vuoksi. Kun osittaisen veton käyttämisestä harkitaan, tulee ottaa huomioon sen vaikutus maakuntapäivälain soveltamiseen kokonaisuudessaan. Jos toimivallan ylitys koskee keskeistä aineellista säännöstä, osittainen veto ei yleensä tule kyseeseen. Vaikka presidentti olisi käyttänyt osittaista vetoa, Ahvenanmaan hallitus voi päättäessään maakuntapäivälain voimaantulosta päättää, että laki raukeaa kokonaisuudessaan. Säännös tästä sisältyy 35 §:ään. Tarvittaessa maakuntalailla voidaan säätää tarkempia säännöksiä menettelystä sen jälkeen, kun presidentti on käyttänyt veto-oikeutta.

Nykyisen itsehallintolain mukaan tasavallan presidentin on saatava lausunto korkeimmalta oikeudelta ennen kuin päätös veto-oikeudesta voidaan tehdä. Tätä menettelyä ehdotetaan muutettavan niin, että veto-oikeuden käytön edellytyksenä on, että korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta on saatu yhteinen lausunto. Yhteinen lausunto ei sido presidenttiä. Käytännössä presidentin päätökset ovat noudattaneet korkeimman oikeuden lausuntoja melkein aina. Jossakin yksittäisessä tapauksessa presidentillä on ollut eri käsitys tai hän on seurannut vähemmistön käsitystä, kun korkeimman oikeuden päätös on syntynyt äänestämällä. Ehdotus ei pyri muuttamaan vallitsevaa käytäntöä.

Tasavallan presidentin on tehtävä päätös veto-oikeuden käyttämisestä neljän kuukauden sisällä siitä, kun maakuntapäivälaki on saapunut oikeusministeriöön. Tämä määräaika koskee kaikkia tapauksia, myös sitä, kun presidentti on päättänyt maakuntapäivälain esittelystä, vaikka Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on katsonut, että se voi astua voimaan ilman esittelyä presidentille.

Jos presidentti ei ole päättänyt veto-oikeuden käytöstä määrätyn määräajan sisällä, maakuntapäivälaki voi astua voimaan.

Pykälään ehdotetaan uutta 2 momenttia korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden kokoonpanosta niiden laatiessa yhteistä lausuntoa hyväksytystä maakuntalaista. Lausunto laaditaan kokoonpanolla, jossa on kolme jäsentä korkeimmasta oikeudesta ja kaksi korkeim-

masta hallinto-oikeudesta sekä esittelijä, joka on virkasuhteessa korkeimpaan oikeuteen. Kokoonpanon laajennuksen syynä on, että korkeimman oikeuden nykyistä osaamista on lisättävä hallinto-oikeudellisten asioiden osaamisella.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on keskeinen ja arvovaltainen asema suomalaisessa eduskuntalakien perustuslainmukaisuuden valvontajärjestelmässä. Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnot perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä ovat sitovia eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa (HE 1/1998 vp, s. 126 ja PeVM 10/1998 vp, s. 23). Perustuslain 106 §:n mukaisessa myöhemmässä arvioinnissa siitä, onko lain säännös ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, on merkitystä sillä, onko perustuslakivaliokunta lain säätämisvaiheessa tutkinut asian valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Jos valiokunta on tällöin todennut lain perustuslainmukaisuuden, ei vastakkaista kantaa voida pitää tarkoitetulla tavalla selvänä ja riidattomana siltä osin kuin valiokunta on arvioinut tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa yksittäistapauksessa esillä olevan kaltaista tulkintatilannetta (PeVM 10/1998, s. 31).

Myös maakuntapäivälakien perustuslainmukaisuuden arviointi tapahtuu pääosin ennen lain voimaantuloa, kuitenkin sillä erotuksella, että itsehallintolain mukaisessa lainsäädäntövalvonnassa arviointi tapahtuu maakuntapäivien hyväksytyä maakuntapäivälait. Tasavallan presidentti voi määrätä maakuntapäivälakien raukeamisen sillä perusteella, että maakuntapäivälaki ei ole perustuslain mukainen, jolloin maakuntapäivien katsotaan ylittäneen lainsäädäntövaltansa. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö voidaan ottaa huomioon Ahvenanmaan valtuuskunnan, korkeimman oikeuden ja presidentin arvioidessa maakuntalakien perustuslainmukaisuutta. Maakuntapäivälakien perustuslainmukaisuuden arviointi poikkeaa kuitenkin perustuslakivaliokunnan suorittamasta eduskuntalakien arvioinnista, koska maakuntapäivälait voivat aineelliselta sisällöltään erota maakuntapäivien harkintavallan puitteissa vastaavista eduskuntalaeista tai olla valtakunnassa jopa vailla vastaavuutta. Myös itsehallintolain säännökset on otettava huomioon lainsäädäntövalvonnassa. Koska sekä oikeudelliset että tosiasialliset olosuhteet Ahvenanmaalla poikkeavat maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa monesti valtakunnan tilanteista, maakuntalakien suhdetta perustuslakiin tulisi arvioida lainsäädäntövalvonnassa ottaen huomioon maakuntapäivien harkintavalta esimerkiksi omien hallinnollisten ratkaisujen hyväksymisessä Ahvenanmaalle. Lainsäädäntövalvonnassa tehdyt arviot maakuntalain perustuslainmukaisuudesta ovat myös keskeinen tulkinta-aineisto viranomaisten ja tuomioistuinten myöhemmässä soveltamisvaiheessa, jos tällöin tulee arvioitavaksi maakuntalain suhde perustuslakiin.

35 §. Maakuntapäivälakien voimaantulo ja julkaiseminen. Pykälä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 20 §:ää. Ensimmäinen ja toinen momentti vastaavat vuoden 1991 lain 20 §:n 1 momenttia. Säännöksiä on mukautettu siten, että lainsäädäntövalvonta voidaan saattaa päätökseen Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan yksimielisellä päätöksellä 33 §:ää koskevan ehdotuksen mukaisesti. Kolmas momentti vastaa asiallisesti vuoden 1991 itsehallintolain 20 §:n 2 momenttia. Muutosehdotus 3 momentissa on luonteeltaan ainoastaan kielellinen.

Lainkohta sisältää säännöksiä menettelystä sen jälkeen, kun Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ja presidentti, mikäli myös presidentti osallistuu valvontaan, ovat tutkineet maakuntapäivien lakia ja tehneet siitä päätöksensä. Oikeusministeriön tulee ilmoittaa Ahvenanmaan hallitukselle, ettei maakuntapäivien lain voimaantulolle ole estettä tai että presidentti on päättänyt käyttää veto-oikeutta. Oikeusministeriön ilmoitus siitä, että laki voi tulla voimaan, voi perustua Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan yksimieliseen päätökseen 33 §:n mukaisesti heti, kun oi-

keusministeriö on varmistunut siitä, ettei presidentti aio määrätä, että laki on esiteltävä presidentille. Vastaavasti Ahvenanmaan hallitukselle ilmoitetaan, ettei voimaantulolle ole esteitä, jos presidentti valvontansa yhteydessä päättää olla käyttämättä veto-oikeuttaan.

Jos valtuuskunta ei ole tehnyt yksimielistä päätöstä, laki on aina esiteltävä presidentille. Koska presidentti voi ehdotuksen 33 §:n nojalla valtuuskunnan päätöksestä riippumatta päättää tutkia lakia, on myös teoreettisesti mahdollista, että laki esitellään presidentille, vaikka Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta olisi yksimielinen siitä, ettei voimaantulolle ole esteitä. Valtuuskunnan tutkinnan tuloksesta riippumatta oikeusministeriön on ilmoitettava presidentille, mitä lakeja valtuuskunnassa on käsitelty.

Jos presidentti on käyttänyt veto-oikeutta vain eräiltä osin, Ahvenanmaan hallitus päättää maakuntapäivälain muiden osien voimaantulosta tai sen raukeamisesta kokonaisuudessaan. Näin ollen on itsehallintoviranomaisten päätettävissä, onko tarkoituksenmukaista antaa lain muiden osien tulla voimaan vai antaa koko lain raueta. Tarkempia säännöksiä menettelystä annetaan maakuntapäivälailla.

Maakuntapäivälait julkaistaan 3 momentin mukaan Ahvenanmaan säädöskokoelmassa. Jollei voimaantulon ajankohdasta ole säädetty maakuntapäivälaissa, Ahvenanmaan hallitus päättää siitä. Voimaantulo edellyttää lisäksi julkaisemista. Jollei lakia ole julkaistu laissa säädettyinä ajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä.

36 §. Voimaantulo eräissä kiireellisissä tapauksissa. Lainkohtaa, joka osittain vastaa nykyisen itsehallintolain 20 §:n 3 momenttia, ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se kattaa myös Euroopan unionin oikeuden tai kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön sekä väliaikaiset maakuntapäivälait, jotka ovat välttämättömiä tiettyjen poikkeuksellisten tilanteiden ja niiden seurausten hallitsemiseksi Ahvenanmaalla tavalla, joka ensi kädessä edellyttää laintasoisia ennalta ehkäiseviä toimenpiteitä. Alkuperäinen säännös sisällytettiin vuoden 1991 itsehallintolakiin vuonna 2004.

Maakuntapäivät voi *1 momentin* mukaan valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen päättämään, että laki kokonaan tai osittain tulee voimaan jo ennen kuin Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on antanut lausuntonsa laista. Valtuutus voidaan antaa, jos Ahvenanmaan talousarvioon otettu määräraha taikka Euroopan unionin oikeuden tai Ahvenanmaata sitovan kansainvälisen velvoitteen kiireellinen täytäntöönpano edellyttää maakuntapäivälain säätämistä ja lain nopealle voimaantulolle on erityisiä syitä.

Vuoden 2004 säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, että tällaisen päätöksen edellytys on, että maakunnan talousarviomääräraha edellyttää lainsäädäntöä ja että lain nopealle voimaantulolle on erityisiä syitä. Lisäksi siinä todetaan, että tavallisesta menettelystä poikkeamiselle on oltava erityisiä syitä. Tällainen erityinen syy voi olla se, että kiire johtuu ulkoisista olosuhteista, joihin maakunnan hallitus tai maakuntapäivät eivät voi vaikuttaa, tai että on erityisen tärkeää, että maakuntalaki voidaan saattaa voimaan esimerkiksi vuodenvaihteessa. Erityisten syiden olemassaolon arvioiminen on yksinomaan maakuntapäivien tehtävä. Tarkoitus ei ole, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta, Korkein oikeus tai tasavallan presidentti lainsäädäntövalvonnan yhteydessä tarkistaisi, onko erityisiä syitä ollut käsillä vai ei. Vuoden 2004 perusteluissa todetaan edelleen, että jos maakuntapäivälaki on saatettu voimaan ennen presidentin päätöstä ja presidentti tämän jälkeen käyttää veto-oikeuttaan kokonaan tai osittain, on maakuntahallituksen esityksen mukaan ilmoitettava, että laki tai sen osa lakkaa olemasta voimassa. Ilmoitus on tehtävä välittömästi ja julkaistava samalla tavalla kuin maakuntalakien kohdalla. Jos maakuntalaki raukeaa kokonaan tai osittain, voimassaolon aikaiset oikeusvaikutukset eivät raukea. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että erikseen myönnettyjä sosiaalietuuksia ei voida vaatia

takaisin vedoten lain raukeamiseen. Jotta käytännössä ei syntyisi tilanteita, joissa jo voimaan tullut maakuntalaki raukeaisi presidentin veto-oikeuden käyttämisen seurauksena, maakuntapäivien on harkittava tarkkaan, onko olemassa riski, että presidentti käyttää veto-oikeutta, ja mitä seurauksia sillä saattaisi olla. Jos tällainen riski on olemassa, voimaantuloa on lykättävä, kunnes presidentti on tehnyt päätöksensä. Maakuntalakeja, joilla on merkittäviä oikeusvaikutuksia yksityisten henkilöiden suhteisiin, ei myöskään yleensä pidä saattaa voimaan ennen presidentin päätöstä. Jos maakuntapäivät on valtuuttanut maakunnan hallituksen saattamaan maakuntalain voimaan heti, maakunnan hallituksen ei myöskään pidä käyttää valtuutusta, jos Ahvenanmaan valtuuskunta on ehtinyt antaa lausuntonsa ja katsonut siinä maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa.

Säännöstä voimaantulosta eräissä kiireellisissä tapauksissa laajennetaan ehdotuksen 1 momentissa siten, että se kattaa Euroopan unionin oikeuden tai Ahvenanmaata sitovan kansanvälisen velvoitteen. Erityisesti EU:n oikeuden kohdalla täytäntöönpano voi eri syistä olla kiireellistä, koska yleensä vahvistetaan päivämäärä, jolloin lainsäädäntö on viimeistään oltava pantu täytäntöön seuraamusten välttämiseksi. EU:n oikeuden puutteellinen täytäntöönpano voi johtaa siihen, että Suomi tuomitaan maksamaan kiinteämääräinen hyvitys, uhkasakko tai jokin vastaava rahamäärä. Ahvenanmaa on lakiehdotuksen 83 §:n nojalla vastuussa tästä määrästä siltä osin kuin se johtuu Ahvenanmaan toimenpiteestä tai laiminlyönnistä. Ehdotus sisältää tässä säännöksessä mahdollisuuden nopeuttaa voimaantuloa ja siten välttää tuomioistuimen menettely ja seuraamukset, jotka johtuisivat myöhäisestä täytäntöönpanosta.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että väliaikainen maakuntapäivälaki, joka on suora seuraus eräistä pykälässä säädetyistä valtakunnan tai Ahvenanmaan poikkeuksellisista olosuhteista, joihin tarvitaan pikainen ratkaisu Ahvenanmaalla maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa ja siten Ahvenanmaan viranomaisten toimin, voisi tulla voimaan kiireellisesti. Kokemusta maakuntapäivien tarpeesta säätää poikkeukselliseen tilanteeseen liittyvistä asioista on saatu COVID-19-pandemian leviämisen torjunnan yhteydessä, ks. Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden lausunnot (ÅD 27/20 ja OH2020/168) Ahvenanmaan peruskoululain väliaikaista muuttamista etäopetusta koskevin säännöksin koskevasta maakuntalain, joka annettiin tartuntatautilain nojalla. Pykälässä luetellut poikkeukselliset tilanteet voivat siten edellyttää maakuntapäivien lainsäädäntöä, vaikka esimerkiksi ihmisten ja eläinten tartuntatautiin ehkäisy on lainsäädäntöala, jonka edelleen ehdotettaisiin kuuluvan valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla, kun taas itsehallintolain mukainen oikeusalan hallintotoimivalta kuuluu itsehallintoviranomaisille.

37 §. *Ahvenanmaan hallituksen asetukset.* Tämä pykälä vastaa asiallisesti nykyisen itsehallintolain 21 §:ää. Muutosehdotus on luonteeltaan kielellinen. Säännöstä muutettiin vuonna 2004, jolloin se mukautettiin perustuslain 80 §:n 1 momentin vaatimuksiin.

Ahvenanmaan hallitus voi maakuntapäivälain säädetyin valtuuden nojalla antaa asetuksia. Ehdotuksen 1 momentin mukaan Ahvenanmaan hallitus voi maakuntapäivälain säädetyin valtuuden nojalla antaa asetuksia Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvista asioista. Maakuntapäivälain on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain tai itsehallintolainsäädännön mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetusten antamisoikeuden aineellisten rajojen sääntely yhtenäistettiin säädösvaltaa koskevilla perustuslain säännöksillä vuonna 2004.

Perustuslain 80 §:n muokkaamisen lähtökohta oli se, että oikeus vahvistaa yleisiä oikeussääntöjä kuuluu eduskunnalle mutta eduskunnan pitää tiettyjen rajojen sisällä voida delegoida lainsäädäntövaltaa asetuksia antavalle taholle. Tarkoitus oli myös vahvistaa oikeusvaltioperiaatteita

tarkentamalla laissa niiden asioiden aineellista alaa, joita säädellään lakeja alemman tason oikeussäännöillä. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Perustuslain perustelujen mukaan tämä lainkohta tarkoittaa, että mainitun kaltaiset asiat kuuluvat lain alaan, ja se rajoittaa siten toisaalta eduskunnan toimivaltaa delegoida säädösvaltaansa asetuksia antaville viranomaisille ja toisaalta näiden viranomaisten toimivaltaa antaa säännöksiä rajauslausekkeessa mainituista asioista. Pykälässä edellytetään, että kaikista yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista koskevista säännöksistä on säädettävä lailla. Asetuksia antavalle taholle voidaan kuitenkin lailla antaa valtuutus antaa tarkempia säännöksiä yksityiskohdista, joilla on vähäisempi merkitys yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta. Tällaisen valtuutuslain on täytettävä täsmällisyyttä ja tarkasti rajattuja säännöksiä koskevat vaatimukset, joita perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt. Perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitetaan asioilla, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan, muun muassa säännöksiä perusoikeuksista, verotuksesta ja kuntien tehtäviin liittyvästä lainsäätämisyjärjestyksestä. Kun itsehallintolakiä muutettiin vuonna 2004, tarkoitus oli rajata mahdollisuutta valtuuttaa maakunnan hallitus antamaan maakunta-asetuksia säännöksellä, joka suurelta osin vastaa edellä kuvailtua säännöstä perustuslain 80 §:n 1 momentissa. Rajoitusta täydennettiin siten, ettei myöskään olisi mahdollista antaa maakunta-asetuksella säännöksiä asioissa, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat lain alaan.

Säännöksen mukaan on mahdollista maakuntapäivälaisissa säädetyin valtuutuksen nojalla antaa asetuksella säännöksiä hallinnon järjestämisestä Ahvenanmaan hallituksen alaisuudessa. Perustuslain 119 §:n 2 momenttia vastaavasti hallintoelinten yleisiä perusteita koskevien säännösten on kuitenkin sisällyttävä maakuntapäivälakiin, jos elimen tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä.

Ehdotuksen 2 momenttiin sisältyy säännös oikeudesta tietyissä tapauksissa ottaa asetukseen valtakunnan toimivallan piiriin kuuluvia säännöksiä. Vuoden 1991 itsehallintolakiin sisältyi viittaus vastaavaan säännökseen oikeudesta ottaa maakuntalakiin valtakunnan toimivallan piiriin kuuluvia säännöksiä. Selventävässä tarkoituksessa ja lukemisen helpottamiseksi ehdotetaan, että viittaus jätetään pois ja että lakitekstissä korostetaan sen sijaan aineellista sisältöä. Sisältö vastaa asiallisesti vuoden 1991 lakia.

6 luku **Tuomiovalta**

38 §. Tuomioistuinelaitos. Lainkäyttö ja tuomioistuinelaitos ovat oikeudenala, joka kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Ensimmäisessä oikeusasteessa Ahvenanmaalla on kärjäoikeus ja hallintotuomioistuin kuten nykyisinkin. Tämä tarkoittaa sitä, että tuomioistuinjärjestelmään Ahvenanmaalla mahdollisesti tehtävät muutokset edellyttävät itsehallintolain muutosta. Ahvenanmaan kärjäoikeus ja hallintotuomioistuin ovat alueellisesti toimivaltaisia tuomioistuimia oikeudenkäymiskaaren tai erityislainsäädännön säännösten mukaisesti. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin käsittelee siten asioita, jotka viranomainen on ratkaissut Ahvenanmaalla sekä tiettyjä hakemusasioita, joissa hakijan kotipaikka on Ahvenanmaalla ja hallintoriita-asioita, joiden osapuolena on ahvenanmaalainen viranomainen. Ahvenanmaan hallintotuomioistuin käsittelee myös muutoksenhakuasioita, joissa päätöksen tehneellä viranomaisella on toimivalta koko maassa ja osapuolen kotipaikka on maakunnassa (hallintokäyttölain 12 §:n 2 momentti). Tällaisia asioita ovat muun muassa verohallinnon, maahanmuuttoviraston ja muiden keskushallinnon viranomaisten, kuten ministeriöiden, päätökset. Hallintotuomioistuin, jolla on toimivalta ratkaista Ahvenanmaan viranomaisen vireille laittama hallinnollinen riita-asia, määräytyy vastapuolen kotipaikan perusteella. Tämä tarkoittaa, ettei oikeuselin välttämättä ole Ahvenanmaan hallintotuomioistuin (hallintokäyttölain 70 §).

Valtakunnan lainsäädäntö tuomioistuimista koskee myös Ahvenanmaan tuomioistuimia, mutta niiden hallinnollinen järjestäytyminen ja työtavat voidaan tarvittaessa järjestää toisella tavalla ja mukauttaa tarpeen mukaan. Tällaiset säännökset säädetään valtakunnan lailla. Tällä hetkellä käräjäoikeus ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuimien on liitetty organisatorisesti toisiinsa, mikä perustuu lakiin Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta (547/1994). Tämän lakiehdotuksen 41 §:n mukaan on myös rajoitetussa määrin mahdollista säätää maakuntapäiväläillä säännöksiä Ahvenanmaan hallintotuomioistuinmenettelystä.

Ahvenanmaan tuomioistuinten virkakieli on lakiehdotuksen 86 §:n mukaan ruotsi. Yksilön kielellisistä oikeuksista Ahvenanmaan tuomioistuimissa ehdotetaan säädettäväksi 89 §:ssä.

39 §. *Valitus hallintopäätöksiin.* Ehdotuksen *1 momentin* mukaan Ahvenanmaan hallintoviranomaisten päätöksistä valittamiseen sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä. Tämä koskee sekä Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten päätöksiä, että kuntien ja valtion viranomaisten päätöksiä Ahvenanmaalla. Valtakunnan lainsäädännössä säädetään esimerkiksi päätöksen valituskelpoisuudesta, oikeudesta hakea muutosta, muutoksenhakutavasta (valitus hallintopäätöksestä tai kunnallisten viranomaisen päätöksestä), muutoksenhakuajasta ja täytäntöönpanosta. Ehdotuksella otetaan huomioon, että tuomioistuinlaitos ja oikeudenkäyttö Ahvenanmaalla on eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva toimivallan ala. Oikaisuvaatimusmenettelyn on kuitenkin maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä todettu Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvaksi asiaksi.

Vaikka pääsääntönä on, että valitus ja valitusoikeus Ahvenanmaalla toimivan viranomaisen hallintopäätöksiin noudattaa valtakunnan säännöksiä, Ahvenanmaalle tarvitaan joskus erityisiä säännöksiä. Näitä tarpeita on ilmennyt etenkin mitä tulee valitukseen hallintopäätöksistä, jotka tehdään ympäristöoikeuden ja kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön aloilla. On tärkeää, ettei valitusoikeudesta ole epäselvyyttä. Siksi ehdotetaan *2 momentissa* säädettäväksi, että tulee olla mahdollista täsmentää valtakunnan lainsäädäntöä maakuntapäiväläillä tai antaa valitussäännöksiä tilanteissa, joissa ne puuttuvat valtakunnan lainsäädännöstä tai kun valtakunnan lainsäädännön säännökset eivät ole suoraan sovellettavissa. Sellaiset tilanteet voivat tulla ajankohtaisiksi, kun aineellisessa säädännössä on valituksesta ja valitusoikeudesta annettuja säännöksiä.

Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoitetaan näissä tapauksissa niin, että maakuntapäivälakien valitussääntelyn on johdettava siitä, että vastaava sääntely puuttuu valtakunnan laista tai se ei ole sovellettavissa Ahvenanmaalla, ja siksi tarvitaan erityisiä säännöksiä selvyuden vuoksi. Lisäksi maakuntapäivälakien sääntelyn on oltava yhteneväinen niiden perusteiden kanssa, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai lähes samankaltaisissa asioissa. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valituskielto voidaan säätää vain, jos valtakunnan lainsäädännössä on valituskielto vastaavissa tai lähes vastaavissa asioissa, ja sitä, että oikeuden valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen on noudatettava valtakunnan lainsäädännön periaatteita.

Pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan myös poikkeusta pääsäännöstä, jonka mukaan muutoksenhaku kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan lainkäytön alueella. Koska Ahvenanmaalla ehdotetaan myös jatkossa olevan itsehallintoviranomaisia ja kuntien virkamiehiä sekä itsehallintoviranomaisten ja kuntien palveluksessa olevien virkaehtosopimuksia ja itsehallintoviranomaisten ja kuntien viranhaltijoiden kurinpidollisia rangaistuksia koskeva lainsäädäntövalta, on tarkoituksenmukaista, että näihin virkanimityksiin liittyvästä muutoksenhausta ja valituskiellosta voidaan säätää maakuntapäiväläillä. Nykyisen itsehallintolain 25 §:n 2 momentin kolmannen virkkeen voimassa olevan säännöksen mukaan maakunnan hallituksen päätökseen nimitysasiassa ei saa hakea muutosta valittamalla.

40 §. Toimivaltainen valitusviranomainen. Pykälä sisältää säännöksiä toimivaltaisesta tuomioistuimesta hallintoasioissa. Pääsääntö on, että Ahvenanmaan hallintotuomioistuin käsittelee niin itsehallintoviranomaisten kuin Ahvenanmaalla toimivien kunnallisten ja valtion viranomaisten päätöksistä tehdyt valitukset. Tästä pääsäännöstä voidaan säätää poikkeuksia lailla, mikä yleensä tarkoittaa valtakunnan lakia. Maakuntapäiville ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi tietyissä, itsehallintolaissa selvästi mainituissa tapauksissa mahdollisuutta laatia erityisiä säännöksiä siitä, mikä taho on toimivaltainen.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan Ahvenanmaan hallituksen päätöksiin haetaan yleensä muutosta Ahvenanmaan hallinto-oikeudelta. Muutosta Ahvenanmaan hallituksen täysistunnossa tehtyyn päätökseen haetaan kuitenkin korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Tämä vastaa valtakunnan sääntelyä, jonka mukaan valtioneuvoston alaisen viranomaisen päätöksiin ja ministeriöiden päätöksiin voi hakea muutosta hallinto-oikeudelta. Sen sijaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiin haetaan muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta.

Ahvenanmaan hallituksen täysistunnossa käsiteltävien asioiden osalta on kuitenkin mahdollista säätää maakuntapäivälailla, että muutoksenhakuviranomaisena toimii Ahvenanmaan hallinto-oikeus. Säännöksellä otetaan huomioon tilanteet, joissa päätös koskee yksittäisiä asianomistajia ja maakunnan substanssilainsäädäntöön tarvitaan säännös siitä, että hallinto-oikeus on ensimmäinen muutoksenhakuelin, jottei asia mene suoraan korkeimpaan hallinto-oikeuteen.

Momentin 2 kohdan mukaan hallinto-oikeus on toimivaltainen muutoksenhakuviranomainen maakuntapäivien alaisen viranomaisen tekemissä päätöksissä ja päätöksissä, jotka tehdään maakuntapäivien toimintaan kuuluvassa hallinnossa. Ahvenanmaan hallituksen lisäksi suoraan maakuntapäivien alaisuudessa toimii tällä hetkellä yksi viranomainen. Muut itsehallintoon kuuluvat erilliset viranomaiset toimivat maakunnan hallituksen alaisuudessa ja kuuluvat 3 kohdan piiriin. Kyseinen maakuntapäivien alainen viranomainen on riippumaton Landskapsrevisionen-niminen tarkastusviranomainen, josta säädetään maakuntalaissa vuodelta 2013 (Ålands författningssamling-niminen säädöskokoelma 25/2013).

Momentin 3 kohdan mukaan Ahvenanmaan hallituksen alaisen viranomaisen päätökseen ja julkisesta hallintotehtävästä vastaavan muun toimijan päätökseen haetaan muutosta Ahvenanmaan hallinto-oikeudelta. Säännös koskee kaikkia Ahvenanmaan hallituksen alaisia viranomaisia sekä tapauksia, joissa yksittäiset toimijat hoitavat julkisia hallintotehtäviä.

Maakuntapäivien hallintoon kuuluvassa hallinnossa tehtävällä päätöksellä tarkoitetaan tässä kohdassa ensisijaisesti päätöksiä, jotka koskevat maakuntapäivien yksittäisten toimihenkilöiden oikeuksia ja velvollisuuksia. Nykyisten säännösten mukaan tällaisia päätöksiä tekevät maakuntapäivien toimihenkilöt tai maakuntapäivien kanslikomissionen-niminen toimielin.

Momentin 4 ja 5 kohdan mukaan Ahvenanmaalla toimivien kunnallisten ja valtion viranomaisten päätökseen haetaan muutosta Ahvenanmaan hallinto-oikeudelta, jos lailla ei säädetä muusta muutoksenhakuelimestä.

Pykälän *2 momentin* mukaan pääsääntönä on, että itsehallintoviranomaisen, ahvenanmaalaisen kunnan tai Ahvenanmaalla toimivan valtion viranomaisen tekemään päätökseen valitetaan samalle taholle, joka käsittelee valituksia valtakunnassa vastaavassa tapauksessa, jos hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden asemesta on perustettu erityinen valituselin. Ahvenanmaalla toimivalla valtion viranomaisella ei tarkoiteta ainoastaan Ahvenanmaan valtionvirastoa, vaan myös kaikkia niitä valtion viranomaisia, joilla on Ahvenanmaalla erityinen osasto tai yksikkö tekemässä päätöksiä Ahvenanmaata, siellä asuvia henkilöitä tai siellä toimivia yrityksiä koskevissa asioissa. Säännöksen on tarkoitus koskea myös sellaisia valtion viranomaisia,

joilla on asian käsittelevä osasto Ahvenanmaalla, mutta ei pysyvää toimipaikkaa ja/tai henkilökuntaa Ahvenanmaalla.

Pykälän 2 momentissa tarkoitettut tapaukset voivat koskea esim. opintotukipäätöksiä tai työttömyysetuusasioihin, ympäristöoikeuden ja kaavoitus- ja rakennuslainsäädännön alaan tai julkiseen hankintaan liittyviä päätöksiä.

Säännöksen perusteella maakuntapäivät voi käytännössä valita, kuuluuko toimivalta asiassa erityiselle valituselimelle valtakunnassa vai Ahvenanmaan hallintotuomioistuimelle. Maakuntapäivillä tulee näin ollen olla tarvittaessa mahdollisuus säätää, että Ahvenanmaalla valitustahona tulee olla Ahvenanmaan hallinto-oikeus valtakunnan lainsäädännön mukaisen toimivaltaisen muutoksenhakuviranomaisen sijaan. Tämän maakuntapäivien lainsäädäntövallan ehtona on tarve, että hallintotuomioistuin toimii valitusviranomaisena, koska Ahvenanmaan lainsäädäntö poikkeaa valtakunnan lainsäädännöstä. Hankinta-asioiden valitukset käsitellään kuitenkin markkinaoikeudessa silloin, kun se on toimivaltainen eli kun EU:n kynnysarvot ylittyvät. Jos maakunta määrää hankintalainsäädännön sovellettavaksi myös EU-kynnysarvojen alittuessa, markkinaoikeus olisi lakiehdotuksen mukaan ehdoton valituselin myös EU-kynnysarvojen alittuessa.

Pykälän 3 momentissa on nykyiseen lakiin verrattuna uusi säännös, joka koskee muutoksenhakutahoa tapauksissa, joissa hallintotoimivalta on siirretty sopimusasetuksella. Säännös merkitsee sitä, että valitukset käsittelee tällaisissa tapauksissa se valitusviranomainen, joka käsittelee normaalisti kyseisen viranomaisen päätöksistä tehdyt valitukset.

41 §. *Erityiset säännökset Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa noudatettavasta menettelystä.* Tietyissä tapauksissa Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa ei voida soveltaa samoja menettelytapasäännöksiä kuin valtakunnassa. Tällöin voi olla kyse esimerkiksi siitä, mitä viranomaisia asiassa kuullaan, esimerkiksi yhdenvertaisuusvaltuutettua. Siksi tulee olla mahdollista sovittaa valtakunnan säännöksiä maakuntapäivälailla yhteen Ahvenanmaan oloihin niin, että valtion viranomaisen sijasta on kuultava vastaavaa ahvenanmaalaista viranomaista. Vastaavasti on jo nyt mahdollista ottaa esimerkiksi Ahvenanmaan hallintotuomioistuimesta annettuun valtakunnan lakiin tuomioistuinmenettelyä koskevia erityisiä säännöksiä, jotka poikkeavat valtakunnan hallintotuomioistuimissa muutoin sovellettavista säännöksistä.

7 luku **Hallinto**

42 §. *Hallintovallan jako.* Tähän lainkohtaan sisältyy pääsääntö, joka koskee Ahvenanmaan hallintovallan jakoa Ahvenanmaan ja valtion viranomaisten välillä. Sama pääsääntö on voimassa myös vuoden 1991 lain mukaan, mutta asia ilmaistaan siinä eri tavalla useaan pykälään jaettuna (3 §:n 2 momentti, 23 ja 30 §). Pääsääntö on, että tehtävien syntymisestä vastaava taho myös vastaa tehtävien hoitamisesta. Tähän sisältyy myös taloudellinen vastuu toiminnasta. Maakuntapäivät eivät siis pääsäännön mukaan voi säätää lakeja niin, että valtion viranomaisten on hoidettava uusia hallintotehtäviä. Yhtä vähän eduskunta voi pääsäännön mukaan säätää lakeja niin, että Ahvenanmaan viranomaiset velvoitetaan hoitamaan hallinto.

Pääsääntöön ehdotetaan useita poikkeuksia. Osittain nimenomainen poikkeus sisältyy suoraan itsehallintolakiin. Tällaisia poikkeussäännöksiä on esimerkiksi lakiehdotuksen 48 §:ssä. Tämän lisäksi pääsäännöstä poikkeava menettely voi olla seurausta siitä tehtävästä sopimuksesta ja sellaisen sopimusasetuksen hyväksymisestä, joka tarkoittaa, että tietyt hallintotehtävät hoidetaan toisin kuin pääsäännön mukaisesti. Yleinen säännös sopimusasetuksista sisältyy lakiehdotuksen 43 §:ään, ja lisäksi muissa säännöksissä on edellytetty, että tietyllä alalla on oltava tällainen asetus.

Sovellettaessa vuoden 1991 lakia ja sitä edeltänyttä lakia vuodelta 1951 on käytännössä hyväksytty lisäpoikkeus pääsäännöstä, vaikkakin vähäinen. Kyse on tuolloin ollut siitä, että maakuntapäivät on antanut valtion viranomaisille tehtäviä, jotka vastaavat tehtäviä, joita ne jo hoitavat muualla maassa eduskuntalain nojalla. Maakuntapäivien päätöksen on tältä osin katsottu syntyneen yhtenäisyyden ja selkeyden lisäämiseksi. Eduskunnalla ei sen sijaan ole mahdollisuutta antaa vastaavin perustein tehtäviä Ahvenanmaan viranomaisille. Myös tähän lakiehdotukseen (27 §:n 3 momentti) sisältyy säännös, joka vastaa täysin aiempia vastaavia säännöksiä, niin että tämä käytäntö voi jatkua.

43 §. Sopimusasetukset. Sopimusasetukset ovat ainutlaatuinen asetusmuoto valtion ja Ahvenanmaan välisiä suhteita koskevassa järjestelmässä. Asetusten on nykyisten sopimusasetusten tavoin tarkoitus olla presidentin asetuksia. Kuten tälläkin hetkellä, tarkoitus on voida siirtää tehtäviä valtion viranomaisilta itsehallintoviranomaisille sekä siirtää tehtäviä päinvastaiseen suuntaan.

Vaativuudella siitä, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta on aina haettava lausunto ennen sopimusasetuksen antamista, on silläkin vastaavuutensa nykyisessä laissa. Tämän pakollisen kuulemisen perusteena on ajatus valtuuskunnan asemasta itsehallintojärjestelmässä ja erityisesti tietämyksestä, joka valtuuskunnalla tämän takia on.

Tämän kaltaisten asetusten, tai oikeastaan sopimusten, tarkoitus on mahdollistaa hallintovallan jakoa koskevasta pääsäännöstä poikkeaminen. Pääsäännöstä poikkeamiselle on useimmiten käytännön syitä, ja myös kokonaistaloudellisilla syillä on merkitystä. Sillä taholla, jolle tehtävät siirretään, voi olla valmiina sopiva hallintorakenne, kun taas sellaista ei ole taholla, jonka pääsäännön mukaan pitäisi vastata hallinnosta. Sopimusasetuksen mukaisen menettelyn vaihtoehto olisi tällöin rinnakkaisen hallintorakenteen luominen.

Sopimusasetukset ovat erityisiä, koska niillä otetaan käyttöön säännöksiä, jotka poikkeavat eduskunnan tai maakuntapäivien laissa säädetystä. Samalla kuitenkin sopimusasetusten sallittu sisältö on periaatteessa rajattu kysymykseen siitä, kuka hoitaa tietyn hallintotehtävän, joka yleensä on lailla annettu toiselle viranomaiselle kuin sille, jonka asetuksen mukaan on hoidettava se.

Käytännössä on hyväksytty, että hallintotehtävien siirtämiseen liittyy myös sopimus tehtävien rahoituksesta. Sopimus voi koskea varsinaisen hallinnon kuluja mutta myös niitä kuluja, joita siirrot ja muut maksusuoritukset aiheuttavat maksajalle. Jos rahoituksesta ei tehdä erillistä sopimusta, tehtävien aiheuttamista kuluista vastaa taho, joka ottaa tehtävät hoitaakseen.

Sopimusasetuksen osapuolten on mahdollista halutessaan peruuttaa sopimus, joka tehtiin sopimusasetuksella. Perusajatus on, että molemmat osapuolet ovat tasavertaisia eikä kumpikaan niistä voi estää sopimuksen peruuttamista.

Voidaan olettaa, että irtisanominen tapahtuu yleensä yhteisymmärryksessä, koska irtisanominen voi aiheuttaa käytännön järjestelyjen tarpeen molemmilla puolilla. Osapuolet sopivat tällöin myös siitä, milloin asetus kumotaan tai sitä muutetaan joltain osin. Muussa tapauksessa sopimuksen katsotaan lakanneen olemasta voimassa vuoden kuluttua irtisanomisesta. Tämä vastaa täysin nykyisiä säännöksiä.

Pykälässä on myös otettu huomioon, että maakuntapäivät voivat hyväksyä lain, joka on ristiriidassa sopimusasetuksen kanssa. Maakuntapäivälakia ei tällöin saa soveltaa siltä osin kuin se on ristiriidassa asetuksen kanssa. Kyseessä ei myöskään ole 34 §:n mukainen veto-oikeuden käyttämisen peruste. Tältäkin osin säännökset vastaavat vuoden 1991 lain vastaavia säännöksiä.

44 §. *Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.* Nykyisessä laissa ei ole säännöksiä hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Tällaisen siirtämisen, jota yleensä kutsutaan välilliseksi julkishallinnoksi, on kuitenkin katsottu olevan sallittua. Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä lähtökohtana on pidetty sitä, mikä katsotaan hallinnon säännönmukaisuuden yleiseksi periaatteeksi, ja on asetettu vaatimuksia, joiden on täyttyvä, jotta siirtäminen voidaan hyväksyä.

Tarkasteltavana olevassa pykälässä ehdotetaan nyt selkeitä vaatimuksia, joiden on täytyttävä, jotta hallintotehtäviä voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle. Vaatimus on sama kuin se, joka koskee eduskuntaa perustuslain 124 §:n mukaan. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö on näin ollen johtava periaate useimmissa tapauksissa, mikä on katsottava järkeväksi ottaen huomioon se, miten vahva yhteys asialla on perustuslain 2 §:ssä olevaan oikeusvaltioperiaatteeseen ja tiettyihin perusoikeuksiin. Kysymyksiin, joilla on vahva yhteys perustuslakiin, ei kuulu ainoastaan se, mitä tarvitaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten takaamiseksi, vaan myös kysymys siitä, mikä on katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Siltä osin, mikä koskee merkittäväksi julkisen vallan käytöksi katsottavia asioita, johtava periaate on perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö, kun sellainen on olemassa. Siltä osin, mikä koskee perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten täyttymistä, maakuntapäivien on sen sijaan voitava tehdä ainakin osittain itsenäinen arvio yksittäisessä tapauksessa, koska maakuntapäivät on toimivaltansa puitteissa perustuslain 22 §:ssä tarkoitettuna julkisena valtana.

Pykälän sanamuodosta seuraa, että hallintotehtäviä siirretään muille kuin viranomaisille ainoastaan poikkeustapauksissa. Yleensä hallintotehtävistä huolehtivat siis viranomaiset. Näin ollen ilmaisu "tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi" toteuttamiseksi on ylitettävä suhteellisen korkea kynnyks. Yksittäistapauksessa on maakuntapäivien tehtävä arvioida ja taata, mikä on tarkoituksenmukaista Ahvenanmaan yhteiskunnassa niillä aloilla, joilla Ahvenanmaalla on oikeus itsehallintoon.

45 §. *Sovellettavat hallintolait.* Tämä lainkohta on uusi, eikä sillä ole vastaavuuksia nykyisessä tai aiemmissa itsehallintolaeissa.

Pykälään on sisällytetty säännöksiä siitä, mitä menettelysäännöksiä noudatetaan silloin, kun Ahvenanmaan viranomainen hoitaa tehtäviä, jotka oikeastaan olisivat kuuluneet valtion viranomaisten hoidettaviksi, tai kun valtion viranomainen hoitaa tehtäviä, jotka oikeastaan olisivat kuuluneet Ahvenanmaan viranomaisten hoidettaviksi. Kyse on siis tilanteista, joissa ei noudateta 42 §:n pääsääntöä hallintovallan jaosta. Pykälässä ei ole merkitystä sillä, johtuuko pääsäännöstä poikkeaminen itsehallintolain nimenomaisesta säännöksestä vai sopimusasetuksesta.

Oikeus säättää viranomaisasioiden eri osista on jaettu siten, että eduskunnan lainsäädäntö ohjaa asiointia valtion viranomaisissa ja Ahvenanmaan viranomaisia taas ohjaavat maakuntapäivälakien säännökset. Tätä alaa koskevat eduskuntalait ja maakuntapäivälait eroavat toisistaan jonkin verran. Tätä taustaa vasten on tärkeää selvittää tarkasti, mitä menettelysääntöjä on noudatettava myös silloin, kun Ahvenanmaan viranomainen käsittelee jotakin asiaa eduskuntalain nojalla tai valtion viranomainen käsittelee jotakin asiaa maakuntapäivälain nojalla.

Pykälän tarkoitus on yksinkertaistaa asianomaisten viranomaisten työtä, jottei työ monimutkaistu tarpeettomasti. Säännöksiä muotoiltaessa oli myös tärkeää saada aikaan yhdenmukaisuutta, mikä tarkoittaa, että valtion viranomaisia ja Ahvenanmaan viranomaisia kohdellaan pykälässä yhdenvertaisesti.

Pykälässä valittu ratkaisu eli se, että viranomaisten on muutettava käytänteitään ainoastaan joissakin poikkeustapauksissa, kun niille annetaan tehtäviä sopimusasetuksella tai suoraan itsehallintolailla, on tarkoituksenmukainen, ja sen on tarkoitus helpottaa työtä asianomaisissa viranomaisissa. Pykälässä rinnastetaan itsehallintolakiin muut eduskuntalait, jotka laaditaan maakuntapäivien suostumuksella.

Poikkeustilanteita ovat 1 momentin toisessa virkkeessä mainitut tilanteet eli kun on kyse hallintomenettelystä, salassapidosta ja asiakirjojen julkisuudesta sekä henkilötiedoista annetuista säännöksistä säännöstössä, joka periaatteessa koskee muuta asiaa, esimerkiksi jotakin tiettyä taloudellista etua, joka voidaan myöntää tai myönnetään yksityishenkilöille tai yrityksille. Tällaisia erityissäännöksiä on tällöin tarkoitus soveltaa hallintomenettelystä, salassapidosta ja asiakirjojen julkisuudesta sekä henkilötiedoista annetun yleisen lainsäädännön säännösten sijaan.

46 §. Yhteinen hallinto. Tässä lainkohdassa on edellytetty, että kolmella eri alalla on voimassa sopimusasetuksia. Kahdella ensimmäisellä kohdalla on vastaavuudet vuoden 1991 laissa, mutta kolmas kohta on uusi.

Tämän pykälän 1 kohdan säännös vastaa vuoden 1991 lain 30 §:n 3 kohtaa. Kohdan sisällön osalta ei ehdoteta mitään muita muutoksia kuin niitä, jotka ovat tarpeen siksi, että yleistä terminologiaa on osittain muutettu nykyiseen lakiin verrattuna.

Väestönsuojelulle tyypillistä on sekä nykyisen itsehallintolain että lakiehdotuksen mukaan se, että sitä säädellään eduskunnan lainsäädännöllä samaan aikaan kun suuri osa toiminnassa tarvittavista voimavaroista kuuluvat viranomaisille, joiden toimintaa säädellään maakuntapäivälailla. Nämä viranomaiset ovat ennen kaikkea palo- ja pelastustoimeen, sosiaalihuoltoon sekä terveyden- ja sairaanhoitoon Ahvenanmaalla kuuluvia viranomaisia.

Jotta väestönsuojelu olisi tehokasta ja toimivaa myös itsehallintolain mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvilla toimivalta-aloilla, tarvitaan valtakunnan viranomaisten ja Ahvenanmaan viranomaisten välistä yhteistoimintaa. Ehdotuksen mukaan itsehallintoviranomaiset osallistuisivat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään. Säännös vastaa voimassa olevan lain 30 §:n 3 p kohtaa, jonka mukaan maakunnan viranomaisten on osallistuttava väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään. Tällä hetkellä asiaa säännellään tasavallan presidentin asetuksessa poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (900/2000). Arviota, joka tehtiin nykyistä lakia laadittaessa siitä, että valtion ja Ahvenanmaan viranomaisten välinen tehokas koordinointi taataan parhaiten sopimusasetuksella, ei ole syytä tarkistaa.

Tämän pykälän 2 kohdan säännös vastaa vuoden 1991 lain 23 §:n 1 ja 2 kohtaa sekä 30 §:n 5 kohtaa. Lainsäädäntövalta tällä alalla on jaettu niin, että maakuntapäivien toimivalta kattaa tilastot maakunnan oloista (18 §:n 24 kohta), kun taas eduskunta säätelee tilastoista valtakunnan tarvetta varten (27 §:n 38 kohta). Tähän jakoon ei ehdoteta muutoksia.

Tilastotyön toteuttamista koskevien voimassa olevien säännösten pohjalta ei ole edellytetty sopimusasetusta vaan ainoastaan yhteistyötä, jonka muotoja ei ole määritetty. Yhteistyöllä on suuri merkitys sekä niille, jotka keräävät tietoja ja laativat tilastoja, että niille, jotka antavat tietoja. Jos yhteistyötä ei tehdä, päällekkäisen työn riski on suuri sekä tietojen antajien, että tietojen keräävien ja työstävien viranomaisten osalta. Kyseisessä kohdassa ehdotetaan alalle sopimusasetusta. Asetuksesta voi tällöin, samalla tavoin kuin väestönsuojelun kohdalla, tulla valtion tilastoviranomaisten ja Ahvenanmaan tilastoviranomaisten välisen yhteistyön varsinainen perusta.

Tilastoja voidaan esittää eri tavoin. Tietojen esittämistavan mukaan tietoihin tutustuville voidaan antaa erilaisia käsityksiä esitettävien tietojen taustalla olevista seikoista. Ahvenanmaan puolelta on ymmärretty, että Ahvenanmaata itsehallinnollisena alueena ei tilastoyhteyksissä ole aina esitetty tavalla, jota Ahvenanmaan itsehallinto edellyttäisi. Tämän takaamiseksi vastedes tähän kohtaan on sisällytetty nimenomainen säännös siitä, että Ahvenanmaata koskevat tiedot on mahdollisuuksien mukaan erotettava muuta maata koskevista tiedoista. Erillinen esittäminen ei kuitenkaan aina ole mahdollista, koska joissakin yhteyksissä voi olla tarpeen, että maata koskevat tiedot esitetään yhtenäisesti.

Tämän pykälän 3 kohdan säännökset vastaavat vuoden 1991 lain 18 §:n 15 kohtaa sekä 30 §:n 19 kohtaa. Sekä maatalouspolitiikka että kalastuspolitiikka ovat valtion ja Ahvenanmaan välillä jaettuja oikeudenaloja (18 §:n 15 ja 16 kohta sekä 27 §:n 15 kohta). Toimivallanjakoon ei ehdoteta muutoksia.

Suuri osa maataloutta ja kalastusta kuuluu nykyään Euroopan unionin yhteiseen politiikkaan (YMP ja YKP). Nykyinen tukikausi tai ohjelmakausi, joka koskee maataloutta vuosina 2014—2020, jaetaan yleensä kahteen pilariin, joita täydennetään kansallisella tuella. Pilari 1 kattaa tukimaksut ja markkinoiden sääntelyn, kun taas pilari 2 kattaa maaseudun kehittämissä politiikan. Tukijärjestelmistä osa on kokonaan EU:n rahoittamia, osa osittain EU:n rahoittamia ja osa kansallisesti rahoitettuja.

Nykyisen ohjelmakauden päätyttyä on todennäköistä, että uusi ohjelmakausi käynnistetään vuoden 2023 alussa. On epäselvää, millaisia eri tukijärjestelmistä tässä tapauksessa tulee.

Vaikka maatalouspolitiikka on nykyään yksi unionin politiikanaloista, valtion ja tuottajajärjestöjen välillä käydään tiettyssä laajuudessa edelleen neuvotteluja tukijärjestelmistä. Siksi on myös syytä säilyttää maakuntahallituksen mahdollisuus olla valtion rinnalla edustettuna neuvotte- luissa.

Koska maatalouspolitiikkaa ei enää ohjata kansallisesti, on vaikeaa saada itsehallintolaissa aikaan toimivallanjako, joka voi säilyä voimassa ohjelmakaudelta toiselle. Lisäksi on käynyt ilmi, että komissiolla on ollut näkemyksiä toimivallan jaosta. Siihen saakka, kunnes toimivalta alalla on suurimmaksi osaksi tai kokonaan siirretty maakuntapäiville, tarvitaan yhteistyömuotoa, joka voi tarjota suurimman mahdollisen jouston. Jousto tarkoittaa myös sitä, että voidaan reagoida suhteellisen nopeasti, kun unioni käynnistää uusia ohjelmakausia tai tekee alalla muita suurempia muutoksia. Sopimusasetus antaa mahdollisuuksia joustoon, kun tapahtuu muutoksia edellyt- tyksissä, jotka eivät ole kansallisessa määräysvallassa. Tällaisen asetuksen puitteissa osapuolet voivat tarvittaessa myös sopia kuluista.

47 §. *Ahvenanmaan hallintovaltaa koskevat erityissäännökset.* Pykälän 1 ja 2 kohdan säännök- set vastaavat voimassa olevan itsehallintolain 23 §:n 3 ja 4 kohtia. Ahvenanmaan hallituksen tulee ennen tiettyjä säännöksissä mainittuja hallintotoimenpiteitä koskevan päätöksen tekemistä pyytää lausuntoa asianosaisilta valtion viranomaisilta. 1 ja 2 kohdissa tarkoitettut oikeudenalat kuuluvat Ahvenanmaan lainsäädäntö- ja hallintovaltaan. Säännösten tarkoituksena on varmis- taa, että Ahvenanmaan hallituksessa laadittavassa päätöksenperustassa on asiantuntijalausunnot alueeseen liittyviltä keskeisiltä valtion viranomaisilta, kuten Museovirastolta ja Valtionarkis- toltta.

Pykälän 3 kohdan osalta valtion viranomaisten toiminnasta Ahvenanmaalla laadittuja asiakir- joja koskeva lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle lakiehdotuksen 28 §:n 2 kohdan nojalla. Tällaiset asiakirjat on aikojen saatossa arkistoitu Ahvenanmaan maakunta-arkistoon, ja ne voi-

daan jatkossa arkistoida sinne. Kohdan 3 säännös koskee siten valtion viranomaisten arkistoaineistoja, jotka ovat peräisin viranomaisten toiminnasta Ahvenanmaalla ja jotka voidaan tallettaa Ahvenanmaan maakunta-arkistoon. Kohta edellyttää, että Ahvenanmaan hallitus hakee luvan kunkin asiakirjan omistajalta ja lausunnon asianosaiselta viranomaiselta ennen valtion Ahvenanmaan hallituksen arkistoon talletettujen viranomaisten asiakirjojen pysyvää säilytystä ja säilytysmuotoa koskevan päätöksen tekemistä. Asianosaisilla viranomaisilla tarkoitetaan Museovirastoa ja Valtionarkistoa. Kohta tarkoittaa, että hallintotoimenpiteitä koskevat säännökset, kuten säilyttämisen määräajat ja arkistonmuodostussuunnitelman laatiminen, joita Ahvenanmaan maakunta-arkiston on noudatettava valtion viranomaisten arkistoaineiston osalta, ovat valtion lainsäädännössä.

Koska Ahvenanmaan hallituksella on vuosikymmenten kokemus Ahvenanmaan kuntien asiakirjojen arkistoinnin hoitamisesta ja koska Ahvenanmaan kuntien hallinto kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, ehdotetaan poistettavaksi nykyisen itsehallintolain 23 §:n 3 kohdan säännös, jonka mukaan valtion viranomaisilta on pyydettävä lausunto ennen tällaisten kunnallisten asiakirjojen hävittämistä.

Kirkkolaisissa on säännökset niiden arkistojen hallinnosta, joita evankelis-luterilaisen kirkon viranomaiset myös Ahvenanmaalla hallitsevat (vrt. lakiehdotuksen 28 §:n 23 kohta).

Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan selventävässä tarkoituksessa säädettäväksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltuuksista käsitellä Ahvenanmaan hallintovaltaa koskevia kanteluja sekä viranomaisten ilmoituksia.

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat ylimpinä laillisuusvalvojina lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 48 §:n, soveltuvin osin perustuslain 108-111 §:n sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) nojalla toimivaltaisia käsittelemään jommallekummalle niistä osoitettuja kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Momentin käsitteille ”kantelu” ja ”viranomaisen ilmoitus” on annettava sama sisältö kuin niillä on ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa sääntelevän lainsäädännön mukaan. Esimerkiksi kantelujen käsittelyn yhteydessä oikeusasiamiehen kansliassa ja oikeuskanslerinvirastossa on lähtökohtana perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain säätäminen, muuttaminen, kumoaminen ja siitä poikkeaminen kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Tarve selkeyttää itsehallintolain lainkohdalla ylimpien laillisuusvalvojen toimivallasta Ahvenanmaalla johtuu lähinnä siitä, ettei voida sulkea pois sitä, että perusteet, joihin esimerkiksi kantelun päättäminen perustuu, voivat yksittäistapauksessa perustua yksinomaan Ahvenanmaan lainsäädännön säännökseen, joka on annettu itsehallintolain mukaisen maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa, mutta joka ei missään suhteessa perustu perustuslakiin tai edellytä perustuslain samanaikaista noudattamista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on ylimpänä laillisuusvalvojana toimivalta käsitellä jommallekummalle niistä osoitettuja Ahvenanmaan hallintotoimivallan alaa koskevia kanteluja ja viranomaisilmoituksia.

Momentin mukaan Ahvenanmaan ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuudet koskisivat ”Ahvenanmaan hallintotoimivallan” alaa. Ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan rajaaminen käsitteellä ”Ahvenanmaan hallintovaltaa koskeva kantelu ...” johtuu siitä, että valtioneuvoston oikeuskansleri on ratkaisussaan (17.2.2005, dnro 886/1/02) päätenyt siihen, ettei perustuslain 108 §:stä seuraa mahdollisuutta kiinnittää maakunnan hallituksessa vireillä olevassa maakuntalakiesityksen valmisteluprosessissa maakunnan hallituksen huomiota laillisuusksymyksiin tai

antaa maakunnan hallitukselle lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskanslerin toimivallan ulkopuolelle jäivät myös Ahvenanmaan maakuntapäivien tai sen valiokuntien lainsäädäntötyön valvonta, joka kuuluu ensisijaisesti maakuntapäivien omiin toimielimiin ja viime kädessä hyväksytyjen maakuntalakien osalta itsehallintolain 19 §:n mukaan tasavallan presidentille (L10/02/1/26). ”Ahvenanmaan hallintotoimivallan” ala tarkoittaa ensinnäkin Ahvenanmaan maakuntapäivien hallintoelimissä, Ahvenanmaan hallituksessa tai sen alaisissa viranomaisissa, Ahvenanmaan kunnissa tai muissa maakuntapäivälailla perustetuissa viranomaisissa tehtäviä viranomaistoimia tai - päätöksiä. Toiseksi Ahvenanmaan hallintovaltaan kuuluu myös valtakunnan lainsäädäntöluonteisia tehtäviä, joita itsehallintoviranomaiset hoitavat itsehallintolaissa tai sopimusasetuksessa olevien nimenomaisten säännösten perusteella. Kolmanneksi laillisuusvalvonta koskee sekä mainittujen viranomaisten virkamiehiä, että julkisyhteisöjen työntekijöitä ja myös muita, kun he hoitavat itsehallintoviranomaisten tai Ahvenanmaan kuntien toimeksiannosta julkisia tehtäviä, noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Ratkaisukäytäntönsä mukaan ylimmät laillisuusvalvojat eivät puutu eduskunnan lainsäädäntötyöhön tai hallintoasioihin, joita ei ole vielä ratkaistu lainvoimaisesti.

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kaikista toimivaltuuksista ja asioiden käsittelystä on soveltuvien osin voimassa, mitä perustuslain 108-111 §:ssä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) säädetään.

48 §. Valtion hallintovaltaa koskevat erityissäännökset. Tämä pykälä perustuu vuoden 1991 lain 30 §:ään. Se sisältää ne kohdat, jotka jäävät jäljelle, kun tietyt kohdat on sisällytetty lakiehdotuksessa 28 §:ään sekä 46 ja 47 §:ään. Niihin kohtiin, jotka sisältyvät tähän kappaleeseen ja jotka ovat myös nykyisessä itsehallintolaissa, ehdotetaan vain eräitä vähäisiä terminologisia ja teknisiä muutoksia. Näiden kohtien lisäksi ehdotetaan uusia säännöksiä 2, 13 ja 15 kohtiin.

1 kohta. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 30 §:n 1 kohtaa.

2 kohta. Säännös on uusi, ja sillä on tarkoitus täydentää 1 kohtaa, joka koskee ainoastaan niiden valtion viranomaisen virkamiehiä, joilla on virkapaikka Ahvenanmaalla. Tämän kohdan mukaan niiden valtion viranomaisten osalta, joilla ei ole virkapaikkaa Ahvenanmaalla, tulee varmistaa, että niillä virkamiehillä, jotka säännöllisesti hoitavat Ahvenanmaata koskevia asioita, on riittävä itsehallinnon ja Ahvenanmaan olosuhteiden tuntemus.

3 kohta. Säännös vastaa nykyisen lain 30 §:n 2 kohtaa.

4 kohta. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 30 §:n 6 kohtaa. Ahvenanmaalla on televisio- ja radiotoiminnan harjoittamista koskeva lainsäädäntövalta ehdotuksen 27 §:n 28 nojalla, joka vastaa nykyisen itsehallintolain 18 §:n 20 kohtaa. Muun muassa niiden radio- ja televisiotoinnin alaan kuuluvien asioiden, joilla on kansainvälinen yhteys, ehdotetaan 28 §:n 40 kohdan mukaan kuuluvan jatkossakin eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Ehdotetussa kohdassa edellytetään, että valtion viranomaiset huolehtivat siitä, että Ahvenanmaa saa ne taa-juudet, jotka myönnettyjen toimilupien perusteella tarvitaan paikallista radio- ja televisiotointaa varten.

5 kohta. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 27 §:n 40 kohdan toista alakohtaa. Valtiolla on lainsäädäntövalta teletoiminnan osalta, mutta lupa teleyritykselle Ahvenanmaalla harjoittaa yleistä teletoimintaa ehdotetaan jatkossakin voitavan myöntää vain sen jälkeen, kun Ahvenanmaan hallitukselta on ensin pyydetty suostumus.

6 kohta. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 30 §:n 7 kohtaa. Lainkohdan mukaan luvan myöntämisestä ulkomaalaisille tai ulkomaisille yhteisöille omistus- tai hallintaoikeuden hankkimiseen Ahvenanmaalla sijaitsevaan kiinteään omaisuuteen taikka elinkeinon harjoittamiseen siellä päättää Ahvenanmaan hallitus, jonka on ennen asian ratkaisemista pyydettävä siitä asianomaisen valtakunnan viranomaisen lausunto. Kohta vastaa voimassa olevan itsehallintolain 30 §:n 7 kohtaa.

Ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettu valtakunnan viranomainen, jolta Ahvenanmaan hallitus on, siinä säädettyjen edellytysten täytyessä, pyydettävä lausunto, on valtakunnan lainsäädännön mukaan puolustusministeriö. Valtakunnassa tuli 1.tammikuuta 2020 voimaan laki eräiden kiinteistönhankintojen luvanvaraisuudesta (470/2019), jonka mukaan EU- ja ETA-alueen ulkopuolinen toimija (yritys, yhteisö ja yksityishenkilö) saa hankkia kiinteistön Suomen valtion alueelta vain, jos puolustusministeriö myöntää hankinnalle luvan. Voimassa olevan itsehallintolain 30 §:n 7 kohdasta johtuen lakia ei sovelleta Ahvenanmaan maakunnan alueella. Puolustusministeriön on lupaviranomaisena lisäksi lain nojalla pyydettävä lausunto niiltä viranomaisilta, joiden toiminnan järjestämiseen kiinteistön hankinta voi vaikuttaa.

Maanomistus on yksi valtion kokonaisturvallisuuden muodostamiseen vaikuttava tekijä. Ahvenanmaan maakunnan kiinteistöomistusta sääntelevän maakunta-asetuksen (Ålands författningssamling 2003:70) mukaan henkilöt, joilla ei ole kotiseutuoikeutta, voivat ostaa kaavoitetulta alueelta enimmillään 4 000 neliön kiinteistön, jos he asettuvat pysyvästi Ahvenanmaalle asumaan. Jos EU- ja ETA-alueen ulkopuolinen toimija on tällaisen kiinteistösaannin kohteena, lainkohtaa on jatkossakin yksittäistapauksessa sovellettava. Turvallisuustilanteen heikkenemiseen liittyy ilmiöitä, joita voidaan kuvata hybriditoimintana. Hybridivaikuttamisella tarkoitetaan suunnitelmallista toimintaa, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää samanaikaisesti erilaisia keinoja vaikuttaakseen kohteena olevan valtion heikkouksiin ja saavuttaakseen omat tavoitteensa. Myös kiinteää omaisuutta voi olla mahdollista hyödyntää osana hybridivaikuttamista. Hankkimalla kiinteistöjä strategisilta sijainneilta voidaan pyrkiä hakemaan ja-lansijaa Suomessa, heikentämään viranomaisen toimintaedellytyksiä, edistämään kiinteistöjen käyttöä laittomaan tiedustelutoimintaan tai muulla tavoin tukemaan vieraan valtion tavoitteita. Valtion kokonaisturvallisuuden varmistaminen edellyttää, että viranomaisilla on hyvä tilannekuva kiinteistönomistukseen liittyvistä riskitekijöistä ja käytössään riittävä keinovalikoima, jolla voidaan estää ennalta ja viime kädessä puuttua valtion turvallisuutta heikentävään kiinteistöomistukseen.

7 kohta. Säännös vastaa nykyisen lain 30 §:n 8 kohtaa, mutta eräitä terminologisia muutoksia kuitenkin ehdotetaan. Ahvenanmaan hallituksen tai jonkin muun maakuntapäivälaissa mainitun viranomaisen ehdotetaan kohdan mukaan jatkossakin vastaavan tietyistä hallintotehtävistä, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Käsitteet kunta ja valtion viranomainen sekä viittaus myrkyihin kohdan nykyisen sanamuodon mukaan ehdotetaan korvattaviksi termeillä ”valtakunnassa toimiva viranomainen”, joka on neutraali suhteessa hallinnollisiin uudistuksiin valtakunnassa, sekä ”ihmisille myrkylliset kemikaalit”, joka vastaa modernia kielenkäyttöä.

8 kohta. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 30 §:n 9 kohtaa eräin kielellisin muutoksin. Tässäkin kohdassa ehdotetaan Ahvenanmaan hallituksen ja/tai jonkin muun maakuntapäivälaissa mainitun viranomaisen vastaavan kohdassa mainituista hallintotehtävistä, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla.

9 kohta. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 30 §:n 12 kohtaa, mutta se on muotoiltu uudelleen niin, että se kuvaa paremmin todellisia olosuhteita. Nyt ehdotetaan pääsäännöksi, että uusi kaupparenkulun väylä voidaan avata vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella.

Jos asiassa ei päästä yksimielisyyteen, kiistan ratkaisee ensisijaisesti Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta 55 §:ssä säädetyn toimivaltariidan ratkaisussa noudatettavan menettelyn mukaisesti.

10 kohta. Säännös vastaa nykyisen lain 30 §:n 13 kohtaa.

11 kohta. Säännös vastaa nykyisen lain 30 §:n 14 kohtaa.

12 kohta. Säännös vastaa nykyisen lain 30 §:n 15 kohtaa.

13 kohta. Säännös vastaa nykyisen lain 30 §:n 16 kohtaa.

14 kohta on uusi. Ehdotetaan, että arkistonmuodostussuunnitelma tulee laatia yhteistyössä Ahvenanmaan hallituksen kanssa, kun valtion viranomaisilta peräisin oleva arkistoaineisto on määrä tallettaa Ahvenanmaalle. On tärkeää, että Ahvenanmaan hallitukselle annetaan osallistumismahdollisuus suunnitelmaa laadittaessa, jotta voidaan ottaa huomioon seikkoja, joilla on merkitystä arkistoaineiston säilytyksen ja tulevan käytön kannalta esimerkiksi tutkimusta varten.

15 kohta koskee valtion viranomaisten arkistoaineistoa, ja se vastaa nykyisen itsehallintolain 30 §:n 17 kohtaa. Ottaen huomioon asiakirjojen kulttuuripoliittisen arvon ja niiden merkityksen tutkimukselle Ahvenanmaan hallituksen kanssa tulee neuvotella ennen kuin arkistoaineisto jostain syystä siirretään pois säilytettäväksi Ahvenanmaan ulkopuolella.

16 kohta on uusi, ja se koskee valtion viranomaisten arkistoaineistoa, joka on peräisin viranomaisen toiminnasta Ahvenanmaalla, kun viranomaisen fyysinen toimipaikka kuitenkin sijaitsee Ahvenanmaan ulkopuolella. Koska asioita hoidetaan Ahvenanmaan ulkopuolella, on Ahvenanmaan arkistoaineistoa koskeva etu turvattava. Valtion viranomaisen tulee neuvotella Ahvenanmaan hallituksen kanssa siitä, miten arkistoaineisto tulee saattaa Ahvenanmaan hallituksen saataville. Ahvenanmaan hallituksen tulee puolestaan pystyä saattamaan arkistoaineisto esimerkiksi tutkijoiden saataville.

17 kohta. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 30 §:n 21 kohtaa. Elinkeinotoiminta on pääsääntöisesti itsehallintoviranomaisille kuuluva asia. Siksi on perusteltua, että Ahvenanmaan hallituksen tulee saada mahdollisuus esittää kantansa tapauksissa, joissa luvanvaraista elinkeinoa koskevien lupien myöntäminen kuuluu valtion viranomaiselle. Apteekkioikeuksien ja ampumaseiden ja ampumatarvikkeiden kauppaa koskevien lupien myöntäminen ovat esimerkkejä tällaisista elinkeinoista. Säännöksen mukaan Ahvenanmaan hallituksen tulee pyytää lausunto ennen kuin valtion viranomainen käsittelee elinkeinotoiminnan harjoittamista koskevan lupahakemuksen.

18 kohta. Säännös vastaa nykyisen lain 30 §:n 22 kohtaa.

19 kohta. Säännös vastaa nykyisen lain 30 §:n 4 kohtaa.

20 kohta vastaa nykyisen itsehallintolain 30 §:n 10 ja 11 kohtia tietyistä hallintotehtävistä, jotka kuuluvat itsehallintoviranomaisille kuluttajansuojaa ja kuluttajaneuvontaa koskevissa asioissa. Ehdotetaan, että säännös muotoiltaan neutraalisti suhteessa hallinnollisiin uudistuksiin valtakunnassa ja että siinä mainitaan, että tarkemmat säännökset hallintovallasta on sisällytettävä sopimusasetukseen. Ehdotus vastaa sitä, miten Ahvenanmaan nykyistä hallintovaltaa kuluttajansuojan alalla on tähän asti säännelty.

21 kohta on uusi ja selkeyttää nykytilaa. Lakiehdotukseen säädettäväksi ehdotettu oikeusperusta koskee Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoidon itsehallintoviranomaisen tai maakuntalaissa säädetyn muun viranomaisen toimivaltaa hoitaa terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluvia tehtäviä Ahvenanmaalla voimassa olevan valtakunnan lainsäädännön mukaisesti. Maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta terveyden - ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa koskevilta osin, mutta henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvista hallinnollisista toimenpiteistä valtakunnan lainsäädäntö on voimassa myös Ahvenanmaalla. Ahvenanmaalla terveydenhuolto on 1.1.1995 alkaen ollut maakunnalla, kun taas valtakunnassa vastaavat tehtävät ovat kuuluneet sairaanhoitopiireille. Henkilön vapauteen ja koskemattomuuteen kohdistuvia hallinnollisia toimenpiteitä koskevilla terveyden- ja sairaanhoidon toimenpiteillä tarkoitetaan esimerkiksi mielenterveyslain (1116/1990) mukaista tahdosta riippumatonta hoitoa, päihdehuoltolain (41/1986) mukaista päihdetahdosta riippumatonta hoitoa sekä tartuntatautilain (1227/2016) mukaista karanteenia ja eristämistä. Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoidossa sovelletaan myös valtakunnan lainsäädäntöä esimerkiksi raskauden keskeyttämisestä, hedelmöityshoidosta, oikeuslääketieteellisistä tutkimuksista, kuolemansyyn selvittämisestä sekä kuoleman toteamisesta.

Nykyisen itsehallintolain 30 §:n 3 kohtaan sisältyy säännös maakuntahallituksen osallistumisesta väestönsuojeluun sekä 30 §:n 5 ja 23 kohtiin säännökset yhteistyöstä tilastoista, joita maakunnan ja valtion viranomaiset tarvitsevat Ahvenanmaan olosuhteista. Näitä säännöksiä vastaavat säännökset sisältyvät lakiehdotuksen 46 §:ään.

Yksi nykyisen lain kohta (30 §:n 18 kohta) ehdotetaan poistettavaksi kokonaan. Kyse on kohdasta, jonka mukaan Suomen Pankin on, mikäli mahdollista, neuvoteltava Ahvenanmaan hallituksen kanssa ennen kuin se tekee päätöksiä, joiden voidaan olettaa olevan erityisen tärkeitä Ahvenanmaan elinkeinoelämälle tai työllisyydelle. Kohta on menettänyt merkityksensä, kun Suomesta on tullut osa euroaluetta ja Euroopan talous- ja rahaliittoa EMUa. Myös joidenkin muiden kohtien merkitys on vähentynyt unionin jäsenyyden myötä, mutta niillä voi edelleen olla merkitystä suhteessa EU:n ja ETA:n ulkopuolisten maiden kansalaisiin ja yrityksiin.

8 luku **Yhteistyömuodot ja toimivaltariidat**

49 §. *Maakuntapäivien ja Ahvenanmaan hallituksen aloitteet.* Pykälän 1 momentin mukaan maakuntapäivät voi tehdä aloitteita ”asioissa, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja jotka ovat erityisen tärkeitä Ahvenanmaalle siellä vallitsevien olosuhteiden vuoksi”. Nykytilanteeseen verrattuna aloiteoikeutta ehdotetaan muutettavaksi hieman niin, ettei alueellista sidonnaisuutta Ahvenanmaahan vaadita. Tarkoituksena on, että aloitteella on oltava erityinen merkitys Ahvenanmaalle, jotta se käsiteltäisiin. Toisaalta se ei saa olla mikään este, että lainsäädäntö tulee voimaan myös muualla maassa. Aloiteoikeus ei siten ole alueellisesti rajoittunut niin, että kyseisen lainsäädännön tulisi välttämättä olla voimassa vain Ahvenanmaalla, vaikka yksinomaan Ahvenanmaan erityissäännöksiä koskevat aloitteet ovat tietenkin mahdollisia. Tämä merkitsee, että maakuntapäiville ehdotetaan jonkin verran laajempaa aloiteoikeutta eduskunnan lainsäädäntövallan sisällä kuin mitä sillä on nykyisin katsottu olevan (vrt. PeVL 3/2011 vp—M 1/2011 vp).

Tästä aloiteoikeudesta huolimatta ahvenanmaalaisella kansanedustajalla, jonka erityinen edustajanpaikka perustuu perustuslain 25 §:n 2 momentin toiseen lauseeseen, on täysi aloiteoikeus eduskunnan lainsäädäntövallan suhteen samalla tavoin kuin muillakin kansanedustajilla.

Aloiteoikeus koskee jatkossakin lakialoitteiden lisäksi toivomus- ja raha-asia-aloitteita.

Pykälässä ehdotetaan edelleen säädettäväksi, että hallitus antaa maakuntapäivien aloitteen eduskunnan käsiteltäväksi. Maakuntapäivien aloitteen antamisessa eduskunnalle ei ole harkintavaltaa, vaan kyse on aloitteen toimittamisesta eduskunnalle. Perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan tasavallan presidentti päättää ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista. Perustuslain voimassaoloaikana maakuntapäivät on tehnyt kolmesti lainsäädäntöaloitteen. Kaikissa tapauksissa aloite on toimitettu eduskunnalle hallituksen kirjelmällä (M 3/2006 vp, M 1/2011 vp ja ED 9/2018 vp), joka on esitelty suoraan tasavallan presidentille. Itsehallintolain 22 §:n sananmuotoon sisältyvän käsitteen ”hallitus” on tulkittu viittaavan valtioneuvoston tehtävään perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaisesti ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta esitellä aloite presidentille ja toimittaa se presidentin päätöksen jälkeen eduskunnalle.

Pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan hallituksella on oikeus tehdä valtakunnan viranomaisille esityksiä lakia alemman asteisten säännösten ja määräysten laatimisesta. Tämä vastaa vuoden 1991 vuoden itsehallintolain 22 §:n 2 momenttia ja koskee Ahvenanmaalla sovellettavien asetusten ja hallinnollisten määräysten laatimista.

50 §. Neuvonpito, suostumus ja sopiminen. Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä ehdotetaan uutta yleissäännöstä sekä valtakunnan viranomaisten, että Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten velvoitteesta tiedottaa ja tarvittaessa neuvotella keskenään, kun suunnitellaan toiselle osapuolelle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä.

Ahvenanmaalle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä ovat esimerkiksi mahdolliset tulevat toimet, jotka johtuvat Itämeren alueen yleisestä turvallisuustilanteesta, poikkeusoloihin varautumisesta, poikkeusoloista, pandemian torjunnasta tai niihin rinnastettavista poikkeuksellisista tilanteista, jotka mainitaan 37 § 2 momentissa maakuntapäivälain kiireellisestä voimaantulosta, tai suunnitteilla olevat Ahvenanmaan alueveden rajautuvaa aluetta koskevat toimet. Itämeren alueen tai Suomen aluevesien yleiseen turvallisuustilanteeseen voi vaikuttaa luonnonkatastrofi, laajamittainen öljyvahinko, ydinonnettomuus tai pakolaiskriisi. Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvat esimerkiksi luonnon- ja ympäristönsuojelu sekä vesioikeus. Pakolaisten kotoutuminen kuuluu Ahvenanmaalle kuntien hallinnon, terveydenhuollon, sosiaalihuollon sekä opetuksen alalla. Varautuminen poikkeusoloihin, poikkeusolot ja rajavalvonta sekä tartuntatautien torjunta kuuluvat Ahvenanmaalla eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallinnolla on kuitenkin vastuu tartuntatautien torjuntaan liittyvistä hallintotehtävistä ja lainsäädäntövalta terveydenhuollon järjestämisestä Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan alueveden läheisyydessä tehtäviä toimia voivat olla esimerkiksi luonnonvarojen kuten öljyn, mineraalien tai biomassan kerääminen tai hyödyntäminen merenpohjasta, uusien energiantuottomuotojen käyttöönotto ja kaasuputkien rakentaminen, vesihankkeet ja muut ympäristövaikutuksia Ahvenanmaan alueelle mahdollisesti aiheuttavat hankkeet sekä infrastruktuurihankkeet kuten tunnelin rakentaminen, olemassa olevien väylien muutokset tai uusien perustaminen. Kyse voi olla myös hankkeista, jotka koskevat uusien kuljetusmuotojen kehittämistä ilmatilassa Ahvenanmaan ilmatilan läheisyydessä. Suunnitellut toimet, joilla on erityinen merkitys valtakunnan viranomaisille, ovat vastaavia toimia valtakunnan alueen tai vesialueen läheisyydessä. Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan lainsäädännössä on esimerkiksi ympäristölupia ja rakennuslupia koskevia ja muita vastaavia erityisiä säännöksiä, jotka on otettava huomioon pykälässä tarkoitettusta neuvottelusta huolimatta. Pykälän 1 momentin toisessa virkkeessä viitataan suostumusta ja neuvonpitoa koskeviin erityisiin säännöksiin, jotka sisältyvät lakiehdotukseen. Nämä säännökset koskevat tilanteita, joissa valtakunnan viranomaiset eivät saa tehdä päätöksiä ennen kuin he ovat joko pyytäneet suostumusta Ahvenanmaan hallitukselta tai neuvotelleet sen kanssa. Suostumus merkitsee sitä, ettei päätöstä voi tehdä ilman Ahvenanmaan hallituksen myötävaikutusta, ja neuvonpidolla tarkoitetaan, että osapuolien tulee pyrkiä ratkaisuun, jonka molemmat voivat hyväksyä. Toimenpiteet, joilla on suunnitteluvaiheessa erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, ovat myöhemmän

valmisteluvaiheen aikana usein lainsäädäntötoimenpiteiden kohteena. Lakiehdotuksen 51 §:n 1 ja 3 momentissa säädetään Ahvenanmaan hallituksen kuulemisesta sellaisessa valtioneuvoston säädösvalmistelussa, jolla on muun muassa erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

Muutoksena ehdotetaan, että nykyisen itsehallintolain 4 §:n 2 momentti neuvonpidosta Suomen talousvyöhykkeeseen liittyen, sisällytetään pykälään 2 *momenttina* ja että sen sisältö mukautetaan vuoden 1991 jälkeen tapahtuneeseen Suomen toimivallan laajenemiseen Suomen aluevesirajan ulkopuolelle. Momentti soveltuu siten toisaalta Suomen voimassa olevaan toimivaltaan talousvyöhykkeellä ja toisaalta mahdollisiin toimivallan laajennuksiin tulevaisuudessa.

Vuoden 1991 itsehallintolain 2 §:n 2 momentin sanamuodossa otettiin huomioon se mahdollisuus, että Suomen toimivalta laajenisi sen aluevesirajan ulkopuolelle sen lainkäyttövallan lisäksi, joka Suomella tuolloin oli kalastusvyöhykettä ja mannerjalustaa koskien. Vuoden 1991 säännöksen perustelujen mukaan säädös muodostaa valtion viranomaisille ja maakunnan viranomaisille velvollisuuden neuvotella keskenään tällaisen päätöksen vaikutuksista maakuntaan.

Ehdotetussa 2 momentissa tarkoitetaan yhtäältä sellaista tilannetta, jossa tehdään aloite neuvotteluista Ahvenanmaan toimivallan laajentamisesta talousvyöhykkeellä ilman, että Suomen toimivaltaa olisi laajennettu juuri ennen aloitteen tekemistä, kun talousvyöhykkeen käytöstä saadut kokemukset antavat aihetta palata asiaan.

Toisaalta ehdotettu 2 momentti koskee myös, nykyisen lain 2 §:n 2 momentista poiketen, sellaista tilannetta, että valtion toimivaltaa laajennetaan aluevetä laajentamatta niin, että käytetään mahdollisuutta, jonka kansainvälinen oikeus suo rantavaltioille sillä alueella, joka nyt sisältyy Suomen talousvyöhykkeeseen ja jolla Suomi käyttää talousvyöhykettä koskevien säännösten mukaisia oikeuksiaan. Kyse voi olla esimerkiksi oikeuksista lisävyöhykkeellä YK:n merioikeusyleissopimuksen mukaan. Suomi ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi perustaa lisävyöhykettä, mutta tullilain 2 §:n 5 kohdan (304/2016) mukaan Suomen tullialueella tarkoitetaan aluetta, joka käsittää valtion maa-alueen, alueveden ja ilmatilan, kuitenkin niin, että tullialue ulottuu kaksi merimailia aluevesien ulkorajan ulkopuolelle, jollei asiasta ole sovittu muuta kansainvälisesti. YK:n merioikeusyleissopimus antaa Suomelle valtuudet valvoa tullimääräysten noudattamista määritetyllä vyöhykkeellä. Ei ole katsottu olevan syytä, eikä edes mahdollista, määrätä tarkasti, miten Suomen toimivallan laajentaminen koskisi Ahvenanmaata.

Määräys tarkoittaa valtioneuvostolle ja Ahvenanmaan hallitukselle velvollisuutta Ahvenanmaan hallituksen tai valtioneuvoston aloitteesta neuvotella tällaisissa tapauksissa keskenään Ahvenanmaan toimivallan laajentamisesta talousvyöhykkeellä. Tällaiset neuvottelut käytäisiin lakiehdotuksen 50 §:n nojalla.

Ahvenanmaan osalta toimivallan laajentaminen on arvioitava erityisesti tilannekohtaisesti ja säänneltävä valtion ja Ahvenanmaan sovittua asiasta. Säännöksellä tavoitellaan joustavuutta. Asiasta voidaan sopia eri tavoin tilannekohtaisesti. Jos kyse on vain Ahvenanmaan hallintotoimivallan laajentamisesta jollakin aihealueella, voidaan käyttää sopimusasetusta. Jossain tapauksissa julkisoikeudellinen sopimus valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä voi riittää. Jos laajennus on merkittävä, Suomen toimivallan laajennuksen edellyttämään lainsäädäntöön voidaan sopimuksesta sisällyttää säännöksiä, joilla säännellään Ahvenanmaan laajentuneita oikeuksia.

51 §. Lausunnon pyytäminen ehdotuksesta laiksi tai muuksi säädökseksi. Pykälän 1 momentista seuraa, että Ahvenanmaan hallitusta on kuultava lakiehdotuksesta, jolla on Ahvenanmaalle erityistä merkitystä. Nykyisessä itsehallintolaissa on vastaava säännös 28 §:n 2 momentissa. Uutta säännöksessä on nimenomainen vaatimus, että kuulemisen tulee tapahtua ennen kuin hallitus

antaa esityksensä eduskunnalle. Tarkoituksena on antaa Ahvenanmaan hallitukselle mahdollisuus vaikuttaa valtakunnan lainsäädäntöön kysymyksissä, jotka ovat tärkeitä itsehallinnolle ja joissa ehdotettu valtakunnan lainsäädäntö kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja tulee siten voimaan myös Ahvenanmaalla.

Kynnys kuulla Ahvenanmaan hallitusta on asetettu suhteellisen korkealle kuten nykyisinkin. Ahvenanmaan hallitusta on kuultava tilanteissa, joissa lakiesitys koskee pelkästään Ahvenanmaata tai on muuten erityisen tärkeä itsehallinnolle. Lainsäädäntöasioissa, jotka koskevat tai voivat koskettaa Ahvenanmaata, tulee pyrkiä hyvään yhteistyöhön ja vuoropuheluun ahvenanmaalaisten viranomaisten kanssa. Vuoropuhelu on erityisen tärkeää rajatapauksissa, eli kun ministeriön on syytä selvittää, onko Ahvenanmaan hallitusta kuultava. Ministeriön valmistelevan virkamiehen on siksi syytä arvioida lainsäädäntöprosessin varhaisessa vaiheessa, sovelletaanko valtakunnan lakia myös Ahvenanmaalla ja onko valmisteltavalla lainsäädännöllä sellaista yhteyttä tai erityisiä vaikutuksia Ahvenanmaalle, jotka edellyttävät lausunnon pyytämistä Ahvenanmaan hallitukselta. Jos vastuuministeriö on epävarma, onko asia erityisen merkityksellinen Ahvenanmaalle, ministeriön on tehtävä aloite Ahvenanmaan hallituksen kanssa asiasta käytävästä vuoropuhelusta. Oikeusministeriö osallistuu pyynnöstä vuoropuheluun Ahvenanmaan kysymyksiin liittyvän asiantuntemuksensa vuoksi. Vuoropuhelussa tulee pyrkiä yhteisymmärrykseen, mutta vastuuministeriö päättää viime kädessä kuulemisen laajuudesta. Arvioitaessa, onko Ahvenanmaan hallitusta kuultava, tulee pyrkiä joustavaan menettelyyn, jonka painopiste on prosessin alkuvaiheessa. Ahvenanmaan hallitusta voidaan kuulla esimerkiksi jo työryhmävaiheessa asian merkityksestä Ahvenanmaalle.

Poikkeuksellisella tilanteella, kuten varautumisella poikkeusoloihin, poikkeusoloilla, pandemialla, laajalla tartuntojen leviämällä Ahvenanmaalla, ydinonnettomuudella, pakolaiskriisillä tai muuhun niihin rinnastettavalla tapahtumalla on katsottava olevan erityistä merkitystä Ahvenanmaalle siinä mielessä, että Ahvenanmaan hallitusta on kuultava esitysluonnoksista lainsäädäntötoimiksi tilanteen korjaamiseksi myös Ahvenanmaalla. Se, että maakuntapäivillä on osittainen lainsäädäntövalta sellaisella oikeudenalalla, jota ehdotettu valtakunnan lainsäädäntö yksittäistapauksessa koskee tai johon ehdotettu valtakunnan lainsäädäntö vaikuttaa, voi myös johtaa siihen, että lakiehdotusta on pidettävä Ahvenanmaan kannalta erityisen tärkeänä. Lakiehdotuksella voi olla vaikutuksia itsehallintoon esimerkiksi terveydenhuollon, elinkeinojen, kotoutumisen, kunnallisverotuksen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden alalla sekä rangaistusten ja hallinto-oikeudellisten seuraamusten määräämiseen maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa. Kuulemisesta on huolehdittava myös, jos Ahvenanmaan erityisolosuhteet tai se, että valtion alue- ja paikallishallinto on erilainen kuin valtakunnassa, edellyttäisivät poikkeavaa sääntelyä valtakunnan lainsäädännössä. Sellaisesta kansainvälisestä veloitteesta, joka koskee myös maakuntapäivien toimivallan alaa, on kuultava Ahvenanmaan hallitusta ennen maakuntapäivien suostumuksen hankkimista lakiehdotuksen 69 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Samoin Ahvenanmaan hallitusta on kuultava, jos kyse on unionin oikeuden täytäntöönpanosta asiassa, jossa valtakunnan ja Ahvenanmaan välinen toimivalta on itsehallintolain mukaan jaettu, mutta jossa poikkeuksellisesti voidaan toteuttaa vain ainoa hallintotoimenpide tai Suomeen voidaan unionin oikeuden mukaan perustaa vain yksi viranomainen. Myös muilla näihin olosuhteisiin rinnastettavilla tilanteilla on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

Esimerkkinä hyvästä hallintotavasta voidaan mainita, että ministeriöt järjestävät keskusteluja tai neuvotteluja säännöllisin väliajoin epävirallisella tasolla Ahvenanmaan hallituksen virkamiesten kanssa. Näissä käydään läpi yleisellä tasolla tai oikeudenaloitain ministeriön toimialan lainsäädäntöhankkeita ja ajankohtaisten EU-asioiden valmistelua. Ylläpidettäessä jatkuvaa vuoropuhelua Ahvenanmaan viranomaisten kanssa voidaan ministeriössä paremmin ennakoita, miten Ahvenanmaa on otettava huomioon yksittäisen lainvalmisteluasian edetessä lausunтовaiheeseen.

Jos tilanne on se, että maakuntapäivien ja eduskunnan välistä toimivallanjakoa koskevien säännösten tai niiden tulkintakäytäntöjen perusteella on epäselvää, tuleeko ehdotettava laki voimaan myös Ahvenanmaalla, vastuuministeriön on kuultava Ahvenanmaan hallitusta hallituksen esityksen valmistelun aikana. Lainsäädäntöasiassa on sellaisessa tapauksessa erityistä merkitystä Ahvenanmaalle. Valtioneuvostolla ei ole etuoikeutta ratkaista epäselvää toimivaltakysymystä, vaikka sen onkin muodostettava asiasta käsitys. Jos kuulemisen jälkeen ilmenee, että Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto ovat eri mieltä valtakunnan lain tulevasta soveltamisesta Ahvenanmaalla tai myös Ahvenanmaan hallitus pitää asiaa epäselvänä, toimivallanjaosta on pyydetävä lausunto Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta. Valtuuskuntaa voidaan myös kuulla eduskuntakäsittelyn aikana, jos toimivaltakysymys nousee silloin esiin.

Kynnystä itsehallintoviranomaisten kuulemiseen ei saa nostaa keinotekoisesti, jotta lakiesitystä ei tarvitsisi kääntää riittävän aikaisessa vaiheessa ruotsiksi (oikeusasiamiehen päätös 14.4.2011, Dnro 503/4/09). Kun ministeriö pyytää lausuntoa Ahvenanmaan hallitukselta, lausunnon antamiselle asetettavan määräajan tulee vastata muiden lausunnonantajien saamaa aikaa (eduskunnan oikeusasiamiehen päätös 27.6.2008, Dnro 3433/2/06).

Pykälän 2 *momentissa* on nimenomainen säännös Ahvenanmaan hallituksen mahdollisuudesta pyytää lausuntoa ministeriöiltä ehdotuksesta maakuntapäivälainsäädäntöä. Käytännössä ei ole ollut tavallista, että lausuntoa pyydetään ehdotuksesta maakuntapäivälainsäädäntöä, mutta siihen tulee olla mahdollisuus esimerkiksi, kun on syytä sovittaa lainsäädäntöä yhteen tai kun kyse on EU-direktiivien täytäntöönpanotavasta.

Pykälän 3 *momentissa*, joka vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 33 §:ää, on säännös tasavallan presidentin, valtioneuvoston, ministeriön ja muun viranomaisen velvoitteesta pyytää Ahvenanmaan hallituksen lausuntoa ennen kuin ne antavat asetuksia tai muita säädöksiä tai määräyksiä, jotka koskevat pelkästään Ahvenanmaata tai joilla on muuten erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

Sanamuodolla on tarkoitus kattaa hallinnolliset määräykset silloin, kun on kyse erityisesti Ahvenanmaata koskevista konkreettisista säännöksistä. Sillä ei ole merkitystä, asetetaanko nämä säännökset erikseen Ahvenanmaalle, vai ovatko ne osa isompaa kokonaisuutta.

52 §. *Ahvenanmaa-asiat valtioneuvostossa ja niiden esittely.* Periaatteellisissa ja laaja-alaisissa kysymyksissä tai silloin, kun Ahvenanmaan hallituksen ja toimivaltaisen ministeriön välillä vallitsee erimielisyys, oikeusministeri saa toisinaan eräänlaisen välittäjän aseman. Monesti tämä toimii hyvin, mutta vaikeammissa tapauksissa tai laajemmista kysymyksistä voi olla mukana useita ministeriöitä ja tällöin on yhteensovittamisen tarvetta.

Koska lainsäädäntöasioita ja muita valtioneuvostossa valmisteltavia asioita, jotka voivat koskea Ahvenanmaata, käsitellään harvoin erillisinä asioina valtioneuvoston ministerivaliokunnissa tai yleisistunnossa, tarvitaan joskus, vaikkakaan ei usein, sektorien välistä poliittista keskustelua ja korkean tason valmistelua, johon Ahvenanmaan hallitus osallistuu. Pykälän 1 *momenttiin* ehdotetaan siksi yhteen sovittavaan vuoropuheluun perustuvaa järjestelyä, jossa periaatteellisia ja laaja-alaisia kysymyksiä, jotka koskevat Ahvenanmaata, voidaan valmistella pääministerin johdolla. Ehdotus tarkoittaa valtioneuvoston edustajien ja Ahvenanmaan maaneuvoksen muodostamaa valmistelevaa kokoonpanoa, joka ei tee muodollisesti sitovia päätöksiä, mutta jossa pyritään poliittiseen yhteisymmärrykseen. Kokoonpanossa, joka kokoontuisi korkeintaan joitakin kertoja vuodessa, ovat mukana pääministeri tai hänen estyneenä ollessaan luonnollisesti sijainen puheenjohtajana sekä Ahvenanmaan maaneuvos, oikeusministeri, Ahvenanmaa-asioita hoitamaan nimitetty ministeri, jos tämä on muu kuin oikeusministeri, se tai ne sektoriministerit, joi-

den hallinnonaloihin asia kuuluu sekä tarvittaessa valtiovarainministeri. Ahvenanmaan maaneuvos kuuluu siten kokoonpanoon sen sijaan, että häntä ainoastaan kuultaisiin valmistelussa. Mitään erityistä sihteeristöä ei ehdoteta perustettavaksi tätä yhteen sovittavaa vuoropuhelua varten, vaan sihteeristötehtävät voidaan yksittäistapauksessa hoitaa valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja toimivaltaisen sektoriministeriön välisen sopimuksen mukaisesti. Aloite asian käsittelystä pykälässä tarkoitettussa kokoonpanossa voi tulla Ahvenanmaan hallitukselta tai toimivaltaiselta ministeriöltä. Tämä ei vaikuta pääministerin toimivaltaan johtaa valtioneuvoston toimintaa tai päättää, miten ja milloin yksittäinen asia käsitellään, kun tarve neuvonpidolle syntyy. Sillä mitä momentissa ehdotetaan säädettäväksi, ei myöskään ole vaikutusta ministeriöiden vastuualueisiin ja niiden valmisteluvastuuseen valtioneuvostolle kuuluvista asioista.

Pykälän 2 *momentti* koskee sitä, kuinka Ahvenanmaan itsehallintoa koskevat asiat esitellään valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille. Momentti vastaa nykyisen itsehallintolain 34 §:n 2 momenttia sillä lisäyksellä, että tasavallan presidentti mainitaan pykäläehdotuksessa. Lisäys johtuu vuoden 2000 perustuslakiuudistuksella toteutetusta muutoksesta.

Perustuslain 58 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan tasavallan presidentti tekee päätöksen Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetuista muista kuin maakunnan taloutta koskevista asioista ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta asiasta.

Nykytilanteen tapaan itsehallintoa koskevat asiat esitellään oikeusministeriöstä, kun taas Ahvenanmaan taloutta koskevat asiat esitellään valtiovarainministeriöstä. Tämä tarkoittaa, että 9 luvussa säännellyt asiat esitellään valtiovarainministeriöstä valtioneuvoston ratkaisuehdotuksen pohjalta, kun taas muut asiat esitellään oikeusministeriöstä ilman, että asia on ensin käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa.

Asiat, jotka esitellään tasavallan presidentille oikeusministeriöstä, ovat pääasiassa maakuntalakiin lainsäädäntövalvonta, maakuntapäivien hyväksynnän pyytäminen sellaisia kansainvälisiä sopimuksia varten, jotka sisältävät maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä sekä sopimusasetusten antaminen. Tiettyihin hallinnon aloihin kuuluvat asetukset, jotka on laadittava itsehallintolain yksittäisten säännösten nojalla, esitellään niin ikään oikeusministeriöstä.

Itsehallintolain muutosehdotukset esitellään oikeusministeriöstä ja käsitellään hallituksen esityksinä, joten ne esitellään valtioneuvostolle. Koska maakuntapäivien suostumus on tarpeen itsehallintolain muuttamiseksi, tulisi tällaisten esitysten valmistelu tehdä myös tiiviissä yhteistyössä Ahvenanmaan hallituksen kanssa. Esityksiä itsehallintolain muuttamisesta esittelee valtioneuvostossa perinteisesti oikeusministeriön Ahvenanmaan itsehallintoa koskevien asioiden esittelijä.

Jatkossakin edellytetään, että Ahvenanmaa-asioissa on nimitettävä erityisiä esittelijöitä sekä oikeus- että valtiovarainministeriössä. Käytännössä esittelijöille on nimitetty myös sijainen. Pykälän 3 momentin mukaan Ahvenanmaa-asioiden esittelijöiden on oltava Ahvenanmaan itsehallintoon perehtyneitä henkilöitä. Käytäntönä on ollut, että Ahvenanmaan hallitusta kuullaan ennen uuden esittelijän nimittämistä oikeus- tai valtiovarainministeriössä. Nykyisen itsehallintolain mukaan ehdotuksessa ei ole säännöksiä esittelijöiden kielitaidosta. Ahvenanmaa-asioiden esittelijäksi tai esittelijän sijaiseksi nimitettävällä on oltava hyvä suullinen ja kirjallinen ruotsin kielen taito. Tämä johtuu erityisesti siitä, että kirjeenvaihtokieli viranomaisten välillä Ahvenanmaa-asioissa on ruotsi ja että suullinen yhteydenpito itsehallintoviranomaisten kanssa tapahtuu ruotsiksi.

Oikeusministeriön Ahvenanmaa-asioiden esittelijällä on perinteisesti erityinen asema. Tarkoituksena on ollut, yhtäältä että esittelijä tuntee hyvin itsehallintojärjestelmän, toisaalta että taataan

järjestelmän jatkuvuuden. Tämän vuoksi oikeusministeriön esittelijä on raportoinut suoraan ministerille, käytännössä tämän esikunnalle, ja esittelyissä presidentille esittelijänä on toiminut ja läsnä on ministeriön kansliapäällikön sijasta ollut Ahvenanmaa-asioiden esittelijä. Tämä järjestelmä on tarkoitus säilyttää. Esittelijällä on niin ikään tärkeä rooli muiden ministeriöiden yhteishenkilönä näiden valmistellessa asioita, jotka koskevat myös Ahvenanmaata.

53 §. *Valtakunnan viranomaisten velvollisuus antaa virka-apua Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille.* Pykälän mukaan valtakunnan viranomaiset ovat velvollisia antamaan yleisen toimivaltansa rajoissa Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä virka-apua Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisessa. Säännös vastaa sisällöltään nykyisen itsehallintolain 31 §:ää. Ahvenanmaan hallitus voi pyytää valtakunnan viranomaisilta virka-apua. Valtakunnan viranomaisten velvollisuus antaa tällaista virka-apua rajoittuu viranomaisen omaan toimivaltaan valtion hallinnon sisällä. Säännös helpottaa itsehallintoviranomaisten ja valtakunnan viranomaisten välistä yhteistyötä ja mahdollistaa asiantuntemuksen hyödyntämisen.

54 §. *Lausunto itsehallintolainsäädännön soveltamisesta.* Nykyisen itsehallintolain 56 §:n 1 momenttia vastaavaa säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi niin, että siitä ilmenee selvästi lausuntojen koskevan Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntöä. Säännös mahdollistaa sen, että valtioneuvosto ja ministeriöt, Ahvenanmaan hallitus ja tuomioistuimet voivat pyytää tarvittaessa lausuntoa Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta esimerkiksi vireillä olevissa hallinto- tai lainsäädäntöasioissa tai EU-säädösten täytäntöönpanossa Ahvenanmaalla, kun itsehallintolain tulkinta on epäselvä. Kyse voi olla siitä, että toimivallanjako eduskunnan ja maakuntapäivien välillä tietyn kysymyksen lainsäätäjänä on epäselvä tai ettei ole selvää, ovatko valtakunnan tai Ahvenanmaan viranomaiset toimivaltaisia ryhtymään tiettyyn hallintotoimenpiteeseen. Yksittäisissä tapauksissa lausuntopyyntö on koskenut jotakin muuta näkökulmaa kuin toimivallanjakoa. On kysytty esimerkiksi, koskeeko vuoden 1951 itsehallintolain voimassa ollessa ja asetuksella ennen vuotta 1993 voimaan saatettu kansainvälinen sopimus myös Ahvenanmaata siltä osin kuin siinä on kyse maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista. Myös nykyisen itsehallintolain 61 §:n säännökset valtion kiinteistöomistuksesta Ahvenanmaalla ovat olleet lausunnon aiheena.

55 §. *Toimivaltariidan ratkaiseminen.* Pykälä sisältää säännökset siitä, miten Ahvenanmaan ja valtakunnan viranomaisten väliset hallintoriidat tulee ratkaista, jos niiden välille syntyy erimielisyyttä toimivallasta jossakin asiassa. Tällainen säännöksessä tarkoitettu erimielisyys voi koskea niin suunniteltua kuin jo suoritettua hallintotoimenpidettä. Ehdotuksen mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ratkaisee riidan valtakunnan viranomaisen tai Ahvenanmaan hallituksen esityksestä. Ahvenanmaan ja valtakunnan viranomaiset voivat myös laatia yhteisen esityksen. Ennen kuin valtuuskunta ratkaisee asian, vastapuolelle eli kyseiselle valtakunnan viranomaiselle tai Ahvenanmaan hallitukselle annetaan tilaisuus ilmaista näkemyksensä. Valtuuskunnan edellytetään tekevän päätöksensä kahden kuukauden kuluessa asian vireillepanosta. Osapuolet voivat valittaa valtuuskunnan päätöksestä korkeimpaan oikeuteen.

Ehdotus merkitsee muutosta nykyisen itsehallintolain 60 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan vastaavat erimielisyydet ratkaistaan korkeimmassa oikeudessa sen jälkeen, kun tuomioistuin on pyytänyt lausunnon Ahvenanmaan valtuuskunnalta.

Epäselvyys tai erimielisyydet itsehallintolainsäädännön tulkintatavasta voidaan siten ratkaista soveltamalla ehdotetun pykälän menettelyä tai maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä tai tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä.

56 §. Taloudellinen itsehallinto. Pykälään ehdotetaan yleistä säännöstä Ahvenanmaan taloudellisesta itsehallinnosta. Taloudellisesta itsehallinnosta seuraa kustannusvastuu itsehallinnon kuluista. Ehdotetussa luvussa säännellyn talousjärjestelmän tulee antaa maakunnalle taloudellinen turva itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Talousjärjestelmän täytyy turvata itsehallinnon tarpeet.

Ahvenanmaalla on itsehallintolain 27 § 1 momentin 9 kohdassa säädetyllä tavalla lainsäädäntövalta tietyistä veroista ja Ahvenanmaan perimien maksujen perusteista. Säännös tarkoittaa, että maakuntapäivillä on toimivalta säätää maakuntapäivälakeja veroista, jotka tulevat suoraan Ahvenanmaalle ja sen kunnille. Ahvenanmaan itsehallinnon menoja katettaisiin pääasiassa valtion tilinpäätökseen perustuvalla vuotuisella tasoitusmäärällä (59§) sekä verotasoituksella (63§). Lisäksi lakiehdotuksen 64 ja 65 §:ssä ehdotetaan säilytettäväksi nykyistä mahdollisuutta harkinnanvaraisen ylimääräisen määrärahan sekä lisävastuksen poikkeuksellisissa oloissa myöntämiselle Ahvenanmaalle valtion varoista.

57 §. Ahvenanmaan talousarvio. Ehdotettu pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 1.1.2021 voimaan tullutta 44 §:n 2 ja 3 momenttia. Kuten nykyisinkin, maakuntapäivälaille annettaisiin tarkempia säännöksiä Ahvenanmaan talousarviosta. Maakuntapäivillä on oikeus laatia talousarvio vapaasti. Maakuntapäivien nykyisten toimivaltuuksien mukaisesti sillä on myös toimivalta perustaa rahastoja, joita ei sisällytetä talousarvioon.

Ahvenanmaalla on myös entiseen tapaan oikeus ottaa lainaa ja antaa obligaatiolainoja.

58 §. Vuotuiset siirrot Ahvenanmaalle. Pykälän sisältö vastaa nykyisen itsehallintolain 1.1.2021 voimaan tullutta 45 §:ää. Lisäksi lakiehdotuksen 63 §:n mukainen verotasoitus ehdotetaan nimenomaisesti mainittavaksi momentissa, koska tämä on toisena tärkeänä tasoitusjärjestelmän rahoituslähteenä itsehallinnon kulujen kattamiseksi. Tasoitusmäärän tulee yhdessä verotasoituksen kanssa normaalioloissa kattaa itsehallinnon rahoitustarpeet.

Valtionverotus Ahvenanmaalla on eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva asia, kunnallisverotuksen sekä Ahvenanmaan maakunnalle tulevien verojen ja maksujen kuuluessa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Ne valtionverot, jotka kannetaan Ahvenanmaalla, sisällytetään valtion tilinpäätökseen. Ahvenanmaalle suoritetaan jatkossakin vuosittain valtion varoista tasoitusmäärä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa. Kuten edellä on mainittu, Ahvenanmaalle palautetaan vuosittain valtion varoista myös 63 §:ssä säädetty verotasoitus. Maakunnan menojen kattamiseksi tarkoitettu talousjärjestelmä on rakennettu siten, että kaikki valtiolle tulevat tulot ja verot on huomioitava joko tasoituksessa (59§) tai verotasoituksessa (63 §). Poikkeuksen muodostavat yleisradiovero sekä uudet valtion lainat, jotka ovat ainoat valtion budjettitulot, joita ei ehdoteta talousjärjestelmässä huomioitaviksi (vrt. 59 ja 63 §). Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan tehtävistä tasoitukseen ja verotasoitukseen liittyen ehdotetaan säädettäväksi itsehallintolain 23 §:n 2 momentissa.

59 §. Tasoitus. Tasoitusmäärä ehdotetaan laskettavaksi *1 momentin* mukaan käyttäen perusteena valtion tilinpäätöksen mukaisia asianomaisen vuoden tuloja, toisin sanoen sen vuoden tuloja, jolta tasoitus toimitetaan, lukuun ottamatta ansio- ja pääomatuloveroa, yleisradioveroa ja rajoitetusti verovelvollisten maksamaa lähdeveroa (valtion talousarvion nykyinen momentti 11.01.01), yhteisöveroa ja tonnistovero (valtion talousarvion nykyinen momentti 11.01.02), arpajaisveroa (valtion talousarvion nykyinen momentti 11.10.06) sekä uusia valtion lainoja. Tätä laskentapohjaa ehdotetaan kutsuttavaksi lakiehdotuksessa tasoituspohjaksi. Valtion vuoden

2020 tilinpäätöksen mukaan tasoituspohja kohosi ehdotetussa järjestelmässä 37 349 miljoonaan euroon.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tasoitusmäärää laskettaessa on otettava huomioon myös puolet muutoksesta, joka on tapahtunut Ahvenanmaan väestömäärän suhteessa koko Suomen väestömäärään. Ahvenanmaan väestöosuuden muutoksen puolen arvon huomioiminen tässä laskentaperusteessa pohjautuu seuraaviin perusteisiin. Talousjärjestelmän täytyy turvata itsehallinnon tarpeet. Tästä itsehallinnolle aiheutuvat kustannukset määräytyvät volyymin mukaan niin, että Ahvenanmaan kustannukset nousevat silloin, kun Ahvenanmaan asukkaiden määrä kasvaa. Useampien yksilöiden täytyy saada sairaanhoitoa, oppilaiden määrä koululaitoksessa kasvaa jne. Kustannukset eivät kuitenkaan nouse suorassa suhteessa yksilöiden määrään, koska kiinteät ja yhteiset kustannukset voivat jakautua useiden kannettaviksi. Samasta syystä itsehallinnon kustannukset eivät myöskään alene suhteessa väestömäärän pienenemiseen, koska kiinteät kustannukset täytyy jakaa pienemmälle määrälle yksilöitä. Yleensä voidaan myös olettaa, etteivät myöskään verotulot nouse tai laske suorassa suhteessa väestömäärän muutokseen.

Väestömäärän muutoksen laskemista varten sen vuoksi 2 momentin mukaan kerroin, joka korottaa tai alentaa tasoitusmäärää. Kerroin annetaan ja laskemisessa sitä käytetään viiden desimaalin tarkkuudella.

Tasoitusmäärä lasketaan seuraavasti:

Tasoitusmäärä = (tasoituspohja*tasoitusperuste)*väestöosuuden muutoskerroin.

Väestösuhdemuutoksen kerroin lasketaan seuraavasti:

$$C = 1 + \frac{\frac{1}{2} \times (B-A)}{A},$$

jossa A on Ahvenanmaan väestön osuus koko Suomen väestöstä vuonna t, B on vuoden t+n väestön osuus ja C on kerroin, jolla säädetään tasoitusmäärää.

Jos oletetaan, että tasoitusmäärä olisi ilman väestöosuuden muutosta 190 miljoonaa euroa ja Ahvenanmaan väestöosuus olisi 0,544 prosenttia vuonna t ja 0,545 prosenttia vuonna t+1, tasoitusmäärä olisi vuonna t+1 seuraava:

$$\text{Tasoitusmäärä} = 190 \text{ M€} \times \left(1 + \frac{\frac{1}{2} \times (0,00545 - 0,00544)}{0,00544} \right) = 190,2 \text{ M€}$$

Väestöosuutta verrataan aina lain 59 §:ssä säädetyn ajankohdan väestösuhteeseen, joka on 0,00544.

Tasoitus ehdotetaan 3 momentin mukaan toimitettavaksi vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta. Ehdotettu momentti vastaa nykyisen itsehallintolain 1.1.2021 voimaan tullutta 46 §:n 3 momenttia. Tasoitusmäärästä maksetaan kuukausittain ennakkoa. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on edelleen tarkoitettu lakiehdotuksen 23 §:n 2 momentin mukaan vastaamaan

tasoituksen vahvistamisesta ja tasoitust määrän suuruudesta päättämisestä. Noudattamansa käytännön mukaan valtuuskunta päättää tasoituksen ennakon määrästä valtion talousarvioesityksen tietojen perusteella. Valtion tuloarviot muuttuvat talousarviovuoden aikana ja tämän perusteella tehdään lisätalousarvioissa muutoksia talousarvioihin. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta voi edellä mainittujen tietojen perusteella muuttaa aiempaa ennakon määrää koskevaa päätöstään. Valtuuskunnan käytännön mukaisesti valtion talousarvioista tasoitust määrässä huomioitavien muutosten on oltava olennaisia ennen kuin muutos tehdään ennakkoon.

60 §. Tasoitust peruste. Tasoitust perusteeksi ehdotetaan 0,47 prosenttia. Tasoitust peruste ilmoitetaan jatkossakin kahden desimaalin tarkkuudella. Tasoitust perustetta muutettaessa käytetään tavallisia pyöristyssääntöjä, ja kolmas desimaali määrää lopullisen luvun.

61 §. Tasoitust perusteen muuttaminen. Pykälän 1 momentti sääntelee tilanteet, joissa valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitust määrän suuruuteen vaikuttavalla tavalla. Jokainen tällainen valtion talousarvion muutos arvioidaan sen perusteella, miten se vaikuttaa Ahvenanmaan talouteen. Jotta muutos olisi 1 momentin mukainen, jonkin valtion tilinpäätöksen rakennetta koskevan perusteen on muututtava. Tarkoituksena on, etteivät valtion tilinpäätöksen tekniset muutokset vaikuta tasoitust määrään.

Koska valtion tilinpäätökseen otetut tulot riippuvat voimassa olevista budjetti- ja kirjanpitosäännöistä, 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tasoitust perustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitust määrän suuruuteen tasoitust perusteen toisen desimaalin yhtä yksikköä vastaavasti. Pienemmätkin pykälän mukaiset muutokset on otettava huomioon, jos nämä erikseen tai yhdessä johtavat pidemmän ajan kuluessa muutoksiin niihin olosuhteisiin nähden, jotka vallitsivat lain voimaan tullessa tai silloin, kun tasoitust perustetta viimeksi muutettiin.

Sellaisia säännöksessä tarkoitettuja rakennemuutoksia voivat olla esimerkiksi alakohtaiset siirrot valtion talousarviosta ulkopuolisiin rahastoihin, valtion ja julkistalouden muiden osien välisen tehtävänjaon muutokset, joilla ei ole vastaavaa vaikutusta Ahvenanmaalla, valtion toiminnan yhtiöittäminen sekä muutokset tavassa, jolla tulot valtion tilinpäätöksessä tilitetään (bruttonettoperiaate). Valtion tilinpäätöksen rakennemuutos voi olla myös järjestely, jonka seurauksena aiemmin budjettituloina olleita tuloja kanavoidaan budjettitalouden ohi ja sijoitetaan uudelleen tai käytetään velvoitteisiin, jotka aiemmin ovat kuormittaneet budjettitaloutta. Arvioitaessa sitä, onko muutos rakenteellinen, otetaan huomioon, että tasoitust peruste on tekninen suhdeluku.

Pelkästään eri tuloryhmien keskinäisten suhteiden vaihtelu ei aiheuta 1 momentissa tarkoitettua muutosta. Kyseessä on valtion tulojen keskinäinen muutos esimerkiksi silloin, kun välittömien verojen kertymä alenee ja välillisten verojen vastaavasti kasvaa. Eri tuloerien suuruudessa tapahtuu aika ajoin luonnollista vaihtelua. Tasoitust perustetta ei ole syytä muuttaa tällaisen vaihtelun johdosta. Tasoitust perustetta ei ole syytä muuttaa myöskään silloin, kun eri verolajien tai valtion talousarvion tuloerien kesken tapahtuu siirtymiä. Tasoitust perusteen muutoksessa on kuitenkin otettava huomioon verotasoitukseen ja tasoitust perusteeseen sisältyvien verojen keskinäiset siirtymät, joiden taloudelliset vaikutukset ovat olennaisia.

Pykälän 2 momentti sääntelee tilanteet, joissa tasoitust perustetta on korotettava Ahvenanmaan maakunnan tosiasiallisten menojen lisääntymisen vuoksi. Perustetta korotetaan 2 momentin 1 kohdan mukaan, jos menojen taso on noussut sen vuoksi, että maakuntapäiville on 29 §:n 1 momentin tai 30 §:n 1 momentin mukaisesti siirretty uutta lainsäädäntövaltaa. Ehdotettu kohta seuraa siitä, että Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan voidaan eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin kokonaan tai osittain siirtää eräitä toimivallan aloja, joista

säädetään itsehallintolain 30 §:n 1 momentissa. Tilanteessa, jossa 29 §:n 1 momentissa tai 30 §:n 1 momentissa säädetty toimivallan alan siirto ajankohtaistuu, tulee siirron kaikkia vaikutuksia, mukaan lukien esimerkiksi siirrosta valtionhallinnolle Ahvenanmaalla ja maakunnalle johtuvia hallinnollisia vaikutuksia, samoin kuin muita taloudellisia vaikutuksia valtakunnalle ja Ahvenanmaalle, selvittää siinä järjestyksessä, jota noudatetaan hallituksen esityksiä valmisteltaessa. Vaikutusten arvioinnista huolehditaan siten valmisteltaessa itsehallintolain 29 §:n 2 momentissa säädettyä maakuntapäivälakia ja 30 §:n 1 momentissa säädettyä valtakunnan lakia toimivallan alan siirtämiseksi. Arvioitaessa lakiehdotuksen vaikutuksia Ahvenanmaalla on syytä huomioida Ahvenanmaan erityisolosuhteet sekä selvittää Ahvenanmaan kohtuulliset kustannukset uuden toimivalta-alueen tarpeellisen hallinnon muodostamisesta. Maakuntapäivien tai eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävästä päätöksestä toimivallan alan tai tämän osan siirrosta johtuvat mahdolliset menolisäykset maakunnalle, ovat sitten lakiehdotuksen 62 §:ssä ehdotetun menettelyn kohteena sen arvioimiseksi, onko syytä muuttaa tasoituserustetta.

Momentin 2 kohdan mukaan tasoituserustetta korotetaan, jos Ahvenanmaan hallitus tai tämän alainen viranomaisena ottaa valtakunnan viranomaisilta hallintotehtäviä. Kun tietty hallintotehtävä siirretään, korotuksen vahvistamisen perusteeksi on otettava kyseisten tehtävien kustannukset valtiolle siirron ajankohtana, lisäksi on syytä selvittää maakunnan kohtuulliset kustannukset uuden hallintotehtävän johdosta aiheutuvan tarpeellisen hallinnon muodostamisesta. Yleisenä edellytyksenä kohdassa mainitulle korotukselle on, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus voi viitata sellaisiin lisääntyneisiin menoihin, joiden ei ole edellytetty sisältyvän normaaliin tasoitusmäärään. Kokonaan uudet yhteiskunnalliset sitoumukset eivät yleensä voi aiheuttaa tasoituserusteen muuttamista, koska sellaiset uudet tehtävät on rahoitettava lisätuloilla sikäli kuin niistä aiheutuu valtiolle kustannuksia, ja ne korottavat siten tasoitusmäärää. Jos uusia hallintotehtäviä siirretään sopimusasetuksella valtionhallinnolta Ahvenanmaan viranomaiselle tai päinvastoin, tapana on ottaa sopimusasetukseen säännös hallintotehtävistään luopuvan viranomaisen kustannusvastuusta siirron kohteena olevista tehtävistä johtuvista kustannuksista. Tämän menettelyn kautta sopimusasetusasioissa on välttytty tarpeelta tarkistaa tasoituserusteen muuttamisedellytyksiä.

Tasoituserustetta on 2 momentin 3 kohdan mukaan korotettava, jos itsehallinnon tehtävien hoitaminen ja siten itsehallinnon tarkoitusten toteuttaminen aiheuttaa olennaisia lisäkustannuksia. Säännöksen lähtökohdانا ovat ne perusvelvoitteet, joihin Suomi on sitoutunut Ahvenanmaan sopimuksella, nimittäin väestön ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyttäminen. Tästä seuraa valtiovalan velvollisuus kustantaa tai ottaa suorittaakseen tarvittavat toimenpiteet itsehallinnon keskeisten tavoitteiden vaarantuessa.

Tasoituserustetta on 2 momentin 4 kohdan mukaan korotettava, jos Ahvenanmaata rasitetaan sellaisilla uusilla menoilla tai menojen kasvulla, joita ei ole voitu ennakoida tätä itsehallintolakia säädettäessä. Tehtävät, joilla on laajemmassa mielessä merkitystä myös Ahvenanmaan ulkopuolella ja jotka siis kytkeytyvät tiettyihin valtakunnallisiin tavoitteisiin, voivat sen sijaan tulla kysymykseen tapauksissa, joihin 2 momentin 2 kohta ei sovellu. Esimerkkinä voidaan mainita menot, jotka perustuvat valtakunnalliseen velvoitteeseen, joka on seurausta siitä, että Ahvenanmaan viranomaiset hoitavat itsehallintolain nojalla eräitä valtakunnan toimivaltaan kuuluvia hallintotehtäviä. Kyse voi olla myös menoista, joihin Ahvenanmaata velvoittaa kansainvälinen tai EU-oikeudellinen velvoite ja joita ei säännellä muuten. Tarkoituksena on, että tässä kohdassa tarkoitetaan myös sellaisia velvoitteita ja kuluja, joita ei rahoiteta muulla tavalla. Kohta koskee niin ikään valtakunnan sellaisia rakenteellisia uudistuksia, joiden kautta valtakunnan lainsäädäntövaltaan myös Ahvenanmaalla kuuluvat tietyt toimivalta-alan hallintotehtävät muuttavat muotoaan merkittävästi siten, että nämä on uudistuksen jälkeen katsottava itsehallintolaissa säädetyn maakunnan ja valtakunnan lainsäädäntövalan jaon nojalla maakuntapäivien toimivaltaan ja siten myös tämän kustannusvastuuseen kuuluviksi. Tämä voi koskea esimerkiksi

tilannetta, jossa sosiaalivakuutukseen kuuluvia yksilöille tulevia maksuja siirrettäisiin sosiaali-toiminnan alaisuuteen hallinnoitaviksi. Säännöksen nojalla ei sen sijaan voida kattaa muita kuluja, jotka syntyvät sellaisista yhteiskunnallisista tehtävistä, joita Ahvenanmaa on päättänyt hoitaa ja jotka eivät valtakunnassa saa valtion rahoitusta. Pelkkä hallinnon lisääntyminen ei myöskään anna aihetta tasoitusperusteen korottamiselle, vaikka se aiheuttaisi huomattavia kuluja Ahvenanmaalle.

Tasoitusperustetta on 3 momentin mukaan alennettava, jos valtakunnalle on siirtynyt Ahvenanmaan viranomaisille kuuluvia hallintotehtäviä ja Ahvenanmaan menot ovat tämän johdosta pienentyneet. Näin voi käydä esimerkiksi silloin, kun valtakunnan viranomainen hoitaa sopimusasetuksen nojalla lain mukaan jollekin Ahvenanmaan viranomaiselle kuuluvia hallintotehtäviä eikä Ahvenanmaan kustannusvastuusta ole säädetty erikseen sopimusasetuksella. Alennus lasketaan samoin perustein kuin 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

62 §. *Menettely tasoitusperusteen muuttamisessa.* Ehdotettu pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 1.1.2021 voimaan tullutta 48 §:ä. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Ehdotettu säätämisyjärjestys on poikkeus itsehallintolain muutoksiin sovellettavasta 69 §:n mukaisesta perustuslainsäätämisyjärjestyksestä.

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan asemaa laajennettiin vuoden 2021 alusta sellaisen prosessin tehtävillä, joka toistuu pääsääntöisesti kolmen vuoden välein ja jossa arvioidaan, tuleeko toisaalta Ahvenanmaan maakunnan ja valtion välisen vastuunjaon ja toisaalta valtion tilinpäätöksen perusteiden muutokset ottaa huomioon tasoitusperusteessa. Tasoitusperustetta on muutettava esimerkiksi, jos edellisten kolmen vuoden tapahtumien vaikutus tasoitusmäärään on riittävän suuri. Jos kustannukset on tarpeen tarkistaa esimerkiksi 29 §:n 1 momentissa tai 30 §:n 1 momentissa säädetyn lainsäädäntövallan muutoksen johdosta, Ahvenanmaan hallitus tai valtiovarainministeriö voi pyytää valtuuskuntaa arvioimaan kustannukset jo aiemmin. Ahvenanmaan maakunnan hallituksella ja valtiovarainministeriöllä on yhteinen näkemys, että arviointitilaisuus pyritään järjestämään ensimmäisen kerran loka-marraskuussa 2023.

Pykälän 2 momentin mukaan valtiovarainministeriö ja Ahvenanmaan hallitus arvioivat vähintään joka kolmantena vuotena, onko 61 §:n 1—3 momentin mukaan perusteita muuttaa tasoitusperustetta ja antavat ehdotuksensa tästä Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle. Jos toinen osapuolista pyytää arvioinnin tekemistä aiemmin kuin kolmen vuoden kuluttua, toisen osapuolen on osaltaan myötävaikutettava siihen, että ehdotus luovutetaan Ahvenanmaan valtuuskunnalle kohtuullisessa ajassa. Käsite ”kohtuullisessa ajassa tähtää menettelyyn, joka on sopusoinnussa perustuslain 21 §:ssä säädetyn hyvän hallinnon periaatteen kanssa. Muussa tapauksessa valtuuskunta käsittelee asian toisen osapuolen ehdotuksen perusteella kuultuaan toista osapuolta. Tämä tarkoittaa sitä, että ehdotus on esitettävä valtuuskunnalle myös siinä tapauksessa, etteivät osapuolet katso tasoitusperusteen muuttamista tarpeelliseksi, ja siinäkin tapauksessa, että osapuolet ovat eri mieltä muuttamisen tarpeellisuudesta.

Pykälän 3 momentin mukaan valtuuskunta antaa ehdotuksensa valtioneuvostolle, joka antaa lakiehdotuksen eduskunnalle. Kuten 1 momentista käy ilmi eduskunta päättää jatkossakin tasoitusperusteen muuttamisesta maakuntapäivien suostumuksella. Valtioneuvoston yleisistunto tekee valtiovarainministeriön esityksestä viipymättä päätöksen valtuuskunnan ehdotukseen pohjautuvan lakiehdotuksensa luovuttamisesta eduskunnalle. Koska päätöksen voimaantulo edellyttää maakuntapäivien suostumusta, valtioneuvoston on pyrittävä siihen, että hallituksen esitys tasoitusperusteen muuttamiseksi valmistellaan yhteistyössä Ahvenanmaan hallituksen kanssa.

63 §. Verotasoitus. Pykälän 1 momentin mukaan Ahvenanmaalle palautetaan vuosittain valtion varoista Ahvenanmaalla maksuun pannut valtion ansiotulo- ja pääomatuloverot, rajoitetusti verovelvollisten maksamat lähdeverot, yhteisöverot ja tonnistoveron, sekä Ahvenanmaalla maksetun arpajaisveron rahamäärät. Momentin 3—5 virkkeessä ehdotetaan säädettäväksi, että verotasoitus suoritetaan vuosittain jälkikäteen jokaiselle verovuodelle. Verotasoitusmäärästä ehdotetaan vastaavasti maksettavaksi kuukausittain ennakkoa. Ennakkomäärä lasketaan käytännöllä perustana aikaisemman verotuksen toteumaa ja asianmukaisia ennusteita. Valtuuskunnan tehtävänä on ehdotetun 23 §:n 2 momentin mukaan vastaavasti kuten tasoitusmäärän osalta toimittaa verotasoitus sekä päättää verotasoituksen ennakkojen suuruudesta. Verotasoituksen perusteena on kuten nykyisessä laissa maksuun pannut verot niin, että ne lasketaan erikseen. Mahdollisten oikaisujen, valitusten tai myöhempien maksuunpanojen vaikutuksia ei siten oteta huomioon. Verojen todellista kertymää ei myöskään tarkastella. Perusteena on se, että järjestelmän tulee olla helposti hallinnoitavissa. Verohallinnosta saatujen tietojen mukaan maksuun panuista tuloveroista kertyy noin 99,7 prosenttia. Tietoja ei ole saatavissa alueittain valtionveron osalta, mutta Ahvenanmaan kuntien osalta kertymäprosentti on hieman parempi kuin edellä mainittu. Lisäksi on hallinnollisista syistä perusteltua käyttää verotasoitusennakon laskentaperusteena maksuun pantujen verojen määrää ja asianmukaisia ennusteita. Arpajaisvero maksetaan omasta aloitteesta. Verotasoitusta varten arpajaisvero lasketaan Ahvenanmaalla maksetun veron pohjalta.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että jos 1 momentissa tarkoitettu yhteisöveron ja pääomatuloveron yhteenlaskettu toteuma alittaa yli 10 prosentilla vastaavan summan, joka olisi kohdistettu Ahvenanmaalle tasoituksen kautta, jos kyseiset verot olisivat sisältyneet tasoituspohjaan, kuuluu erotus 2 momentin mukaan maakunnalle. Ehdotetaan säädettäväksi, että arviointi perustuisi sekä 59 §:n 1 momentissa säädettyyn tasoituspohjaan, että saman pykälän 2 momentissa säädettyyn väestönmääräkertoimeen, jotka pätevät tasoitusmäärän laskentaan. Ehdotettu säännös viittaa tilanteeseen, jossa yhteisöverotulojen ja pääomatuloverojen taso vaihtelee voimakkaasti, eikä voida katsoa olevan perusteltua, että Ahvenanmaa kantaisi siihen liittyvän taloudellisen riskin kokonaisuudessaan yksin. Säännöksen 10 prosentin laukaisumekanismi on tarkoitus toimia järjestelmässä eräänlaisena omavastuuna.

2 momentti lasketaan seuraavasti:

$$\text{Verotasoitus yhteisöverosta ja pääomatuloverosta} = \max\{A, B\}$$

jossa A on 1 momentissa tarkoitettu yhteisöveron ja pääomatuloveron yhteenlaskettu määrä ja B on $((\text{tasoitusperuste} * (\text{yhteisövero} + \text{pääomatulovero})) * \text{väestömäärämuutoksen kerroin}) * 0,9$.

Jos oletetaan, että tasoitusperuste on 0,47 % ja että yhteisöveron ja pääomatuloveron yhteenlaskettu määrä on 9 000 miljoonaa euroa, josta Ahvenanmaan osuus on 1 momentin mukaan 30 miljoonaa euroa ja josta väestönmuutosten kerroin on 1,01039, 3 momentti lasketaan seuraavasti:

$$\begin{aligned}
 \text{Verotasoitus yhteisöverosta ja pääomatuloverosta} &= \max\{30, ((0,0044 \times 9000) \times 1,00383) \times 0,9\}, \\
 &= \max\{30, 35,8\}, \\
 &= 35,8 \text{ M€}
 \end{aligned}$$

Edellä olevassa esimerkissä Ahvenanmaan tuloutetun yhteisöveron ja pääomatuloveron yhteenlaskettua määrää eli 35 miljoonaa euroa korotettaisiin 3,5 miljoonalla eurolla 38,5 miljoonaan euroon.

Pykälän 1 momentissa mainitulla Ahvenanmaalla maksetulla arpajaisverolla tarkoitetaan nykytilanteessa varoja, jotka Ålands penningautomatförening-niminen raha-automaattiyhdistys (PAF) maksaa arpajaisverona.

64 §. Ylimääräinen määräraha. Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 1.1.2021 voimaan tullutta 50 §:ää. Tämä sisältyi jo vuoden 1951 itsehallintolakiin, mutta ruotsinkielinen nimike oli tuolloin ”extraordinarie anslag” (ylimääräinen määräraha).

Ehdotetaan, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalla säilyisi tämän nykyinen tehtävä myöntää ylimääräinen määräraha ja päättää siihen mahdollisesti liittyvistä ehdoista.

Mahdollisuus myöntää ylimääräinen määräraha poikkeuksellisille menoille ja kertainvestoinnille ehdotetaan siten säilytettäväksi muuttamattomana. Nykykäytännön mukaan Ahvenanmaa voi hakea ylimääräistä määrärahaa jo ennen kuin sille on aiheutunut menoja tai ennen kuin sitova sopimus on solmittu.

Ylimääräinen määräraha voidaan myös jatkossa myöntää sellaisiin Ahvenanmaan itsehallinnon puitteisiin kuuluviin tehtäviin, joita ei niiden aiheuttamien poikkeuksellisen suurten kustannusten perusteella voida kohtuudella katsoa kuuluvan rahoitettavaksi Ahvenanmaan talousarviosta. Tällä tavalla rahoitettavat hankkeet voivat olla sekä monivuotisia että yksivuotisia. Kyseessä on oltava maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat tehtävät.

65 §. Lisäavustus poikkeuksellisissa olosuhteissa. Pykälän sisältö vastaa nykyisen itsehallintolain 1.1.2021 voimaan tullutta 51 §:ää. Pykälässä on kyse Ahvenanmaalle tietyissä tapauksissa myönnettävistä valtion avustuksista. Lisäavustus on yleensä kertaluonteinen. Niistä tapauksista, joissa lisäavustus on myönnettävä, säädetään 1 momentissa. Perusteet ovat samat kuin nykyisessä pykälässä.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan Ahvenanmaalle myönnetään valtion varoista lisäavustus erityisesti Ahvenanmaalle kohdistuvien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden ehkäisemiseksi tai poistamiseksi. Tässä on kysymys Ahvenanmaan elintärkeitä etuja uhkaavasta taloudellisesta taantumasta. Tällainen tilanne saattaa syntyä esimerkiksi Ahvenanmaan taloudelle erittäin tärkeiden suhdanneherkkien alojen kuten merenkulun tai matkailusta riippuvaisten palveluelinkeinojen taantuessa voimakkaasti. Säännös edellyttää, että itsehallintoelimet eivät ole häiriöiden aiheuttaja. Näin ollen on perusteltua, että Ahvenanmaan maakunta saa tästä korvausta valtionavustuksen muodossa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdassa ehdotetaan, että Ahvenanmaalla on oikeus saada lisärahoitusta luonnonkatastrofista, ydinvoimaonnettomuudesta, öljypäästöistä tai niihin rinnastettavasta taantumasta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi. Edellytyksenä on, ettei kustannusten jääminen yksin Ahvenanmaan kannettavaksi ole kohtuullista. Ei ole esimerkiksi kohtuullista, että Ahvenanmaa yksin vastaisi suurehkon öljyonnettomuuden kustannuksista. Lisäavustus olisi

myönnettävä etenkin sellaisissa tilanteissa, jolloin Ahvenanmaan viranomaisten toimin on esitetty vahingon seuraamusten ulottuminen maan muihin osiin. Säännös edellyttää valtiovallan valvovan Ahvenanmaan etuja kansainvälisissä yhteyksissä.

Ahvenanmaan hallitus tekee esityksen lisävastuksen hakemisesta Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle. Esitys on 2 momentin mukaan tehtävä viimeistään kustannusten syntymistä seuraavana vuonna.

Samanaikaisesti asia on ratkaistava, jos mahdollista, kuuden kuukauden kuluessa sen vireille saattamisesta. Säännökseen ei ole asetettu ehdotonta aikarajaa, koska esimerkiksi suurissa öljypäästöissä saattaa olla vaikea esittää tarpeellinen selvitys mainitussa ajassa. Ennen kuin Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tekee päätöksensä, sen on kuultava valtion toimivaltaisia viranomaisia.

10 luku **Kansainväliset velvoitteet**

66 §. Tiedottaminen neuvotteluista. Pykälän ensimmäisessä virkkeessä esitetään, että valtioneuvosto tiedottaa Ahvenanmaan hallitukselle kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista, joissa käsitellään maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Valtioneuvosto tiedottaa Ahvenanmaan hallitukselle neuvotteluista niin aikaisessa vaiheessa kuin mahdollista. Tämä mahdollistaa sen, että myös Ahvenanmaan hallitus voi omassa lainsäädäntötyössään ottaa huomioon valtakunnan aikataulun kansainvälisen velvoitteen ratifioimisessa ja täytäntöönpanossa sekä täytäntöönpanotarpeen Ahvenanmaalla. Vastaavanlainen säännös sisältyy vuoden 1991 itsehallintolain 58 §:n 2 momenttiin.

Pykälän toisessa virkkeessä esitetään, että valtioneuvosto myös tiedottaa Ahvenanmaan hallitukselle sellaisista kansainvälisistä velvoitteista koskevista neuvotteluista, joilla muutoin voi olla erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, jos tiedottaminen voi tapahtua sopivasti. Valtioneuvoston täytyy myös tällaisissa tilanteissa pyrkiä antamaan tietoja Ahvenanmaan hallitukselle niin hyvissä ajoin ja niin suurena määränä kuin mahdollista. Näissä tilanteissa kyse on sellaisista velvoitteista, joihin ei sisälly maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia määräyksiä. Nykyisessä itsehallintolaissa on vastaava säännös 58 §:n 2 momentissa. Pääsääntönä on, että maakunnalle tiedotetaan myös asioista, jotka eivät kuulu Ahvenanmaan toimivaltaan, mutta joilla voi olla erityistä merkitystä Ahvenanmaalle. Ahvenanmaalle ei tarvitse kuitenkaan tiedottaa neuvotteluista esimerkiksi silloin, kun sopimuspuoli katsoo tiedottamisen voivan vaikeuttaa tai vaarantaa neuvotteluja.

67 §. Ahvenanmaan aloiteoikeus. Pykälässä esitetään, että Ahvenanmaan hallitus voi esittää valtioneuvostossa kansainvälisiin velvoitteisiin liittyviä neuvotteluja koskevia ehdotuksia. Vastaavanlainen säännös on vuoden 1991 itsehallintolain 58 §:n 1 momentissa. Tämä aloiteoikeus koskee myös kansainvälisiä velvoitteita, joista Ahvenanmaan hallitus voidaan lakiehdotuksen 70 §:n mukaan valtuuttaa neuvottelemaan.

68 §. Ahvenanmaan osallistuminen neuvotteluihin. Pykälässä esitetään, että Ahvenanmaan hallitukselle annetaan pyynnöstä mahdollisuus osallistua monenkeskisiä tai kahdenvälisiä kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin, jotka käsittelevät maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, jos se on mahdollista asiaa käsittelevässä neuvotteluelimessä. Neuvotteluelimellä tarkoitetaan myös muita vastaavatyyppejä neuvottelukokoonpanoja. Ahvenanmaan hallituksen edustaja osallistuvat neuvotteluihin osana Suomen neuvotteluvaltuuskuntaa.

Neuvotteluvaltuuskunta edustaa koko Suomea. Neuvotteluvaltuuskunnan esittämän näkökannan täytyy olla sovitettu yhteen osin valtioneuvostossa ja osin yhdessä valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen kanssa. Pykälä laajentaa maakunnan hallituksen nykyistä oikeutta osallistua kansainvälisiä velvoitteita koskeviin neuvotteluihin. Voimassa olevan itsehallintolain 58 §:n 2 momentin mukaan Ahvenanmaan maakunnan hallituksella on oikeus osallistua vain, jos siihen on erityisiä syitä.

Jos neuvottelut koskevat asioita, joilla muutoin voi olla erityinen merkitys Ahvenanmaalle, annetaan Ahvenanmaan hallitukselle pyynnöstä mahdollisuus osallistua neuvotteluihin, jos tähän on erityisiä syitä. Näissä tilanteissa kyse on sellaisista velvoitteista, joihin ei sisälly maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia määräyksiä. Nykyisessä itsehallintolaissa on vastaava säännös 58 §:n 2 momentissa.

69 §. *Kansainvälisten velvoitteiden voimaantulo Ahvenanmaalla.* Tämä pykälän 1 momentti vastaa nykyisen itsehallintolain 59 §:n 1 momenttia. Sellaisen kansainvälisen velvoitteen säännökset, jossa Suomi on osapuolena tai johon Suomi on sitoutunut ja joka koskee maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa asiaa, tulevat voimaan Ahvenanmaalla vain, jos maakuntapäivät antaa hyväksyntänsä säädökselle, jonka nojalla säännökset saatetaan voimaan. Valtioneuvosto, toisin sanoen ministeriön, jonka toimialaan velvoite pääasiallisesti kuuluu, on ryhdyttävä toimenpiteisiin, jotta tasavallan presidentti voi oikeusministeriön esityksestä päättää maakuntapäivien hyväksynnän hankkimisesta laille tai asetukselle, jolla velvoite saatetaan kansallisesti voimaan. Hyväksyntä hankitaan niin hyvissä ajoin kuin mahdollista, jotta maakuntapäivät voi pääsääntöisesti antaa sen ennen velvoitteen hyväksymistä perustuslain 93 § 1 tai 2 momentin mukaisesti. Hyväksyntä annetaan mahdollisuuksien mukaan kansainvälisen velvoitteen sitoutumisaikataulun puitteissa Suomen ulkopoliittisten etujen mukaisesti. Myös valtioneuvoston ja maakuntapäivien välinen vuoropuhelu on näin ollen tärkeää velvoitteeseen sitoutumisen yhteydessä. Jos kansainvälisen velvoitteen määräykset mahdollistavat ja kansainvälinen oikeus muutoin sallii ja jos maakuntapäivien käsittelyaikataulu niin vaatii, on Suomen valtionjohdon myös mahdollista perustuslain 93 §:n mukaisesti päättää alueellisesta varaumasta Ahvenanmaan osalta. Varauma voitaisiin myöhemmin perua, jos Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyy säädöksen velvoitteen voimaansaattamiselle.

Pykälän 2 momentissa on säännös, jonka tarkoituksena on estää sopimusmääräystä tuottamasta poikkeamia tai poikkeuksia itsehallintoa koskevaan lainsäädäntöön ilman maakuntapäivien hyväksyntää. Sen tähden itsehallintolain kanssa ristiriidassa oleva määräys voi tulla voimaan Ahvenanmaalla vain, jos maakuntapäivät antaa hyväksyntänsä päätöksellä, johon vaaditaan vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja eduskunta hyväksyy määräyksen toteuttamista koskevan lain perustuslain 95 §:n 2 momentissa esitetystä järjestyksessä. Jos määräys koskee vain sitä kieltä, jolla viranomaiset Ahvenanmaalla ovat yhteydessä ulkomaalaisiin tai ulkomaisiin viranomaisiin, käsitellään lakiluonnosta kuitenkin tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä eduskunnassa. Nykyisessä itsehallintolaissa on vastaava säännös 59 §:n 2 momentissa.

Maakuntapäivät voi esitetyn 3 momentin mukaan valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen antamaan 1 momentissa tarkoitetun hyväksynnän. Sellaista valtuutusta voitaisiin käyttää esimerkiksi silloin, kun hyväksyntä vaaditaan kansainväliseen, asetuksella voimaan saatettavaan velvoitteeseen. Vastaavanlainen säännös on vuoden 1991 itsehallintolain 59 §:n 3 momentissa.

70 §. *Ahvenanmaan hallitukselle annettava neuvotteluvaltuutus.* Valtioneuvosto voi 1 momentin mukaan valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen käymään neuvotteluja kansainvälisestä velvoitteesta, joka kohdistuu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ja joka koskee ainoastaan Ahvenanmaata ja toista sopimuspuolta koskevia kysymyksiä. Tällainen sopimus voi samanaikai-

sesti koskea Ahvenanmaata ja useita sopimuspuolia. Valtioneuvosto harkitsee tapauskohtaisesti, annetaanko Ahvenanmaan hallitukselle valtuutus neuvotella sopimus, ja mitä valtuutus siinä tapauksessa kattaa. Valtuutuksen on oltava annettuna ennen kuin sitä koskevat neuvottelut saadaan aloittaa.

Valtuutuksen, jonka valtioneuvosto antaa Ahvenanmaan hallitukselle, on oltava täsmällisesti rajattu. Perustuslakivaliokunnan valtuutettujen sopimusten tulkintakäytännöstä (PeVL 14/2010 vp, PeVL 19/2010 vp, PeVL 14/2014 vp, PeVL 66/2014 vp) voi hakea analogiaa määritettäessä sitä, miten valtioneuvoston Ahvenanmaan hallitukselle antama, 71 §:n 1 momentissa tarkoitettu valtuutus on rajoitettava tarkkuuden ja tarkan rajauksen suhteen. Näin ollen valtuutuksesta täytyy selvittää sopimuksen osapuolet sekä sopimuksen aihealue. Valtioneuvosto ei voi valtuuttaa Ahvenanmaan hallitusta neuvottelemaan ulko- tai turvallisuuspolitiikan kannalta merkityksellisestä sopimuksesta tai sopimuksesta, joka on ristiriidassa perustuslain tai itsehallintolainsäädännön kanssa. Valtuutusta ei liioin voida antaa, jos valtakunta samanaikaisesti neuvottelee tai harkitsee neuvottelevansa vastaavanlaisesta sopimuksesta saman osapuolen kanssa, tai jos Suomessa ja tällä toisella osapuolella on jo voimassa kahdenvälinen tai monenkeskinen, samaa asiaa koskeva järjestely.

Pykälän 2 momentin mukaisesti Ahvenanmaan hallituksen on pidettävä valtioneuvosto ajan tasalla neuvottelujen edistymisestä. Valtioneuvoston edustaja voi tarvittaessa ottaa osaa neuvotteluihin. Neuvottelujen aikana valtion viranomaiset on pidettävä ajan tasalla neuvottelujen kuluista, jotta he voivat arvioida, pysyvätkö neuvottelut valtuutuksen rajoissa. Valtion viranomaiset tarkastavat sopimusluonnoksen viimeistään ennen sopimuksen allekirjoittamista.

71 §. *Ahvenanmaan neuvottelemien kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaantulo.* Päätöksen 71 §:ssä tarkoitettua kansainvälistä veloitteen allekirjoittamisesta tekee tasavallan presidentti tai valtioneuvoston yleisistunto perustuslain 93 §:ssä säädetyn toimivallan jaon mukaisesti.

Ahvenanmaan hallituksen valtuutuksen nojalla neuvottelemaa kansainvälistä veloitetta pidetään valtiosopimuksena, jossa Ahvenanmaa toimii Suomen hallituksen puolesta (*Acting on behalf of the Government of the Republic of Finland*).

Poikkeamalla menettelystä perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään 1 momentissa, että Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyisi Ahvenanmaan hallituksen esityksestä veloitteen, jota koskeviin neuvotteluihin Ahvenanmaan hallitus on valtuutettu. Velvoite saatettaisiin voimaan maakuntapäiväläillä ja voimaantulosta säädetään Ahvenanmaan hallituksen asetuksella. Menettelyn ehdotetaan koskevan sekä lainsäädännön alaan kuuluvia että siihen kuulumattomia veloituksia. Näin ollen 70 §:n mukaista menettelyä, joka koskee suostumuksen antamista maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaa kansainvälistä veloitetta, ei siis voida soveltaa 71 §:ssä tarkoitettuun kansainväliseen veloitteeseen.

Veloitteen saattaminen voimaan maakuntapäiväläillä antaa Ahvenanmaan maakuntapäiville uusia valtuuksia ja poikkeaa perustuslain 95 §:n 1 momentista. Ahvenanmaan hallituksen on ilmoitettava ulkoministeriölle, kun maakuntapäivät on hyväksynyt veloitteen. Ulkoministeriö ilmoittaa diplomaattista tietä hyväksymisestä toiselle sopimuspuolelle tai toisille sopimuspuolille.

Pykälän 2 momentissa esitetään, että 71 §:n mukaisten kansainvälisten velvoitteiden voimaantuloa koskevien maakuntapäivälakien voimaantuloa koskevat säännökset annetaan Ahve-

nanmaan hallituksen asetuksella. Ehdotus poikkeaa perustuslain 95 §:n 3 momentin ensimmäisestä virkkeestä, jonka seurauksena velvoitteen voimaantuloa koskevat säännökset annetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 3 momentin mukaan 71 §:ssä tarkoitetut kansainväliset velvoitteet julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa yhteistyössä Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston kanssa. Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 11 §:n mukaan sopimukset julkaistaan yleensä suomeksi ja ruotsiksi. Jos suomi tai ruotsi ei ole sopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimus täytyy lisäksi julkaista ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä.

72 §. *Ahvenanmaan kansallinen vastuu Ahvenanmaan neuvottelemista kansainvälisistä velvoitteista.* Pykälässä esitetään, että Ahvenanmaan hallitus vastaisi siitä, että sen neuvottelemat, 70 ja 71 §:ssä tarkoitetut kansainväliset velvoitteet, pannaan täytäntöön ja että niitä noudatetaan kansallisesti. Siinä ehdotetaan säädettäväksi myös, että itsehallinto vastaa taloudellisesti kansallisella tasolla sellaisen velvoitteen riittämättömästä täytäntöönpanosta. Pykälässä ehdotetaan, Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ottaa kantaa asiaan, jos valtion ja Ahvenanmaan välille syntyy erimielisyys Ahvenanmaan velvollisuudesta korvata valtiolle summa, jonka valtio on määrätty maksamaan loukatulle osapuolelle. Jos toinen osapuoli ei tyydy valtuuskunnan kantaan, asia annetaan hallintoriita-asiana korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi. Pykälä on uusi.

Ahvenanmaan hallituksen valtuutuksen nojalla neuvottelemaa kansainvälistä velvoitetta pidetään valtiosopimuksena, jossa Ahvenanmaa toimii Suomen hallituksen puolesta. Siksi Suomen valtio vastaa velvoitteesta kansainvälisellä tasolla, vaikka kansallisesti se kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan. Pykälän tarkoituksena on selventää, että Ahvenanmaa on kansallisesti vastuussa valtiolle Ahvenanmaan neuvottelemista velvoitteista. Tilanne on osittain verrattavissa Ahvenanmaan kansalliseen vastuuseen Euroopan unionia koskevissa asioissa. Erona sellaisiin kansainvälisiin velvoitteisiin, joissa 70 §:n nojalla maakuntapäivien hyväksyntä pyydetään kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista koskevalle säädökselle, on se, että viimeksi mainitussa tilanteessa Suomen hallitus vastaa voimaansaattamislainsäädännön laatimisesta. Sovellettaessa ehdotettua 70 ja 71 §:ää vastuu voimaansaattamislainsäädännön säätämisestä Ahvenanmaan hallituksen neuvottelemia ja tekemiä kansainvälisiä velvoitteita varten kuuluu yksinomaan Ahvenanmaan viranomaisille.

Ehdotetun pykälän *1 momentti* vahvistaa, että Ahvenanmaalla on kansallisesti itsehallintolain mukaisen toimivallanjaon mukainen vastuu Ahvenanmaan valtuutuksen perusteella neuvottelemien valtiosopimusten täytäntöönpanosta ja noudattamisesta. Mikäli Ahvenanmaan hallituksen neuvottelemien velvoitteiden seurauksena syntyy ongelmia Suomen ja sopimuspuolen tai yksilön ja Suomen valtion kansainväliseen oikeuteen perustuvassa suhteessa, Ahvenanmaa vastaisi momentin nojalla mahdollisesta vahingonkorvauksesta valtakunnalle. Kyse voi olla, kansainvälisestä velvoitteesta riippuen, esimerkiksi siitä, että Suomi on veloitettu maksamaan uhkasakkoa, vahingonkorvausta tai välimies- tai muun sovitun menettelyn kustannukset sopimuspuolelle tai yksilölle. Säännös koskee yksinomaan maakunnan vastuuta valtiota kohtaan.

Jos syntyy tilanne, jossa Suomen täytyy neuvotella kansainvälisen oikeuden tasolla sopimuspuolen kanssa Ahvenanmaan hallituksen valtuutuksen nojalla neuvotteleman velvoitteen riittämättömän täytäntöönpanon mahdollisista seurauksista, on johdonmukaista, että voidakseen puolustaa toimintaansa, Ahvenanmaan hallitus on edustettuna neuvotteluvaltuuskunnassa tai, yksittäistapauksen olosuhteista riippuen, valtuutetaan edustamaan valtakuntaa tällaisissa neuvotteluissa. Tämä ehdotetaan otettavaksi huomioon pykälän *2 momentissa*. Lakiehdotuksen 11 luvun yksityiskohtaisissa perusteluissa säädettyä vastaavasti valtakunnan ei pidä kansainvälisessä yhteydessä myöntää Ahvenanmaan hyväksymää tasoa suurempaa vahingonkorvausta.

Pykälää sovellettaessa voi syntyä valtion ja maakunnan välisiä kiistoja kysymyksissä, jotka pohjimmiltaan perustuvat siihen, että Suomi on rikkonut jotain kansainvälistä velvoitettaan. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säännöstä sellaisten tilanteiden varalle, joissa valtio ja Ahvenanmaa ovat erimielisiä sellaisen korvauksen takaisinmaksusta valtiolle, jonka perusteena on se, että Ahvenanmaa on jättänyt laatimatta voimaansaattamislainsäädännön tai muutoin jättänyt noudattamatta kansainvälistä velvoitetta. Oikeuskäytännön mukaan kansainvälisten velvoitteiden rikkomuksia koskevat kiistat käsitellään julkisoikeudellisina hallintoriita-asioina [KHO 1991 A 47; ulkomaalaisen henkilön hakemus korvauksen saamisesta YK:n ihmisoikeuskomitean päätöksen nojalla Suomen valtiolta käsiteltiin julkisoikeudellisenahallintoriita-asiana. Katso myös KO:1993:3; Kanne ei kuulunut yleisen tuomioistuimen toimivaltaan siltä osin kuin valtio oli velvollinen maksamaan korvausta kansainvälisen kansalais- ja poliittisten oikeuksien yleissopimuksen ja ihmisoikeuskomitean näkökannan mukaisesti.] Momentissa ehdotetaan, että Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta voi ensi sijassa ottaa kantaa kysymykseen takaisinmaksusta. Mikäli osapuolet eivät tyydy valtuuskunnan päätökseen, asia annetaan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi.

Valtion ja itsehallintoviranomaisten tulee ensisijaisesti pyrkiä yhteisymmärrykseen korvauskysymyksissä. Ei ole tarkoituksenmukaista pyytää Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan kantaa, jos osapuolet eivät ole neuvotelleet asiasta. Korvausvaatimus tulee näin ollen Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan käsiteltäväksi, jos osapuolet ovat käydyistä neuvotteluista huolimatta edelleen erimielisiä. Käsiteltäessä asiaa korkeimmassa hallinto-oikeudessa sovelletaan vastaavien hallinnollisten riita-asioiden yleisiä periaatteita, jotka vastaavat vahingonkorvausoikeuden periaatteita.

11 luku **Euroopan unionin asiat**

73 §. *Ahvenanmaan osallistuminen Euroopan unionin toimielimissä vireillä olevien asioiden kansalliseen valmisteluun.* Esitetyn säännöksen 1 momentin mukaan Ahvenanmaan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston kanssa Suomen Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä koskevien kannanottojen valmisteluun, kun kyseessä on sellaisten asioiden valmistelu, joissa lainsäädäntövalta itsehallintolain mukaan kuuluisi maakuntapäiville, jos päätöstä ei tehtäisi Euroopan unionissa. Osallistumisoikeus pätee myös asiassa, jolla jollain muulla tavalla voi olla erityistä merkitystä maakunnalle, vaikka lainsäädäntövalta tässä asiassa kuuluu itsehallintolain mukaan eduskunnalle. Ilmausta ”Euroopan unionissa tehtävä päätös” käytetään myös perustuslain 93 §:n 2 momentissa. Ilmaisusta sisältää yleensä kaikki sellaiset asiat ja asiaryhmät, jotka ovat päätöksenteon kohteena Euroopan unionissa. Kyseessä on sellainen päätöksenteko Euroopan unionissa, johon Suomen hallitus osallistuu.

Osallistuminen EU:n asioiden valmisteluun on järjestetty niin, että Ahvenanmaan hallitus osallistuu valtioneuvoston valmistelujaostojen ja EU-asioiden komitean työhön. Valtioneuvoston ohjesäännön mukaan Ahvenanmaan maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi EU-ministerivaliokunnassa sellaisessa EU-asiassa, joka koskee maakunnan toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä tai joka on maakunnalle erityisen tärkeä.

Yhteisen valmistelun tarkoituksena on kansallisessa valmistelussa sovittaa Ahvenanmaan näkökannat yhteen valtioneuvoston kanssa niin, että Suomi voi puhua yhdellä äänellä Euroopan unionin toimielimissä. Jotta valtion ja Ahvenanmaan etuja voitaisiin valvoa tehokkaasti, vaatii se yleensä ensin, että asiassa saavutetaan yksimielisyys kansallisella tasolla.

Vastaava säännös sisältyy vuoden 1991 itsehallintolain 59 a §:n ensimmäiseen virkkeeseen. Ehdotetut 80—82 § sisältävät erillisiä säännöksiä siitä, kuinka Ahvenanmaan hallitus osallistuu

Suomen kannanottojen valmisteluun niin sanotuissa jäsenyysvelvoitteiden noudattamattajättämis- ja valvonta-asioissa, jotka vastaavat voimassa olevaa itsehallintolain 59 c §:ää.

Pykälän 2 momentin mukaan Ahvenanmaan hallitukselle ilmoitetaan niiden asioiden valmistusta Euroopan unionissa, joita 1 momentissa tarkoitetaan. Käytännössä tiedon antaa valtioneuvoston kanslia jakamalla komission ja neuvoston asiakirjat tai antamalla käyttöoikeudet asiakirjat sisältäviin tietojärjestelmiin. Vastuu asioiden valmistelua koskevan tiedon antamisesta on toimivaltaisella ministeriöllä ja jokaisessa yksittäisessä asiassa sen valmisteluun ministeriössä nimetyllä vastuuhenkilöllä tai esittelijällä.

Pykälän 3 momentissa esitetään säännöstä Ahvenanmaan maakuntapäivien osallistumisesta Euroopan unionin toissijaisuusperiaatteen noudattamista koskevaan valvontaan. Maakuntapäivät voi antaa eduskunnalle tiedoksi kantansa, kun asia koskee toissijaisuusperiaatteen valvontaa ja lainsäädäntöä, joka itsehallintolain mukaan kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Maakuntapäivien näkökannan täytyy ilmetä Euroopan unionin toimielimille toimitettavista kannanotoista. Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 59 a §:n 4 momenttia.

Menettelyä, jossa maakuntapäivät antaa eduskunnalle perustellun lausuman sovelletaan myös eduskunnan 15 päivänä joulukuuta 2009 voimaan tulleen työjärjestyksen 30 §:ään tehdyn muutoksentuella. Tarkemmat menettelyä koskevat säännökset ovat 1 päivänä tammikuuta 2009 voimaan tulleen suuren valiokunnan työjärjestyksen 18 a §:ssä. Eduskunnan työjärjestyksen muutoksen käsittelyssä perustuslakivaliokunta piti asianmukaisena, että Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeutta osallistua toissijaisuusperiaatteen valvontaan koskevat säännökset lisätään sekä eduskunnan työjärjestykseen että itsehallintolakiin (PeVM 9/2009 vp). Eduskunnan ja Ahvenanmaan maakunnan maakuntapäivien välisen yhteistoiminnan perustuslaillisen perustan selvittämiseksi täytyy asiasta säätää itsehallintolaissa (PeVM 4/2010 vp ja PeVM 1/2011 vp).

74 §. *Ahvenanmaan kannan tiedoksianto Euroopan unionin toimielimille.* Säännöksessä esitetään, että Ahvenanmaan kanta ilmoitetaan Euroopan unionille, jos Ahvenanmaan hallitus sitä pyytää ja jos asia ensisijaisesti koskee maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa asiaa. Tältä osin säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 59 a §:n 3 momentin mukaista nykytilannetta. Niissä kysymyksissä, joiden osalta lainsäädäntövalta on siirtynyt EU:lle, on katsottu kohtuulliseksi, että Suomi sellaisissa tapauksissa, joissa ei ole saavutettu yhteistä kannanottoa, antaa tiedoksi maakunnan kannan, koska maakunnalla ei ole suoraa edustusta EU:n toimielimissä.

Ahvenanmaan maakunnan toimintaa ja vaikutusmahdollisuuksia EU-asioissa koskevan, 23.4.2009 annetun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaan, joka on ollut voimassa toistaiseksi kunkin hallituksen tästä erikseen tekemän päätöksen nojalla, maakunnan kanta täytyy pyynnöstä tuoda esille myös sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, mutta ”jotka muuten ovat erityisen tärkeitä maakunnalle”. Säännöksen nykyistä soveltamisalaa ehdotetaan tarkoituksenmukaisuussyistä laajennettavaksi koskemaan myös viimeksi mainittuja tilanteita. Periaatepäätökseen on käytännössä vedottu Ahvenanmaan toivetta omasta paikasta EU:n parlamentissa koskevassa kysymyksessä, joka on tuotu esille Eurooppa-neuvoston kokouksessa.

Tämä tarkoittaa, että valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus yrittävät saavuttaa yhteisen kannan asioissa, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai joilla muuten on erityisen suuri merkitys maakunnalle. Näissä tapauksissa Suomen kantaan voi sisältyä esimerkiksi erityisiä järjestelyitä tai siirtymäaikoja koskevia ehdotuksia Ahvenanmaan osalta. Jos yhteinen

kanta sitä vastoin ei ole mahdollinen esimerkiksi siksi, että Ahvenanmaalla vallitsevien olosuhteiden katsotaan vaativan eri ratkaisuja kuin muualla valtakunnassa, Suomen edustajilla on velvollisuus ilmoittaa Ahvenanmaan hallituksen näkökanta.

Kyseeseen voi myös tulla, että Suomi ilmoittaa Ahvenanmaan näkemyksen jostakin lainsäädäntökysymyksestä. Mikään ei estä, että Suomi jäsenvaltiona tuo esiin oman näkemyksensä, mutta samalla ilmoittaa, että maakunnalla on erilainen käsitys asiasta. Koska tavoitteena täytyy olla, että Suomi ei tuo esiin erilaisia kantoja, annetaan eriävät näkemykset tiedoksi vain, jos Ahvenanmaan hallitus sitä nimenomaan pyytää. Silloin Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto (toimivaltainen ministeriö) voivat myös keskustella siitä, kuinka näkökannat parhaiten esitellään.

Eduskunnalle toimitettaviin E-kirjeisiin ja U-kirjelmiin sisällytetään yleensä yksi luku, jossa arvioidaan asian merkitystä Ahvenanmaalle, jonka lisäksi asiakirjaan kirjataan Ahvenanmaan hallituksen näkemykset, jos niitä on esitetty.

75 §. *Ahvenanmaan osallistuminen asioiden valmisteluun Euroopan unionin toimielimissä.* Pykälässä ehdotetaan säännöksiä Ahvenanmaan hallituksen oikeudesta osallistua asioiden valmisteluun myös silloin, kun maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita valmistellaan Euroopan unionissa. Säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 59 a §:n 3 momentin toisen virkkeen mukaista nykytilannetta.

Ahvenanmaan hallitukselle annetaan pyynnöstä mahdollisuus osallistua Suomen edustajien kanssa asian valmisteluun. Suomen valtuuskunnan työhön osallistumisen muodot, osallistuminen EU:n valmisteleviin elimiin mukaan luettuna, päätetään valtioneuvostossa Ahvenanmaan hallituksen kanssa käytävien neuvottelujen jälkeen. Mikään ei näin ollen estä esimerkiksi sitä, että Ahvenanmaan hallituksen jäsen osallistuu neuvoston kokouksiin tai että maakuntahallinnon virkamies osallistuu neuvoston työryhmiin.

Perustuslain mukaan pääministeri edustaa Suomea Euroopan unionin neuvoston kokouksissa. Neuvosto päättää avustavista ministereistä, jotka voivat osallistua Euroopan unionin neuvostoon. Siinä tapauksessa, että neuvosto antaa avustaville ministereille osallistumisoikeuden Euroopan unionin neuvostoon, pääministeriä avustavasta ministeristä päätetään valtioneuvoston ohjesäännön mukaan valtioneuvoston yleisistunnossa. Valtioneuvosto päättää yleisistunnossa myös valtionjohdon jonkun muun jäsenen kuin pääministerin osallistumisesta sellaiseen toimintaan Euroopan unionissa, joka ei koske Euroopan unionin neuvostoa. Valtioneuvostossa päättää muuten toimivaltainen ministeriö — tarvittaessa yhteistyössä muiden asianomaisten ministeriöiden kanssa — siitä, miten Suomea edustetaan esimerkiksi ministerineuvoston kokouksissa, neuvoston työryhmissä tai komiteoissa. Ministeri päättää valtuuskunnasta, joka edustaa Suomea ministerineuvoston kokouksessa. Valtioneuvoston kanslia ylläpitää luetteloita komiteamenettelyyn kuuluvista komiteoista EU:n ja komission sisällä sähköisen komitearekisterin lisänä.

Aloite Ahvenanmaan edustajan osallistumisesta valmisteluun Euroopan unionissa tulee näin ollen Ahvenanmaan hallitukselta. Myös sen arvioiminen, koska Ahvenanmaan edustajien osallistuminen on järkevää ja Ahvenanmaan kannalta tärkeää, on maakunnan viranomaisten tehtävä. Näin ollen valtioneuvosto ei ole velvollinen erityisesti tiedustelemaan, haluaako Ahvenanmaa lähettää edustajia johonkin kokoukseen. Valtioneuvosto tai muut valtion viranomaiset voivat tietenkin myös itse tehdä aloitteen siitä, että maakunta lähettää oman edustajan, jos se katsotaan tarpeelliseksi.

Kun maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvia tärkeitä kysymyksiä on käsitelty EU:n tasolla, Ahvenanmaan hallituksen edustajia on käytännössä osallistunut komission komiteoihin ja neuvos-

ton työryhmiin ja myös ministerineuvoston kokouksiin osana Suomen valtuuskuntaa. Niissä tapauksissa, joissa maakunnan hallitus on esittänyt osallistumispyynnön, osallistuminen on tehty mahdolliseksi ja valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen suhde on toiminut joustavasti.

Ahvenanmaan mahdollisuutta osallistua valmisteluun Euroopan unionissa voivat käytännössä rajoittaa unionin oikeudesta tai EU:n työtavoista johtuvat syyt. Ahvenanmaan hallitukselta ei kuitenkaan voida evätä osallistumista niissä tapauksissa, joissa asia kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan ja osallistuminen on mahdollista unionin oikeuden ja EU:n toimintatavan nojalla.

Ahvenanmaan edustajat osallistuvat Euroopan unionin valmistelutyöhön osana Suomen valtuuskuntaa. Säännös koskee mahdollisuutta osallistua valmisteluun Euroopan unionissa eikä tarkoita osallistumista itse päätöksentekoon. Ahvenanmaan edustajilla ei siten ole oikeutta itsenäiseen puhevaltaan Suomen kannanotoista riippumatta. Mikään ei estä Ahvenanmaan edustajia käyttämästä puheenvuoroja kokouksissa Suomen valtuuskunnan puheenjohtajan — joka yleensä on vastuuministeriön edustaja — suostumuksella. Esimerkiksi käsiteltäessä Ahvenanmaan hallituksen laatimia kannanottoja on hyvin luontevaa, että Suomen puheenvuorot käyttää maakunnan edustaja. Ahvenanmaan hallitus vastaa itse kuluistaan, jotka aiheutuvat EU:n tasolla pidettäviin kokouksiin osallistumisesta.

76 §. *Toimivallanjako Euroopan unionin päätösten täytäntöönpanossa.* Pykälä vastaa nykytilannetta vuoden 1991 itsehallintolain 59 a §:n 2 momentin ja 59 b §:n 1 momentin mukaan, mutta sitä on selvennetty.

Ahvenanmaan ja valtion välinen toimivallanjako on *1 momentin* mukaan voimassa myös unionioikeutta täytäntöön pantaessa. Käsite ”Euroopan unionissa tehty päätös” tulee tässä pykälässä samoin kuin 73 §:ssä ymmärtää laajassa merkityksessä sekä yhdessä perustuslain 8 luvun käsitteistön kanssa ja sen mukaisessa merkityksessä. Säännös sisältyy nykyisen lain 59 b §:n 1 momenttiin.

Pykälän *2 momentissa* on säännös Ahvenanmaan hallituksen oikeudesta laatia Suomen kannan sisältö siltä osin kuin niissä on kyse asiasta, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ja joka koskee Euroopan unionin yhteisen politiikan soveltamista Ahvenanmaalla, eli lähinnä tiettyjä ympäristökysymyksiä, maatalouskysymyksiä, kalastusta, rakennetukea tai tiettyjä valtiontukia. Säännös sisältyy nykyisen itsehallintolain 59 a § 2 momenttiin, mutta koska se koskee EU-asioiden kansallista valmistelua EU-oikeuden täytäntöönpanon yhteydessä, momentti ehdotetaan sen sijasta selventävässä tarkoituksessa liitettäväksi ehdotettuun pykälään. Esimerkiksi kansallisten tukiohjelmien laatiminen perustuu EU:n asetuksiin rakennerahastoista, maatalousrahastoista sekä meri- ja kalastusrahastoista. Komissio tekee lopullisen päätöksen suunnitelmat tai ohjelmaehdotuksen hyväksymisestä, joka on tehty unionin oikeuden mukaan EU-yhteisrahoitettavalle ohjelmakaudelle ja jonka jäsenvaltio Suomi valtioneuvoston päätöksellä, myös siltä osin kuin ehdotus voi koskea Ahvenanmaata, on antanut komissiolle. Käytännössä Ahvenanmaan hallituksella on näin ollen valtuudet valmistella Suomen komissiolle esittämiä Ahvenanmaan liittyviä ehdotuksia, jotka koskevat esimerkiksi suunnitelmia Ahvenanmaalla sovellettavasta rakennerahasto-ohjelmasta, jos sen sisältöä koskevat suunnitelmat kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Jos Ahvenanmaalle ei ehdoteta omaa ohjelmaa vaan se on osa valtakunnallista ohjelmaa, Ahvenanmaan hallitus valmisteleekin sitä osaa ohjelmaluonnoksesta toimenpide-ehdotuksineen, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, toisin sanoen se muotoilee tältä osin Suomen kannan unionin yhteisen politiikan soveltamisesta Ahvenanmaalla.

Säännökset *3 momenttiin* sisältyy yleinen neuvotteluelvoite, joka vastaa nykyisen itsehallintolain 59 b 1 mom. ensimmäistä virkettä. Säännös koskee tilannetta, jossa unionin oikeuden täytäntöönpanoa Ahvenanmaalla koskeva toimivalta kuuluu ahvenanmaalaisille viranomaisille ja

muissa osissa maata valtiolle, mutta jossa täytäntöönpanotoimet on mukautettava toisiinsa. Näissä tapauksissa unionin oikeus ei muodosta estettä sille, että täytäntöönpano tapahtuu erikseen yhtäältä Ahvenanmaalla ja toisaalta Suomen muissa osissa edellyttäen, että täytäntöönpanotoimet mukautetaan toisiinsa oikein. Näissä tapauksissa ahvenanmaalaiset ja valtion viranomaiset ovat velvollisia neuvottelemaan keskenään. Itsehallinto ja se ministeriö ja/tai se valtion viranomainen, jonka hallintotoimivallan piiriin täytäntöönpanotoimet kuuluvat, neuvottelevat keskenään ja varmistavat molemminpuolisten yhteyksien avulla, että toimet, joihin kukin viranomainen aikoo ryhtyä hallintotoimivaltansa puitteissa, voidaan mukauttaa toisiinsa. Neuvottelulla tarkoitetaan, että Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto pyrkivät ratkaisuun, joka on molempien hyväksyttävissä. Jos Suomelle on esimerkiksi EU:n tasolla tehdyllä päätöksellä annettu jokin yhteinen kiintiö, esimerkiksi yhteinen voimavara tai oikeus tai on edellytetty, että jäsenvaltiossa huolehditaan yhteistyössä velvoitteesta, ja sekä valtion että maakunnan viranomaisten on tehtävä päätös voimavaran tai oikeuden käyttämisestä tai veloitteen täyttämisestä, viranomaisten on yhteistyössä huolehdittava siitä, että yhteisen voimavaran, oikeuden tai veloitteen hallinnosta huolehditaan EU-oikeuden mukaisesti. Tarkoitettu yhteinen voimavara/oikeus tai velvoite voi koskea esimerkiksi Suomelle annettua yhteistä kiintiötä, esimerkiksi kiintiötä jonkin tietyn kalalajin pyyntiä varten, tai jäsenvaltiokohtaisia päästöoikeuksia taikka velvoitetta toteuttaa päästökattoa tai uusiutuviin energiamuotoihin liittyviä ympäristötavoitteita. Kyse voi myös olla sopimisesta Ahvenanmaan osuudesta EU:n eri rahastoista tulevista määrärahoista. Selvennyksenä nykytilaan momentin viimeiseen virkkeeseen ehdotetaan säädettäväksi, että jos valtion ja Ahvenanmaan viranomaiset ovat neuvoteltuaan keskenään yhtä mieltä, kumpikin päättää neuvottelujen pohjalta omasta osuudestaan voimavaraan, oikeuteen tai velvoitteeseen. Käsite ”päättää” tarkoittaa tässä myös muunlaisia hallinnollisia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi lainsäädäntöehdotusten valmistelu tai vastaavanlaisia valmistelevia toimia.

Pykälän 4 momentin mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta voidaan pyytää suositus ratkaisuksi, jos Ahvenanmaan viranomaiset ja valtion viranomainen eivät pääse yhteisymmärrykseen siitä, mihin toimii valtion ja itsehallinnon tulee ryhtyä yhteistyön puitteissa. Esityksen itsehallintolain 54 §:n mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja Ahvenanmaan itsehallinnon lainsäädäntöä koskevissa asioissa. Valtuuskunta voi antaa lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä Ahvenanmaan hallitukselle ja tuomioistuimille. Viimeksi mainittu säännös täydentää nyt ehdotettua säännöstä siinä suhteessa, että myös sellainen toimivaltainen valtion viranomainen, jota ei tarkoiteta itsehallintolain 54 §:ssä, ja muut ahvenanmaalaiset viranomaiset kuin Ahvenanmaan hallitus, voivat tällaisissa tapauksissa pyytää suosituksen valtuuskunnalta. Valtuuskunnan edellytetään antavan suosituksensa kahden kuukauden kuluessa asian vireillepanosta.

Jos osapuolet sen sijaan ovat erimielisiä siitä, että Euroopan unionin päätöksen toimeenpano edellyttää tämän pykälän 4 momentissa tarkoitettua kaltaista neuvottelua, Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ratkaisee asian toimivaltariitana lakiehdotuksen 55 §:n mukaisesti.

77 §. Päätös ainoasta hallintotoimenpiteestä. Pykälä vastaa pääosin nykytilannetta vuoden 1991 itsehallintolain 59 b §:n 2 ja 3 momentin (mukaan. Säännöstä on kuitenkin selkeytetty. Lisäksi pykälää ehdotetaan täydennettävän 3 momentissa ratkaisun oikeellisuuden arviointijärjestelmällä, jolla ratkaistaan mahdolliset tilanteet, joissa valtion viranomainen ja Ahvenanmaan hallitus eivät saavuta yksimielisyyttä.

Pykälän 1 momentin säännökset liittyvät tilanteisiin, joissa lakiehdotuksen 76 §:n 3 momentissa tarkoitettua neuvottelun jälkeen, jäsenvaltiossa on mahdollista päättää yksinomaan ainoasta hallintotoimenpiteestä EU-säädöksen tai muun EU-elimien tekemän päätöksen täytäntöön panemiseksi. Valtion viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten odotetaan ensi kädessä, toimivaltuuksiansa puitteissa ryhtyvän EU-oikeuden noudattamisen kannalta omilla toimivalta-aloillaan

tarpeellisiin toimenpiteisiin ja tarvittaessa neuvoteltava keskenään yhteisymmärryksen pääsemiseksi näistä toimista. Sen vuoksi ainoan hallintotoimenpiteen on nähtävä viimeisenä toimenpiteenä. Kyse voi olla siitä, että unionin oikeus edellyttää nimenomaisesti, että jäsenvaltiossa on tehtävä vain yksi hallintopäätös tai ryhdyttävä vain yhteen hallintotoimenpiteeseen. Vain ainoa hallintotoimenpide on tarpeen myös silloin, jos täytäntöönpanotoimenpiteitä, joihin valtakunta ja Ahvenanmaa kumpikin aikovat ryhtyä unionin annettua päätöksen yhdestä jäsenvaltiolle yhteisestä voimavarasta, oikeudesta tai velvoitteesta, ei voi mukauttaa toisiinsa 76 §:n 3 momentin mukaisesti. Viimeksi mainitussa tapauksessa kyse voi olla myös siitä, että unionin oikeuden sisältö edellyttää vain yhtä hallintotoimenpidettä. Tällainen tilanne koskee korkeimman oikeuden ratkaisun (KKO 2017:47 ja KKO 1998:8) mukaan nykytilanteessa Suomen kalastuskiintiöiden jakoa sekä valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä sekä kalastuksen kieltämistä, kun Suomen kansallinen kalastuskiintiö on täyttynyt. Esimerkiksi pantaessa kuluvalle ja aikaisemmillä rahastokausilla Suomen ja Ahvenanmaan EU-jäsenyyden aikana täytäntöön unionin yhteistä maatalous-, kalastus ja aluepolitiikkaa, valtioneuvosto on Suomelle ja Ahvenanmaalle hyväksymissä ohjelmaehdotuksissa, jotka ovat olleet tarkoitettuja lähetettäväksi komissiolle, määrittänyt myös Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan itsehallintolain nojalla kuuluvan osuuden Suomelle tulevista EU:n rahastojen määrärahoista. Esimerkiksi myös nämä sovuissa tehtyjen toimenpiteiden on nähtävä 1 momentissa tarkoitettuna ainoana hallintotoimenpiteenä. Säännöstä tulee tulkita tiukasti, koska ainoa hallintotoimenpide tarkoittaa puuttumista itsehallintoviranomaisten toimivaltuuksiin.

Tämän 1 momentissa tarkoitettuna ainoan täytäntöönpanotoimen toteuttaa tällöin lähtökohtaisesti valtion viranomainen riippumatta siitä, että lain 76 §:n 1 momentissa vahvistettuun pääsääntöön perustuvan maakuntapäivien ja eduskunnan välisen toimivallan jaon mukaan EU-säädösten tai Euroopan unionin päätösten täytäntöönpano Ahvenanmaalla kuuluu yleensä maakunnan viranomaisille ja maan muissa osissa valtion viranomaisille.

Pykälän 1 momentin toisen virkkeen mukaan valtion viranomaisen on ennen päätöksentekoa tällaisessa asiassa, jossa voidaan toteuttaa ainoastaan ainoa hallintotoimenpide, neuvoteltava ahvenanmaalaisen viranomaisen kanssa yhteisymmärryksen aikaansaamiseksi. Ahvenanmaalaiselle viranomaiselle on näin ollen tällaisessa tilanteessa annettava mahdollisuus vaikuttaa sen päätöksen sisältöön, jonka valtion viranomainen aikoo tehdä, ja siinä on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon maakunnan viranomaisen näkökannat. Säännöksen tarkoituksena on minimoida pykälän ensimmäisessä virkkeessä tarkoitettua, yksittäisiä tapauksia koskevan, valtion päätöksenteko-oikeuden merkitsemän Ahvenanmaan hallintotoimivaltaan puuttumisen vaikutukset itsehallintoon. Toimivaltainen valtion viranomainen päättämään ainoastaan hallintotoimenpiteestä on se viranomainen, jolle asia voimassa olevan lainsäädännön nojalla kuuluu ja tällä on myös vastuu 1 momentin mukaisesti neuvotella asiasta itsehallintoviranomaisten kanssa. Kyse on useimmiten ministeriön tai valtioneuvoston yleisistunnon päätöksentekoon kuuluvista asioista. Ainoan hallintopäätöksen valmistelu voi edellyttää, että valtion viranomaisen tulisi kuulla myös Ahvenanmaan paikallista etuyhteisöä. Korkein hallinto-oikeus on vuosikirjaratkaisuissaan (KHO: 2021:14) katsonut, että kun otetaan huomioon kiintiöjakopäätöksen taloudellinen merkitys Ahvenanmaan kaupalliselle kalastukselle, ministeriön olisi asian selvittämiseksi pitänyt vielä kuulla suoraan myös Ahvenanmaan kaupallisia kalastajia edustavaa järjestöä.

Lain 2 momentin mukaan on mahdollista pyytää Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta suositus asian ratkaisemiseksi, jos ahvenanmaalainen viranomainen ja valtion viranomainen eivät ole yhtä mieltä siitä, mihin toimenpiteisiin valtion on ryhdyttävä hallintotoimenpiteen puitteissa. Esityksen itsehallintolaiksi 54 §:n mukaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja Ahvenanmaan itsehallinnon lainsäädäntöä koskevissa asioissa. Valtuuskunta voi an-

taa lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä Ahvenanmaan hallitukselle ja tuomioistuimille. Viimeksi mainittu säännös täydentää nyt ehdotettua säännöstä siinä mielessä, että myös sellainen toimivaltainen valtion viranomainen, jota ei mainita itsehallintolain 54 §:ssä, ja myös muut ahvenanmaalaiset viranomaiset kuin Ahvenanmaan hallitus voivat näissä tapauksissa pyytää suositusta valtuuskunnalta. Korkein hallinto-oikeus on edellä mainitussa vuosikirjaratkaisussaan katsonut, että vaikka itsehallintolain kyseinen 59 b §:n 2 momentin säännös ei ole pakottava, itsehallintolain tarkoitus ja kaupallisen kalastuksen Ahvenanmaalle tärkeä merkitys huomioon ottaen, olisi vuoden 2017 kalastuskiintiöitä koskevan ratkaisusuosituksen pyytäminen Ahvenanmaan valtuuskunnalta ollut ministeriön ja maakunnan hallituksen erimielisyyden vuoksi perusteltua. Valtuuskunnan edellytetään antavan suosituksensa kahden kuukauden kuluessa asian vireillepanosta. Ehdotettu määräaika on uusi ja tarpeellinen sen varmistamiseksi, että Suomi kykenisi kiiretilanteissa noudattamaan EU:n jäsenyysvelvoitteitaan.

Jos osapuolet sen sijaan ovat erimielisiä siitä, että Euroopan unionin päätöksen toimeenpano edellyttää tämän pykälän 1 momentissa tarkoitettua yhtä hallintotoimenpidettä, Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ratkaisee asian toimivaltariitana lakiehdotuksen 55 §:n mukaisesti.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan ratkaisujärjestelmää ns. ratkaisun oikeellisuuden arviointina esimerkiksi siinä tapauksessa, ettei valtion viranomainen tyydy Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan hallintotoimenpidettä koskevaan toimenpidesuositukseen, kun taas Ahvenanmaan hallitus katsoo, että suositusta tulee noudattaa. Jos valtion viranomainen ei voi ryhtyä valtuuskunnan suosituksen mukaiseen hallintotoimenpiteeseen, toimivaltaisen ministeriön tulee tehdä aloite asian käsittelemiseksi valtioneuvostossa kokoonpanossa, josta on säädetty lakiehdotuksen 52 §:n 1 momentissa. Tämä valmisteleva kokoonpano, ei tekisi muodollisesti sitovaa päätöstä ainoan hallintotoimenpiteen sisällöstä, mutta asiaa käsiteltäessä sen olisi pyrittävä yhteisymmärrykseen. Kun asia on käsitelty pääministerin johdolla kokoonpanossa, johon kuuluvat toimivaltaisen ministeriön ministeri, Ahvenanmaan maaneuvos ja Ahvenanmaa-asioista vastaava ministeri oikeusministeriössä, valtioneuvoston yleisistunto tekee viime kädessä toimivaltaisen ministeriön esityksestä tämän pykälän 1 momentista poiketen päätöksen ainoasta hallintotoimenpiteestä. Pykälän 3 momentissa ehdotettu muotoilu ”viime kädessä” tarkoittaa tässä tapauksessa sitä, että ainoasta hallintotoimenpiteestä voidaan päästyään yksimielisyyteen tämän sisällöstä korkean poliittisen tason neuvotteluissa, edelleen päättää 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä. Sitä vastoin, jos osapuolet poliittisen neuvottelujen jälkeenkin ovat erimielisiä ainoasta hallintotoimenpiteestä, siitä päättää 3 momentin mukaan valtioneuvosto. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen tyytymätön voi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 2 luvun 8 §:n nojalla valittaa päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tästä mahdollisuudesta muutoksenhakuun ehdotetaan säädettäväksi viittauksenomainen säännös 3 momentin toiseksi viimeiseen virkkeeseen. Viimeisessä virkkeessä ehdotetaan säädettäväksi, että päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana. Tämä sen varmistamiseksi, että Suomi kykenee EU:n jäsenvaltiona noudattamaan jäsenyysvelvoitteitaan.

78 §. Päätös ainoasta hallintoviranomaisesta. Pykälässä on poikkeus Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välistä toimivallanjakoa koskevasta pääsäännöstä tilanteissa, joissa jäsenvaltio unionin oikeuden mukaan voi nimetä ainoastaan yhden hallintoviranomaisen hoitamaan tiettyjä asioita jäsenvaltiossa. Yleensä itsehallinto päättää toimivaltansa rajoissa, mikä ahvenanmaalainen viranomainen vastaa tietyistä asioista. Tilanteessa, jossa unionin oikeuden mukaan voidaan nimetä ainoastaan yksi hallintoviranomainen, tällaisen kansallisen viranomaisen nimeäminen kuuluu kuitenkin poikkeuksellisesti valtion tehtäviin. Tällainen EU-oikeuden mukainen sääntely rajoittaisi Ahvenanmaan itsehallintolain mukaista toimivaltaa. Kansainliiton vuonna 1921 tekemällä päätöksellä, jonka mukaan Ahvenanmaan saaret kuuluisivat edelleen Suomen suvereniteettiin, Suomi sitoutui muun muassa ylläpitämään itsehallintoa Ahvenan-

maalla. Päätös on nykyisin osa kansainvälisoikeudellista tapaoikeutta. Edellä mainitulla perusteella ja koska EU-oikeus on etusijalla kansalliseen oikeuteen nähden, on tärkeää, että EU-asioiden kansallisessa valmistelussa valtioneuvostossa huomioidaan sellaiset EU-säädösehdotukset, jotka Ahvenanmaalla EU-oikeuden toimeenpanossa merkitsivät tulevaa Ahvenanmaan itsehallinnon rajoitusta, sekä että ministeriöt toimivat EU:n toimielimissä käytävien neuvottelujen kautta aktiivisesti hallintoviranomaista koskevien säännösten välttämiseksi EU:n säädösvalmistelussa.

Tämän poikkeuksen käytännön merkitystä rajoittaa kuitenkin säännös momentin toisessa virkkeessä. Sen mukaan näin nimetyn valtion viranomaisen on tehdessään päätöstä, joka muuten kuuluisi Ahvenanmaan toimivaltaan, tehtävä päätös Ahvenanmaan hallituksen näkökannan mukaisesti. Unionin oikeudessa saatetaan esimerkiksi edellyttää, että päätökset tiettyjen hallintolupien myöntämisestä keskitetään yhdelle tähän tehtävään nimetylle viranomaiselle kussakin jäsenvaltiossa. Jos oletetaan, että toimivalta myöntää tällaisia lupia toimivallan jaon mukaan kuuluu Ahvenanmaan hallitukselle ja että valtio on nimennyt tietyn valtion viranomaisen lupia myöntämään, tämän valtion viranomaisen tulee siten myöntää myös Ahvenanmaata koskevat luvat, vaikka tehtävä tavanomaisen toimivallan jaon mukaan kuuluu ahvenanmaalaiselle viranomaiselle.

Säännösten mukaan tämän valtion viranomaisen tulee kuitenkin ennen päätöksentekoa olla yhteydessä Ahvenanmaan hallitukseen ja päätöksentekoon mahdollisesti sisältyvää harkintavaltaa tulee käyttää Ahvenanmaan hallituksen näkemystä vastaavalla tavalla. Päätöksen muodollisesti tekvän valtion viranomaisen tulee siten noudattaa Ahvenanmaan hallituksen kantaa, jos se on juridisesti mahdollista. Esimerkiksi sitä, että tukipolitiikka maakunnassa eroaa tukipolitiikasta muissa osissa, ei yksinään voida pitää juridisena esteenä. Kun valtion viranomainen ratkaisee tällaisen hallintoasian, sovelletaan maakunnan lainsäädäntöä.

Pykälän ei tule estää mahdollisuutta soveltaa 43 §:ää ja edellä mainittujen kansallisten hallinto- tehtävien siirtämistä sopimusasetuksen nojalla ahvenanmaalaiselle viranomaiselle.

79 §. *Ahvenanmaan hallituksen yhteydet Euroopan unionin komissioon.* Pykälässä on säännöksiä Ahvenanmaan hallituksen ja komission välisistä yhteyksistä sellaisissa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa kysymyksissä, jotka koskevat unionin oikeuden ja unionin yhteisen politiikan täytäntöönpanoa Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan hallituksella on oikeus olla yhteydessä komissioon näissä asioissa. Säännös koskee muodollisia, virallisia yhteyksiä. Se ei vaikuta maakunnan viranomaisten ja komission välisiin epävirallisiin yhteyksiin. Tämä pykälä vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 59 b §:n 4 momenttia.

Säännöksessä tarkoitettuja kysymyksiä ovat esimerkiksi julkisia hankintoja koskevat ilmoitukset, niin kutsutut elinkeinoelämän valtioneuvoston tukia koskevat ilmoitukset ja rakennerahasto-ohjelmien toimeenpano Ahvenanmaalla siihen liittyvine raportointivelvollisuuksineen. Säännös koskee myös vastaamista sellaisiin komission Suomelle osoittamiin tiedusteluihin, jotka koskevat esimerkiksi lainsäädännön sisältöä tai viranomaisten toimintaa maakuntapäivien toimivalta-aloilla. Säännös ei sen sijaan koske yhteyksiä komissioon kysymyksissä, joissa komissio on ryhtynyt toimenpiteisiin Suomea vastaan jäsenyysoikeuksien rikkomisen johdosta. Kannanottoja sopimusrikkomusasioissa koskevat säännökset sisältyvät 80 §:ään.

Säännös on merkittävä myös 26 §:n 5 kohdan tulkinnan kannalta. Säännös rajaa nimittäin niitä kysymyksiä, jotka sisältyvät kyseiseen kohtaan ja kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan sillä perusteella, että niitä pidetään Suomen suhdetta ulkovaltoihin koskevinä asioina. Tällä perusteella maakuntapäivien ja eduskunnan välisen toimivallan jaon vastaisena ei voida pitää esi-

merkiksi sitä, että Ahvenanmaan hallitus maakuntapäivälailla nimetään unionin oikeutta täytännön panevaksi viranomaiseksi, jonka tulee toimittaa komissiolle kyseisen lainsäädännön edellyttämät raportit, eikä sitä, että Ahvenanmaan hallitus esimerkiksi jonkun rakennerahasto-ohjelman hallintoviranomaisena toimittaa komissiolle tietyt unionin oikeuden edellyttämät raportit.

Unionin oikeuden mukaan erilaiset selonteot tai ilmoitukset (notifikaatiot) toimittaa komissiolle yleensä nimenomaan jäsenvaltio. Silloin myös Ahvenanmaan hallituksen selonteot ja ilmoitukset toimitetaan komissiolle Suomen nimissä. Yhteydenotto tapahtuu joko Suomen EU-edustuston kautta tai valtioneuvoston EU-sihteeristön tai jonkin muun sellaisen tahon avulla, joka keskitetysti hoitaa myös eri ministeriöiden ja komission välisiä yhteyksiä.

Säännös ei merkitse sellaista yleissääntöä, että maakunta ensin lähettäisi ilmoituksensa valtakunnan toimivaltaiselle viranomaiselle, joka sitten vuorostaan toimittaisi ne eteenpäin. Jos unionin oikeus kuitenkin edellyttää, että jäsenvaltio on nimennyt yhden viranomaisen hoitamaan tiettyä raportointia koko jäsenvaltion osalta, tämä viranomaisella huolehtii myös maakunnan ilmoitusten tai raporttien toimittamisesta komissiolle.

Säännöksen toisen virkkeen mukaan Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto sopivat tarkemmin siitä, miten valtioneuvostolle tiedotetaan Ahvenanmaan hallituksen ja komission välisistä yhteyksistä. Tiedottamisen toimivuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota silloin, kun yhteyksiä EU-edustustoon ei hoideta EU-sihteeristön tai jonkun muun valtioneuvoston yksikön välityksellä. Säännöksellä korostetaan sitä, että on tärkeää, että valtioneuvosto on tietoinen maakunnan ja komission välisistä yhteyksistä.

80 §. *Ahvenanmaan asema komission käynnistämässä rikkomusmenettelyissä ja jäsenyysoikeuksien rikkomista koskevissa kanneasioissa.* Pykälää sovelletaan Suomen vastauksen valmisteluun vastattaessa komission sellaisiin kannanottoihin, jotka koskevat puutteita jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämistä siltä osin, kuin velvollisuuksien täyttäminen kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, ja Suomen kannanottoihin, jotka tällaisessa asiassa esitetään Euroopan unionin tuomioistuimessa. Pykälä koskee siten valmistelua Ahvenanmaata koskevissa rikkomusasioissa (ks. HE 18/2002 vp, s. 22). Se vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 59 c §:n 1 momenttia ja 2 momentin ensimmäistä virkettä.

Yhteisen valmistelun tavoitteena on pyrkiä kansallisella tasolla sovittamaan yhteen Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston kannat siten, että Suomi voi jäsenvaltion ominaisuudessa esittää yhden kannan komissiolle antamissaan vastauksissa ja EU:n tuomioistuimissa esittämiseen kirjelmässä. Suomen kannanotot perustuvat yhteiseen valmisteluun, jossa Ahvenanmaan ja valtion kannat punnitaan keskenään ja tarvittaessa sovitaan yhteen. Vaikka Suomen hallitus viime kädessä päättää Suomen vastausten ja kannanottojen sisällöstä Ahvenanmaata koskevissa rikkomusasioissa, tulisi vastausten ja kannanottojen valmistelussa kiinnittää erityistä huomiota myös Ahvenanmaan oikeuteen puolustautua. Esimerkiksi sellaisessa tilanteessa, jossa komissio katsoo maakuntalainsäädännön olevan unionin oikeuden vastainen, tulisi Suomen kannanotosta yleensä käydä ilmi, millä perusteella Ahvenanmaan hallitus katsoo maakuntapäivälain olevan sopuosoitussa unionin oikeuden kanssa, vaikka valtakunnan viranomaiset olisivat samaa mieltä komission kanssa unionin oikeuden tulkinnasta.

Pykälän 2 momentin säännösten tavoitteena on ilmaista selvästi, että Ahvenanmaan hallituksen kannan tulee aina käydä ilmi Suomen vastauksesta ja kannanotosta tilanteessa, jossa Suomi jäsenvaltiona saatetaan vastuuseen maakunnan toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta. Kuten kaikissa EU-asioissa, lähtökohtana on yhteiseen kantaan pyrkiminen. Yhteensovittaminen ta-

pahtuu valtioneuvoston valmistelujärjestelmässä, ja siinä otetaan huomioon valtioneuvoston periaatepäätös (23.4.2009). Kyseiset asiat käsitellään tarvittaessa EU-ministeri-valiokunnassa, jossa maaneuvoksella on oikeus tulla kuulluksi. Periaatepäätöksen mukaan ennen ministerivaliokuntakäsittelyä on maaneuvoksen pyynnöstä järjestettävä kokous pääministerin kanssa. Kokoukseen voivat osallistua myös ulkoministeri, Ahvenanmaata koskevista asioista vastaava ministeri sekä muut ministerit, joiden toimialaan käsiteltävä asia kuuluu.

Jos yhteiseen kantaan ei yhteensovittamisy yrityksistä huolimatta päästä, Suomen vastaus ja kannanotto on Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä laadittava siten, että sen kanta käy siitä ilmi. Ehdotetun säännöksen mukaan Ahvenanmaan kanta asiassa on käytävä ilmi siten, että Ahvenanmaan esittämät perustelut tuodaan esille. Lähtökohtana on, että kanta esitetään siinä muodossa kuin Ahvenanmaan hallitus on sen hyväksynyt.

Kun perustuslakivaliokunta antoi lausuntonsa vuoden 1991 itsehallintolain nykyisestä 59 c § 1 momentin säädöksestä, se totesi mietinnössään (PeVM 6/2009 vp.), että valtakunnan viranomaisen ja maakunnan tulisi ensi kädessä yrittää sovittaa kantansa yhteen pykälässä tarkoitetuissa asioissa, jotta Suomella olisi yhteinen johdonmukainen kanta. Perustuslakivaliokunnan mielestä on tärkeää, että myös asioissa, joissa yhteistä kantaa ei löydetä ja joissa Suomen kanta tai kannanotto maakunnan pyynnöstä laaditaan niin, että myös maakunnan kanta selviää siitä, ei tuoda tuomioistuimessa esiin kahta keskenään ristiriidassa olevaa kantaa. Näissä tapauksissa kantaa tulisi pyrkiä muotoilemaan kirjelmässä ja suullisessa käsittelyssä niin, että valtioneuvoston päättämän Suomen kannan ja perusteluiden ohella nostettaisiin esiin Ahvenanmaan Suomen kannasta eroava kanta sekä ne perustelut, jotka tukevat tätä kantaa oikeudellisesti merkittävänä olosuhteena.

Jos komissio on käynnistänyt rikkomusmenettelyn tai nostaa kanteen Suomea vastaan maakunnan toiminnasta tai laiminlyönneistä johtuen, valtioneuvoston tulee yrittää myötävaikuttaa siihen, että se ei Ahvenanmaan hallituksen tahdon vastaisesti ilman painavaa syytä kannata komission mielipidettä tai myönnä kannetta tavalla, joka estäisi asian EU-oikeuden oikeasta tulokinnasta viemistä EU-tuomioistuimeen päätettäväksi. Tuomioistuin on päätöksessään riippumaton osapuolten tulkinnoista tai vastaajan suostumuksesta.

Pykälää ei sovelleta tilanteisiin, joissa ainoastaan valtakunta on asetettu vastuuseen. Näissä tilanteissa valtakunnalla ei ole velvollisuutta muotoilla Suomen vastausta niin, että Ahvenanmaan hallituksen mielipide ilmenee. Komissiolle annettu vastaus asiassa, joka koskee ainoastaan valtakuntaa, mutta joka toimivallan jaon mukaan kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, voi myöhemmässä vaiheessa saada jopa suuren merkityksen Ahvenanmaalle. Siksi on mahdollista, että Ahvenanmaalla on perusteltu etu nostaa mielipiteensä esille asian kansallisessa valmistelussa. Tämän Ahvenanmaan hallitus voi tehdä valtioneuvoston valmistelussa, ja valtioneuvoston on muotoillessaan Suomen vastausta pyrittävä siihen, ettei vastaus haittaa maakunnan etuja.

81 §. *Ahvenanmaan osallistuminen suulliseen käsittelyyn Euroopan unionin tuomioistuimessa Suomea koskevassa rikkomusasiassa.* Pykälässä säädetään Ahvenanmaan oikeudesta osallistua Euroopan unionin tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn Suomea koskevassa rikkomusasiassa. Säännös vastaa 59 c §:n 2 momentin 2 toista virkettä nykyisessä itsehallintolaissa.

Ahvenanmaalle ei ole ainoastaan tärkeää miten kirjallisia vastauksia muotoillaan, vaan myös mahdollisuus pyytää suullisen käsittelyn järjestämistä tuomioistuimessa silloin, kun sen katsotaan olevan tarpeen. Suullista käsittelyä pyytäessä osapuolen on unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan sekä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 106 artiklan mukaan kerrottava perustelut toiveelleen tulla kuulluksi. Ahvenanmaan hallitus voi pyytää ulko-

ministeriöltä, että Suomi pyytää suullista käsittelyä ja että maakunnalla on edustajansa ~~neuvotte-
teluissa~~ siinä. Kysymys suullisen käsittelyn pyytamisestä ja Ahvenanmaan edustajan asemasta käsittelyssä käsitellään tarvittaessa EU-ministerivaliokunnassa Ahvenanmaata koskevien EU-asioiden käsittelyn linjausten mukaisesti.

Jos tuomioistuin päättää järjestää suullisen käsittelyn, maakunnalla on aina oikeus osallistua siihen, jos asia koskee ahvenanmaalaisten viranomaisten toimenpiteitä tai laiminlyöntejä. Koska Ahvenanmaan kannan tulee ilmetä jo kirjallisessa menettelyssä ja koska sen jälkeen ei ole mahdollista suullisessa käsittelyssä toistaa kirjallisesti esitettyä, tärkein merkitys Ahvenanmaan edustajan paikalla olemiseen suullisessa käsittelyssä on se, että mahdollisiin kysymyksiin voidaan vastata välittömästi. Jos kysymykset koskevat esimerkiksi syitä siihen, miksi ahvenanmaalaiset viranomaiset ovat toimineet tietyllä tavalla, Ahvenanmaan edustaja lienee paras taho vastaamaan tähän kysymykseen. Suomen vastaus muotoillaan jo kirjallisessa menettelyssä. Siksi on mahdotonta tuoda esiin ristiriitaisia kantoja suullisessa käsittelyssä. Valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen on siten etukäteen sovittava siitä, mitä aiotaan sanoa.

Johtuen siitä, että ainoastaan jäsenvaltioilla on etuoikeutettu asema osapuolena, vastaajana on ainoastaan jäsenvaltio Suomi, toisin sanoen Suomen hallitus. Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 13 §:n, ulkoasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1171/2005) 1 §:n 20 kohdan sekä ulkoasiainministeriön työjärjestyksen (550/2008) 41 §:n mukaan on ulkoasiainministeriön tehtävänä Suomen edustaminen Euroopan unionin tuomioistuimissa ja Suomea koskevissa rikkomusmenettelyissä Euroopan unionin jäsenenä. Valtionasiamies edustaa Suomea tuomioistuimissa. Ahvenanmaan hallituksen edustajalla on oikeus osallistua valtioneuvoston jäsenen kanssa suulliseen käsittelyyn ja tuomioistuin voi kuulla häntä asiantuntijana. Lisäksi on mahdollista, että Ahvenanmaan edustaja valtuutetaan erikseen ulkoministerin päätöksellä valtioneuvoston vahvistamien ja Ahvenanmaan hallituksen kanssa yhteistyössä laadittujen kantojen mukaisesti edustamaan Suomea asiassa, joka koskee puutteita jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämiseksi ja joka ainoastaan koskee Ahvenanmaan toimenpiteitä tai laiminlyöntejä. Tällöin Ahvenanmaan hallituksen edustaja voi käyttää puhevaltaa joko yksin tai yhdessä Suomen hallitusta edustavan valtioneuvoston jäsenen kanssa, jos tuomioistuin poikkeuksellisesti sallii kahden edustajan puheenvuorot. Myös tällaisessa tilanteessa edustajien tulee sovittaa puheenvuorot yhteen.

82 §. *Esitys Euroopan unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa.* Pykälä koskee tilanteita, joissa Ahvenanmaan hallitus toivoo Suomen nostavan kanteen jossain kysymyksessä tai osallistua väliintulijana tuomioistuimessa vireillä olevaan asiaan tai esittää huomautuksia asiassa, jossa kansallinen tuomioistuin on pyytänyt ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta. Pykälä vastaa 59 c §:n 3 momenttia vuoden 1991 itsehallintolaissa.

Koska Ahvenanmaalla voi olla tärkeä ja oikeutettu etu myös näissä asioissa, Ahvenanmaan hallituksella tulisi olla mahdollisuus tehdä valtioneuvostolle esitys siitä, että Suomen tulee nostaa kante, tehdä väliintulo tai esittää huomautuksia. Tämä ei koske ainoastaan tapauksia, joissa asia kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan, mutta myös tilanteissa, joissa asialla voi olla erityinen merkitys Ahvenanmaalle samalla tavoin kuin tilanne on 73 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa. Jos Ahvenanmaan hallitus tekee tällaisen perustellun esityksen, valtioneuvoston ei tulisi vastustaa sitä ilman painavia syitä. Painava syy voisi esimerkiksi olla se, että esityksessä ehdotettu toimenpide olisi vastoin maan etuja EU:n jäsenvaltiona tai muuten voisi vahingoittaa maan etuja.

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään PeVM 6/2009 vp (s. 2 ja 3), että 59 c §:n säännöksiä on kaiken kaikkiaan muotoiltu siten, että maakunnalla on sitä koskevissa rikkomus- ja tuomioistuinasioissa niin paljon vaikutusvaltaa kuin se on valtiosäännön ja EU-oikeuden asettamien

rajojen valossa mahdollista. Olennaista on turvata maakunnan mahdollisuus saada kantansa ilmi Suomen vastauksissa ja kannanotoissa myös silloin, kun maakunnalla on valtakunnan kanssa eri näkemys EU-oikeuden tulkinnasta. Toisaalta valiokunnan mukaan tärkeää on, että säännöksistä ei missään tilanteessa seuraa valtioneuvostolle velvoitetta luopua omasta kannastaan tai esittää maakunnan kantaa jäsenvaltion kantana, kuten ei myöskään ehdotonta velvoitetta ryhtyä toimenpiteisiin kanteen nostamiseksi tai väliintulon tekemiseksi.

Tilanteissa, joissa Ahvenanmaa oikeushenkilönä nostaa kanteen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 263 tai 265 artiklan nojalla, maakunta ajaa kannetta itsenäisesti sopimuksen nojalla.

EU-tuomioistuimen perussäännön 40 artiklan mukaisissa tilanteissa ja siinä asetetuin edellytyksin Ahvenanmaalla voi olla itsenäinen väliintulo-oikeus, mutta tämä oikeus on rajoitettu riitoihin, joissa toinen osapuoli on luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö ja joissa Ahvenanmaan hallitus pystyy osoittamaan, että tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetun asian ratkaisu koskee Ahvenanmaan etua.

83 §. *Ahvenanmaan kansallinen vastuu.* Pykälällä on suora yhteys unionioikeuteen ja koskee yksinomaan maakunnan vastuuta valtiota kohtaan. Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 59 d §:n 1—3 momenttia.

Yksi ehto säännösten soveltamiseen on, että EU:n tuomioistuin on tuominnut Suomen valtion maksettavaksi esimerkiksi kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon tai jos Suomi jäsenvaltion vastuun perusteella on velvollinen maksamaan varoja takaisin Euroopan unionille. Kyse voi olla myös siitä, että Suomi jäsenvaltion unionioikeudellisen vahingonkorvausvastuun perusteella on velvoitettu korvaamaan yksityiselle aiheutetun vahingon tai on velvoitettu korvaamaan yksityiselle veroja tai veroluonteisia maksuja, joita unionioikeuden mukaan on veloitettu virheellisesti.

Pykälän *1 momenttia* sovelletaan, jos EU:n tuomioistuin SEUT 260 artiklan nojalla tuomitsee Suomen valtion maksamaan rahakorvauksen siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut Ahvenanmaan toimesta tai laiminlyönnistä. Ehdotuksen mukaan Ahvenanmaa on vastuussa valtiolle rahasummasta, jos tuomio on johtunut Ahvenanmaasta.

Pykälän *2 momenttia* sovelletaan, jos Suomen valtio jäsenvaltion vastuunsa perusteella on velvoitettu maksamaan takaisin unionin varoja, joiden hallinto tai valvonta oli Ahvenanmaan vastuulla. Tämä voi koskea päätöksellä todettua takaisinmaksuvelvollisuutta tai takaisinmaksua, joka on tapahtunut ilman erityistä velvoittavaa päätöstä. Ahvenanmaa on vastuussa takaisinmaksetusta määrästä valtiolle.

Pykälän *3 momenttia* tulee tarkastella siinä valossa, että unionioikeudellisesti jäsenvaltio on vastuussa yksityiselle tapahtuneesta vahingosta, jos se on tapahtunut unionioikeuden vastaisella toimenpiteellä tai laiminlyönnillä. Jäsenvaltion vahingonkorvausvastuu yksityisille saatetaan päätökseen kansallisissa tuomioistuimissa unionioikeudellisen hajautetun soveltamisen periaatteen mukaisesti. Tässä tapauksessa sovelletaan kansallista vahingonkorvausoikeutta. Sääntely koskee kansallista vastuunjakoa ja tarkemmin sitä, millä perusteella maakunta on vastuussa valtiolle siitä vahingonkorvauksesta, jota valtio on kansallisessa oikeudessa tuomittu maksamaan. Momentin mukaan Ahvenanmaa on vastuussa valtiolle korvauksesta, jos vahinko on aiheutunut siitä syystä, että unionioikeudellisia vastuita on täytetty puutteellisesti tai väärin Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

84 §. Vastuumäärän sovittelu. Valtio ja Ahvenanmaa voivat sovitella yllä 83 §:ssä tarkoitettua vastuumäärää. Mikäli valtion ja Ahvenanmaan välillä syntyy erimielisyyksiä vastuusta, Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta voi ottaa kantaa asiaan ja tarvittaessa arvioida vastuumäärän sovittelun edellytykset. Mikäli osapuolet eivät tyydy valtuuskunnan kannanottoon, asia ratkaistaan korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Pykälä on uusi ja eroaa voimassa olevan itsehallintolain 59 d §:stä, jonka mukaan vastuuta koskeva riita käsitellään hallintoriita-asiana ensisijaisesti Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa sen mukaan kuin hallintolainkäyttölain (586/1996) 12 luvussa ja voimassa olevan itsehallintolain 59 d §:ssä säädetään. Säännös lisättiin eduskuntakäsittelyvaiheessa käsiteltäessä voimassa olevan itsehallintolain Euroopan unionin asioita koskevaa 9 a luvun muutosta (PeVM 7/2002 vp).

Mahdollisuus sovitella Ahvenanmaan vastuumäärää on niin tärkeä seikka, että jatkossakin tarvitaan nimenomainen säännös mahdollisuudesta sovitteluun valtion ja Ahvenanmaan välillä. Ahvenanmaan taloudelliset mahdollisuudet maksaa tuomittu korvaussumma on sallittua ottaa huomioon.

Valtion ja Ahvenanmaan välinen erimielisyys vastuunjaosta EU-oikeuden rikkomistilanteissa merkitsisi ensisijaisesti tulkintaa valtiollisten ja ahvenanmaalaisten viranomaisten vastuusta panna unionioikeutta täytäntöön. Arviointi koskisi suurimmaksi osaksi itsehallintolain tulkintaa ja sisältäisi hallintoriita-asiaoikeudellisen arvioinnin. Tämän vuoksi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta ja korkein hallinto-oikeus korkeimpana oikeusasteena ovat sopivimmat tahot ratkaisemaan tämän kaltaisia erimielisyyksiä.

Valtion ja itsehallintoviranomaisten tulee ensisijaisesti pyrkiä vastuukysymyksessä yhteisymmärrykseen. Ei ole tarkoituksenmukaista viedä asiaa Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan ratkaistavaksi, jos osapuolet eivät ole neuvotelleet asiasta. Sovitteluvaatimus tulee näin ollen Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan käsiteltäväksi, jos osapuolet ovat käydyistä neuvotteluista huolimatta edelleen erimielisiä. Sovittelussa sovelletaan vastaavien hallinnollisten riita-asioiden yleisiä periaatteita, jotka vastaavat vahingonkorvausoikeuden periaatteita. Vastuunjaon lopputulos ei ole tällöin riippuvainen ainoastaan Ahvenanmaan hallituksen tai maakuntapäivien laiminlyönnin laadusta vaan myös esimerkiksi valtiollisten viranomaisten mahdollisuudesta toimivaltansa puitteissa estää vahingon syntyminen.

85 §. Euroopan unionin alueiden komitea. Pykälän mukaan yhdeksi Euroopan unionin alueiden komiteassa olevaksi Suomen edustajaksi täytyy esittää Ahvenanmaan hallituksen nimittämää ehdokasta. Säännös on ymmärrettävä niin, että se koskee myös edustajan varajäsenen nimittämistä. SEUT 300 artiklan mukaan alueiden komitea muodostuu alueellisten ja paikallisten elinten edustajista, jotka on valittu alueelliseen tai paikalliseen elimeen tai jotka ovat poliittisia päätöksentekijöitä vaaleilla valitussa yhteisössä. SEUT 305 artiklan mukaan komitean kokoonpano vahvistetaan päätöksessä, jonka Euroopan unionin neuvosto hyväksyy yksimielisesti komission esityksestä. Komitean jäsenet ja yhtä monta varajäsentä nimitetään viideksi vuodeksi ja heidät voidaan valita uudelleen. Neuvosto hyväksyy kunkin jäsenvaltion ehdotuksen mukaisesti laaditun luettelon jäsenistä ja varajäsenistä. Suomella on yhteensä yhdeksän jäsentä alueiden komiteassa. Pykälä vastaa voimassa olevan itsehallintolain 59 e §:n säännöstä.

12 luku **Virkakieli ja kielelliset oikeudet**

86 §. Virkakieli. Virkakielellä tarkoitetaan kieltä, jota viranomaiset käyttävät toiminnassaan, sekä sisäisesti että suhteissa kansalaisiin ja toisiin viranomaisiin. Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten virkakielenä on jatkossakin ruotsi. Tämä pätee niin valtion viranomaisiin Ahvenanmaalla kuin myös ahvenanmaalaisiin viranomaisiin ja Ahvenanmaan kuntiin.

Pykälän *1 momentti* vastaa voimassa olevaa säännöstä (36 §:n 1 momentti), joka koskee virkakieltä Ahvenanmaan maakunnassa ja kuntien viranomaisten sekä Ahvenanmaalla olevien valtion viranomaisten ja tuomioistuinten virkakieltä. Ehdotuksessa käytetään kuitenkin ilmausta valtion viranomaiset valtionhallinnon asemesta. Säännös on ymmärrettävä niin, että viranomaisten sisäinen työkieli Ahvenanmaalla on ruotsi ja että asioiden valmistelu ja käsittely hoidetaan ruotsin kielellä. Samoin kansalaisia palvellaan ruotsiksi 89—91 §:ssä ja mahdollisesti muussa lainsäädännössä säädetyin poikkeuksin, kuten muun muassa tulkkausta ja kääntämistä koskevat poikkeukset valtion viranomaisissa ja tuomioistuimissa Ahvenanmaalla.

Ruotsi virkakielenä tarkoittaa myös, että viranomaiset Ahvenanmaalla käyttävät ruotsin kieltä keskinäisessä yhteydenpidossaan.

Ehdotettu *2 momentti* vastaa voimassa olevaa, Ahvenanmaan valtuuskunnan virkakieltä koskevaa säännöstä (36 §:n 2 momentin ensimmäinen virke).

Evangelisluterilaisen kirkon viranomaisten virkakieltä Ahvenanmaalla koskevan ehdotuksen 3 momentti vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 36 §:n 3 momenttia. Säännös ei koske sellaisia asioita, jotka kirkkolain (1054/1993) mukaan kuuluvat kirkon omiin asioihin.

87 §. *Virkakieli valtion ja Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten välisissä yhteyksissä.* Pykälässä ehdotetaan säännöksiä valtion viranomaisten ja Ahvenanmaan viranomaisten välistä yhteydenpitoa koskevan virkakielen osalta. Pykälän otsikossa käytetty käsite valtion viranomaiset ja Ahvenanmaalla toimivat viranomaiset kattaa tuomioistuimet.

Ahvenanmaan viranomaiset käyttävät ruotsin kieltä yhteyksissään valtion viranomaisiin, ja valtion viranomaisten on käytettävä ruotsin kieltä ollessaan yhteyksissä Ahvenanmaan viranomaisten kanssa. Vastaavanlainen sääntely sisältyy kielilain 27 §:ään, jonka mukaan valtion viranomaisten on käytettävä ruotsin kieltä kirjeenvaihdossa yksikielisten ruotsinkielisten valtion ja kuntien viranomaisten kanssa.

Suhteessa nykyiseen itsehallintolain 38 §:ään, joka koskee viranomaisten välistä kirjeenvaihtokieltä vastaavissa tilanteissa, ehdotetun pykälän soveltamisala on laajempi, koska se kattaa myös virkamiesten välisen suullisen viestinnän. Viimeksi mainitulta osin esitys on vallitsevan käytännön mukainen.

Säännös on ymmärrettävä niin, että kirjelmät ja muut valtion viranomaisten ja ahvenanmaalaisien viranomaisten tai Ahvenanmaan kuntien väliset asiapaperit on laadittava ruotsiksi. Sama koskee kirjoitusten ja muiden asiakirjojen vaihtoa yhtäältä mainittujen viranomaisten ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan sekä toisaalta kaikkien Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten ja valtioneuvoston, keskushallinnon viranomaisten, ylioikeuksien ja muiden sellaisten valtion viranomaisten välillä, joiden toimialueeseen Ahvenanmaa kuuluu.

Ruotsi on kirjeenvaihtokielenä myös sisäisessä kirjeenvaihdossa Ahvenanmaalla toimivan valtion viranomaisen ja valtakunnan viranomaisen välillä, esimerkiksi Ahvenanmaan käräjäoikeuden ja oikeusministeriön tai Ahvenanmaan valtionviraston ja valtiovarainministeriön välillä. Virkakieltä koskevia säännöksiä sovelletaan, vaikka kirjelmä koskisikin muita kuin itsehallintoasioita, ja riippumatta siitä, tuottaako asia toimituskirjan vai ei. Ruotsin kieltä on siis käytettävä esimerkiksi virallisten kirjelmien vaihdossa, ja kun valtion viranomaiset pyytävät lausuntoja Ahvenanmaalla olevilta viranomaisilta.

Lakiesityksen kielestä tai ministereiden, valtiollisten komiteoiden, toimikuntien, työryhmien tai vastaavien elinten lausuntokierrokselle lähetettävistä mietinnöistä säädetään kielilain 31 §:ssä.

Lakiesitys tai mietintö, joka koskee vain Ahvenanmaata tai jolla on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle, julkaistaan kielilain 31 §:n 2 momentin mukaisesti aina kokonaisuudessaan ruotsiksi. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan (päättös 14.4.2011, dnro 503/4/09) mietintö, johon liittyy lausuntopyyntö, on lähetettävä ahvenanmaalaisille viranomaisille kokonaisuudessaan ruotsin kielellä, jos lainsäädäntöehdotuksella on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle ja toimivaltainen ministeriö on siten velvoitettu kuulemaan maakunnan hallitusta. Jos velvollisuutta kuulla ahvenanmaalaisia viranomaisia ei itsehallintolain mukaan ole, mutta ministeriö haluaa esimerkiksi tiedottaa Ahvenanmaata hallituksen esityksen valmistelusta, ministeriön on keskusteltava maakunnan viranomaisten kanssa menettelystä. Tietoa voidaan sellaisessa tapauksessa antaa riittävällä, ruotsiksi laaditulla tiivistelmällä pääasiallisista lakiehdotuksista ja ruotsinkielisillä pykäläehdotuksilla. Menettelyt on kuvattu oikeusministeriön ministeriöiden käsittelijöitä varten laadituissa ohjeissa, jotka koskevat Ahvenanmaan asemaa lainvalmistelussa ja Euroopan unionia koskevissa asioissa (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 8/2012).

Yhtäältä Ahvenanmaalla toimivien tuomioistuinten ja muiden viranomaisten ja toisaalta valtion viranomaisten ja valtakunnan tuomioistuinten välisessä suullisessa, virka-asioita koskevassa kanssakäymisessä virkakielenä on säännöksen perusteella niin ikään ruotsi. Esimerkiksi sellaisissa valtakunnan toimivaltaan kuuluvissa lainvalmisteluasioissa, joilla on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, käytetään toimivaltaisen ministeriön ja Ahvenanmaan hallituksen välisissä kokouksissa ja tapaamisissa ruotsin kieltä. Valtioneuvoston piiriin kuuluvan Euroopan unionia koskevia asioita koskevan koordinoinnin valmistelussa käytetään Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä ruotsin kieltä tai tulkkausta tai kääntämistä ruotsiksi silloin, kun Ahvenanmaan hallituksen edustaja on mukana. Tällainen järjestelmä on tarpeen, koska jonkin Euroopan unionia koskevan asian valmistelu esimerkiksi jossakin jaostossa yleensä koskee muitakin kuin Ahvenanmaan liittyviä asioita. Täydennyksenä Ahvenanmaan hallituksen oikeuteen osallistua jaostotyöskentelyyn on kuitenkin tehty niin, että jo ennen kuin jaosto kokoontuu, selvitetään komission ehdotukseen liittyvät Ahvenanmaata koskevat kysymykset suorassa neuvonpidossa Ahvenanmaan hallituksen kanssa. Myös sellaiset suulliset neuvottelut käydään ruotsiksi. Menettelyt Ahvenanmaan osallistumisesta Euroopan unionia koskevia asioita käsittelevään kansalliseen valmisteluun on esitetty oikeusministeriön Ahvenanmaata koskevissa ohjeissa.

Ehdotetun pykälän *3 momentti*, jonka mukaan korkeimman oikeuden itsehallintolaissa tarkoitetut lausunnot ja ratkaisut laaditaan ruotsin kielellä, vastaa nykyisen itsehallintolain 36 §:n 2 momentin toista virkettä.

Pykälän *4 momentissa* ehdotetaan suhteessa nykyiseen itsehallintolakiin uutta säännöstä sellaisen muun kuin valtion viranomaisen velvoitteista, jolle on lailla tai lain nojalla uskottu julkisia hallintotehtäviä, jotka edellyttävät yhteydenpitoa Ahvenanmaan hallitukseen ja sen alaisuudessa toimiviin viranomaisiin, kuntiin, valtion viranomaisiin tai Ahvenanmaan tuomioistuimiin. Pykälän mukaan tällaisen muun tahon kuin valtion viranomaisen edellytetään käyttävän ruotsia yhteydenpidossaan Ahvenanmaan viranomaisiin. Jos sen sijaan tällaisen muun tahon kuin valtion viranomaisen suorittaa Ahvenanmaalla julkisia hallintotehtäviä valtakunnassa toimivan valtion viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen taikka valtion viranomaisen ja tehtävän vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, tulee valtion viranomaisen varmistua siitä, että yhteydenpito asianosaisiin viranomaisiin Ahvenanmaalla hoidetaan ruotsin kielellä. Tällainen varmistus voi edellyttää esimerkiksi, että asiasta mainitaan hankintasopimuksessa, jonka valtion viranomaisen tekee monesti yksityisen toimijan kanssa. Säännöksen esikuvana on kielilain 25 §:ssä, jossa säädetään yksityisten kielellisistä palveluvelvollisuuksista. Tämä ei kuitenkaan ole voimassa Ahvenanmaalla. Tehtävät luetaan ehdotetussa momentissa tarkoitetuiksi julkisiksi hallintotehtäviksi kielilain 25 §:n mukaisten vastaavien tehtävien tulkinnan perusteella.

88 §. *Kansainvälisten sopimusten kieli.* Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 38 §:n 2 momenttia.

Pykälä sisältää poikkeuksen valtion viranomaisten ja Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten välisessä yhteydenpidossa käytettävää virkakieltä koskevasta 87 §:stä. Sillä on yhteys 10 luvun kansainvälisiä velvoitteita koskeviin säännöksiin.

Sopimusteksti voidaan *1 momentin* mukaan lähettää alkuperäiskielellä, kun haetaan maakuntapäivien suostumusta sopimuksen tai jonkin muun kansainvälisen velvoitteen voimaansaattamista Ahvenanmaalla, jos sopimustekstiä ei lain nojalla julkaista ruotsin kielellä. Tällainen tilanne voi syntyä, jos ruotsi ei ole sopimuksen todistusvoimainen kieli. Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 11 §:n mukaan Suomen säädöskokoelman sopimussarja julkaitaan suomeksi ja ruotsiksi, mutta jos suomi tai ruotsi ei ole sopimuksen todistusvoimainen kieli, sopimus julkaistaan lisäksi ainakin yhdellä todistusvoimaisella kielellä.

Pykälän *2 momentti* mahdollistaa Euroopan unionin toimielinten esimerkiksi englanninkielisten asiakirjojen lähettämisen edelleen valtioneuvostosta Ahvenanmaan hallitukselle odottamaan, että sen ruotsinkielinen versio valmistuu. Käytännössä yhä useampi asiakirja laaditaan nykyisin englanniksi ja yhä harvemmin ranskaksi.

89 §. *Yksilön kielelliset oikeudet tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla.* Ehdotettu pykälä on uusi, mutta sillä on edeltäjänsä vuoden 1991 itsehallintolain 37 §:ssä ja 39 §:n 1 ja 2 momentissa.

Pykälän *1 momentin* ensimmäisen virkkeen mukaan asianosaisella, jonka oma kieli on suomi, on oikeus käyttää suomen kieltä ja oikeus saada tulkkaus ja asiakirjojen käännökset tuomioistuimissa ja asioidessaan valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla. Ehdotuksessa viitataan vastaaviin, ruotsin kielen käyttöoikeutta yksikielisessä suomenkielisessä tuomioistuimessa tai viranomaisessa koskeviin säännöksiin valtakunnan lainsäädännössä. Viittaus valtakunnan lainsäädäntöön tarkoittaa kielilakia (423/2003).

Oikeus käyttää suomen kieltä ja oikeus tulkkaukseen ja käännökseen suomen kielelle, joka suomenkielisellä asianosaisella on Ahvenanmaalla, on suoraan verrannollinen ruotsinkielisen oikeuteen käyttää kielilain mukaisesti ruotsin kieltä yksikielisessä suomenkielisessä tuomioistuimessa tai viranomaisessa ja saada ruotsinkielinen käännös asiakirjoista. Oikeus on siten voimassa kielilain ilmenevine rajoituksineen, mutta se tarkoittaa myös, että äidinkieleltään suomenkielinen voi vedota tähän oikeuteen riippumatta siitä, osaako hän ruotsia vai ei. Omalla kielellä tarkoitetaan yksilön kohdalla väestötietorekisteriin merkittyä äidinkieltä. Mikäli asianosainen käyttää asiasta tai -avustajaa, joka näin ollen ei määritelmän mukaan toimi omassa asiassa, asiamiehellä tai -avustajalla ei sen sijaan ole oikeutta käyttää suomea. Suomenkielisen asianosaisen oikeus tulkkaukseen tuomioistuimessa tai valtion viranomaisessa Ahvenanmaalla tarkoittaa, että hänellä on oikeus tulla kuulluksi ja käyttää suomen kieltä asiassa kielilain 10 §:n 2 momentin mukaisesti. Kielilain 18 §:stä seuraa, että Ahvenanmaalla toimivan tuomioistuimen tai valtion viranomaisen on huolehdittava sellaisessa tapauksessa tietyin poikkeuksin maksuttomasta tulkkauksesta, jos se ei itse järjestä tulkkausta. Ahvenanmaalla tuomioistuimessa sovelletaan kielilain 10 §:n 2 momentin, 18 §:n ja 20 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä, jotka koskevat yksilön kielellisiä oikeuksia oikeusistuimissa ja yksikielisissä viranomaisissa ja oikeutta tulkkaukseen ja suomenkieliseen käännökseen toimituskirjoista ja muista asiakirjoista. Kielilain 10 §:n 2 momentin, 18 §:n 1 momentin ja 20 §:n 1 momentin säännöksiä sovelletaan vastaavalla tavalla Ahvenanmaalla toimivissa valtion viranomaisissa.

Pykälän mukaiset kielelliset oikeudet koskevat kuten nykyisinkin vain asianosaista. Se tarkoittaa, että jotta oikeuteen voidaan vedota, asian täytyy koskea vireillä olevaa asiaa tai asiaa, joka pannaan vireille Ahvenanmaalla toimivassa tuomioistuimessa tai valtion viranomaisessa. Käsite asianosainen tarkoittaa sekä yksityishenkilöitä että oikeushenkilöitä, ja se tarkoittaa sitä, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Kielilain mukaan oikeushenkilöiden oikeus tulkaukseen ja asiakirjojen käännökseen on sinänsä rajoitetumpi kuin yksityishenkilöiden. Ehdotetun pykälän soveltamisala on siten laajempi kuin 37 § nykyisessä itsehallintolaissa, joka antaa vain yksityishenkilölle, ”Suomen kansalaiselle”, oikeuden käyttää suomen kieltä omassa asiassa maakunnassa toimivassa tuomioistuimessa ja muussa valtion viranomaisessa.

Oikeus saada pyynnöstä suomenkielinen käänнос toimituskirjoista ja muista asiakirjoista tuomioistuimessa Ahvenanmaalla noudattaa ehdotuksen mukaan kielilain 20 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä.

Kun kyseessä on asianosaisen oikeus saada tulkkaus suomeksi Ahvenanmaalla toimivissa tuomioistuimissa tai valtion viranomaisissa, muuttuu tämä oikeus nykytilanteeseen verrattuna kielilain johdosta tietyissä tapauksissa riippuvaiseksi viranomaisen harkinnasta (vrt. kielilain 10 §:n 2 momentti). Käytännössä on kuitenkin erittäin harvoin syntynyt tilanne, jossa valtion viranomaisen olisi Ahvenanmaalla pitänyt palvella suomeksi suomenkielistä asianosaista esimerkiksi valtion maataloustukea, verotusta, maanmittausta tai ulosottoa koskevissa asioissa. Suomenkielisen asianosaisen oikeus saada käyttää suomen kieltä Ahvenanmaan käräjäoikeudessa käsiteltävänä olevassa rikosasiassa pysyy, sitä vastoin muuttumattomana. Kielilain mukaan tämä oikeus on rajattu hakemus- ja riita-asioissa.

Suomenkielisen asianosaisen oikeus saada käänнос suomen kielelle viranomaisten toimituskirjoista ehdotetaan ulotettavaksi koskemaan kaikkia Ahvenanmaalla toimivia valtion viranomaisia. Kielilain 20 §:n 3 momentin soveltaminen tarkoittaa, että Ahvenanmaalla toimivilla valtion viranomaisilla on nimenomainen velvollisuus pyynnöstä toimittaa käänнос toimituskirjasta asianosaiselle, jos viranomainen on pannut asian vireille ja jos asia koskee muun muassa asianosaisen perusoikeuksia tai jos hänelle määrätään jokin velvoite. Sitä vastoin viimeksi mainitusta säännöksestä ei seuraa velvoitetta kääntää muita asiakirjoja, mikä vastaa nykyisen itsehallintolain mukaista nykytilannetta Ahvenanmaalla.

Pykälän 2 momentista seuraa, että valtakunnan lainsäädännön säännöksiä ruotsia ymmärtämättömän henkilön oikeudesta tulkkaukseen ja käännökseen sovelletaan Ahvenanmaalla toimivassa tuomioistuimessa ja valtion viranomaisessa. Säännös koskee henkilöitä, joiden äidinkieli ei ole ruotsi tai suomi, siis ennen kaikkea ulkomaalaisia tai maahanmuuttajia. Säännös otetaan itsehallintolakiin selventävässä tarkoituksessa. Ahvenanmaalla toimiviin valtion viranomaisiin, esimerkiksi Ahvenanmaan valtionvirastoon ja keskusrikospoliisiin ovat lähinnä sovellettavissa hallintolain (434/2003) 26 § sekä esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 12 §:n 2 ja 4 momentti ja 13 ja 14 §. Ahvenanmaan käräjäoikeudessa otetaan huomioon oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 6 a luvun 3 ja 4 §.

Pykälän 3 momentti koskee oikeutta saada Ahvenanmaalla toimivalle tuomioistuimelle tai muulle valtion viranomaiselle jätetystä suomeksi laaditusta asiakirjasta käänнос ruotsiksi. Säännös vastaa 39 §:n 2 momenttia vuoden 1991 itsehallintolaissa. Koska virkakieli Ahvenanmaalla on ruotsi, täytyy viranomaisille jätettävät asiakirjat laatia ruotsin kielellä. Ehdotetusta säännöksestä seuraa, että tuomioistuin tai muu valtion viranomainen huolehtii viran puolesta asiakirjan kääntämisestä, jos joku asianosainen on vastoin virkakieltä koskevia säännöksiä jättänyt asiakirjan suomenkielisenä. Viranomaisen velvollisuuden kääntää asiakirja koskee tilanteita, joissa asianosaisella on pykälän nojalla ollut oikeus jättää asiakirja suomenkielisenä. Jos asiakirja, vastoin pykälää, jätetään suomenkielisenä, vastuu kääntämisestä on asianosaisella itsellään ja

viranomaisella tai tuomioistuimella on vain yleisvastuu huolehtia siitä, että käännös saadaan. Tällainen velvollisuus tulee kysymykseen vain sellaisissa tapauksissa, joissa käännös on tarpeen. Tällainen tarve voi ilmetä esimerkiksi silloin, kun kyseessä oleva asiakirja koskee jotakuta toista asianosaista, jolla on oikeus saada tietoa asiakirjasta. Jos suomen kielellä jätetyn asiakirjan sisältö sitä vastoin voidaan sitä kääntämättä selostaa esimerkiksi oikeudenkäynnissä, ei viranomaisilla ole kääntämisvelvollisuutta.

90 §. *Yksilön kielelliset oikeudet ahvenanmaalaisissa viranomaisissa.* Pykälässä ehdotetaan uutta säännöstä yksilön oikeudesta saada pakkokeinoja tai muuta puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen koskevissa asioissa kohtelua itsehallintoviranomaisilta ja kunnan viranomaisilta kielellä, jota henkilö ymmärtää, tai tulkkauksen tai kääntämisen avulla. Ahvenanmaalaisen viranomaisen käsitteellä tarkoitetaan niin itsehallintoviranomaisia kuin kunnallisia viranomaisia Ahvenanmaalla. Pykälä perustuu samaan periaatteeseen kuin kielilain 10 §:n 2 momentti. Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen turvataan perustuslain 7 §:n 3 momentissa ja henkilön, jolta vapaus on riistetty, oikeudet turvataan perustuslain mukaan lailla. Perustuslain 21 §:n 2 momentissa säädetään niin ikään, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takuut on turvattava lailla.

Pykälä ei sisällä oman kielen rajoittamatonta käyttöoikeutta, vaan ainoastaan sen, että saa käyttää kieltä, jota henkilö ”voi ymmärtää”. Tämä koskee myös henkilöitä, joiden oma kieli on suomi. Säännökset ovat yhdenmukaiset Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5.2 ja 6 artiklan kanssa, jotka koskevat muun muassa kielellisiä oikeuksia rikosoikeudellisiin tai julkisoikeudellisiin perustein tapahtuvan vapaudenriiston yhteydessä.

Maakuntapäivillä on tietyin poikkeuksin lainsäädäntövalta yleistä järjestystä ja turvallisuutta, terveyden- ja sairaanhoitoa sekä sosiaalihuoltoa koskevissa kysymyksissä. Maakuntapäivät on myös toimivaltainen säätämään maakunnan hallinnon organisointia koskevia lakeja ja niillä aloilla, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Kyseessä olevat ahvenanmaalaiset viranomaiset ovat Ahvenanmaan poliisiviranomainen, Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoito sekä Ahvenanmaan ympäristö- ja terveydensuojeluviranomainen. Ahvenanmaalla kunnat vastaavat lastensuojelusta.

Vapaudenriisto esimerkiksi rikoksen esitutkinnan yhteydessä tai tuomioiden ja rangaistusten täytäntönnäpön yhteydessä kuten pakkokeinot terveydenhuollossa, mielenterveyshuollossa tai lastensuojelussa kuuluvat sitä vastoin eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Pakkokeinoja ja henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen puuttumista säännöksiä on muun muassa pakkokeinolaissa (806/2011) sekä valtakunnan terveyden- ja sairaanhoitolainsäädännössä ja sosiaalilainsäädännössä. Maakuntapäivien ja eduskunnan välisen toimivallan jaon seurauksena ahvenanmaalaiset viranomaiset ja kunnat soveltavat valtakunnan lainsäädäntöä siltä osin kuin ne tekevät pakkotoimenpiteitä tai muita henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen puuttumista koskevia päätöksiä. Valtion pakkokeinoja koskevia säännöksiä on sisällytetty Ahvenanmaan poliisilakiin (Ahvenanmaan säädöskokoelma 87/2013). Ahvenanmaan poliisiviranomainen on vastuussa sopimusasetuksen eli Ahvenanmaan maakunnan poliisihallintoa koskevan tasavallan presidentin asetuksen (1177/2009) nojalla sellaisista poliisiasioista, jotka kuuluvat valtion lainsäädäntövaltaan.

Koska maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta maakunnan ja kuntien organisaatiota koskevissa asioissa ja koska valtakunnan kielilakia ei sovelleta Ahvenanmaalla yllä kuvattuja tilanteita lukuun ottamatta, ehdotetaan tarkemmat säännöksessä tarkoitettuja kielellisiä oikeuksia koskevat säännökset annettavaksi maakuntapäiväläilla.

Esitutkinta on niin ikään oikeudenala, joka Ahvenanmaalla kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan poliisiviranomainen on yllä mainitun sopimusasetuksen nojalla vastuussa myös esitutkinnasta. Pykälän 2 momentin mukaan tulee kielellisiin oikeuksiin esitutkinnaassa soveltaa ruotsia ymmärtämättömien osalta valtakunnan lainsäädännön säännöksiä kielellisistä oikeuksista yksikielillä virka-alueilla. Tarkoitettut säännökset ovat esitutkintalain (805/2011) 4 luvun 12 §:n 2 ja 4 momentti sekä 13 ja 14 §.

91 §. *Yksilön kielelliset oikeudet valtakunnan alueen tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa.* Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan selventävässä tarkoituksessa ja ottaen huomioon Ahvenanmaan yksikielisesti ruotsinkielinen asema säännöstä niiden henkilöiden, joiden kotipaikka on Ahvenanmaalla, oikeudesta saada julkista palvelua ruotsin kielellä valtion viranomaisilta, jotka toimivat valtakunnassa, mutta joiden toimialueeseen Ahvenanmaa kuuluu. Valtakunnassa toimivat valtion viranomaiset ovat kielilain 6 §:n mukaan kaksikielisiä ja kielilain 10 §:n nojalla jokaisella niiden kanssa asioivalla on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Oikeushenkilöiden kielellisistä oikeuksista suhteessa pykälässä tarkoitettuihin valtion viranomaisiin säädetään kielilain 11 §:ssä.

Pykälän 2 momentti vastaa nykyisen itsehallintolain 39 §:n 3 momentin mukaista oikeutta saada tietyissä tapauksissa valtakunnan valtionviranomaiselta käänös toimituskirjasta. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan Ahvenanmaalta olevalla yksityisellä asianosaisella on oikeus saada tuomioistuimen, valtioneuvoston tai muun valtion viranomaisen, jonka toimialueeseen maakunta kuuluu, käsittelemässä asiassa toimituskirjan käänös ruotsin kielelle sellaisissa tapauksissa, joissa toimituskirja yleisen kielilainsäädännön nojalla laaditaan suomeksi.

92 §. *Opetuskieli.* Pykälä, jonka mukaan Ahvenanmaan maakunnan tai kuntien ylläpitämissä tai tukemissa kouluissa opetuskieli on ruotsi, vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 40 §:ää ja sen taustana on vuoden 1921 Ahvenanmaa-sopimuksen 2 kohta. Säännös sai nykyisen sanamuotonsa viimeisimmän itsehallintolain (PeVM 15/1990 vp) eduskuntakäsittelyssä. Säännöksessä tarkoitetaan ainakin Ahvenanmaan talousarviosta tai kuntien varoilla rahoitettavaa esikoulua, peruskoulutusta, lukio- ja ammatillista koulutusta sekä korkeakoulutusta Ahvenanmaalla. Säännöksen mukaan opetuskieltä koskevista poikkeuksista voidaan säätää maakuntapäivälaisissa. Ottaen huomioon Ahvenanmaalla nykyisin vallitsevat kieliolosuhteet ja Ahvenanmaa-sopimukseen kirjattu tavoite väestön ruotsin kielen ja kulttuurin säilyttämisestä, ei opetuksesta jollain muulla kielellä tarvitse tehdä sellaista subjektiivista oikeutta, johon jokainen äidinkieltään suomenkielinen tai oikeastaan hänen edunvalvojansa voisi vedota, jos päämies niin haluaa.

93 §. *Oikeus päästä jatko-opintoihin.* Pykälä vastaa nykyisen itsehallintolain 41 §:ää. Hallituksen esityksen (HE 73/1990, s. 89) perusteluiden mukaan peruste pykälään on Ahvenanmaan yksikielisyys ja siihen liittyvä mahdollisuus suorittaa tutkintoja sellaisin ylioppilastutkinnosta poikkeavin aineyhdistelmin, joihin suomen kieli ei sisälly. Säännöksen tarkoituksena on estää sellainen kehitys, että ahvenanmaalaiset eivät voi saada korkeakoulutusta Suomessa.

Pykälän mukaan asetuksella säädetään poikkeuksesta, joka koskee suomen kielen vaatimusta pääsykokeissa ja tutkinnon suorittamisessa ruotsinkielisessä tai kaksikielisessä yliopistossa ja niissä ammattikorkeakouluissa, joissa opetuskielenä on ruotsin kieli tai sekä suomen että ruotsin kieli. Tämä koskee vain sellaisia oppilaitoksia, joita valtio ylläpitää tai tukee. Kielivaatimuksen vapauttamista koskevat säännökset sisältyvät nykyisin ahvenanmaalaiselta opiskelijalta yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa vaadittavasta suomen kielen taidosta annettuun valtioneuvoston asetukseen (841/2000).

94 §. *Valtion palveluksessa olevien kielitaito.* Tämä pykälän 1 momentti vastaa nykyisen itsehallintolain 42 §:n 1 momenttia. Ahvenanmaalla valtion palveluksessa olevilta vaadittavaa kielitaitoa koskevat säännökset sisältyvät Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta annettuun valtioneuvoston asetukseen (1218/2007). Maaherran viran osalta ehdotetaan kuitenkin ruotsin kielen taitoa koskevan erityisen säännöksen sisällyttämistä itsehallintolakiin.

Pykälän 2 momentti vastaa nykyisen itsehallintolain 42 §:n 2 momenttia. Ahvenanmaalla valtion palveluksessa olevien koulutus voidaan järjestää Ahvenanmaalla tai se voidaan järjestää esimerkiksi Ahvenanmaan virkamiesten ja maan muiden osien virkamiesten yhteisinä kursseina. Erityisen tärkeää on sellainen koulutus, jonka tavoitteena on välttämättömän asiantuntemuksen ylläpito tai joka luo mahdollisuudet etenemiseen. Valtio ei esimerkiksi saa voimavarasyihin vedoten laiminlyödä ruotsinkielistä jatkokoulutusta Ahvenanmaalla valtion palveluksessa oleville henkilöille tavalla, joka suhteessa valtakunnassa vastaavalla hallinnonalalla valtion palveluksessa oleviin rajoittaa heidän mahdollisuuksiaan suoriutua virkatehtävistään tai etenemistä uralaan. Koulutuksen, joka pyrkii tehostamaan valtiorhallintoa ja parantamaan palvelutasoa esimerkiksi digitalisaation avulla, täytyy luonnollisesti koskea myös Ahvenanmaalla olevia työntekijöitä.

95 §. *Ruotsin kielellä annettavat määräykset ja tiedot.* Pykälän 1 momentin säännökset vastaavat nykyisen itsehallintolain 43 §:ää siitä, että säännösten ja viranomaismääräysten täytyy olla saatavilla ruotsin kielellä tullakseen voimaan Ahvenanmaalla.

Perustuslain 79 §:n 3 momentin mukaan lait säädetään ja julkaistaan suomen ja ruotsin kielellä. Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) mukaan julkaistaan muun muassa lait ja asetukset ruotsin ja suomen kielellä. Tämä koskee myös valtion viranomaisten säädöksiä ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista annetun lain (189/2000) mukaan. Pykälän 1 momentin säännös täydentää sellaisten asia-alueiden sääntelyä, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan, ja jotka näin ollen ovat voimassa myös Ahvenanmaalla.

Ahvenanmaan kansainvälisesti taatun yksikielisen ruotsinkielisen aseman johdosta valtioneuvostolla on erityinen velvollisuus huolehtia siitä, että säädökset ja lainsäädännön nojalla vahvistetut lomakkeet ja kaavakkeet ynnä muut sellaiset ovat Ahvenanmaalla saatavissa ruotsinkielisinä.

Standardien julkaisemista molemmilla kansalliskielillä voidaan, sitä vastoin harvoin edellyttää. Harvat kansalliset standardit ovat nimittäin lainsäätäjän tai viranomaisten antamia. Jos lainsäädännössä viitataan johonkin kansalliseen standardiin, katsotaan tämän olevan määräyksen asemassa, jolloin se tulee julkaista suomen ja ruotsin kielellä. Tietyt Euroopan unionin standardit ovat saatavissa vain joillakin sellaisilla Euroopan unionin virallisilla kielillä, jotka eivät ole Suomen kansalliskieliä. Kansallisilla viranomaisilla ei ole velvollisuutta kääntää sellaisia Euroopan unionin standardeja kansalliskielille.

Eduskunnan oikeusasiamies on ratkaisussaan 30.12.2015 (dnro 5498/4/14) tarkastellut valtioneuvoston velvollisuutta niiltä osin, että Ahvenanmaalla olisi ruotsiksi saatavilla osin Käypä hoito -suositukset, osin Pharmaca Fennica, jossa on tietoa Suomessa myytävistä lääkkeistä terveyden- ja sairaanhoidossa työskenteleville ammattilaisille. Oikeusasiamies totesi, että yksityiset toimijat laativat mainittuja julkaisuja, jotka eivät siten ole itsehallintolaissa tarkoitettuja määräyksiä. Oikeusasiamiehen mukaan on kuitenkin olemassa muita merkittäviä näkökohtia, jotka puoltavat näiden julkaisujen kääntämistä ruotsin kielelle.

Itsehallintolakiin ehdotetaan sisällytettäväksi selventävässä tarkoituksessa uusi *2 momentti* pykälään, jonka mukaan valtion viranomaisten edellytetään huolehtivan siitä, että yleistä merkitystä omaavat viranomaisohjeet, jotka ovat Ahvenanmaalla voimassa sekä muut ohjeet, jotka pääasiassa rahoitetaan valtion varoista ja joiden katsotaan olevan soveltuvia Ahvenanmaalla, käännetään ruotsin kielelle.

Ensimmäiseksi mainittuun Ahvenanmaalla voimassa olevien viranomaisohjeiden luokkaan kuuluvat esimerkiksi valtion viranomaisten ohjeet valtakunnalle Ahvenanmaalla kuuluvan lainsäädäntövallan puitteissa, kuten liittyen esimerkiksi suoriin kansallisiin maatalouden tukiin, jotka kohdistuvat myös kunnallisiin viranomaisiin Ahvenanmaalla, tai ihmisten ja eläinten tarttuvien tautien torjuntaan, jotka kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin, mutta maakunnan hallinnon piiriin nykyisen itsehallintolain 30 §:n 8 ja 9 kohdan mukaan, ja jotka siten kohdistuvat myös itsehallintoviranomaisiin. Momentissa tarkoitettavat viranomaisohjeet koostuvat säädöshierarkkisesti muista säännöistä kuin suoraan sovellettavista, pykälän 1 momentissa tarkoitetuista laeista, asetuksista tai viranomais määräyksistä, ja on pääasiassa tarkoitettu lähinnä tueksi, kun Ahvenanmaalla sovelletaan normeja, jotka eivät kuulu maakunnan lainsäädäntövalan piiriin. Sellaisia viranomaisohjeita, jotka kohdistuvat valtioneuvostoon ja joihin itsehallintolain mukaan liittyy yhteistyön tarve Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten kanssa, ovat esimerkiksi oikeusministeriön ohjeet ministeriöiden Ahvenanmaa-asioiden valmistelijoille. Ottaen huomioon Ahvenanmaan yksikielisesti ruotsinkielinen asema, on luonnollista, että tällaiset luonteeltaan yleiset viranomaisohjeet, jotka ovat voimassa Ahvenanmaalla, ovat saatavilla myös ruotsiksi. Säännös vastaa pääosin nykyistä käytäntöä. Viranomaisohjeiden voimassaolo Ahvenanmaalla ei sulje pois kyseisten ohjeiden antamista koko maata koskien, Ahvenanmaa mukaan lukien.

Muut ohjeet kuin viranomaisohjeet, joiden katsotaan tulevan sovellettaviksi Ahvenanmaalla ja joiden julkaisu rahoitetaan pääosin valtion varoista, on ehdotetun 2 momentin mukaan tarjottava myös ruotsiksi. Pääasiallisella valtion rahoituksella, joka aiheuttaa velvollisuuden, että valtion on tarjottava yksityisen toimijan julkaisema ohje myös ruotsiksi, tarkoitetaan ohjeen julkaisemisen rahoittamista vähintään viidenkymmenen prosentin osuudella valtion varoista. Mitä yksityisten toimijoiden julkaisemia ohjeita tämä käytännössä voi koskea määräytyy itsehallintolain voimaan tuleminen jälkeen kehittyvän momentin soveltamiskäytännön mukaan.

Pykälän *3 momenttiin* ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka esikuvana on kielilain 21 §. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että Ahvenanmaalla jokainen voi luottaa kaikkien valtakunnan alueella toimivan valtion viranomaisen ruotsiksi laadittujen tai virallisen kääntäjän ruotsiksi kääntämien, yleisesti velvoittavien asiakirjojen sisältöön. Valtion viranomaisen laatiman virallisen toimituskirjan käännös on voimassa alkuperäisenä. Viranomainen vastaa siten käännöksen oikeudellisyydestä. Virallisen kääntäjän oikeudesta tehdä laillisesti päteviä käännöksiä säädetään auktorisoiduista kääntäjistä annetun lain (1231/2007) 6:ssä. Säännöksen mukaan auktorisoidun kääntäjän tekemä käännös on laillisesti pätevä, jollei sitä näytetä virheelliseksi.

Pykälän *4 momentin* mukaan valtioneuvoston tulee vaikuttaa siihen, että ahvenanmaalaiset kuluttajat saisivat tarpeelliset tiedot tavaroista ja palveluista. Koska sellainen tieto useimmiten koskee muun muassa elinkeinonharjoittajien ja Ahvenanmaan kuluttajien välisiä suhteita, on säännöksessä otettu huomioon, että valtioneuvoston toimivaltaan ei aina kuulu valvoa ruotsinkielisen tiedon antamista. Valtioneuvoston tulee kuitenkin ottaa säännös huomioon silloin kun se on mahdollista. Tämä voi tulla ajankohtaiseksi sekä lainsäädännön valmistelun yhteydessä, että esimerkiksi kuluttajakysymyksiä koskeissa laeissa ja yleisen hallinnon osalta ministeriöissä ja niiden alaisissa viranomaisissa.

96 §. *Ahvenanmaalla toimivan valtionyhtiön kielelliset palvelut.* Pykälässä ehdotetaan, että Ahvenanmaalla toimivan palvelua tuottavan yhtiön, jossa valtiolla on määräämisvalta ja joka suorittaa julkisia hallintotehtäviä, on annettava palvelua ja tiedotettava yleisölle ruotsin kielellä. Kielilain 25 §:ssä on vastaava säännös. Tehtävät luetaan pykälässä tarkoitetuiksi virallisiksi hallinnollisiksi tehtäviksi kielilain 25 §:n mukaisten vastaavien tehtävien tulkinnan perusteella.

Lisäksi ehdotetaan, että pykälässä huomioidaan erityisesti sellaisia palveluita tuottavia yrityksiä koskevat kielelliset pelisäännöt, joissa valtiolla on määräämisvalta ja jotka harjoittavat liiketoimintaa Ahvenanmaalla. Tällaisen yrityksen velvollisuutta palvella ja tiedottaa yleisöä ruotsin kielellä ehdotetaan yhtä laajaksi kuin virallisten hallintotehtävien hoidossa Ahvenanmaalla. Näin ollen yleisön palvelemiskieli Ahvenanmaalla on myös elinkeinotoiminnassa ruotsi. Tässä suhteessa säännös menee pitemmälle kuin vastaava kielilain 24 §:n säännös, joka mahdollistaa valtakunnassa toimivalle valtion yhtiölle tietyn harkintaoikeuden kielellisen toimintansa järjestämisessä sen mukaan, mikä on kohtuullista ottaen huomioon toiminnan luonteen ja asiayhteyden. Säännös ei kuitenkaan estä tällaista yritystä palvelemasta elinkeinotoiminnassaan Ahvenanmaalla ruotsia osaamattomia muilla kielillä kuin ruotsiksi.

13 luku **Erinäiset säännökset**

97 §. *Itsehallintolain muuttaminen.* Pykälä sisältää säännökset lain muuttamiseen tai siitä tehtäviin poikkeuksiin liittyvästä menettelystä. Maakuntapäivät tai eduskunta ei voi yksin päättää laista tehtävistä poikkeuksista, vaan se edellyttää aina sekä eduskunnan että maakuntapäivien yhtäpitäviä päätöksiä. Sekä eduskunnan ja maakuntapäivien päätökset tulee lisäksi tehdä määränemmistöpäätöksellä. Vastaava säännös on ollut myös aikaisemmissa itsehallintolaeissa, vuoden 1991 laissa säännös sisältyy 69 §:n 1 momenttiin. Se, merkitseekö lakiehdotus poikkeamista itsehallintolaista, on kysymys, jota sen valmistelun yhteydessä edellytetään selvitettäväksi. Säädösvalmistelun aikana on arvioitava lakiehdotuksen vaikutuksia. Tämä tarkoittaa sitä, että lakiehdotuksen arviointi suhteessa itsehallintolain yksittäisiin säännöksiin voi olla tarpeen, samoin kuin tällaisen lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksen arviointi, jos sen todetaan selvästi poikkeavan itsehallintolaista. Tällaisessa tilanteessa lakiehdotuksella on erityistä merkitystä itsehallinnolle, minkä vuoksi Ahvenanmaan hallitusta on kuultava lakiehdotuksen 51 §:stä ilmenevällä tavalla. Toimivaltaisen ministeriön tulisi myös pyytää Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta lausunto siitä, onko lakiehdotuksen katsottava poikkeavan itsehallintolaista. Valtuuskunnan tehtävät ilmenevät lakiehdotuksen 23 §:stä.

Perustuslakivaliokunnan mietintökäytännön mukaan ei itsehallintolain muutosten säätämisyjärjestystä eduskunnassa ole syytä arvioida perustuslain tekstimuutoksista ja pysyväisluonteisista poikkeuslaeista olennaisesti poikkeavasti (PeVM 6/2018 vp, s. 3 ja PeVM 12/2018 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan aikaisempiin kannanottoihin nojautuen itsehallintolain muutoslain periaatteellinen merkitys sekä säätäminen ja voimaantuloajankohta puoltavat voimakkaasti Ahvenanmaan itsehallinto ja itsehallintolain perustuslain mukainen erityisasema huomioon ottaen itsehallintolain muutoksen käsittelemistä perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa menettelyssä. Perustuslain voimassaolon aikana eduskunta on seitsemän kertaa käsitellyt itsehallintolain muuttamista koskevia hallituksen esityksiä. Eduskunta on kahdesti vuonna 2009, eli kesken vaalikauden, käsitellyt ja hyväksynyt itsehallintolain muuttamista koskevat lakiehdotukset perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetyn kannan mukaan perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä (PeVM 6/2009 vp ja PeVM 7/2009 vp). Eduskunta on viidesti (PeVM 7/2002 vp, PeVM 4/2010 vp, PeVM 5/2014 vp, PeVM 6/2018 vp ja PeVM 12/2018 vp) jättänyt lakiesityksen perustuslakivaliokunnan mietinnössä esitetyn kannan mukaan lepäämään seuraavien eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti.

Pykälässä ei ehdoteta säädettäväksi täsmällisesti, milloin Ahvenanmaan maakuntapäivien on tehtävä päätöksensä. Perustuslain 58 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetun Ahvenanmaan itsehallinnon asioiden esittelyssä tasavallan presidentille kehitetyn käytännön mukaisesti, on perusteltua, että maakuntapäivien hyväksyntää itsehallintolain muuttamiseen pyydetään viipymättä sen jälkeen, kun hallituksen esitys on annettu eduskunnalle. Eräiden muutoslakien osalta on esiintynyt, että hyväksymispyyntöä on täydennetty eduskunnan kirjelmällä lakiehdotuksen lepäämään jättämisestä tai lakiehdotuksen hyväksymisestä. Eduskunnan muutoslain hyväksymistä koskevan kirjelmän ohella maakuntapäivien kirjelmä antamastaan hyväksynnästä lakiehdotukseen tai muutoslakiin on edellytys sille, että tasavallan presidentti voi vahvistaa lain ja määrätä sen tulemaan voimaan.

Samaa menettelyä sovelletaan myös lakia annettaessa, mikä on seurausta vuoden 1991 lain 69 §:n 1 momentista. Tämä menettely antaa laille sen hierarkkisen aseman, josta kerrotaan tarkemmin yleisperustelujen otsikon 1.3 Itsehallintolain asema valtiosäännössä, alla.

Ne lain säännökset, joilla säädetään yksinkertaistetusta menettelystä eräissä asioissa (29, 30, 31, 62 ja 63 §), ovat osa lakia, eivätkä menettelyt siten kuulu poikkeukset laista -käsitteen piiriin. Tämän pykälän menettelyä on kuitenkin sovellettava, jos muutoksia tehdään 29, 30, 31 ja 62 §:n menettelysääntöihin.

98 §. Maakuntapäivien määräenemmistöllä hyväksymät lait. 97 §:stä seuraa, että päätös tämän lain muuttamisesta tai siitä poikkeamisesta on tehtävä maakuntapäivillä niin, että sitä kannattaa vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Maakuntapäivillä ei käytetä muunlaisia määräenemmistöjä.

Yleistä säännöstä, jonka mukaan maakuntalait voivat edellyttää suurempaa kuin yksinkertaista enemmistöä, on pidetty vuoden 1991 laista alkaen luonteeltaan sen kaltaisena asiana, että siitä tulee säätää itsehallintolaissa. Sen sijaan on katsottu olevan Ahvenanmaan sisäinen asia ratkaista, käytetäänkö määräenemmistöä muissa yhteyksissä kuin Ahvenanmaan itsehallintolain ja maanhankintalain muuttamisen yhteydessä. Näiden perustelujen ehdotetaan pysyvän voimassa jatkossakin. Maakuntapäivien järjestykseen, jonka maakuntapäivät on hyväksynyt määräenemmistöllä, sisältyy vastaava säännös, ja maakuntapäiväjärjestyksessä määritetään myös ne edellytykset, joiden on oltava voimassa, jotta maakuntalaki voidaan hyväksyä määräenemmistöllä.

Tämän pykälän säännös vastaa vuoden 1991 itsehallintolain 69 §:n 2 momenttia.

99 §. Perustuslain ja itsehallintolain ensisijaisuus. Säännös on uusi ja kohdistuu tuomioistuimiin. Tarkoituksena on ilmaista perustuslain ensisijaisuuden periaate ottaen huomioon, että itsehallintolaki on perustuslain tasoinen laki, joka eräissä tapauksissa syrjäyttää perustuslain säännökset. Periaatteella on keskeinen merkitys määriteltäessä itsehallintolain asemaa ja hierarkkista tasoa suhteessa perustuslakiin ja tavallisiin lakeihin. Säännöksen asianmukainen säädöstaso on siten itsehallintolaki. Koska perustuslain ja itsehallintolain välinen suhde ei nimenomaisesti ilmene perustuslain 106 §:stä ja kun itsehallinnosta on säädettävä itsehallintolaissa, ehdotetaan tähän lakiin otettavaksi säännös asiasta.

Koska maakuntapäivälait ovat lainsäädäntövalvonnan alaisia, voidaan niitä lähtökohtaisesti edellyttää olevan yhdenmukaisia sekä perustuslain että itsehallintolain kanssa. Vastaavasti lähtökohtana on, että eduskuntalait ovat itsehallintolain mukaisia siltä osin kuin suhdetta on arvioitu lainvalmistelussa ja perustuslakivaliokunnassa. Ei kuitenkaan voida sulkea pois sitä, että voi syntyä tilanteita, joissa tuomioistuimen on tarkasteltava yksittäisten lainsääntösten yhteensopivuus itsehallintolain kanssa. Korkeimman oikeuden lausunnon (KKO 2018:16) mukaan

lainsäädäntövalvonnan kohteena olleen maakuntapäivien lain sisältöön ei kuitenkaan voida puuttua sillä perusteella, että se olisi vastoin valtakunnan ja maakunnan välistä toimivaltajakoa.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin perustuslain 106 §:ssä säädetyn periaatteen mukaisesti, että tuomioistuimen on asetettava perustuslaki etusijalle, jos maakuntapäivälain soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Säännöstä täydennettäisiin lisäksi perustuslain 106 §:ään verrattuna selvennyksellä, jonka mukaan perustuslain ensisijaisuutta ei sovelleta, jos lain-säännös on annettu yksinomaan itsehallintolain tai maahankintalain nojalla tai jos itsehallinto-laissa on kyseisen perustuslain säännöksen syrjäyttäviä säännöksiä.

Pykälän *1 momentissa* ehdotettu säännös on sopusoinnussa sen kanssa, miten oikeuskäytän-nössä on tulkittu perustuslain ja itsehallintolain välistä suhdetta. Asian tulkintaa perustuslain 106 §:n kannalta on käsitelty tuomioistuinkäytännössä vain osittain (KKO 2018:16). Koska pe-rustuslain ja itsehallintolain välinen suhde ilmenee yksinomaan perustuslain 106 §:n esitöistä (PeVM 10/1998 vp, s. 30), itsehallintolakiin ehdotetaan selventävää säännöstä.

Pykälän *2 momentin* sääntelyn kohteena on, kuinka säännöstä on sovellettava silloin, kun tuo-mioistuin havaitsee maakuntapäivälain tai eduskuntalain olevan ristiriidassa itsehallintolain kanssa. Tällöin tuomioistuimen olisi *1 momenttia* vastaavasti asetettava itsehallintolaki etusi-jalle eikä sovellettava ristiriitaista lainsäädäntöä. Ehdotettu *2 momentin* säännös antaisi tuomio-istumelle vain ohjeen lainsäädännön soveltamisesta konkreettisessa tapauksessa. Se, että tuo-mioistuin katsoo, että kyseessä on ilmeinen ristiriitaisuus, minkä vuoksi se ei sovelle lain sään-nöstä, ei vaikuta tämän pätevytyteen. Tuomioistuimen päätös olla soveltamatta säännöstä itse-hallintolain vastaisena ei vaikuta säännöksen pätevytyteen.

Tuomioistuin voi itsehallintolain 50 §:n *2 momentin* nojalla pyytää asiasta lausunnon Ahvenan-maa-asioiden valtuuskunnalta. Tällaista toimivaltakysymystä on pidettävä epäselvänä esimer-kiksi, jos eduskuntalaki sääntelee uutta oikeudenalaa eikä itsehallintolain toimivaltasäännök-sistä tai niiden esitöiden avulla voida johtaa kuinka itsehallintolakia olisi tulkittava eikä asiaa ole aikaisemmin ratkaistu lainvoimaisesti maakuntapäivien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä, lainvoimaiseksi tulleeella tuomioistuimen päätöksellä tai toimivaltariitana. Osana tuomioistui-men arviota eduskuntalain tai yksittäisen säännöksen yhteensopivuudesta itsehallintolain kanssa tuomioistuimen on ensin otettava kantaa siihen, sovelletaanko lakia itsehallintolain toimivalta-jako huomioon ottaen Ahvenanmaalla. Useimmissa tapauksissa tämä ei ole epäselvää, mutta koska voi olla tilanteita, joissa toimivallanjako ei välittömästi ilmene lakitekstistä ja sen vuoksi on tarpeen selvittää, *2 momenttiin* ei ehdoteta sisällytettäväksi ilmeisyyskriteeriä. Ilmeisyyskri-teeri merkitsisi sitä, että tuomioistuimen tulisi tilanteessa jossa toimivallanjakoa on selvitetävää tarkemmin, asettaa eduskuntalaki itsehallintolain edelle etusijalle.

100 §. *Ahvenanmaan hallituksen antamien asetusten lainmukaisuus.* Säännös vastaa nykyisen itsehallintolain 60 §:n *1 momenttia*. Se on rinnastettavissa perustuslain 107 §:ään.

101 §. *Kansainvälisiin asioihin liittyvä salassapitovelvollisuus ja asiakirjojen julkisuus.* Pykä-lässä ehdotetaan vuoden 1991 lain 60 a §:n tavoin, että myös ahvenanmaalaiset viranomaiset, käytännössä Ahvenanmaan maakunnan hallitus, ovat velvollisia noudattamaan salassapitovel-vollisuudesta ja asiakirjojen julkisuudesta annettua valtakunnan lainsäädäntöä huolehtiessaan sopimusasioista ja EU-asioista. Nykyisen 60 a §:n säännös otettiin käyttöön Suomen liittyessä Euroopan unioniin, ja se kuuluu luonteeltaan 10 ja 11 luvuissa tarkoitettuihin asioihin.

Tämän pykälän säännös on poikkeus siitä, mitä 27 §:ssä ja 42 §:ssä on yleisesti säädetty, sekä siitä, mitä 45 §:ssä on säädetty sovellettavasta hallintolainsäädännöstä. Säännöksen taustana on se, että Ahvenanmaan hallitus ja sen hallinto osallistuvat 10 ja 11 luvuissa säännellyissä asioissa

kansalliseen valmisteluun ja kansalliseen päätöksentekoon. Käytännössä pykälä koskee varsinkin uusien säädösten valmistelua Euroopan unionissa sekä unionin oikeuden rikkomiseen liittyviä asioita. Kun kyse on unionin politiikan täytäntöönpanosta Ahvenanmaalla, esim. notifiikaatioista valtioneuvoston päätöksistä, EAKR- ja ESR-ohjelmien puitteissa yksityishenkilöille annettavaa tukea koskevista päätöksistä ja vastaavista täytäntöönpanoasioista, on sen sijaan 27 ja 42 §:ssä annettujen pääsääntöjen mukaisesti noudatettava Ahvenanmaan julkisuuslainsäädäntöä. Tämä vastaa sovellettavaa käytäntöä.

102 §. Valtion maat ja rakennukset. Pykälän säännökset vastaavat vuoden 1991 lain 61 §:ää. Tuolloin käyttöön otetun lainsäädännön tarkoituksena oli, että valtiolle tulee osoittaa se maa, jonka valtio tarvitsee voidakseen hoitaa tehtävänsä Ahvenanmaalla, ja että valtio ei omista muuta maata Ahvenanmaalla.

Pykälän *1 momenttiin* sisältyy peruseriaate, jonka mukaan asiassa on tarkoitus menetellä. Ahvenanmaan tulee osoittaa valtiolle sopivat maa-alueet. Tämä voi tapahtua niin, että maakunta asettaa omia maa-alueitaan valtion käyttöön, vuokraa alueita tai pakkolunastaa alueita, jotka sen jälkeen luovutetaan valtiolle. Ei ole tarkoitus, että valtio joutuu itse hankkimaan tarvitsemansa maa-alueet, vaan tämä tehtävä kuuluu Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle. Momentissa on myös otettu huomioon, että saattaa syntyä tilanne, jossa valtion tarpeisiin ei vastata, ja sellaisessa tilanteessa valtiolla on oltava mahdollisuus toimia, tarvittaessa myös pakkolunastamalla maata.

Valtiolla on mahdollisuus hankkia kiinteää omaisuutta tämän pykälän nojalla varsinaiseen valtionhallintoon liittyvää toimintaa varten. Varsinaiseen valtionhallintoon kuuluu se hallinto, josta toimivaltajaon mukaan huolehtivat valtion varsinaiset hallintoviranomaiset eli tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja näiden toimielinten alaiset viranomaiset sekä valtion liikelaitokset, jotka harjoittavat vastaavaa toimintaa. Senaatti-kiinteistö-liikelaitoksen nykyisen toiminnan on myös katsottu olevan varsinaista valtionhallintoa, vaikka liikelaitos ei palvele yleisöä, vaan varsinaista valtionhallintoa palvelevia. Tämän edellytetään olevan voimassa myös vastedes. Varsinaiseen valtionhallintoon kuuluvat myös Suomen ja ulkomaiden väliset liikennereitit sekä valtiollisten tutkimuslaitosten toiminta. Varsinaiseen valtionhallintoon on katsottu kuuluvan myös entinen valtiollinen mutta sittemmin yhtiöitetty toiminta, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Näin ollen Ahvenanmaan valtuuskunta on katsonut Finavian toiminnan (asia nro 15/2014) olevan tai vastaavan varsinaista valtionhallintoa. Valtuuskunnan arvio asiassa ei tarkoita, että kaiken yhtiöitetyn toiminnan voi automaattisesti katsoa olevan varsinaista valtionhallintoa, vaan jokaisesta yhtiöstä ja toiminnasta on tehtävä yksilöllinen arvio.

Käsitteen varsinainen valtionhallinto ei ole katsottu käsittävän julkisoikeudellisia itsenäisiä laitoksia, jotka kuuluvat valtionhallinnon piiriin laajassa merkityksessä. Siten esimerkiksi Suomen pankin tai kansaneläkelaitoksen ei katsota kuuluvan käsitteen piiriin. Myöskään kirkollishallinto ei kuulu käsitteen varsinainen valtionhallinto piiriin.

Varsinaisen valtionhallinnon muodostaman valtionhallinnon toiminnan on määrä suuntautua kansalaisiin. Näin ollen viranomaisten sisäiset organisatoriset suhteet eivät kuulu sen piiriin. Esimerkiksi henkilökunnan virkistystoiminta ei kuulu niihin tarkoituksiin, joita varten maata voidaan hankkia tämän pykälän nojalla. Tämä tarkoittaa myös, että varsinaista valtionhallintoa varten käytettyä maata ei voi alkaa käyttää tarkoitukseen, joka ei ole varsinaista valtionhallintoa.

Pykälän *2 momentissa* säädetään niistä tilanteista, jolloin 1 momentissa tarkoitettua maata ei enää tarvita varsinaista valtionhallintoa varten. Kun sellaisen maan tarve loppuu, valtion omistus- tai käyttöoikeus siirtyy Ahvenanmaalle. Tämä tapahtuu, kun jokin toiminta lakkaa koko-

naan eikä kiinteistöä myöskään tarvita muuta Ahvenanmaalla tapahtuvaa varsinaista valtionhallintoa varten. Jos sitä vastoin, jollakin muulla valtion hallinnonalalla on tarve saada Ahvenanmaalla lisämaata varsinaista valtionhallintoa varten, tämän pykälän säännökset eivät saa olla esteenä maan siirtämiselle sille viranomaiselle, joka tarvitsee maata varsinaisessa valtionhallinnossaan. Siirtäminen tapahtuu tällöin alueella voimassa olevan kansallisen lainsäädännön mukaan.

Pykälän 2 momenttiin on myös otettu säännös siitä, mitä on määrä tapahtua niille mahdollisille rakennuksille ja laitoksille, jotka sijaitsevat Ahvenanmaalle siirtyvällä alueella. Valtiolla on lupa siirtää rakennukset ja laitokset pois luovutuksen yhteydessä. Muussa tapauksessa ne siirtyvät maakunnalle.

Kun valtionhallinnon piirissä ilmenee tarve hankkia maata Ahvenanmaalla, valtioneuvoston tulee 3 momentin mukaan ottaa yhteyttä Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen. Jos Ahvenanmaan maakunnan hallitus voi osoittaa sopivan maa-alueen, valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen tehtävänä on ratkaista asia keskenään. Tämä voidaan tehdä sopimuksella tai jollakin muulla tavalla. Vastaavasti valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen on sovittava keskenään asioista, jotka koskevat 2 momentin mukaista omistus- tai nautinto-oikeuden sekä rakennusten ja laitosten siirtämistä maakunnalle. Elleivät valtioneuvosto ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus pysty pääsemään kaikilta osin yksimielisyyteen, Ahvenanmaan valtuuskunnalla on toimivalta ratkaista erimielisyys.

Pykälän 4 momenttiin on otettu säännös, jonka mukaan valtakunnan lakia sovelletaan sellaisessa tapauksessa, jossa valtio joutuu pakkolunastamaan maata 1 momentin toisen virkkeen säännöksen nojalla.

Jos valtio haluaa hankkia Ahvenanmaalla kiinteää omaisuutta johonkin muuhun tarkoitukseen kuin varsinaiseen valtionhallintoon, on kysymyksessä saanto, johon sovelletaan Ahvenanmaan maanhankintalakia (3/1975).

103 §. *Ahvenanmaan oikeus perintöön.* Vuoden 1991 lain 63 §:ssä säädetyn tavoin Ahvenanmaan maakunnasta tulee osittain valtion sijaan maakunnalle menevän perinnön (danaarv) vastaanottaja, joka muuten menisi valtiolle perintökaaren 5 luvun 1 §:n mukaisesti (40/1965). Myös oikeus maakunnalle siirtyvään perintöön on laajuudeltaan entisen kaltainen.

Ahvenanmaan oikeus perintöön koskee pykälän ensimmäisen virkkeen mukaan ainoastaan Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden jättämää perintöä. Se käsittää koko omaisuuden. Jos Ahvenanmaan perintönä saamaan omaisuuteen sisältyy kiinteää tai siihen rinnastettavaa muuta omaisuutta, joka sijaitsee Ahvenanmaan ulkopuolella, tämä omaisuus on kuitenkin luovutettava valtiolle. Kiinteään omaisuuteen rinnastettavalla omaisuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä osuutta sellaisesta kuolinpesästä, joka omistaa kiinteistön. Kuolinpesän velat on pykälän mukaan kuitenkin katettava ensin. Valtion tulee tällöin kohdella Ahvenanmaan valtiolle luovutettavaa omaisuutta perintökaaren 5 luvun 2 §:n 3 momentin mukaisesti samalla tavalla kuin omaisuutta, jonka valtio on saanut suoraan maakunnalle siirtyneen perinnön kautta.

Pykälään ei ole otettu säännöksiä siitä, mihin Ahvenanmaalle perintönä tullutta omaisuutta on määrä käyttää. Perintökaaren 5 luvun 2 §:n 1 ja 2 momenttien säännösten siitä, kuinka valtion maakunnalta saamaa perintöä on määrä hallinnoida, ei katsota olevan sovellettavissa Ahvenanmaalle tuleviin perintöihin. Kysymys siitä, mitä maakunnalle siirtyville ahvenanmaalaisten jättämille perinöille on määrä tapahtua, on siten Ahvenanmaan sisäinen asia.

Ahvenanmaan oikeus perintöön ei ole laajempi kuin valtion perintökaaren 5 luvun 1 §:n mukainen oikeus. Siksi myös Ahvenanmaan oikeus perintöön voidaan sulkea testamentilla pois samalla tavalla kuin valtion oikeus perintöön voidaan sulkea pois testamentilla.

104 §. *Tietyiltä osin valtion virkoihin rinnastettavat virat.* Tämän pykälän säännökset vastaavat vuoden 1991 lain 65 § 2 momenttia. Niihin säännöksiin, joita sovelletaan myös julkisoikeudellisten laitosten, esimerkiksi Kansaneläkelaitoksen, ja sellaisten yhtiöiden toimiin, joissa valtiolla on ratkaiseva määräysvalta, ei ole tehty muutoksia nykyiseen lakiin nähden. Tämän pykälän sisältöä on kuitenkin kavennettu sen seurauksena, että uudessa laissa ei enää ole nykyistä vastaavaa säännöstä (64 § voimassa olevassa laissa) siitä, että valtioneuvoston asetuksella on mahdollista säätää, että valtionvirkojen kelpoisuusvaatimuksena Ahvenanmaalla oleva kansallinen tutkinto voidaan korvata toisessa Pohjoismaassa suoritetulla tutkinnolla.

Tämän pykälän nojalla sovellettavissa säännöksissä säädetään, että täytettäessä valtion virkaa Ahvenanmaalla on annettava erityistä merkitystä Ahvenanmaan olojen tuntemukselle tai sille, että asianomainen asuu Ahvenanmaalla (48 §:n 1 kohta), ja että vaadittavasta kielitaidosta säädetään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen suostumuksin valtioneuvoston asetuksella (94 §:n 1 momentti).

105 §. *Valtion elinkeinotoiminta.* Pykälä vastaa vuoden 1991 lain 65 §:n 1 momenttia. Pykälä koskee tilanteita, joissa valtiolle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle tai yhtiölle, jossa valtiolla on ratkaiseva määräysvalta, pidetään valtakunnan lainsäädännöllä oikeus harjoittaa tiettyä elinkeinotoimintaa, jota toimivallanjaon mukaan säännellään eduskunnassa säädetyllä lailla. Sellaisessa tilanteessa voidaan valtioneuvoston erityisellä asetuksella säätää, että vastaava toimintaa voi Ahvenanmaalla harjoittaa Ahvenanmaa tai yhtiö, jossa Ahvenanmaalla on ratkaiseva määräysvalta. Valtiovalta voi kuitenkin kieltää sääntelyn, mikäli sellaista menettelyä vastaan on painavia syitä. Arvion siitä, onko elinkeinotoiminnan siirtämistä vastaan painavia syitä, tekevät valtion viranomaiset. Arviota tehtäessä on otettava huomioon Ahvenanmaan erityisasema. Maakunnalle siirtyneen elinkeinotoiminnan harjoittamisessa Ahvenanmaalla on noudatettava niitä määräyksiä, joita kyseiseen elinkeinotoimintaan sovelletaan valtakunnan lainsäädännön nojalla.

106 §. *Ahvenanmaan verovapaus.* Pykälän mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on sama oikeus verovapauteen ja siihen rinnastettaviin etuuksiin kuin valtiolla. Pykälä vapauttaa Ahvenanmaan maakunnan julkisoikeudellisena subjektina velvollisuudesta maksaa veroja ja maksuja valtiolle. Samalla maakunnalle annetaan myös muilta osin samat taloudelliset etuudet kuin valtiolla on nyt tai tulevaisuudessa.

107 §. *Vaalipiiri sekä kunnallisen äänioikeuden voimaan saattaminen eräissä tapauksissa.* Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että Ahvenanmaa muodostaa eduskuntavaaleissa oman vaalipiirin. Tämä periaate on ollut voimassa jo melko pitkään ja määritetään vastaavalla tavalla vuoden 1991 lain 68 §:ssä. Koska Ahvenanmaa muodostaa eduskuntavaaleissa oman vaalipiirin, ahvenanmaalaisille taataan käytännössä yksi eduskuntapaikka, eikä Ahvenanmaan paikka myöskään ole mukana siinä vaalipiirien välisessä eduskuntapaikkojen jaossa, joka tehdään vaalien yhteydessä. Tarkemmat säännökset käyvät ilmi eduskuntaan sovellettavasta vaalilainsäädännöstä, erityisesti vaalilain (1998/714) 5—7 §:stä.

Ahvenanmaan oma vaalipiiri vahvistetaan myös perustuslain 25 §:ssä. Asian luonne kuitenkin edellyttää, että Ahvenanmaan oma vaalipiiri vahvistetaan itsehallintolaissa, jotta se on turvattu myös jatkossa vaatimuksella eduskunnan ja maakuntapäivien yhteisestä päätöksestä, joka koskee itsehallintolain muutosta.

Sen sijaan ehdotetaan poistettavaksi nykyisen itsehallintolain 68 §:n kirjaus siitä, että Ahvenanmaa muodostaa tasavallan presidentin vaaleissa oman vaalipiirin.

Pykälän 2 momentti vastaa asiasisällöltään nykyisen itsehallintolain 67 §:n säännöstä.

14 luku **Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset**

108 §. Voimaantulo. Ehdotetun lain on tarkoitus tulla voimaan 1. tammikuuta 2024, mutta voimaantulopäivä on 1 momentissa jätetty avoimeksi. Ehdotetun voimaantulosäännöksen mukaan laki kumoaisi nykyisen lain ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitetun tasoitusperusteen muuttamisesta annettu laki (911/2020). Viimeksi mainitun lain mukaista tasoitusperustetta (0,47 prosenttia), johon Ahvenanmaan maakuntapäivät on antanut suostumuksensa, ehdotetaan sisällytettäväksi esityksen 60 §:ään.

Lakia edellytetään käsiteltävän itsehallintolain muutosta koskevan normaalimenettelyn mukaisesti, mikä tarkoittaa, että nykyisen eduskunnan edellytetään käsittelevän ja hyväksyvän lain odottamaan seuraavaa eduskuntaa, ts. eduskuntaa, joka aloittaa toimintansa huhtikuussa 2023 järjestettävien vaalien jälkeen ja jonka on tarkoitus lopulta hyväksyä laki.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan säännöstä, joka vastaa voimassa olevan lain 70 §:n 3 momenttia siitä, että lain täytäntöönpanon edellyttämiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ennen lain voimaantuloa ja että maakuntapäivälait voivat perustua uuteen lakiin ennen voimaantuloa. Säännöksen mukaan maakuntapäivälait voivat perustua uuteen lakiin sekä sellaisilla toimivallan alueilla, jotka siirtyvät suoraan lain tullessa voimaan, että sellaisilla alueilla, jotka maakuntapäivät voi siirtää itselleen maakuntapäiväläillä 29 §:n mukaisesti. Momentin säännöksiin perustuva maakuntapäivälaki ei kuitenkaan voi tulla voimaan ennen uutta itsehallintolain voimaan tuloa, koska vasta silloin toimivalta siirtyy kokonaisuudessaan maakuntapäiville. Maakuntapäivät ratkaisee sen, missä laajuudessa tällaiset maakuntapäivälait hyväksytään.

Pykälän 4 momentin säännökset siitä, että aiemman Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtävä lakkaa lain tullessa voimaan ja että uusi asetettava valtuuskunta ottaa asiat hoitaakseen, vastaavat myös nykyisen itsehallintolain (70 §:n 4 momentin) säännöksiä. Tällä säännöksellä voidaan varmistaa toiminnan jatkuvuus siitä huolimatta, että uusi valtuuskunta asetetaan.

Pykälän 5 momenttiin on sisällytetty säännös siitä, että uuden lain säännöksiä maaherran nimitämisestä sovelletaan ensimmäisen kerran, kun nykyisen maaherran toimikausi päättyy. Nykyinen maaherra on nimitetty toimikaudeksi, joka päättyy maaliskuussa 2023.

Pykälän 6 momenttiin on sisällytetty säännöksiä siitä, että vanhan lain mukainen korkeimman oikeuden lausunto vastaa 34 §:ssä säädettyä korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteistä lausuntoa. Säännöksen avulla vältetään se, että lyhyen ylimenokauden aikana voi syntyä tilanne, jossa asiassa, jossa presidentti aikoo käyttää oikeuttaan päättää, että maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä raukeaa kokonaisuudessaan tai osittain, voisi muutoin olla tarpeen pyytää yhteinen lausunto korkeimmalta oikeudelta ja korkeimmalta hallinto-oikeudelta siitä huolimatta, että korkeimman oikeuden lausunto on jo pyydetty vanhan lain nojalla.

109 §. Lainsäädäntövallan jaon muutosten yhteydessä sovellettava lainsäädäntö. Pykälään on sisällytetty säännöksiä siitä, mitä lainsäädäntöä sovelletaan Ahvenanmaalla lainsäädäntövallan muutoksen yhteydessä, jottei synny tahatonta tyhjiötä voimassa olevan lainsäädännön suhteen. Pykälässä ehdotetaan aiempien itsehallintolakien tapaan, että vanhan norminantajan toimenpiteillä syntyneitä säädöksiä on sovellettava siihen asti, kunnes uudet säädökset kumoavat ne.

Myös kumoamismenettely, jossa vanha valtakunnan lainsäädäntö kumotaan maakuntapäivälailla ja vanha maakunnan lainsäädäntö kumotaan asetuksella, sopii yhteen voimassa olevan lain 71 §:n mukaan noudatettavan menettelyn kanssa.

Pykälä on tarkoitettu sovellettavaksi kaikissa tilanteissa, joissa lainsäädäntövaltaa siirtyy. Sillä ei ole merkitystä, mihin suuntaan lainsäädäntövaltaa siirretään, kuten ei silläkään, siirrykö toimivalta suoraan lain tullessa voimaan vai jonkin yksinkertaistetun menettelyn mukaisesti, joista on säädetty 29, 30 ja 31 §:ssä. Ilmauksen ”siten kuin tässä laissa säädetään” on tarkoitus käsittää sekä suoraan lain voimaan tullessa tapahtuva, että yksinkertaistettujen menettelyjen kautta tapahtuva toimivallan siirtyminen. Pykälä ei ole este tarpeellisten kumoamissäännösten sisällyttämiselle eduskuntalakiin, jonka eduskunta hyväksyy 31 §:n nojalla maakuntapäivien suostumuksella ja joka koskee toimivallan siirtoa eduskunnalle.

Pykälässä otetaan myös huomioon, että joidenkin lainsäädäntöalueiden tapauksessa toimivalta muuttui vuoden 1991 itsehallintolain tullessa voimaan, mutta uusi lainsäätäjät ei ole ottanut uutta lainsäädäntövaltaa käyttöön. Sellaista aluetta ei ole tiedossa, jonka toimivalta olisi siirretty valtiolle ja jonka osalta vanhaa maakunnan lainsäädäntöä ei olisi kumottu. Sitä vastoin on todennäköisesti yksittäisiä oikeudenaloja, jotka siirrettiin maakuntapäivien toimivaltaan vuoden 1991 voimaantulon yhteydessä ja joista maakuntapäivät ei ole ottanut lainsäädäntövaltaa aktiivisesti käyttöönsä. Käytännössä tällä ei välttämättä ole ollut vielä mitään merkitystä, mutta tilanne voi muuttua tulevaisuudessa.

Lainsäädäntövallan muutoksen yhteydessä myös hallintovalta siirtyy lainsäädäntötoimivallan siirtyessä.

110 §. Siirtymäsäännökset virkasyyttestä Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan. Pykälään on sisällytetty siirtymäsäännös, jota on sovellettava tapauksessa, jossa jokin 13 §:ssä luetelluista rikoksista on ajankohtainen Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan, kun laki tulee voimaan. Muodollinen syytteen nostamismenettely muuttuu lain voimaan tulemisen jälkeen, ja siksi tarvitaan siirtymäsäännös, joka rajaa siirtymän vanhasta uuteen menettelyyn. Erilaiset rajat ovat mahdollisia, ja käytännöllis-toiminnallisista syistä pykälässä valitaan ajankohta, jolloin syyte on nostettu ja annettu tiedoksi, ts. ajankohta, joka vastaa rikoslain 8 luvun 3 §:ssä säädettyä vanhentumisaikaa.

Koska kyse on vain menettelystä, säännöksen ei pidä katsoa olevan ongelmallinen suhteessa rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen.

111 §. Vireillä olevien asioiden käsittely. Pykälään ehdotetaan sisällytettävän yleisiä säännöksiä tuomioistuimissa ja hallintoviranomaisilla lainsäädäntövallan siirtämishetkellä vireillä olevien asioiden käsittelystä. Voimassa olevan lain 74 §:n tapaan perustana on, että viranomaisessa tai tuomioistuimessa vireille pantu asia on ratkaistava sen lainsäädännön mukaan, joka oli voimassa silloin, kun toimivalta siirrettiin. Poikkeus tästä periaatteesta säädetään 108 §:ssä, johon pykälään myös viitataan.

Tämä pykälä on lakiehdotuksen 109 §:n tapaan tarkoitettu sovellettavaksi sekä sellaisissa lainsäädäntövallan siirroissa, jotka tapahtuvat suoraan lain tullessa voimaan, että sellaisissa lainsäädäntövallan siirroissa, jotka toteutetaan noudattaen jotain niistä yksinkertaistetuista menettelyistä, joista on säädetty 29, 30 ja 31 §:ssä. Tämän vuoksi tässä pykälässä käytetään vastaavaa terminologiaa kuin lakiehdotuksen 109 §:ssä, toisin sanoen, että toimivalta siirtyy ”siten kuin tässä laissa säädetään”.

112 §. Asetusten voimaan jääminen. Pykälässä ehdotetaan, että vanhan lain nojalla laaditut asetukset ovat voimassa myös jatkossa. Asetuksia ovat toisaalta voimassa olevat sopimusasetukset, jotka on lueteltu luvussa 2 Tarkemmat määräykset yleisperusteluissa, ja toisaalta pykälässä mainitut kaksi asetusta, asetus vuodelta 2000 ahvenanmaalaiselta opiskelijalta yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa vaadittavasta suomen kielen taidosta (841/2000) ja asetus vuodelta 2007 Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta (1218/2007).

Asetusten osalta uusi laki ei sisällä säännöksiä, joiden johdosta asetusten tarvetta olisi tarpeen harkita uudelleen. Tämän vuoksi on tarkoituksenmukaisinta, että niiden annetaan olla voimassa myös sen jälkeen, kun uusi laki on tullut voimaan ja vanha laki, joka muodosti asetusten laillisen perustan, on kumottu.

113 §. Ahvenanmaan taloutta koskevat siirtymäsäännökset. Pykälään sisältyy säännös, joka mahdollistaa valtion tilinpäätöksen perusteiden muutosten huomioon ottamisen ennen kuin laki tulee voimaan. Tarkoitus on säännellä selvästi siirtymistä voimassa olevasta uuteen itsehallintolakiin.

Pykälän 1 momentissa ehdotetaan, että vanhan lain 46 §:ssä tarkoitettu tasoitus toimitetaan viimeisen kerran tämän lain voimaantuloa edeltävältä vuodelta, ja tällöin vuoden 2023 tilinpäätökseen perustuva tasoitus toimitetaan vuoden 2024 lopussa.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi 60 §:n mukaisen tasoitusperusteen muuttamisesta, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat vanhan lain 47 §:n 2 momentin mukaisesti ennen lain voimaantuloa. Koska momentin ensisijaisena tarkoituksena on, että tasoitusperustetta muutetaan ennen lain voimaantuloa, muutos on tehtävä vanhan lain 48 §:ssä säädetyssä menettelyssä.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi siitä, että ennen lain voimaan tuloa tehdyt esitykset ylimääräisistä määrärahoista käsitellään ennen lain voimaan tuloa voimassa olleen lain mukaisesti.

Ehdotetaan 4 momentissa säädettäväksi, että lisävastukset poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka liittyvät lain voimaantuloa edeltävään vuoteen, toimitetaan voimassa olevan lain 51 §:n mukaisesti.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tasoitusmäärän ja verotasoituksen ennakosta lain voimaantulovuonna voidaan päättää ennen lain voimaantuloa.

114 §. Maat, rakennukset ja laitokset. 100 §:stä seuraa mm., että maakunnan on huolehdittava siitä, että valtiolle osoitetaan se maa-alue, jonka valtio tarvitsee varsinaista valtionhallintoa varten Ahvenanmaalla. Sen jälkeen, kun valtio ei enää tarvitse sitä maata, joka valtiolle on osoitettu alkuperäiseen tarkoitukseen, se tulee luovuttaa maakunnalle. Tällöin mukana seuraavat myös rakennukset ja muut laitokset, ellei niitä siirretä pois.

100 §:n säännöstä sovelletaan maahan, joka tulee valtion omistukseen lain voimaantulon jälkeen. Jotta samoja periaatteita voidaan soveltaa myös valtion aiemmin hankkimaan omaisuuteen, on 1 momenttiin otettu tätä asiaa koskevia säännöksiä.

100 §:n mukaan valtion ei ole tarkoitus omistaa Ahvenanmaalla muuta kuin se maa, jota tarvitaan varsinaista valtionhallintoa varten. Maa, jonka valtio omistaa lain voimaan tullessa ja jota

käytetään muuhun tarkoitukseen kuin varsinaista valtionhallintoa varten, ei kuulu tämän pykälän 1 momentin eikä myöskään 100 §:n piiriin. 1 momentissa säädettyä menettelytapaa ei ole täysin asianmukaista soveltaa muuhunkin kuin sellaiseen omaisuuteen, jota on käytetty varsinaista valtionhallintoa varten. Siksi 2 momentissa on säädetty, että tätä asetusta käytetään perustana silloin, kun on kyse muun maan, rakennusten ja laitosten siirtämisestä.

Vastaavat siirtymäsäännökset sisältyvät vuoden 1991 lain 78 §:ään.

6 Tarkemmat säännökset ja määräykset

Lakiehdotuksen 43 §:ssä säädetään sopimusasetuksista, jotka ovat tasavallan presidentin asetuksia ja joilla voidaan siirtää valtion hallinnolle kuuluvia tehtäviä Ahvenanmaan hallitukselle tai tämän alaisille viranomaisille taikka Ahvenanmaalle kuuluvia tehtäviä valtion viranomaiselle. Sellaiset sopimusasetukset, jotka on annettu voimassa olevan itsehallintolain nojalla, jäävät lakiehdotuksen 110 §:n mukaisesti edelleen voimaan.

Tällä hetkellä on voimassa yhteensä 41 sopimusasetusta. Eräiden vuoden 1951 Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla annettujen sopimusasetusten voimassaolon pidentämisestä annettuun asetukseen (1594/1992) sisältyy neljä asetusta, joita ei ole kumottu:

- 1) opetuksen järjestämisestä Ahvenanmaan kauppaooppilaitoksessa annettu asetus (1042/1975);
- 2) perintökaaren 25 luvun 8 §:n nojalla annettavasta lausunnosta Ahvenanmaan maakunnassa annettu asetus (315/1990);
- 3) eräiden vientitakuulain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annettu asetus (1150/1991); ja
- 4) puutavaran mittauksen hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annettu asetus (1152/1991).

Edellä mainittujen asetusten lisäksi ehdotetun lain siirtymäsäännöksen nojalla jäävät voimaan seuraavat asetukset:

- 5) asetus eräiden maatalousyrittäjien sukupolvenvaihdoseläkkeestä annetun lain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (1363/1992);
- 6) asetus maatalousyrittäjien luopumiskorvausta koskevien asioiden hallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (1595/1992);
- 7) asetus eräiden lapsilisää koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (1596/1992);
- 8) asetus eräiden asumistukeen liittyvien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (1557/1994);
- 9) tasavallan presidentin asetus poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (900/2000);
- 10) tasavallan presidentin asetus Ahvenanmaan maakunnassa suoritetuista ammattikorkeakoulututkinnoista (548/2005);

- 11) tasavallan presidentin asetus sosiaali- ja terveystieteiden ammattikoulutuksesta Ahvenanmaan maakunnassa (549/2005);
- 12) tasavallan presidentin asetus verkkotunnusten hallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (188/2006),
- 13) tasavallan presidentin asetus palkkaturva-asioiden hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (346/2006);
- 14) tasavallan presidentin asetus eräiden työttömyysturvalain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (347/2006);
- 15) tasavallan presidentin asetus ylioppilastutkinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (433/2006);
- 16) tasavallan presidentin asetus eläkkeen korvaamista alle kolmivuotiaan lapsen hoidon tai opiskelun ajalta koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (1487/2007);
- 17) tasavallan presidentin asetus eräiden eläkkeitä koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (625/2008);
- 18) tasavallan presidentin asetus elatustukea koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (120/2009);
- 19) tasavallan presidentin asetus eräiden terveyden- ja sairaanhoidon tehtävien hallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (1179/2009);
- 20) tasavallan presidentin asetus ulkomaalaislain nojalla työ- ja elinkeinotoimistoille säädettyjen tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (809/2010);
- 21) tasavallan presidentin asetus laajakaistarakentamisen tukeen liittyvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (810/2010);
- 22) tasavallan presidentin asetus Maarianhaminan lentoaseman yhteistyövaltuuskunnasta (1422/2010);
- 23) tasavallan presidentin asetus vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelua koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (145/2011);
- 24) tasavallan presidentin asetus eläinten tunnistamisen ja rekisteröinnin valvontaan liittyvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (1540/2011);
- 25) tasavallan presidentin asetus eräiden kasvinsuojeluaineita koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (628/2012);
- 26) tasavallan presidentin asetus kasvihuonekaasujen päästökauppaa koskevien hallintotehtävien hoidosta Ahvenanmaan maakunnassa (199/2013);
- 27) tasavallan presidentin asetus eräiden kasvinterveyden suojelemista koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (747/2013);
- 28) tasavallan presidentin asetus eräiden rajat ylittävää terveydenhuoltoa koskevien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (494/2014);

- 29) tasavallan presidentin asetus julkisesta palveluvelvoitteesta lentoliikenteelle Maarianhaminan ja Tukholman alueen välillä (1404/2015);
- 30) tasavallan presidentin asetus Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahaston (maaseuturahasto) maksajaviraston tehtävien hoidosta Ahvenanmaan maakunnassa (133/2016);
- 31) tasavallan presidentin asetus ax-maakuntatunnukseen päättyvistä verkkotunnuksista ylläpidettävän rekisterin hallinnasta (661/2016);
- 32) tasavallan presidentin asetus sisäasioiden rahastojen kansallisia ohjelmia koskevien hallintotehtävien hoidosta Ahvenanmaalla (174/2017);
- 33) tasavallan presidentin asetus eräiden Euroopan unionin yhteisen kalastuspolitiikan sääntöihin kohdistuviin rikkomuksiin liittyvien tehtävien hoidosta Ahvenanmaalla (308/2017);
- 34) tasavallan presidentin asetus Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa (309/2017);
- 35) tasavallan presidentin asetus eräiden rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain mukaisten tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (500/2018);
- 36) tasavallan presidentin asetus Ahvenanmaalla annettavan merenkulkuopetuksen arvioinnista ja hyväksymisestä (501/2018);
- 37) tasavallan presidentin asetus kuluttajaneuvontaa koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (1100/2019);
- 38) tasavallan presidentin asetus maakuntapäivä- ja kunnallisvaaleja sekä neuvoo-antavia kunnallisia kansanäänestyksiä koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa (1310/2019);
- 39) tasavallan presidentin asetus poliisihallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (56/2020);
- 40) tasavallan presidentin asetus Ahvenanmaan maakunnalle ja Ahvenanmaan kunnille suoritettavien verojen verotuksen toimittamisesta Ahvenanmaalla (610/2020) ja
- 41) tasavallan presidentin asetus sosiaalihuollon ammattihenkilöiden kelpoisuusvaatimuksiin ja ammattitoimintaan liittyvien eräiden hallinto- ja valvontatehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla (655/2020).

Lisäksi asetus vuonna 1996 toimitettavissa Euroopan parlamentin edustajien vaaleissa ja kunnallisvaaleissa ennakoäänestyspaikkoina Ahvenanmaan maakunnassa toimivista postikontto-reista (668/1996) on muodollisesti voimassa, mutta sillä ei ole enää käytännön merkitystä.

Lakiehdotuksen 93 §:n mukaan Ahvenanmaalla toimivassa oppilaitoksessa tutkinnon suorittanut voi valtioneuvoston asetuksessa tarkemmin säädettävällä tavalla päästä valtion ylläpitämään tai valtioneuvoston apunaan ruotsinkieliseen tai kaksikieliseen oppilaitokseen sekä suorittaa tutkinnon siinä, vaikkei hänellä ole sisäänpääsyä ja tutkinnon suorittamista varten vaadittavaa suomen kielen taitoa. Säännös vastaa voimassa olevan itsehallintolain 41 §:ää, jonka nojalla on annettu valtioneuvoston asetus ahvenanmaalaiselta opiskelijalta yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa vaadittavasta suomen kielen taidosta (841/2000).

Lakiehdotuksen 94 §:n mukaan Ahvenanmaalla valtion palveluksessa olevalta henkilöltä vaadittavasta kielitaidosta säädetään Ahvenanmaan hallituksen suostumuksin valtioneuvoston asetuksella. Vastaava säännös sisältyy voimassa olevan itsehallintolain 42 §:ään, jonka nojalla on annettu Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta annettu valtioneuvoston asetus (1218/2007). Mainittu asetus jää lakiehdotuksen 110 §:n mukaan edelleen voimaan.

Lakiehdotuksen 102 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää siitä, millä tavalla valtion virasta 48 §:n 1 kohdassa ja 94 §:n 1 momentissa säädetty koskee myös toimia yhtiöissä, joissa valtiolla on ratkaiseva määräysvalta.

Lakiehdotuksen 103 § koskee tilanteita, joissa valtiolle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle tai yhtiölle, jossa valtiolla on ratkaiseva määräysvalta, pidätetään yksinoikeus harjoittaa sellaista elinkeinotoimintaa, jota 26, 28 tai 30 §:n mukaan säännellään valtakunnan lainsäädännöllä. Tällaisissa tilanteissa voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että vastaavaa toimintaa voi Ahvenanmaalla harjoittaa maakunta tai yhtiö, jossa maakunnalla on ratkaiseva määräysvalta, mikäli sellaista menettelyä vastaan ei ole painavia syitä.

Lakiehdotuksen siirtymäsäännöksiin sisältyvän 112 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää valtiolle kuuluvan maan, rakennuksen tai laitoksen siirtymisestä tietyissä tilanteissa Ahvenanmaan maakunnalle.

Ahvenanmaan hallitus voi puolestaan lakiehdotuksen 37 §:n mukaan antaa maakuntapäivälaisissa säädetyn valtuuden nojalla asetuksia. Lisäksi Ahvenanmaan neuvottelema kansainvälinen velvoite saatetaan Ahvenanmaalla voimaan maakuntapäiväläillä, jonka voimaantulosta säädetään lakiehdotuksen 72 §:n mukaisesti Ahvenanmaan hallituksen asetuksella.

7 Voimaantulo

Lakiehdotuksen ehdotetaan tulevan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024.

8 Näkökohtia ihmisoikeussopimuksiin

Yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 63/1999), jäljempänä *Euroopan ihmisoikeussopimus*, 14 artikla sisältää syrjinnän kiellon, jonka mukaan niiden yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minikäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. Vastaavia säännöksiä on myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) 2.2 artiklassa ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7—8/1976) 26 artiklassa.

Kahden viimeksi mainitun yleissopimuksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ei yleissopimusten katsottu sisältävän sellaisia säännöksiä, joista olisi aiheutunut tarve kumota tai muuttaa tuolloin voimassa olleen itsehallintolain säännöksiä tai poiketa niistä. Euroopan ihmisoikeussopimus on sen sijaan käsittänyt kysymyksiä, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin, ja maakuntapäivien hyväksyntä on pyydetty sen voimaan saattamista varten.

Aiemman itsehallintolain kokonaisuudistuksen valmistelun (HE 73/1990 vp) yhteydessä katsottiin, ettei hallituksen esityksen lakiehdotus ollut ristiriidassa edellä mainittujen yleissopimusten säännösten kanssa. Asian käsittelyn yhteydessä ulkoasiainvaliokunta kuitenkin totesi lausunnossaan (UaVL 2/1990 vp) seuraavaa: ”Ilmeisenä vaikeutena ihmisoikeussopimusten noudattamisessa Ahvenanmaalla on kuitenkin se, että itsehallintolakiin sisältyvillä takuilla pyritään säilyttämään Ahvenanmaan väestön erityisasema. Ahvenanmaalaiset ovat Suomessa vähemmistö, mutta toisaalta myös maakunnan muut asukkaat muodostavat vähemmistön. Jos viimeksi mainittujen oikeudet saatetaan yhdenveroisiksi ahvenanmaalaisten oikeuksien kanssa, maakunnan erityisasema saattaa vaarantua. Ihmisoikeussopimusten kirjaimelliseen noudattamiseen ei maakunnan lainsäädäntö usein riittäisikään, vaan jouduttaisiin muuttamaan myös itsehallintolakiä.”

Tarkastaessaan esitystä uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi suhteessa ihmisoikeussopimukseen ulkoasiainvaliokunta kiinnitti erityistä huomiota ehdotettuun säännökseen opetuskielstä Ahvenanmaalla. Ulkoasiainvaliokunta totesi lausunnossaan, että takuu siitä, että opetuskieli kouluissa on ruotsi, on tärkeä Ahvenanmaan saarten väestön mahdollisuuksille säilyttää ruotsin kieli ja kulttuurinsa. Valiokunta katsoi kuitenkin, että eduskuntakäsittelyn yhteydessä olisi tarpeellista muuttaa itsehallintolain 40 §:n säännöksiä opetuskielstä siten, että ne vastaisivat Suomea sitovien ihmisoikeussopimusten säännöksiä. Perustuslakivaliokunta puolestaan totesi mietinnössään (PeVM 15/1990 vp) olevansa yhtä mieltä ihmisoikeussäännösten kanssa opetuksen järjestämisestä muulla kielellä kuin ruotsiksi, jos opetuksen järjestäminen vain ruotsiksi tarkoittaisi sopimuksissa kiellettyä syrjintää. Valiokunta totesi mietinnössään, että on riittävää järjestää opetusta suomeksi silloin, kun sille on olemassa laajempaa tarvetta. Ottaen huomioon maakunnassa nykyisen itsehallintolain hyväksymisen ajankohtana vallinneet kieliolosuhteet ja Ahvenanmaa-sopimukseen kirjattu tavoite väestön ruotsin kielen ja kulttuurin säilyttämisestä, perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, ettei opetuksesta jollain muulla kielellä pidä tehdä sellaista subjektiivista oikeutta, johon jokainen äidinkieltään suomenkielinen voisi vedota.

Nykyisen itsehallintolain 40 §:n säännökset, jotka saivat nykyisen muotonsa eduskunnan käsittelyssä, täsmäävät nyt ehdotetun 92 §:n kanssa. Perustuslakivaliokunta ei ottanut käsitellessään esitystä voimassa olevaksi itsehallintolaiksi käsitellessään suhteessa ihmisoikeussopimukseen kantaa itsehallintolain muihin säännöksiin, kuten säännöksiin kotiseutuoikeudesta ja elinkeino-oikeudesta.

Ahvenanmaan itsehallinto tai Ahvenanmaan olosuhteet eivät ole viime vuosikymmeninä nousseet esille ihmisoikeussopimusten valvontaelinten Suomelle antamissa suosituksissa.

Perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännöksen taustalla on useita kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Oikeusturvasta säädetään Euroopan yleissopimuksen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (*Euroopan ihmisoikeussopimus*, SopS 63/1999, muutettu SopS 85—86/1998) 6 artiklassa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälinen yleissopimuksen (*KP-sopimus* SopS 8/1976) 9 ja 14 artiklassa. Lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa on säännös oikeudesta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen.

Esitystä valmisteltaessa on kuitenkin käynyt ilmi, että nykyisessä itsehallintolaissa ei ole säännöksiä Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaisesta Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten ja kunnallisviranomaisten veloitteesta tarjota asianosaiselle mahdollisuus käyttää ymmärtämäänsä kieltä asioissa, jotka koskevat pakkotoimenpiteitä ja henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen puuttumista. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artiklan 5.2 mukaan jokaiselle vapaudenriiston kohteeksi joutuneelle on viipymättä ilmoitettava hänen ymmärtämällään

kielellä vapaudenriiston perusteet ja häneen mahdollisesti kohdistetut syytteet. Sopimuksen artiklassa 6 esitetään vähimmäisvaatimukset oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, joita ovat muun muassa oikeus saada viipymättä yksityiskohtainen tieto häneen kohdistettujen syytteiden sisällöstä ja perusteista hänen ymmärtämällään kielellä. Artikla 6 käsittää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännön mukaan myös muun vapaudenriiston kuin sellaisen, joka tapahtuu rikosoikeudellisin perustein, ts. myös psykiatrisen tahdon vastaisen hoidon ja lapsen huostaanoton yhteydessä, jotka tapahtuvat julkisoikeudellisin perustein. Tämä käy ilmi yhtäältä perustuslain 21 §:n ja toisaalta hallintolain esitöistä (HE 309/1993 vp s. 67 ja 1/1998 vp s. 81 sekä HE 72/2002 vp s. 19). Lakiehdotuksen 90 §:ssä on huomioitu nämä ihmisoikeudet.

9 Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisyjärjestykseen

Lähtökohdat

Nykyisellä Ahvenanmaan maakunnalla on erityisasema Suomen valtiojärjestyksessä, mikä ilmenee varsinkin maakunnalle kuuluvana laajana itsehallintona. Ahvenanmaan itsehallinto pohjautuu toisaalta Suomen vuosien 1919-1920 valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin, jotka johtivat vuoden 1920 itsehallintolain säätämiseen, toisaalta kansainvälisiin sitoumuksiin, erityisesti niin sanottuun Ahvenanmaan sopimukseen vuodelta 1921. Suomi sitoutui 27 päivänä kesäkuuta 1921 sisällyttämään Ahvenanmaan sopimukseen (3 artikla) sisältyvät takuut itsehallintolakiin sekä erilliseen maanhankintalakiin, jota ei voi muuttaa, tulkita tai kumota muilla kuin itsehallintolakia koskevilla ehdoilla. Ensimmäisen itsehallintolain esitöistä ilmenee, että ahvenanmaalaisille on varattava turvallisuus sekä luotettavat takeet Ahvenanmaan erityisasemasta tulevaisuudessa. Tämän vuoksi päätettiin, että lakia voitiin muuttaa vain maakäräjien suostumuksella ja perustuslaissa säädetyssä järjestyksessä (PeVM 1/1920 s. 57 –58, Tulenheimon komitea s. 20).

Koska Ahvenanmaan itsehallinnollinen asema pohjautuu kansainväliseen oikeuteen, on itsehallintolain asemaa Suomen valtiojärjestyksessä tarkasteltaessa lähtökohtaisesti kiinnitettävä huomiota ensimmäisen itsehallintolain syntyajkojen tapahtumiin ja niihin kansainvälisiin takuisiin, joiden pohjalta itsehallinto perustettiin. Ensimmäinen itsehallintolaki (1920) säädettiin perustuslakia koskevassa järjestyksessä, ja siitä lähtien itsehallintolait ovat sisältäneet säännöksen, jonka mukaan lakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Myöhemmät itsehallintolait edellyttävät myös, että eduskunnan ja maakuntapäivien päätösten on oltava yhtäpitäviä. Eduskunnan päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä Poikkeuksia itsehallintolaista ei myöskään saa tehdä tavallisella lailla, vaan poikkeusta varten tarvitaan sama lainsäätämisyjärjestys kuin itsehallintolain muutosta varten (ks. erityinen säännös nykyisen itsehallintolain 59 §:n 2 momentissa koskien itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevan kansainvälisen veloitteen voimansaattamista).

Perustuslakivaliokunta on perustuslain 74 §:ssä tarkoitetussa lausunto- ja mietintökäytännösään viitannut nykyisen itsehallintolain 69 §:n mukaiseen säätämisyjärjestykseen koskien lakiehdotuksen suhdetta itsehallintolakiin (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 73, PeVM 12/2018, s. 3).

Itsehallintolaki on itsehallinnon syntyajoista alkaen sisältänyt poikkeuksia Suomen perustuslaista. Tärkeimmät ovat, että Ahvenanmaalla on oma lainsäädäntötoimielin, jolla on toimivalta säätää omia lakeja määrätyillä aloilla, ja, että Ahvenanmaan asukkailla on tiettyjä erioikeuksia kielensä ja paikallisen kulttuurinsa suojelemiseksi. Näiden säännösten taustalla on, kuten yleisperusteluissa kuvattiin, kansainvälisiä sopimuksia ja takuita, jotka sitovat Suomea kansainvälisellä tapaoikeudellisella tasolla. Nyt voimassa oleva vuoden 1991 itsehallintolaki säädettiin ja

tuli voimaan ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta ja uuden perustuslain voimaantuloa vuonna 2000. Suomen perustuslain säätäminen ei tuonut muutosta Ahvenanmaan asemaan Suomen valtiojärjestyksessä (HE 1/1998, s. 177, PeVM 10/1998 vp, s. 34 ja 35). Tämänkään esityksen tarkoituksena ei ole saada aikaan muutoksia Ahvenanmaan nykyiseen asemaan Suomen valtiojärjestyksessä. Itsehallintolakia on muutettu joitakin kertoja ja mukautettu sekä uuteen perustuslakiin että Suomen EU-jäsenyyteen. Tiettyjä itsehallintolain ja perustuslain välistä suhdetta koskevia kysymyksiä on käsitelty perustuslain esitöissä (HE 1/1998, s. 126–127 ja 177). Eräitä kysymyksiä on käsitelty suoraan tai välillisesti itsehallintolain muutoksia koskevilla esitöissä (esim. HE 18/2002, s. 4–6 ja PeVM 7/2002 vp).

Ottaen huomioon itsehallinnon asema kansainvälisessä tapaoikeudessa ja valtiosääntöoikeudessa, itsehallintolain vaikeutettu perustuslainsäätämisyjärjestys sekä perusoikeusuudistuksen ja perustuslain säätäminen nykyisen itsehallintolain tultua voimaan, esityksessä on tarpeen eri tavoin kuvata itsehallintolain ja perustuslain suhdetta. Vastaavasti tarvitaan perustuslakivaliokunnalta lisäkannanottoja tai tarkentavia kannanottoja tämän suhteen osalta.

Esityksen yhtenä tarkoituksena on selventää, että itsehallintolaki on perustuslain tasoinen erityinen laki (sui generis). Perustuslakiin nähden itsehallintolaki on *lex specialis*, koska se on yhtäältä suojattu muutoksilta vaikeutetulla perustuslainsäätämisyjärjestyksellä, ja toisaalta se voi sisältää poikkeuksia perustuslakiin. Lakiehdotuksen 1 §:ssä ehdotetaan lisäksi, että itsemääräämisoikeutta voidaan vahvistaa ja muuttaa yhteiskuntakehityksen myötä.

Itsehallintolain hierarkkinen asema

Itsehallintolain (kuten Ahvenanmaan maanhankintalain) vaikeutettu perustuslainsäätämisyjärjestys tarkoittaa, että itsehallintolain voimassaolo juontuu vain osittain perustuslaista. Itsehallintolain voimassaolo juontuu oman lainsäädäntöjärjestyksensä kautta edelliseen vuoden 1951 itsehallintolakiin ja sitä ennen vuoden 1920 itsehallintolakiin. Ensimmäisen itsehallintolain ohella itsehallinnon oikeusperusta on Ahvenanmaan sopimuksessa ja Kansainliiton päätöksessä, jotka antoivat Ahvenanmaalle kansainväliset takeet itsehallinnostaan ja Suomelle täysivaltaisuuden Ahvenanmaahan. Jo silloin, kun ensimmäinen itsehallintolaki hyväksyttiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, johon Ahvenanmaan sopimuksessa viitataan, itsehallintolaki sai perustuslakiin verrattavan hierarkkisen aseman.

Perustuslain 120 §:ssä viitataan siihen, että Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään. Pykälä perustuu hallitusmuotoon vuonna 1994 liitettyihin säännöksiin eikä sisällä mitään muutoksia niihin (ks. HE 1/1998 vp, s. 177/II). Ahvenanmaan aseman kansainvälisoikeudellinen tausta huomioon ottaen perustuslakivaliokunta piti käsitellessään hallituksen esitystä Suomen uudeksi hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp, s. 177) asianmukaisempana, että perustuslain 120 §:n otsikko kuuluu ”Ahvenanmaan itsehallinto” sijasta ”Ahvenanmaan erityisasema”, ja teki tätä tarkoittavan muutosehdotuksen. Perustuslakiesityksestä antamassaan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp, s. 34 ja 35) perustuslakivaliokunta totesi, että sen tekemien muutosten kuten hallituksen esityksenkään tarkoituksena ei ole saada aikaan muutoksia maakunnan nykyiseen asemaan. Tämä ehdotus ei myöskään vaikuta itsehallintolain asemaan valtiosäännössä.

Perustuslain 75 §:n 1 momentissa viitataan niin ikään itsehallintolain säännöksiin, jotka koskevat nykyisen itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain säätämisyjärjestystä. Momentti täydentää perustuslain 120 §:n yleistä säännöstä itsehallinnosta. Itsehallintolaki ja maanhankintalaki eivät ole muodollisesti perustuslakeja, mutta ne ovat rinnastettavissa perustuslakeihin, koska ne edellyttävät määränemmistön vaativaa lainsäätämisyjärjestystä (ks. HE 1/1998 vp, s. 126–127). Näitä lakeja ei ole myöskään mahdollista muuttaa tai kumota muulla tavoin kuin

perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien määräenemmistöllä. Tässä mielessä erityisesti itsehallintolaki muodostaa vahvan takuun Ahvenanmaan itsehallinnolle.

Vuoden 1991 itsehallintolakia koskeneessa ehdotuksessa (HE 73/1990 vp) ehdotettiin itsehallintolain lainsäätämisyjärjestystä koskevaan 69 §:ään säännöstä, jonka mukaan ”tämä laki pätee perustuslakina”. Säännös poistettiin eduskuntakäsittelyssä sen jälkeen, kun perustuslakivaliokunta oli tuonut esiin ensinnäkin, että tavoitteena on oltava, että Suomella on yksi perustuslaki, ja toisaalta, että itsehallintolaki sisältää runsaasti säännöksiä, jotka valtiosääntöteoreettiselta kannalta eivät missään mielessä kuulu perustuslakiin. Valiokunta katsoi, että maakunnan itsehallinnon mukanaan tuoma erityisasema ei sinänsä vaadi itsehallintolain nykyisen aseman muuttamista. Samalla valiokunta totesi, että on paikallaan mainita hallitusmuodon säännöksessä nimenomaisesti, että Ahvenanmaalla on itsehallinto (PeVM 15/1990 vp, s. 6/I). Säätämisyjärjestyksen osalta todetaan yllä mainitussa esityksessä uudeksi itsehallintolaiksi seuraavaa: ”Ehdotettu itsehallintolainsäädäntö on tarkoitus, kuten vastaavat lait aikaisemminkin, käsitellä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Muodollista ristiriitaa itsehallintolainsäädännön ja hallitusmuodon perusoikeus- tai muiden säännösten välillä ei siten ole.” (HE 73/1990, s. 104).

Myöhemmillä hallitusmuodon muutoksilla ja sen jälkeen perustuslailla, joka muun muassa korvasi hallitusmuodon, ei ole myöskään muutettu itsehallintolain valtiosääntöoikeudellista asemaa. Hyväksyessään vuoden 1991 itsehallintolain eduskunta hyväksyi samalla toivomuksen, ”että hallitus valmistelisi esityksen hallitusmuodon täydentämisestä säännöksellä Ahvenanmaan maakunnan itsehallinnosta”. Hallituksen esitys HE 138/1993 annettiin vuonna 1993. Esityksessä ehdotettiin, että hallitusmuotoa täydennettäisiin uudella 52 a §:llä, jonka mukaan Ahvenanmaalla on itsehallinto sen mukaan kuin siitä erikseen säädetään. Lisäksi valtiopäiväjärjestyksen 33 §:ään ehdotettiin lisättäväksi viittaussäännös Ahvenanmaan itsehallintolain ja Ahvenanmaan maanhankintalain muuttamisen vaikeutettua perustuslainsäätämisyjärjestystä koskeviin säännöksiin. Uudeksi Suomen hallitusmuodoksi annetun hallituksen esityksen yksityiskohtaisien perustelujen (HE 1/1998 vp, s. 126 ja 177) mukaan hallitusmuodon 52 a §:ssä (128/1994) oleva säännös siirrettiin [hallitusmuodon] [122 §:ään] ja valtiopäiväjärjestyksen 33 § 1 momentti (129/1994) siirrettiin [hallitusmuodon] 75 §:ään. Pykälän [122] yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”asiallisesti ehdotus ei merkitse muutosta maakunnan itsehallinnolliseen erityisasemaan” (HE 1/1998 vp, s. 177). Viimeksi mainitut säännökset sisältyvät perustuslain 75 §:n 1 momenttiin ja 120 §:ään.

Vaikka itsehallintolakia ei muodollisesti luokitella perustuslaiksi, tarkoittaa se tosiasia, että se on eduskunnassa säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä maakuntapäivien vastaavalla päätöksellä ja sisältää poikkeuksia perustuslaista, että itsehallintolaki tietyllä tapaa on hierarkkisesti samalla tasolla perustuslain kanssa. Itsehallintolakia voidaan kuitenkin kuvailla sui generis -laiksi. Perustuslainluonteisten säännösten lisäksi itsehallintolaki sisältää runsaasti säännöksiä, jotka valtiosääntöteoreettiselta kannalta eivät kuulu perustuslakiin. Myös viime mainittujen säännösten muuttaminen tai kumoaminen edellyttää perustuslain säätämisyjärjestystä ja maakuntapäivien vastaavaa päätöstä. Poikkeuksen vaatimuksesta, jonka mukaan itsehallintolain muutos edellyttää perustuslain säätämisyjärjestystä, muodostaa nykyisen itsehallintolain 29 §, joka mahdollistaa tiettyjen kyseisessä säännöksessä erityisesti mainittujen toimivalta-alojen siirtämisen maakuntapäiville valtakunnan lailla ja maakuntapäivien suostumuksella, kuten 48 §:n 1 momentin mukainen tasoitusperusteen muuttaminen, joka tapahtuu viimeksi mainitussa järjestyksessä.

Itsehallintolaki on perustuslakiin nähden hierarkkisesti saman tasoinen, mutta sen säännökset erityisnormin (*lex specialis*) tyyppisenä syrjäyttävät valtakunnan perustuslain, oli sitten kysymys perustuslain varsinaisista toimivaltasäännöksistä tai toimivaltaa rajoittavista perusoikeus-

säännöksistä, kaikissa niissä tapauksissa, joissa perussäädöksen tarkoituksena on rajoittaa perustuslakia tai tehdä siitä poikkeus. Itsehallintolain syrjäyttävä vaikutus ei kuitenkaan ole ehdoton. Itsehallintolain sisältämän maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallanjaon tarkoituksena on määrätä, missä asioissa toimivaltaa käyttää maakunnan elin ja missä valtakunnan elin, mutta ei sitä vastoin kokonaan sulkea pois perustuslakiin sisältyvien perusoikeuksien vaikutusta maakunnan eikä valtakunnan toimivallan käyttöön. (Antero Jyränki Ahvenanmaan valtioneu-keudellisesta asemasta. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000, s. 59).

Eduskunnan lainsäädäntövalta perustuslain säätämisen, muuttamisen ja kumoamisen sekä perustuslaista poikkeamisen osalta

Itsehallintolain säätämisyjärjestyksen ja hierarkkisen aseman valossa, on seuraavien lähtökohtien katsottava koskevan itsehallintolain suhdetta perustuslakiin:

- Kun maakuntapäivät eduskunnan yhtäpitävin päätöksin hyväksyy ehdotuksen uudeksi itsehallintolaiksi, maakuntapäivät hyväksyy samalla perustuslaista johtuvat toimivallan rajoitukset maakuntapäivien tulevalle lainsäädännölle,
- Perustuslakia ei kuitenkaan sovelleta Ahvenanmaalla siltä osin kuin itsehallintolaissa on perustuslaista poikkeavia säännöksiä,
- Poikkeamat perustuslaista ovat myös voineet syntyä siitä syystä, että jonkin oikeudenalan lainsäädäntövalta on siirtynyt maakuntapäiville itsehallintolain muutoksella, joka on tullut voimaan ennen kuin asiasta on säädetty perustuslaissa. Sellaisissa tapauksissa itsehallintolaki on etusijalla¹,
- Itsehallintolain säätämisyjärjestyksen takia eduskunta ei voi yksipuolisesti ilman saman- aikaista itsehallintolain muutosta peruuttaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa perustuslain muutoksella,
- Koska mahdollisesti tulevia perustuslakimuutoksia ei voida nykyisellään ottaa huomi- oon, esityksessä ei ole mahdollista antaa kattavaa kuvaa itsehallintolakiin aikanaan tu- levista poikkeuksista perustuslakiin,

¹ Tällä tarkoitetaan maakuntapäivien sellaista lainsäädäntövaltaa, jonka se on ennen perusoikeusuudis- tuksen tai perustuslain voimaantuloa konkretisoinut edelleen voimassa olevassa maakuntalainsäädän- nössä sisällöltään perustuslain myöhemmästä yksityiskohtaisesta säännöksestä poikkeavalla tavalla. Itse- hallintoviranomaiset ovat hallituksen esitystä valmisteltaessa katsoneet, että perustuslain äänioikeusikää kuntavaaleissa koskeva 14 §:n 3 momentti ja vastuuta virkatoimista koskeva 118 § ovat Ahvenanmaalla ristiriidassa sen lainsäädäntövallan kanssa, joka maakuntapäivillä on ennen perusoikeusuudistusta todettu olevan eräiden maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. Maakuntapäivillä on lainsäädäntö- valta opetuksen osalta. Perustuslain 16 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus maksuttomaan pe- rusopetukseen ja oppivelvollisuudesta säädetään lailla. Maakuntapäivien nykyinen lainsäädäntövalta tar- koittaa sitä, että valtakunnan oppivelvollisuuden pidentäminen ei tule voimaan Ahvenanmaalla. Perus- tuslain mukainen oikeus perusopetukseen voi siten ajan mittaan muodostua toisenlaiseksi Ahvenanmaalla kuin valtakunnassa. Sen sijaan perustuslakiin tulevaisuudessa tehtävä yleisesti muotoillun muutoksen ei voitaisi katsoa olevan itsehallintolain vastainen. Esimerkiksi perustuslain 21 §:n 2 momentti hyvän hal- linnon takeista ei ole ristiriidassa maakuntapäivien todetun lainsäädäntövallan kanssa, esimerkiksi itse- hallintoviranomaisissa sovellettavan hallintomenettelyn osalta.

- Sen periaatteen mukaisesti, jonka mukaan myöhempi perustuslakimuutos ei ilman vastaavaa itsehallintolain muutosta voi peruuttaa maakuntapäivien toimivaltaa, myöhemmällä perustuslakimuutoksella ei myöskään ole vaikutusta maakuntapäivälain pätevyyteen (vrt. eduskuntalain pätevyys tuomioistuimen soveltaessa perustuslain 106 §: ää, HE 1/1998 vp, s. 1xx-1xx). Maakuntapäivälaille on suoritettu lainsäädäntövalvonta, jossa maakuntapäivälain on katsottu kuuluvan maakuntapäivien toimivaltaan, ja se on sen jälkeen voinut tulla voimaan.

Perustuslain ja itsehallintolain välistä suhdetta tarkastellaan lähinnä maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. Perusoikeusuudistuksen ja perustuslain säätämisen jälkeen maakuntalakien lainsäädäntövalvonta on herättänyt laajaa keskustelua Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisissa. Keskustelun mukaan eduskunnan yksinomaiseen toimivaltaan säätää, muuttaa ja kumota perustuslaki sekä poiketa perustuslaista ei maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa ole vaikuttanut nykyisen itsehallintolain 69 §:n 1 momentin säännös itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä. Kysymys on siitä, että korkeimman oikeuden lausunnon saamisen jälkeen äänioikeuslainsäädäntövalvonnassa käytettiin veto-oikeutta (KKO 2017/136). Perusoikeusuudistuksen yhteydessä 18 vuoden äänioikeusikä nostettiin ensimmäisen kerran perustuslakiin. Maakuntalakien lainsäädäntövalvonta oli ennen perusoikeusuudistusta johtanut siihen, että maakuntapäivillä oli lainsäädäntövalta kuntavaalien äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden osalta (ks. myös lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin perustelut).

Eduskunnan nykyinen toimivalta perustuslain säätämiseen, muuttamiseen ja kumoamiseen sekä perustuslaista poikkeamiseen sisältyy vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 1 kohtaan. Lakiehdotuksen vastaavaan lainkohtaan, 28 §:n 1 momentin 1 kohtaan, ehdotetaan lisättäväksi maakuntapäivälakien säätämisen ja lainsäädäntövalvonnan yhteydessä sovellettavaksi tarkoitettu lisäys.

Lakiehdotuksen 1 §:llä itsehallinnon vahvistamisesta ja muuttumisesta yhteiskunnan kehityksen mukaan mahdollistettaisiin maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa nykyistä paremmin itsehallintolain toimivaltasäännösten tulkitseminen perustuslain näkökulmasta lain tarkoituksen valossa. Tarkoituksena on avata mahdollisuus sille, että yksittäisissä tapauksissa, joissa asiasta säädetään myös perustuslaissa, maakuntapäivien ja eduskunnan itsehallintolain mukaisten toimivaltuuksien välille voisi vetää rajan itsehallinnon tarkoituksen mukaisesti. Ottaen huomioon itsehallintolain säätämisyjärjestys ja sen suhde perustuslakiin erityislakina, lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuoto voisi yksittäistapauksessa maakuntapäivien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä mahdollistaa argumentoinnin maakuntapäivien lainsäädäntövallan kehittämisen eduksi. Lainsäädäntövalvonnassa tulisi ottaa harkinnan perustaksi ne tavoitteet, joita itsehallinto turvaa, itsehallintolain oikea tarkoitus ja perusta, sekä ottaa riittävästi huomioon soveltuvien säännösten erilaiset tavoitteet ja ne intressit ja yhteiskunnalliset tarpeet, jotka lainsäätäjä on niiden kautta halunnut toteuttaa.

Ensimmäisen itsehallintolain voimaantulon jälkeisessä doktriinissa todettiin, että itsehallintolain säätämisyjärjestys huomioon ottaen valtakunnalla ei ole perustuslakia muuttamalla, mutta itsehallintolakia muuttamatta, toimivaltaa rajoittaa Ahvenanmaalla itsehallintolain mukaan olevaa oikeutta omaan lainsäädäntöön ja itsehallintoon (Rafael Erich, *Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll*, JFT 1924, s. 99). Oikeuskirjallisuudessa viitattiin siihen, että vaikka maakunnan lainsäädäntövallan rajaamista koskevia säännöksiä on pidettävä poikkeussäännöksinä ja ne siten yleispätevien tulkintasääntöjen mukaan oli tulkittava sanamuotonsa mukaisesti, ”lain oikeaa tarkoitusta ja perustetta määriteltäessä on kuitenkin otettava asianmukaisesti huomioon kulloinkin kyseessä olevissa tapauksissa eri oikeussäännösten tavoitteet sekä lainsäätäjän tahdonmukaiset intressit ja yhteiskunnalliset tarpeet sekä se varsin

laaja-alainen paikallisten toimielinten liikkumisvapaus, jota Ahvenanmaan laki aikoo toteuttaa ja jolla itsemääräämisoikeus pyritään toteuttamaan”. (Artur Tollet – John Ugglä, Lagstiftningen angående självstyrelse för Åland jämte tillhörande författningar. Holger Schildts förlag 1930, s. 38-39).

Nykyisen itsehallintolain säätämisen yhteydessä nykyistä säännöstä ehdotettiin säädettäväksi seuraavasti: ”Valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat: 1) perustuslain säätämistä, muuttamista, selittämistä tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista, kuitenkin niin, että maakuntapäivien toimivaltaa ei voida rajoittaa, ellei maakuntapäivät ole antanut siihen suostumustaan 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.” Ehdotusta perusteltiin sillä, että vastaava säännös sisältyi ”voimassa olevaan oikeuteen” (ks. vuoden 1951 itsehallintolain 11 §:n 1 kohta) ja 1 kohtaan lisättiin viittaus ”jonka mukaan maakuntapäivien toimivaltaa voidaan rajoittaa ainoastaan ehdotuksen 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä” (HE 73/1990 vp, s. 75). Ehdotuksen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta poisti nykyisen itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 1 kohtaan ehdotetun viittauksen lain 69 §:ään: ”Pykälän 1 kohtaan on nykyiseen sääntelyyn verrattuna lisätty viittaus 69 §:ään. Perusteluissa tätä luonnehditaan selvennykseksi. Valiokunnan mielestä lisäys pikemminkin aiheuttaa sekavuutta. Lisäys nähtävästi kattaisi esimerkiksi yleisesti julkisen vallan toimielinten, myös maakuntapäivien toimivaltaa rajoittavan perusoikeussäännöksen säätämistapauksen. Uusi viittaussäännös saattaisi rajoittaa tällä tavoin arvaamattomasti eduskunnalle kuuluvaa valtakunnan perustuslakien säätämiskompetenssia. Toisaalta säännöksen taustalla olevien syiden kannalta itsehallintolakiehdotuksen 69 § ja maanhankintalain 17 § ovat riittäviä.” (PeVM 15/1990 vp, s. 4).

Eduskuntakäsittelyn aikana nykyisen itsehallintolain 27 §:n 1 momentista poistettu teksti oli viittaus 69 §:n 1 momentin itsehallintolain säätämisyjärjestykseen. Aineellinen sääntely säilytettiin laissa, joten se on edelleen voimassa. Kahdessa edellisessä itsehallintolaissa 69 §:n 1 momentin säätämisyjärjestys oli samassa muodossa. Lukuun ottamatta vaatimusta maakuntapäivien myötävaikutuksesta, säätämisyjärjestys on asiallisesti vastaava kuin vuoden 1919 hallitusmuotoon sisältynyt säätämisyjärjestys. Vaikeutetun perustuslainsäätämisyjärjestyksen tarkoituksena oli suojata ahvenanmaalaisia siltä, että eduskunta yksipuolisesti muuttaisi lainsäädännöllä itsehallinnon sisältöä. Lain 69 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan ”taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin”, viittaa lainsäädäntöön, jonka eduskunta antaa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövalta

Ensimmäisessä itsehallintolaissa eduskunta päätyi Ahvenanmaan itsehallinnon säätelyyn itsehallintolaissa. Eduskunta ja maakuntapäivät ovat pitäneet kiinni tästä periaatteesta lain uudistamisen yhteydessä ja perustuslain muutosten yhteydessä. Nykyisen itsehallintolain 1 §:ssä säädetään, että Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Perustuslakiuudistuksessa (HE 138/1993 vp) ehdotettiin, että itsehallinto mainittaisiin valtiopäiväjärjestyksessä ja hallitusmuodossa. Perustuslakivaliokunta puolsi lakiehdotuksia (PeVM 17/1993 vp). Vuoden 2000 perustuslakiuudistuksessa viittaussäännökset siirrettiin perustuslakiin.

Perustuslain 75 §:n 2 momentissa on viittaus, jonka mukaan maakuntapäivien oikeudesta tehdä aloitteita sekä maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään. Tämä viittaus ja perusteltiin sillä, että lainsäädäntövalta on oleellinen osa Ahvenanmaan itsehallintoa. Ahvenanmaan maakuntapäivillä on perustuslain 75 §:n 2 momentin nojalla ja itsehallintolain mukaan oma lainsäädäntövalta tietyillä aloilla, mikä tarkoittaa, että eduskunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla ei koske sellaisia asioita, jotka kuuluvat maakuntapäivien toimivaltaan. Perustuslain esitöissä todetaan, että tämä valtakunnan lainsäädäntövallan rajoitus on

perustuslaillisesti merkittävä ja siksi mahdollisuudesta säätää maakuntalakeja säädetään 75 §:n 2 momentissa (HE 1/1998, s. 127).

Nykyisessä itsehallintolaissa lakien säätäminen jaetaan maakunnan lainsäädäntövaltaan (18 §) ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan (27 §). Itsehallintolain 17 §:n nojalla maakuntapäivät säätää maakuntalait.

Ehdotettu järjestelmä eduskunnan ja maakuntapäivien välisen lainsäädäntövallan jaon määrittämiseksi Ahvenanmaalla on pääasiassa sama kuin nykyisessä itsehallintolaissa. Käsite maakuntalaki ehdotetaan muutettavaksi maakuntapäiväläiksi, jotta valtakunnan maakunnista aiheutuvilta väärinkäsityksiltä vältyttäisiin. Huomioiden nykyisen itsehallintolain 1 § ja itsehallintolain lainsäätämisyjärjestys, terminologinen muutos on ongelmaton suhteessa perustuslain 75 §:n 2 momenttiin. Lakiin ehdotetaan sisältyvän jossain määrin nykyaikaistetussa muodossa luetteiloita sekä maakuntapäivien että eduskunnan nykyisestä lainsäädäntövallasta Ahvenanmaalla (27 ja 28 §).

Toimivallanjako käsittää lisäksi säännöksiä menettelyistä yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jotka mahdollistaisivat eräiden toimivalta-alojen siirtämisen tulevaisuudessa eduskunnan nykyisen lainsäädäntövallan piiristä maakuntapäiville. Näihin toimivallan jaon tuleviin muutoksiin vaikuttavat maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten aktiivisuus ja kiinnostus maakuntapäivien toimivallan laajentamista kohtaan.

Lisäksi ehdotetaan, että maakuntapäivät voisi tulevaisuudessa itse tehdä päätöksen toimivallan siirtämisestä itselleen eräillä nimetyillä toimivalta-aloilla, jotka lain tullessa voimaan kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövallan piiriin. Tältä osin asia on ymmärrettävä niin, että eduskunta on periaatteessa päättänyt siirtämisestä siten, että lakiehdotus tulee voimaan, mutta maakuntapäiville annetaan mahdollisuus säätää tarkemmasta kyseisen toimivalta-alan mahdollisen siirtämisen ajankohdasta sen jälkeen, kun sen vaikutukset on selvitetty ja kartoitettu yhdessä valtioneuvoston kanssa (29 §).

Lisäksi eduskunta voi siirtää eräitä valtakunnan toimivalta-aloja maakuntapäiville yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä maakuntapäivien hyväksynnällä (30 §). Nykyisen lain 29 §:ssä on vastaava säännös, mutta sen sisältö on pääosin rajatumpi. Maakuntapäiviä ei voida estää siirtämästä yksipuolisesti itselleen eräitä toimivallan alueita, mutta jos siirto Ahvenanmaalle koskee alaa, joka edellyttää eduskunnan päätöksen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, Ahvenanmaan aloitteen laillisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden lopullinen ratkaisu on eduskunnan harkinnassa.

Ehdotetut yksinkertaistetut menettelyt poikkeavat pääsäännöstä, joka koskee itsehallintolain perustuslainmukaista säätämisyjärjestystä. Itsehallintolain hyväksymisen yhteydessä eduskunta kuitenkin hyväksyy perustuslain säätämisyjärjestyksessä myös yksinkertaistettuja menettelyjä koskevat säännökset.

Siirrettäessä uutta toimivaltaa maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä itsehallintolain 27 ja 28 §:n toimivaltauuteloita ei kuitenkaan voi muuttaa. Tämä seuraa perustuslaillisista näkökohdista ja vastaa nykyisen itsehallintolain 29 §:ssä säädettyä. Toimivallan siirtäminen Ahvenanmaalle viimeksi mainitun pykälän mukaan ei anna aihetta itsehallintolain muutokseen (HE 73/1990 vp, s. 45). Yksinkertaistetussa maakuntapäivien toimivallan laajentamisessa itsehallintolain toimivaltauuteloit pysyvät siten muuttumattomina. Maakuntapäiville lakiehdotuksen 29 ja 30 §:n nojalla siirretty toimivalta, ja vastaavasti eduskunnan supistunut toimivalta Ahvenanmaalla, käy ilmi Suomen säädöskokoelmasta, jossa Ahvenanmaan hallituksen ilmoi-

tukset toimivallan siirtoa koskevasta maakuntapäivälaista ja eduskuntalait julkaistaan. Mahdolliset muutokset toimivaltuetteloihin voidaan tehdä myöhemmin teknisenä muutoksena itsehallintolain perustuslain säätämisyjärjestyksessä tehtävän muuttamisen yhteydessä.

Ehdotetut yksinkertaistetut menettelyt, joilla maakuntapäivien toimivalta voi tulevaisuudessa olla laajentamisen kohteena, voidaan edellä mainituin perustein katsoa ongelmattomiksi perustuslaillisesta näkökulmasta.

Lakiehdotuksen 29 §:n 4 momentista seuraa, että valtioneuvoston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys jonkin 29 §:ssä tarkoitetun toimivalta-alan siirrosta maakuntapäiville, jos siirto ei anna aiheuttaen lakiesitystä asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Valiokunta voi ehdotetun momentin mukaan antaa lausunnon selvityksestä. Kun maakuntapäivät siirtää jonkin toimivallan alueen yksipuolisesti itselleen lakiehdotuksen 29 §:n mukaisesti, on perustuslaillisista syistä tärkeää, että eduskunta on tietoinen siitä, milloin eduskunnan toimivallan siirto maakuntapäiville tulee käytännössä ajankohtaiseksi, ellei asia muulla tavoin tule eduskunnan tietoon. Ehdotukseen sisältyy siksi vastavuoroisuuselementti, vaikka eduskunnan nimenomaista hyväksyntää siirrolle ei edellytetä. Menettely selvityksestä, jonka valtioneuvosto antaa perustuslakivaliokunnalle toimivallan siirrosta maakuntapäiville lakiehdotuksen 29 §:n mukaisesti, on uusi, eikä se sisälly perustuslakiin. Se on siten poikkeus perustuslaista. Tämä ei ole ongelma, koska itsehallintolaki säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Ehdotus aiheuttaa tarpeen muuttaa eduskunnan työjärjestystä.

Perustuslain soveltaminen Ahvenanmaalla

Hallituksen esityksessä perustuslaiksi perustuslaki on kuvattu siten, että se ”poikkeaa muista laeista siinä, että se muodostaa kehyksen koko kansalliselle oikeusjärjestykselle” ja että sille voidaan sisällölliseksi lähtökohdaksi asettaa ”vaatimus, että julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista”. Lisäksi todetaan, että ”perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu” (HE 1/1998 vp, s. 6).

Ahvenanmaalla julkinen valta on jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien välille. Moni perustuslain säännös on osoitettu vain eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Lähtökohdana on, että muut yleispiirteisemmät perustuslain säännökset koskevat myös maakuntapäiviä ja itsehallintoviranomaisia edellyttäen, että nykyiseen itsehallintolakiin ei sisälly poikkeuksia. Itsehallintolain tarkoituksena on määritellä puitteet itsehallinnon suhteelle valtioon sekä itsehallinnon sisällölle ja rajaukselle. Julkisen vallan käytön keskeiset periaatteet itsehallinnossa sellaisina kuin ne ilmenevät perustuslaista, kuuluvat siten luontevasti itsehallintolakiin. Kyseiset lakiehdotukseen sisältyvät säännökset on osoitettu nimenomaan Ahvenanmaan maakuntapäiville ja itsehallintoviranomaisille. Lakiehdotus merkitsee sitä, että itsehallinnon julkisen vallan käyttöä säännellään sekä perustuslaissa että itsehallintolaissa aiempaa selkeämmin ja kattavammin.

Itsehallintolain mukaan perustuslain säätäminen ja muuttaminen kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Säännöstä on tulkittava, koskien perustuslain soveltamista Ahvenanmaalla, yhdessä voimassa olevan itsehallintolain 69 §:n 1 momentin kanssa, jonka mukaan itsehallintolakea voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin (PeVM 15/1990 vp, s. 4, OH 2019/131). Itsehallintolain säätämisyjärjestyksen takia perustuslain muutokset eivät voi tehdä itsehallintolain säännöksistä tehottomia, eivätkä rajoittaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa. Itsehallintolain erityissäännöksiin, jotka syrjäyttävät perustuslain soveltamisen Ahvenanmaalla esimerkiksi koskien kielellisiä oikeuksia, ei vaikuttaisi se, että eduskunta tekisi muutoksia perustuslain vastaaviin säännöksiin.

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuitenkin niin, että perustuslain 22 §:n nojalla itsehallinnon on toimivaltaansa kuuluvilla aloilla turvattava näiden toteutuminen. Maakuntapäivät ja itsehallintoviranomaiset edustavat siten ”julkista valtaa” Ahvenanmaalla, toimivaltansa puitteissa. Siltä osin kuin itsehallintolaki sisältää erityissäännöksiä, jotka syrjäyttävät perustuslain soveltamisen Ahvenanmaalla, esimerkiksi kielellisiä oikeuksia koskien, olisi ainoastaan perustuslain vastaavan säännöksen muuttaminen käytännössä vaikutukseton Ahvenanmaalla. Maakuntapäivien on otettava maakuntapäivälakeja säätäessään huomioon perusoikeudet samalla tavalla kuin eduskunnan on otettava ne huomioon lakeja säätäessään. Kun maakuntapäivälakeja säädetään, niille ei kuitenkaan tehdä ennakkotarkistusta, joka vastaisi perustuslakivaliokunnan lakiehdotusten käsittelyä. Sen sijaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta, oikeusministeriö ja yksittäistapauksissa lausuntopyyntöä korkein oikeus tarkastavat maakuntapäivälakien perustuslainmukaisuuden tavallisen maakuntapäivälakeja koskevan lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. Jos maakuntapäivälaki on säädetty ristiriidassa perustuslain Ahvenanmaata koskevan säännöksen kanssa, tasavallan presidentti voi käyttää veto-oikeutta sillä perusteella, että maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa.

Se, että perustuslaki on voimassa Ahvenanmaalla, tarkoittaa, että perusoikeuksien, tietyn poikkeuksin, lisäksi demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteita koskevia säännöksiä, siten kuin ne käyvät ilmi perustuslain 2 §:stä, sekä perustuslain 10 luvun mukaisia laillisuusvalvontaa koskevia säännöksiä sovelletaan suoraan Ahvenanmaalla. Perustuslain etusijaa koskevaa 106 §:n säännöstä sovelletaan myös maakuntapäivien säätämien lakien osalta (katso viimeksi mainitun suhteen PeVM 10/1998 vp, s. 30). Jos maakuntapäivälaki johtaa pätevyytensä itsehallintolaista ja muodostaa siten poikkeuksen perustuslaista, on vastaava harkinta kuitenkin tehtävä suhteessa itsehallintolakiin. Näin ollen Ahvenanmaan perussäädökset tulisi asettaa etusijalle, jos kysymys on itsehallintoon kuuluvan toimivallan käyttämisestä (Jyränki-Husa, s. 382). Perustuslain 107 §:n säännös, joka kieltää perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevien asetusten tai muiden lakia alemman asteisten säädösten soveltamisen, sisältyy maakunta-asetusten osalta nykyisen itsehallintolain 60 § 1 momenttiin.

Perustuslain 10 luvun säännöksiä, jotka nimenomaisesti sääntelevät oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtäviä suhteessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon, kuten 109 §:n 2 momenttia ja 112 §:ää, ei voida soveltaa maakuntapäiviin ja maakunnan hallitukseen analogisesti. Sama koskee perustuslain 114-116 §:ää, jotka koskevat syytettä ministerien lainvastaisesta menettelystä virkatoimessa sekä menettelyä ministerisyyteharkinnassa eduskunnassa. Maakuntapäivien toimivaltaan kuuluu säätää tarkastuksista ja raportoinnista, jotka koskevat muun muassa maakunnan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten toimintaa, mukaan lukien virkatoimien laillisuutta. Tällä hetkellä maakuntapäivien alaisuudessa toimii Landskapsrevisionen, joka maakuntapäivälain nojalla suorittaa vastaavia tehtäviä kuin eduskunnan tilintarkastajat ja valtiontalouden tarkastusvirasto.

Perustuslain 121 §:n 1-3 momentin kunnallista itsehallintoa koskevia säännöksiä sovelletaan kunnallisiin viranomaisiin Ahvenanmaalla ja lainsäätäjän on noudatettava säännöksiä Ahvenanmaan itsehallinnon puitteissa. Kunnallisen itsehallinnon kokonaisuus on kuitenkin sisällöltään erilainen kuin muualla Suomessa, koska esimerkiksi Ahvenanmaan julkinen rakenne on itsehallinnon myötä järjestetty eri tavalla. Myös perustuslain 124 §:n hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle koskeva säännös on voimassa Ahvenanmaalla. Perustuslain 125 §:ssä tarkoitettujen julkisten virkojen yleiset nimitysperusteet ovat voimassa Ahvenanmaalla. Ahvenanmaalla sovelletaan niin ikään itsehallintolain ulkomaanasioita koskevan toimivallanjaon mukaisesti päätöksentekomenettelyä, jota perustuslain 8 luvun nojalla sovelletaan hyväksyttäessä kansainvälisiä sopimuksia Suomen puolesta, ottaen kuitenkin huomioon nykyisen itsehallintolain 9 ja 9 a luvun erityiset säännökset.

Myös perustuslain 80 §:ää, joka koskee lainsäädäntövaltaa ja asetusten antamisoikeutta, on tähän asti maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa korkeimman oikeuden lausuntokäytännössä katsottu tulevaksi sovellettavaksi Ahvenanmaalla nykyisen itsehallintolain 21 §:n 1 momentin vastaavan säännöksen rinnalla. Perustuslain 80 §:n 3 momentin osalta, jonka mukaan yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla, maakuntapäivien toimivallassa on itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan nojalla maakuntalailla säätää tästä. Perustuslain 79 §:ää vastaavat säännökset lain julkaisemisesta ja voimaantulosta otettiin HE:llä 18/2002 vp itsehallintolain 20 §:ään, joka koskee maakuntalain voimaantuloa ja julkaisemista.

Sitä vastoin säännökset eduskunnan sisäisestä järjestysmuodosta, työmuodoista ja vastaavista asioista eivät ole sovellettavia maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten toimintaan Ahvenanmaalla.

Ehdotetut perustuslainluonteiset erityissäännökset lakiehdotuksessa

Itsehallintolaki voidaan kumota, sitä voidaan muuttaa ja siitä voidaan poiketa ainoastaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien yhtäpitävällä päätöksellä (voimassa olevan lain 69 §:n 1 momentti). Lakiehdotukseen sisältyy, samoin kuin nykyiseen itsehallintolakiin ja aiempiin lakeihin, eräitä säännöksiä, jotka syrjäyttävät perustuslain soveltamisen Ahvenanmaalla. Koska itsehallintolaki on hierarkkisesti rinnastettavissa perustuslakiin, sen ei voida, siltä osin kuin se sisältää perustuslainluonteisia erityissäännöksiä, katsoa olevan perustuslaissa tarkoitettu poikkeuslaki eli niin kutsuttu perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus, josta säädetään perustuslain 73 §:ssä. Tällaiset poikkeuslait ovat nimittäin hierarkkisesti samalla tasolla kuin tavalliset lait, ja niitä voidaan siksi kumota ja myös muuttaa tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, sillä edellytyksellä, että poikkeusta perustuslaista ei tällöin laajenneta. Itsehallintolaki on perustuslain tapaan perussäädös, jonka tarkoituksena on pitkäaikainen pysyvyys (katso PeVM 6/2018 vp ja PeVM 12/2018 vp). Sellaiset itsehallintolain säännökset, jotka syrjäyttävät perustuslain säännökset, ovat siten pysyviä poikkeuksia perustuslakiin.

Kysymys erityissäännöksistä tulee ajankohtaiseksi uutta itsehallintolakia annettaessa erityisesti, kun arvioidaan, tulisiko perustuslakiin sisältyviä säännöksiä sisällyttää myös itsehallintolakiin, toisaalta koska itsehallintolaissa on syytä poiketa perustuslaista, toisaalta koska itsehallintolakiin tarvitaan vastaava säännös sen takia, että säännös kohdistuisi Ahvenanmaalla eri kohteeseen kuin perustuslain säännös, nimittäin maakuntapäiviin ja itsehallintoviranomaisiin.

Lakiehdotuksen säännökset, jotka sisältyvät myös perustuslakiin

Lakiehdotuksessa on tiettyjä pykäläiä, joiden sanamuoto on pohjimmiltaan sama kuin perustuslain vastaavissa säännöksissä, ja jotka asiallisesti vastaavat niitä. Ehdotukset perustuvat perustuslain 2 §:ään ja 3 §:n 1 ja 2 momenttiin, 25 §:n 2 momentin toiseen virkkeeseen sekä 80 , 106, 107, 121 ja 124 §:ään.

Nämä ovat lakiehdotuksen:

- 1) 1 §:n 2 momentin uusi säännös, joka sisältää kansanvaltaisuudenperiaatteen Ahvenanmaan itsehallinnon puitteissa;
- 2) 6 §:n 1 ja 3 momentin kunnallista itsehallintoa Ahvenanmaalla koskeva uusi säännös;

- 3) 37 §:n 1 momentin säännös maakuntapäivälain alasta ja Ahvenanmaan hallituksen oikeudesta antaa asetuksia, joka vastaa nykyisen itsehallintolain 21 §:n 1 momenttia;
- 4) 44 §:n uusi säännös, joka koskee maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvien hallinto- tehtävien siirtämistä muille kuin viranomaisille;
- 5) 99 §:n uusi säännös maakuntapäivälakien suhteesta perustuslakiin ja itsehallintolakiin sekä valtakunnan lakien suhteesta itsehallintolakiin;
- 6) 100 §:n säännös asetusten lainmukaisuudesta, joka vastaa nykyisen itsehallintolain 60 §:n 1 momenttia;
- 7) 107 §:n säännös siitä, että Ahvenanmaa muodostaa eduskuntavaaleissa yhden vaalipiirin, joka vastaa nykyisen itsehallintolain 68 §:ää.

Pääosaa säännöksistä ehdotetaan sisällytettäväksi itsehallintolakiin nimenomaisesti Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisiin kohdistuvina, pääasiassa maakuntapäiviin lainsäätäjänä. Suurin osa säännöksistä sisältyy nykyiseen itsehallintolakiin. Perustuslain 75 §:n 2 momentin mukaan ”maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaissa säädetään”. Voimassa olevan itsehallintolain 1 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallinto sen mukaan kuin itsehallintolaissa säädetään. Tämän mukaisesti itsehallintolaki on se perussäädös, josta maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus johtavat lainsäädäntö- ja asetuksenantovaltansa. Itsehallintolaki on näin ollen asianmukainen säädöstaso.

Lakiehdotuksen 107 § sisältyi itsehallintolakiin, kun nykyinen laki hyväksyttiin, ja itsehallintolain lainsäätämisyjärjestyksen taustaa vasten voidaan pitää ongelmattomana ja välttämättömänä säilyttää säännös siitä, että Ahvenanmaa muodostaa eduskuntavaaleissa oman vaalipiirinsä.

Nykyisen itsehallintolain 21 §:n 1 momentti (vrt. lakiehdotuksen 37 §:n säännös), joka koskee maakuntapäivälain alaa ja maakunnan hallituksen oikeutta antaa asetuksia, on sisällytetty itsehallintolakiin perustuslain voimassaolon aikana. Viimeksi mainittua säännöstä koskevista esityksistä (HE 18/2002 vp, PeVM 7/2002 vp) käy ilmi, että itsehallintolain on katsottu olevan asianmukainen säädöstaso. Perustuslakivaliokunta totesi että ”21 §:n 1 momenttiin sisältyy uusi, perustuslain 80 §:n 1 momenttia asiallisesti vastaava säännös maakuntalain ja -asetuksen sääntelyalasta. Ehdotus ei muuta valtakunnan ja maakunnan toimivaltarajaa, mutta täsmentää tarpeellisesti vaatimusta käyttää maakuntalakia säädettäessä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista” (PeVM 7/2002 vp, s. 7).

Tarvittaessa Ahvenanmaalla on jatkossakin oltava mahdollista päättää esimerkiksi sellaisista muista hallinnollisista ratkaisuisista kunnallisessa itsehallinnossa tai hallintotehtävien antamisesta muille kuin viranomaisille, jotka sinänsä noudattavat perustuslain vastaavia vaatimuksia, mutta joissa ratkaisu voi tarkoituksenmukaisuussyistä poiketa Ahvenanmaalla vastaavista valtakunnassa toteutettavista hallinnon uudistuksista. Voidaanko paikallisesti Ahvenanmaalla perusteltujen ratkaisumallien katsoa kussakin yksittäisessä tapauksessa täyttävän perustuslain ja itsehallintolain vaatimukset, on myöhemmässä maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnassa ratkaistava kysymys. Ei voida sulkea pois sitä, että Ahvenanmaalla saattaa syntyä tarve tehdä esimerkiksi hallinnollisia ratkaisuja, jotka ovat uusia tai poikkeavat valtakunnassa jo perustuslakivaliokunnan arvioimista tilanteista.

Maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnasta vastaavat eri toimijat kuin lakien perustuslaillisuuden valvonnasta. Tämän vuoksi on painavia syitä sisällyttää itsehallintolakiin vastaavia säännöksiä kuin perustuslaissa on, kuitenkin sillä erotuksella muotoiltuina, että ne kohdistuvat nimenomaisesti Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisiin. Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentti, 6 § ja 44 § muodostavat yhdessä perustuslain täydentävien säännösten kanssa kehyksen, jonka tarkoituksena on säännellä kattavalla tavalla julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yk-

silön välisiä suhteita. Ehdotettujen säännösten tavoitteet ovat samat kuin vastaavilla perustuslain säännöksillä, vaikka ne tavat, joilla säännökset käytännössä toteutetaan Ahvenanmaalla maakuntapäiväläilla voivat erota valtakunnan toimeenpanosta, koska hallinto-organisaatio voi olla erilainen Ahvenanmaalla. Säännökset eivät muuta valtakunnan ja itsehallinnon toimivallanjakoa, mutta ne täsmentävät tarvittavassa laajuudessa niitä vaatimuksia, jotka itsehallintoviranomaisten valtion sijaan tulee ottaa huomioon demokratian periaatteiden toteuttamiseksi Ahvenanmaan itsehallinnossa ja kunnallisessa itsehallinnossa Ahvenanmaalla sekä itsehallintoviranomaisten hallintotehtävien antamisessa muille kuin viranomaisille.

Seuraavassa tarkastellaan esitettyjä säännöksiä yksityiskohtaisesti:

1 §. Pykälän ensimmäisessä momentissa todetaan, että Ahvenanmaalla on itsehallinto sen mukaan kuin itsehallintolaissa säädetään. Itsehallinnon kansainvälisoikeudellinen tausta kuten itsehallinnon asema tämän päivän kansainvälisessä oikeudessa on kuvattu perustelujen jaksossa 1.1 ja 1.4. Kuten edellä on mainittu, perustuslain 120 §:ssä todetaan, että Ahvenanmaalla on itsehallinto sen mukaan kuin itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallinnolla on lisäksi perustuslaillinen suoja, koska itsehallintolaissa säädetään, että lakia voidaan muuttaa ja se voidaan kumota ainoastaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien määränemmistön päätöksellä. Perustuslain yleiset säännökset koskevat suoraan myös itsehallintoviranomaisten vallankäyttöä, ellei itsehallintolaissa ole poikkeavaa sääntelyä tai valtuutusta maakuntapäiville antaa poikkeavaa sääntelyä.

Pykälän 2 momentin säännös on uusi ja sillä on vastaavuutensa perustuslain 2 §:ssä ja 3 §:n 1 ja 2 momentissa. Se sisältää kansanvaltaisuuden periaatteen Ahvenanmaan itsehallinnon puitteissa. Säännöksen ehdotetaan kohdistuvan Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisiin. Ehdotus ei muuta valtakunnan ja maakunnan toimivallanjakoa, mutta se täsmentää tarvittavassa laajuudessa niitä vaatimuksia, jotka itsehallintoviranomaisten tulee ottaa huomioon kansanvaltaisuuden periaatteiden toteuttamiseksi Ahvenanmaan itsehallinnossa, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaista yleistä lainmukaisuusperiaatetta voidaan soveltaa suoraan itsehallintoviranomaisiin, eikä sitä ole syytä sisällyttää itsehallintolaikiin.

6 §. Äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa ja maakuntapäivävaaleissa. Nykyisellä itsehallintolailla siirrettiin kaksi jäljelle jäävää kuntalainsäädännön osa-aluetta maakuntapäiville, jotka siihen asti olivat kuuluneet valtakunnan toimivaltaan. Osa-alueet olivat kunnallisten vaalien ja kuntajaon periaatteita. Muutos merkitsi koko kuntalainsäädännön siirtymistä maakuntapäivien toimivaltaan (HE 73/1990 vp, s. 66-67). Toimivalta tarkoittaa sitä, että Ahvenanmaalla on perustuslain ja kansainvälisten sopimusten puitteissa mahdollista tehdä muuta poliittista harkintaa ja päättää esimerkiksi sellaisista kunnallisen itsehallinnon organisatorisista ja hallinnollisista ratkaisuksista tai hallintotehtävien siirtämisestä muille kuin viranomaisille, jotka poikkeavat valtakunnassa toteutettavista vastaavista hallintouudistuksista.

Lakiehdotukseen sisällytettäisiin uusi 6 §, joka on rinnastettavissa perustuslain 121 §:ään ja millaisten paikallisesti Ahvenanmaalla perusteltujen ratkaisumallien voidaan katsoa kussakin yksittäisessä tapauksessa täyttävän perustuslain ja itsehallintolain vaatimukset, on myöhemmässä maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnassa ratkaistava kysymys. Ei voida sulkea pois sitä, että Ahvenanmaalla voisi syntyä tarve esimerkiksi hallinnollisille ratkaisuille, jotka poikkeavat tai ovat uusia suhteessa niihin ratkaisuihin, jotka perustuslakivaliokunta on valtakunnan osalta jo arvioinut.

Kunnallista itsehallintoa ja kuntien verotusoikeutta koskevilla 1 ja 3 momentilla on vastaavuutensa perustuslain 121 §:ssä. Säännös tarkoittaa, että jatkossakin Ahvenanmaalla on itsehallinnon rinnalla oltava kunnallinen itsehallinto. Kunnallisen itsehallinnon sisältö voi Ahvenanmaalla olla erilainen, koska tehtäviä, joita valtakunnassa hoitavat kunnat, saattavat Ahvenanmaalla hoitaa maakuntapäivälakien nojalla itsehallinnon hallintoelimet tai toisinpäin, eli siten, että Ahvenanmaan hallitus ja sen alaiset viranomaiset eivät Ahvenanmaalla hoida tehtäviä joita valtionviranomaiset hoitavat valtakunnassa. Sekä itsehallintoviranomaisia että Ahvenanmaan kuntien tehtäviä koskeva lainsäädäntö kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Tämän vuoksi on painavia syitä sisällyttää itsehallintolakiin vastaavia säännöksiä kunnallisesta itsehallinnosta. Säännöksen ehdotetaan kohdistuvan Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisiin. Ehdotus ei muuta valtakunnan ja itsehallinnon välistä toimivallanjakoa.

Lain 6 ja 7 §:ään ehdotetaan otettavaksi lakiviittaus kuntavaaleja ja maakuntapäivävaaleja sekä näiden vaalien äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta koskevasta sääntelystä. Lisäksi ehdotetaan, että äänioikeus ja vaalikelpoisuus näissä vaaleissa mainittaisiin lakiehdotuksen 27 §:n 1 ja 6 kohdassa tarkoitetussa maakuntapäivien toimivaltasäännöksessä.

44 §. Perustuslain 124 §:ssä on säännöksiä hallintotehtävien siirrosta muille kuin viranomaisille. Lakiehdotuksen 44 §:ssä on vastaava säännös, jossa otetaan huomioon maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluva niin kutsuttu välillinen hallinto. Säännöksen ehdotetaan kohdistuvan Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisiin. Ehdotus ei muuta valtakunnan ja maakunnan toimivallanjakoa, mutta se täsmentää tarvittavassa laajuudessa niitä vaatimuksia, jotka itsehallintoviranomaisten tulee ottaa huomioon Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvien hallintotehtävien siirtämisessä muille kuin viranomaisille. Nimenomaiset vaatimukset, joiden pykälän mukaan on täytyttävä, jotta hallintotehtäviä voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle, ovat samat kuin eduskuntaa perustuslain 124 §:n mukaan koskevat vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö on näin ollen johtava periaate ottaen huomioon, miten vahva yhteys asialla on perustuslain 2 §:ssä olevaan oikeusvaltioperiaatteeseen ja tiettyihin perusoikeuksiin. Tällaista lainsäädäntöä annettaessa maakuntapäivien on perustuslain säännösten mukaisesti varmistettava perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten täytyminen.

99 §. Pykälän 1 momentin säännös perustuslain ensisijaisuudesta olisi uusi ja koskisi nimenomaan maakuntapäivälakien soveltamista tuomioistuimissa. Säännös on rinnastettavissa perustuslain 106 §:ään, mutta lisäyksellä ”jollei tästä laista tai maanhankintalain muuta johdu”. Säännös tarkoittaisi, että tuomioistuin ei saisi antaa perustuslain säännökselle etusija, jos maakuntapäivälain soveltaminen tapahtuisi itsehallintolain säännöksen nojalla, joka mahdollistaisi poikkeamista perustuslaista.

Säännöksen 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jossa nimenomaisesti mainitaan, että jos eduskunta- tai maakuntalain säännös on ilmeisessä ristiriidassa tämän lain tai maanhankintalain (3/1975) kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija itsehallintolain tai maanhankintalain säännökselle.

Säännöstä ehdotetaan koska perustuslain 106 §:ssä ei lakitekstissä oteta huomioon, että itsehallintolaki tietyissä tapauksissa sisältää poikkeuksia tai mahdollistaa poikkeuksia perustuslaista maakuntalaissa.

Tuomioistuinten soveltaminen Ahvenanmaalla perustuslain ja itsehallintolain tai perustuslain sekä itsehallintolain nojalla annetun maakuntalain tai itsehallintolain kanssa ristiriidassa olevan eduskuntalain välisessä lakiristiriitatilanteessa perustuu tällä hetkellä yksinomaan perustuslain esitöiden kirjauksiin. Ottaen huomioon itsehallintolain säätämisyjärjestyksen ja sen 1 §:n, jonka

mukaan itsehallinnosta säädetään itsehallintolaissa, itsehallintolaki on oikea säädöstaso ehdotetulle säännökselle. Ehdotettua 99 §:ää sovellettaessa tuomioistuimen tulee aina aloittaa harkinta ratkaisemalla in casu, onko itsehallintolain mukainen lainsäädäntövalta maakuntapäivillä vai eduskunnalla. Ottaen huomioon, että toimivalta aina on selvitettävä perusteellisesti, ei ilmeisyyskriteeriä voida sisällyttää toiseen momenttiin.

Lakiehdotuksen erityissäännökset, jotka ovat jo nykyisessä itsehallintolaissa

Lisäksi on syytä säilyttää sellaiset erityissäännökset tai poikkeamat perustuslaista, jotka sisältyvät jo nykyiseen itsehallintolakiin. Perustuslain säätäminen ja muuttaminen kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan. Perustuslain säännökset perusoikeuksista kuuluvat siten myös valtakunnan toimivaltaan. Perustuslain säännökset perusoikeuksista ovat voimassa Ahvenanmaalla nykyisestä itsehallintolaista seuraavin poikkeuksin. Tärkeimmät poikkeukset perustuslaista Ahvenanmaalla koskevat kielellisiä oikeuksia, oikeutta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta, elinkeino-oikeutta sekä ahvenanmaalaisen asevelvollisuuden suorittamista.

Koska itsehallintolaki säädetään perustuslain säätämisjärjestyksessä, on nykyisten erityissäännösten sisällyttäminen lakiehdotukseen jatkossakin katsottava ongelmattomaksi:

1) Nykyiseen itsehallintolakiin sisältyy ja aiempiin itsehallintolakeihin sisältyi hallitusmuodosta poikkeavia säännöksiä elinkeino-oikeudesta ja oikeudesta omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla. Nämä ovat suojalausekkeita suhteessa perustuslaissa säädettyyn elinkeinovapauteen ja omistusoikeuteen. Ahvenanmaa on niin ikään itsehallinnon alusta alkaen ollut yksikielisesti ruotsinkielinen. Itsehallintolain mainitut poikkeukset perustuslain 15 ja 17 §:stä, jotka koskevat omaisuuden suojaa sekä oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin, ovat Kansainliiton päätöksen ja Ahvenanmaan sopimuksen mukaisia, ja ne ovat jatkossakin voimassa suhteessa perustuslakiin.

2) Oikeutta harjoittaa elinkeinoa tai ammattia Ahvenanmaalla voidaan lakiehdotuksen 18 §:n mukaan rajoittaa maakuntapäiväläillä vastaavasti kuin nyt voimassa olevan lain mukaan, mikä merkitsee poikkeusta perustuslain 18 §:stä. Kyseessä on suojalauseke, perustuslain 18 §:ssä säädetty elinkeinovapaus on muilta osin voimassa myös Ahvenanmaalla. Rajoitukset oikeuteen harjoittaa elinkeinoa maakunnassa otettiin käyttöön vuoden 1951 itsehallintolaila samaan aikaan, kun Ahvenanmaan kotiseutu-oikeutta koskevat erityissäännökset tulivat voimaan. Tarkoituksena oli ”suoda Ahvenanmaan asujaimistolle täysi kansallisuusturva” (HE 100/1946, s. 3). Koska kyseinen poikkeus hallitusmuodosta on sisältynyt aiempiin itsehallintolakeihin, se on katsottava ongelmattomaksi myös suhteessa perustuslain 18 §:ään, kun otetaan huomioon itsehallintolain lainsäätämisyjärjestys.

Suomesta, Ahvenanmaa mukaan luettuna, on nyt voimassa olevan itsehallintolain voimaantulon jälkeen tullut Euroopan unionin jäsen. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 355 artiklan 4 kohdassa viitataan Ahvenanmaan maakuntaa koskeviin erityisiin sopimusmääräyksiin Ahvenanmaan pöytäkirjassa, joka liitettiin Suomen liittymissopimukseen. Ahvenanmaan pöytäkirjan 1 artiklassa sallitaan poikkeuksia EU:n lainsäädännöstä koskien rajoituksia, jotka ”syrjimättömällä tavalla koskevat Ahvenanmaan kotiseutu-oikeutta vailla olevien luonnollisten henkilöiden taikka oikeushenkilöiden sijoittautumisoikeutta ja oi-

keutta tarjota palveluja Ahvenanmaalla ilman Ahvenanmaan toimivaltaisten viranomaisten lupaa”. Tällä tarkoitetaan elinkeino-oikeudesta annettua lainsäädäntöä.

Ahvenanmaan pöytäkirjan poikkeukset ovat sidottuja niin kutsuttuun täytäntöönpanokieltoon, joka tarkoittaa, että sopimuksen määräykset eivät estäisi niitä rajoituksia jotka olivat voimassa Suomen liittyessä EU:hun 1 päivänä tammikuuta 1994 ja jotka koskivat muun muassa kotiseutuoikeutta, maanhankintaa ja elinkeino-oikeutta.

3) Lakiehdotuksen 19 § sisältää erityissäännöksen ahvenanmaalaisten asevelvollisuuden suorittamisesta suhteessa perustuslain 127 §:n mukaiseen maanpuolustusvelvollisuuteen. Yleiseen asevelvollisuuteen perustuva Suomen kansalaisten maanpuolustusvelvollisuus annetaan perustuslain 127 §:ssä. Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei määritellä tarkemmin pykälän perusteluissa (HE 1/1998 vp), mutta se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Perustelujen mukaan säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuuden suorittaminen puolustusvoimissa ja asevelvollisuuteen liittyen velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoitusta palvelemaan muuhun koulutukseen. Säännös kattaa myös varusmiespalvelusta korvaavan siviilipalveluksen. Lailla voidaan säätää korvaavasta palvelusvelvollisuudesta niille, jotka on rauhan aikana vapautettu aseellisesta tai aseettomasta palveluksesta.

Perustuslaissa lähtökohtana on, että asevelvollisuudesta vapautus on mahdollinen ainoastaan korvaavan palveluksen kautta ja rauhan aikana. Perustuslain perusteluissa todetaan, että itsehallintolain 12 §:ssä on erityissäännöksiä palvelusta, joka korvaa asevelvollisuuden suorittamisen henkilöillä, joilla on Ahvenanmaan kotiseutuoikeus (HE 1/1998 vp, s. 182). Lakiehdotuksen 19 § sisältää nykyistä lakia vastaavan säännöksen kotiseutuoikeuden haltijan vapautuksesta asevelvollisuudesta siihen asti, kunnes eduskuntalailla ja maakuntapäivien suostumuksella on säädetty vaihtoehtoista palveluksesta siviilihallinnossa. Säännöstä ehdotetaan nykyaikaistettavan vaihtoehtoisen palveluksen osalta, koska nykyinen viittaus luotsi- ja majakkalaitokseen on ollut vanhentunut jo vuosikymmenten ajan. Vapautusta asepalveluksesta mainituin edellytyksin ehdotetaan jatkettavan sen perusteella, että ahvenanmaalaiset, joilla on kotiseutuoikeus, ovat olleet vapautettuja asevelvollisuuden suorittamisesta käytännössä itsehallinnon alusta asti. Nykyisen itsehallintolain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettua ja jo aiempiin itsehallintolakeihin sisältyntä korvaavaa palvelusta koskevaa valtion lainsäädäntöä ei ole ollut.

Koska ahvenanmaalaisten asevelvollisuudesta vapauttamista koskeva lakiehdotuksen 19 § vastaa nykytilannetta, on se katsottava ongelmattomaksi perustuslaillisesta näkökulmasta.

Itsehallintolakiin sisältyvien perustuslakiin rinnastettavien säännösten vaikutus

Nykyisten, perustuslaista poikkeavien tai perustuslakiin rinnastettavien itsehallintolain säännösten ohella, jotka sen vuoksi muodostavat eräänlaisia perustuslain rinnakkaissäännöksiä, lakiehdotuksessa ehdotetaan eräitä uusia rinnakkaissäännöksiä kansanvaltaisuuden periaatteesta

(1 §), kunnallisesta itsehallinnosta (6 §), eräiden hallintotehtävien siirtämisestä yksityisille (44 §) sekä lakien suhteesta itsehallintolakiin ja perustuslakiin (99 §). Ensin mainitut rinnakkais-säännökset kohdistuvat ensisijaisesti maakuntapäiviin ja jälkimmäinen tuomioistuimiin.

Itsehallintolakiin sisältyvien nimenomaisten perustuslaista poikkeavien säännösten tai niin sanottujen rinnakkaissäännösten seurauksena itsehallintolain säännösten tulevat sovellettaviksi perustuslain edelle, esimerkiksi maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnassa. Itsehallintolaki on siten pidettävä tältä osin perustuslain kannalta *lex specialis*-lakina. Siltä osin kuin itsehallintolain niin sanotut rinnakkaissäännökset tulevat sovellettaviksi, perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöllä perustuslain vastaaviin säännöksiin liittyen on luonnollisista syistä suurempi merkitys kuin sovellettaessa itsehallintolain nimenomaisia poikkeuksia perustuslaista. Perustuslakivaliokunnan lausuntoja on maakuntapäivälakien tulkinnassa ja maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnassa pidettävä lähinnä lain esitöitä ja tuomioistuimen ratkaisuja vastaavana oikeuslähteenä, eli oikeuslähteenä, jonka poisjättäminen tulkinnasta on perusteltava. Itsehallintolain perustuslaista poikkeavien säännösten tulkinta voi siten perustua perustuslakivaliokunnan käytäntöön ainakin niin kauan kuin itsehallintolain sisäistä käytäntöä ei ole. Itsehallintolain säännöksiä, jotka ovat sisällöltään samanlaisia kuin perustuslain säännökset, tulisi tulkita itsehallintolain näkökulmasta, ei ensisijaisesti perustuslakivaliokunnan käytännön näkökulmasta, vaikka perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot kuuluvat luonnollisesti siihen tulkinta-aineistoon, joka voidaan tai jopa tulisi ottaa tapauskohtaisesti huomioon.

Suhteessa voimassa olevaan itsehallintolakiin ehdotetut muut uutuudet, jotka on arvioitava valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta.

Lakiehdotus sisältää eräitäkin periaatteellisesti tärkeitä muutosehdotuksia, jotka on arvioitava suhteessa perustuslakiin.

3 §. Ehdotettu säännös Ahvenanmaan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta on toteava ja vallitsevan tilanteen vahvistus. Ahvenanmaan demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on alueellinen ja eurooppalainen tapaoikeudellinen asema. Lakiehdotuksen 3 § on muotoiltu siten, että pykälässä todetaan Ahvenanmaan olevan demilitarisoitu ja neutralisoitu kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Asiaa on säännelty Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevalla sopimuksella (SopS 1/1922) ja silloisen Neuvostoliiton kanssa tehdyllä sopimuksella Ahvenanmaan saarista (SopS 24/1940). EU-liittymisen yhteydessä syntynyt niin kutsutun Ahvenanmaan pöytäkirjan johdantolause (preamble) sisältää myös viittauksen Ahvenanmaan kansainvälisoikeudelliseen asemaan, johon sisältyy demilitarisointi ja neutralisointi. Viittaukset näihin sopimuksiin on sisällytetty pykälän yksityiskohtaisiin perusteluihin, joissa todetaan myös, että pykälän tarkoituksena ei ole muuttaa vallitsevaa tilannetta, vaan se on ainoastaan toteava.

7 §. Pykälän *1 momentin* säännös, jonka mukaan maakuntapäivien jäsenet valitaan välittömällä ja salaisilla vaaleilla, joissa äänioikeus on yleinen ja kaikille äänioikeutetuille yhtäläinen, vastaisi nykyisen itsehallintolain 13 §:ssä säädettyä, mutta olisi jatkossakin tärkeä periaatteellisista syistä. Pykälän *2 momentti* vastaisi nykyisen lain 9 §:ää. Perustuslain 14 §:n mukaan jokaisella Suomen kansalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää valtiollisissa vaaleissa ja kansanäänestyksessä. Vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa säädetään sen mukaan kuin perustuslaissa erikseen säädetään. Säännöksen esitöistä käy ilmi, ettei säännöstä sovelleta Ahvenanmaan maakuntapäivien vaaleihin: ”Säännökseen on kirjattu valtiopäiväjärjestyksen 6 §:n 1 momentin äänioikeutta koskeva pääsääntö asiallisesti sellaisenaan. Säännös koskee kaikkia valtiollisia vaaleja, nykyisin siis eduskuntavaaleja ja presidentinvaaleja, sekä kansanäänestystä, joka hallitusmuodon 22 a §:n mukaan voi nykyisin olla ainoastaan neuvoa-

antava. Koska äänioikeus presidentinvaaleissa ja äänestys-oikeus neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä perustuisivat suoraan ehdotettuun säännökseen, ehdotetaan samalla kumottaviksi hallitusmuodon 22 a §:n 2 momenttiin ja 23 d §:n 1 momenttiin sisältyvät viittaussäännökset valtiopäiväjärjestykseen. Säännös edellyttää, että vaalikelpoisuudesta valtiollisissa vaaleissa säädettäisiin, nykyiseen tapaan, edelleen perustuslaissa” (HE 309/1993 vp, s. 61 ja HE 1/1998 vp, s. 79).

8 §. Ehdotukseen on myös selvyuden vuoksi sisällytetty uusi pykälä, jonka mukaan maakuntapäivien jäsenten asemaa koskevista säännöksistä säädetään maakuntapäivälaila. On tärkeää, että maakuntapäivien jäsenillä lainsäätäjien ominaisuudessa jatkossakin on eduskunnan jäsenten asemaa vastaava asema.

11 §. Säännöksiä maakuntapäivien hajottamisesta ja uusista vaaleista on nykyaikaistettu perustuslakiin tehtyjen vastaavien muutosten mukaisesti. Tämä tarkoittaa, että tasavallan presidentin oikeus päättää maakuntapäivien hajottamisesta on riippuvainen maaneuvoksen esityksestä.

13 §. Ministerivastuusta säädetään perustuslain 114–116 §:ssä. Lakiehdotuksen 13 §:ssä ehdotetaan, että virkarikossyyte Ahvenanmaan hallituksen ministereitä vastaan käsitellään jatkossakin Turun hovioikeudessa. Pykälässä esitetään kuitenkin lisäksi, että virkarikossyytetä tietyistä virkarikoksista Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan tulee edeltää Ahvenanmaan maakuntapäivien päätös syytteen nostamisesta. Ahvenanmaan hallitus käsittää maaneuvoksen ja 4–7 ministeriä. Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että syytetä ajaa valtiosyyttäjän määräämä syyttäjä, mikä vastaa nykykäytäntöä. Pykälän tarkoituksena on rinnastaa Ahvenanmaan hallituksen jäsenten asema suhteessa siihen, mitä perustuslain 114–116 §:ssä säädetään valtioneuvoston jäsenistä koskien syytteen nostamista tiettyjen virkarikosten perusteella ja syytteen nostamisen menettelyä. Perustuslain säännökset koskevat vain valtioneuvoston jäseniä, eikä vastaavia säännöksiä ole annettu Ahvenanmaan hallituksen jäsenten osalta. Pykälä on perusteltu siksi, että Ahvenanmaan hallituksen päätöksenteko ja toimivalta Ahvenanmaan itsehallinnolle kuuluvilla toimivallan alueilla on rinnastettavissa valtioneuvoston vastaaviin. Säännöksellä ei kuitenkaan luoda identtistä syytesuojajärjestelmää Ahvenanmaan hallituksen jäsenille kuin valtioneuvoston jäsenillä on. Erityistä syytekynnystä ei siis myöskään sisällytetä ahvenanmaalaisten ministerien mahdollisia virkarikoksia varten.

Säännöksen tarkoitus on, että esitutkinta hoidetaan tavalliseen tapaan yhteistyössä Ahvenanmaan poliisiviranomaisen, valtakunnan poliisiviranomaisten ja syyttäviviranomaisen kesken. Valtakunnansyyttäjä tekee esityksen syytteen nostamisesta Ahvenanmaan maakuntapäivillä vasta arvioituaan itse, että rikosepäilyn syytekynnys on ylittynyt ja että edellytykset syytteen nostamiselle täyttyvät. Vaatiessaan selvityksen saamisen ministeriltä lakiehdotuksen 13 § huomioi sen järjestelmän, joka koskee syytteen nostamista valtioneuvoston jäsentä vastaan perustuslain 114 §:n 2 momentin mukaan. Pykäläehdotuksen mukaan maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta saatuaan maakuntapäivien oikeudellisia asioita käsittelevältä valiokunnalta kannanoton hallituksen jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta. Tämä vastaa myös mitä perustuslain 114 §:n 2 momentissa säädetään. Pykälässä ehdotetaan kuitenkin säädettäväksi, että valtakunnansyyttäjän Ahvenanmaan hallituksen jäsenen syytteen nostamista koskevan esityksen käsittelystä maakuntapäivillä säädetään tarkemmin maakuntapäivälaila. Nykyisen itsehallintolain nojalla maakuntapäivien toimivaltaan kuuluu maakuntapäivälaila päättää maakuntapäivien järjestysmuodosta ja asioiden käsittelystä. Kyseiset perustavat säännökset sisältyvät nykyisin maakuntapäiväjärjestykseen, joka hyväksytään määräenemmistöllä.

Ehdotettu säännös merkitsee rajattua toimivallan siirtoa maakuntapäiville rikosprosessioikeuden alalla. Asiallinen toimivalta itsehallintoon liittyvässä virkarikosoikeudessa on jo nyt maakuntapäivillä.

Euroopan neuvoston korruption valvontaelin (GRECO) ministerivastuuasioissa Suomea koskevassa vuoden 2020 seurantaraportissa, ks. suositus vi ja kohdat 37-41, moititaan edelleen Suomen perustuslaillista ministerivastuujärjestelmää.

70–72 §. Valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen käymään neuvotteluja maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta ja ainoastaan Ahvenanmaan ja toisen osapuolen välistä asiaa koskevasta kansainvälisestä velvoitteesta. Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyy tällaisen kansainvälisen velvoitteen sen jälkeen, kun päätös tämän allekirjoittamisesta on tehty perustuslain 93 §:n mukaisesti. Velvoite saatetaan Ahvenanmaalla voimaan maakuntapäiväläilla ja voimaantulosta säädetään Ahvenanmaan hallituksen asetuksella. Ahvenanmaan hallituksen on ilmoitettava ulkoministeriölle velvoitteen hyväksymisestä. Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 7 kohdan mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa tehdään päätös valtuuskunnan asettamisesta kansainvälisten sopimusten ja muita kansainvälisiä neuvotteluja varten, kun asia koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä päätösvalta kuulu tasavallan presidentille. Vertaamalla tilannetta valtioneuvoston yleiseen toimivaltaan asettaa valtuuskunta kansainvälisten sopimusten neuvotteluja varten valtioneuvoston ohjesäännön mukaisesti ja siihen nojautuen voidaan perustella valtioneuvoston yleisistunnon toimivalta antaa valtuutus Ahvenanmaalle 70 §:n mukaisesti. Valtuutuksen antamisen jälkeen Ahvenanmaan hallituksen tulee asettaa neuvotteluvaltuuskunta, ts. nimetä henkilöt neuvotteluja varten.

Perustuslain 94 §:ssä säädetään kansainvälisten säännösten hyväksymisestä ja niiden irtisanomisesta. Poiketen perustuslain 94 §:n mukaisesta menettelystä 71 §:n 1 momentissa esitetään, että Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyisi Ahvenanmaan hallituksen esityksestä velvoitteen, jota koskeviin neuvotteluihin Ahvenanmaan hallitus on valtuutettu. Menettelyn ehdotetaan koskevan sekä lainsäädännön alaan kuuluvia, että siihen kuulumattomia velvoitteita. Lakiehdotuksen 69 §:n mukaista menettelyä, joka koskee suostumuksen antamista maakuntapäivien lainsäädäntövallan piiriin kuuluvaan kansainväliseen velvoitteeseen, ei siis voida soveltaa 70 §:ssä tarkoitettuun kansainväliseen velvoitteeseen. Sellaisissa tapauksissa, joissa Ahvenanmaa on 71 §:n mukaisesti neuvotellut sopimuksen, saatetaan se ehdotuksen mukaan voimaan Ahvenanmaalla maakuntapäiväläilla. Menettelyn ehdotetaan koskevan sekä lainsäädännön alaan kuuluvia, että siihen kuulumattomia velvoitteita. Ehdotus, joka myös tässä suhteessa antaa Ahvenanmaan maakuntapäiville uusia valtuuksia, poikkeaa perustuslain 95 §:n 1 momentista, jonka mukaan eduskunta saattaa lailla voimaan lainsäädännön alaan kuuluvien kansainvälisten sopimusten säännökset ja muut kansainväliset velvoitteet, kun taas muilta osin kansainväliset velvoitteet saatetaan voimaan asetuksella. Ahvenanmaan hallituksen on ilmoitettava ulkoministeriölle, kun maakuntapäivät on hyväksynyt velvoitteen. Ulkoministeriö ilmoittaa diplomaattista tietä hyväksymisestä toiselle sopimuspuolelle tai toisille sopimuspuolille, toisin sanoen vastaa sitoutumiskirjan toimittamisesta.

Lakiehdotuksen mukaan kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamista koskevien maakuntapäivälakien voimaantuloa koskevat säännökset annetaan Ahvenanmaan hallituksen asetuksella. Ehdotus poikkeaa perustuslain 95 §:n 3 momentin ensimmäisestä virkkeestä, jonka nojalla velvoitteen voimaantuloa koskevat säännökset annetaan pääsääntöisesti valtioneuvoston asetuksella.

Lakiehdotuksen 72 §:ään sisältyy lisäksi pykälä Ahvenanmaan kansallisesta vastuusta kansainvälisistä velvoitteista, joista Ahvenanmaan itsehallintoviranomaiset ovat 70 ja 71 §:n nojalla neuvotellut ja jotka sen siten edellytetään saattavan voimaan.

86–96 §. Perustuslain 17 §:n 1 ja 2 momentin säännöksiä oikeudesta omaan kieleen ei sovelleta Ahvenanmaalla. Lakiehdotuksen kieltä koskevat säännökset perustuvat jatkossakin Kansainliiton päätökseen ja ns. Ahvenanmaan sopimukseen sekä nyt voimassa olevaan itsehallintolakiin,

mutta niitä on selkeytetty erityisesti sen osalta, mikä koskee oikeutta käyttää suomea tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla. Asianosaisen, jonka oma kieli on suomi, oikeus käyttää suomea tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla vastaa ehdotuksen mukaan asianosaisen, jonka oma kieli on ruotsi, kielilainsäädännön mukaista oikeutta käyttää ruotsia yksikielisesti suomenkielisissä tuomioistuimissa tai viranomaisissa maan muissa osissa. Ehdotuksen 90 §:ssä ehdotetaan laajempia kielellisiä oikeuksia asioissa, jotka koskevat pakkokeinoja tai puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen itsehallinto- viranomaisissa tai kunnan viranomaisissa Ahvenanmaalla. Tämä säännös vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5.2 ja 6 artiklassa esitettyjä vaatimuksia ihmisoikeuksien suojaamiseksi.

Lakiehdotuksen 87 ja 96 §:n kielisäännöksiä on myös nykyaikaistettu suhteessa nykytilanteeseen sen yhteiskunnan kehityksen osalta, jota julkisten hallintotehtävien siirto muille kuin viranomaisille aiheuttaa. Lakiehdotuksessa ehdotetaan uusia säännöksiä yksityisten toimijoiden tai valtion kielellisistä velvoitteista suhteessa Ahvenanmaan viranomaisiin, kun yksityiselle taholle on uskottu Ahvenanmaalla suoritettavia julkisia hallintotehtäviä. Säännöksiä ehdotetaan myös kielijärjestelmästä, joka sellaisten palveluita tuottavien yritysten, joissa valtiolla on määräämisvalta ja jotka harjoittavat toimintaa Ahvenanmaalla, odotetaan ottavan huomioon suhteessa yleisöön yksikielisesti ruotsinkielisellä Ahvenanmaalla. Ehdotus vastaa pääasiassa säännöksiä ruotsiksi annettavasta palvelusta vastaavissa tilanteissa valtakunnassa, joihin kielilaki pätee. Vastaavia säännöksiä ei ole nykyisessä itsehallintolaissa.

Ahvenanmaan yksikielisesti ruotsinkielisestä asemasta seuraa muun muassa, että Ahvenanmaan koulujen opetuskielenä on ruotsi. Maakuntapäivälailalla säädetään, mitä kieliä kouluissa opetetaan, sekä opetuksesta muilla kielillä kuin ruotsiksi.

Perustuslakivaliokunta käsittelee mietinnössään 15/1990 vp, s. 4–5, kysymystä opetuksesta muilla kielillä kuin ruotsiksi. Olosuhteet Ahvenanmaalla ovat sen jälkeen muuttuneet ennen kaikkea siten, että maahanmuuton seurauksena yhä useampien ihmisten äidinkieli on muu kuin ruotsi. Tämä ei kuitenkaan aiheuta muutoksia itsehallintolakiin. Kysymystä esimerkiksi kotikielen opetuksesta säädellään maakuntapäivälailalla.

97 §. Koska itsehallintolaki säädetään perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja se näin ollen on perustuslain tasoinen laki, se voi sisältää poikkeuksia tai poikkeamia perustuslaista. Jotkin näistä poikkeuksista ovat merkittäviä, kuten se, että Ahvenanmaan maakuntapäivillä on oma lainsäädäntövalta, että Ahvenanmaa on yksikielisesti ruotsinkielinen, että kotiseutu-oikeutta vailla olevan henkilön oikeus omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta Ahvenanmaalla on rajallinen ja että henkilö, jolla on kotiseutu-oikeus, on nykyoloissa vapautettu asevelvollisuuden suorittamisesta.

Nyt voimassa oleva itsehallintolaki on säädetty ennen kuin Suomen perustuslaki, joka korvasi Suomen hallitusmuodon, tuli voimaan. Uuden perustuslain 73 §:n mukainen periaate, jonka mukaan lait on mukautettava perustuslakiin ja poikkeuksia perustuslaista on vältettävä ja jos poikkeukset ovat välttämättömiä, niiden on oltava täsmällisesti rajattuja, ei siis ollut ajankohtainen itsehallintolakia säädettäessä. Rajattujen poikkeusten periaatteen ei voida katsoa koskevan itsehallintolain antamista tai muuttamista. Itsehallintolaki on aiemmin syntynyt perustuslain tasoinen laki, joka on tarkoitettu pysyväksi säätämisyjärjestyksensä sekä Kansainliiton päätöksen ja Ahvenanmaan sopimuksen valossa. Näin ollen on katsottava, että poikkeukset perustuslain pykälästä 15, 17, 18 ja 127, jotka sisältyvät nykyiseen itsehallintolakiin sekä lakiehdotuksen pykäliin 14–19 ja kielisäännöksiin, ovat valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta ongelmattomia.

Samoin ottaen huomioon itsehallintolain säätämisen perustuslain säätämisyjärjestyksessä itsehallinnon kehittäminen on ongelmattomaa, vaikka se tarkoittaisi uusia poikkeuksia perustuslaista.

Tällaiset poikkeukset ja niin sanotut rinnakkaissäännökset perustuslain vastaaviin säännöksiin ovat perusteltuja, vaikka perustuslaki on tarkoitettu ”olemaan koko kansallisen oikeusjärjestyksen kehys”, jotta lakiehdotuksen 1 §:n mukainen itsehallinnon kehittäminen olisi mahdollista. Lakiehdotuksen 1 §:n 2 momenttia sekä pykälä 6, 37 ja 44 ja 100, jotka täyttävät perustuslain vaatimukset ja joista 37 §:n 1 ja 3 momentti sekä 107 § sisältyvät jo nykyiseen lakiin, voidaan näin ollen pitää ongelmattomina. Säännökset on nimenomaisesti kohdistettu itsehallintoviranomaisiin ja vastaavasti muotoiltu painottaen näiden perustuslain mukaisia velvollisuuksia lainsäädäntövallan käytössä ja itsehallinnon toimeenpanossa. Lakiehdotuksen 99 § kohdistuu tuomioistuimiin (vrt. perustuslain 106 §) ja 100 § (vrt. perustuslain 107 §), joka sisältyy nykyiseen itsehallintolakiin, tuomioistuimiin ja viranomaisiin. Lakiehdotuksen 99 §:n säännöstä perustuslain ensisijaisuudesta maakuntapäivälain ollessa ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa ehdotetaan, koska perustuslain 106 §:n soveltaminen itsehallintolakiin ja maakuntapäivälakeihin on nykytilanteessa riippuvainen perustuslain esitoista.

Edellä todettuun viitaten hallitus katsoo lakiehdotuksen olevan ongelmaton suhteessa perustuslakiin. Lakiehdotus on käsiteltävä itsehallintolain 69 §:ssä säädettyssä järjestyksessä eli eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin siten, että eduskunnassa päätös tehdään siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Näin ollen itsehallintolain ja perusoikeussäännösten tai perustuslain muiden säännösten välillä ei ole muodollista ristiriitaa. Hallitus ehdottaa, että eduskunta käsittelee lakiehdotusta perustuslain 73 §:n 1 momentissa säädettyssä järjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Ahvenanmaan itsehallintolaki

Eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien päätösten mukaisesti, jotka on tehty Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 69 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla, säädetään:

1 luku

Ahvenanmaan itsehallinto

1 §

Itsehallinto ja sen tarkoitus

Ahvenanmaalla on itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Itsehallinnon tulee rakentua kansanvaltaiselle perustalle ja se kuuluu Ahvenanmaan väestölle, jota edustaa Ahvenanmaan maakuntapäivät. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa ahvenanmaalaisen yhteiskunnan ja Ahvenanmaan elinympäristön kehittämiseen.

Itsehallintoon kuuluvat lainsäädäntövalta ja verotusoikeus sekä taloudellinen itsemääräämisoikeus itsehallintolainsäädännön asettamissa rajoissa. Tällä lailla tavoitellaan järjestelmää, jolla ahvenanmaalaista itsemääräämisoikeutta voidaan vahvistaa ja muuttaa yhteiskuntakehityksen myötä.

2 §

Kielellinen asema

Ahvenanmaan virallinen kieli on ruotsi.

Itsehallinnon tulee taata ruotsin kielen sekä kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyminen Ahvenanmaalla.

3 §

Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema

Ahvenanmaa on demilitarisoitu ja neutralisoitu kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

4 §

Ahvenanmaan alue

Ahvenanmaa käsittää sen alueen, joka tämän lain tullessa voimaan kuuluu Ahvenanmaan maakuntaan, sekä ne aluevedet, jotka Suomen aluevesien rajoja koskevien säännösten mukaan välittömästi liittyvät tähän alueeseen.

5 §

Lakia säätävät ja toimeenpanevat toimielimet

Lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaalla käyttää Ahvenanmaan maakuntapäivät, joka säätää lakeja lainsäädäntövaltansa puitteissa (maakuntapäivälait).

Yleinen johto ja hallinto kuuluvat Ahvenanmaan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille.

6 §

Kunnallishallinto

Ahvenanmaa jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kuntavaaleissa säädetään maakuntapäiväläilla.

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään maakuntapäiväläilla tai, jos asia kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan, eduskuntaläilla. Kunnat hoitavat myös eduskuntaläilla niille säädettyjä tehtäviä, joita valtakunnan lainsäädännössä säädetään jonkin muun itsehallintoyksikön tehtäväksi kuin kunnan tehtäväksi. Ahvenanmaan kunnille voidaan säätää uusia tässä momentissa tarkoitettuja valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tehtäviä, jos on yhteisymmärrys tehtävistä johtuvien kustannusten korvaamisesta. Eduskuntaläilla kunnille säädettyjä tehtäviä voidaan maakuntapäiväläilla siirtää Ahvenanmaan hallitukselle tai muulle Ahvenanmaan viranomaiselle.

Ahvenanmaan kunnilla on verotusoikeus. Maakuntapäiväläilla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista.

2 luku

Maakuntapäivät ja Ahvenanmaan hallitus

7 §

Maakuntapäivien jäsenten valinta

Maakuntapäivien jäsenet valitaan välittömällä ja salaisilla vaaleilla, joissa äänioikeus on yleinen ja kaikille äänioikeutetuille yhtäläinen.

Maakuntapäivien jäsenten vaaleihin saa osallistua vain se, jolla on kotiseutuoikeus, ja ainoastaan se, jolla on kotiseutuoikeus, on vaalikelpoinen. Oikeudesta asettaa ehdokkaita maakuntapäivävaaleissa, äänioikeudesta sekä vaalien toimittamisesta säädetään tarkemmin maakuntapäiväläilla.

8 §

Maakuntapäivien jäsenten asema

Maakuntapäivien jäsenten riippumattomuus ja koskemattomuus heidän toimiessaan maakuntapäivien jäsenenä on turvattava maakuntapäiväläilla. Tarkemmat säännökset jäsenten asemasta sekä heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan maakuntapäivien jäsenenä annetaan maakuntapäiväläilla.

9 §

Maakuntapäivien avaaminen ja päättäminen

Maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai tasavallan presidentin puolesta maaherra.

10 §

Maakuntapäiville annettavat presidentin esitykset

Maaherra antaa maakuntapäiville tasavallan presidentin esitykset ja tiedonannot.

11 §

Maakuntapäivien hajottaminen ja uudet vaalit

Maakuntapäivät voi siten kuin maakuntapäiväläilla tarkemmin säädetään hajottaa itsensä ja päättää uusista vaaleista.

Sen lisäksi, mitä 1 momentissa säädetään, tasavallan presidentti voi Ahvenanmaan maaneuvoksen esityksestä maakuntapäivien ollessa koolla päättää, että maakuntapäivät on hajotettava ja uudet vaalit toimitettava. Ennen päätöksen tekemistä presidentin tulee antaa maakuntapäivien puhemiehelle tilaisuus esittää kantansa asiassa. Jos presidentti päättää, että maakuntapäivät on hajotettava ja uudet vaalit toimitettava, päätös on annettava maakuntapäiville tiedoksi. Maakuntapäivien tulee sen jälkeen päättää, milloin eroavat maakuntapäivät päättää työnsä ennen vaalien järjestämistä.

Maakuntapäiväläilla säädetään uusilla vaaleilla valittujen maakuntapäivien toimikaudesta ja ensimmäisestä kokoontumisesta.

12 §

Ahvenanmaan hallitus

Ahvenanmaan hallituksen nimittämisestä säädetään maakuntapäiväläilla.

13 §

Virkasyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan

Virkarikossyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan käsitellään Turun hovioikeudessa. Syytetä ajaa valtakunnansyyttäjän määräämä syyttäjä.

Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan virkarikoksesta, jos teossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta. Virkasyyteasia tulee maakuntapäivillä vireille valtakunnansyyttäjän esityksestä. Maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta saatuaan oikeudellisia asioita käsittelevältä maakuntapäivien valiokunnalta kannanoton Ahvenanmaan hallituksen jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta.

Ennen kuin maakuntapäivät tekee 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, sen tulee antaa Ahvenanmaan hallituksen jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen.

Maakuntapäiväläilla säädetään tarkemmin syytteen nostamista koskevan valtakunnansyyttäjän esityksen käsittelystä maakuntapäivillä ottaen huomioon tämän lain 28 §:n 1 momentin 1 kohta ja 6 luku.

Tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettussa virkasyyteasiassa asianomistajalla ei ole itsestä syyteoikeutta.

3 luku

Ahvenanmaan kotiseutuoikeus

14 §

Kotiseutuoikeus lain nojalla

Ahvenanmaan kotiseutuoikeus on:

- 1) sillä, jolla tämän lain voimaan tullessa on kotiseutuoikeus aikaisemman itsehallintolain nojalla; ja
- 2) alle 18-vuotiaalla lapsella, joka on Suomen kansalainen ja asuu Ahvenanmaalla, jos hänen vanhemmallaan on kotiseutuoikeus.

15 §

Kotiseutuoikeus hakemuksen perusteella

Ahvenanmaan hallitus myöntää hakemuksesta kotiseutuoikeuden.

Kotiseutuoikeus on myönnettävä, jollei sen myöntämistä vastaan ole maakuntapäiväläissa säädettyjä painavia syitä, Suomen kansalaiselle, jolla on keskeytyksettä ollut Ahvenanmaalla varsinainen asunto ja koti vähintään viiden vuoden ajan ja jolla on tyydyttävä ruotsin kielen taito.

Erityisestä syystä kotiseutuoikeus voidaan, sen mukaan kuin maakuntapäiväläilla säädetään, myöntää myös sille, joka ei täytä 2 momentissa säädettyjä vaatimuksia.

Maakuntapäiväläilla säädetään tarkemmin asumisajan laskemistavasta ja kielitaidon osoittamisesta sekä kotiseutuoikeutta koskevan hakemuksen käsittelystä.

16 §

Kotiseutuoikeuden menettäminen

Se, joka menettää Suomen kansalaisuuden, menettää myös kotiseutuoikeutensa.

Kotiseutuoikeuden menettämisestä henkilön muuttaessa Ahvenanmaalta muutoin kuin tilapäisesti säädetään maakuntapäiväläilla.

17 §

Oikeus hankkia kiinteää omaisuutta

Rajoituksista, jotka koskevat oikeutta hankkia omistus- tai käyttöoikeuksin Ahvenanmaalla sijaitsevaa kiinteää tai siihen rinnastettavaa omaisuutta, säädetään Ahvenanmaan maanhankintaläissa (3/1975). Rajoitukset eivät koske sitä, jolla on kotiseutuoikeus.

18 §

Elinkeino-oikeus

Maakuntapäivälaila voidaan rajoittaa kotiseutuoikeutta vailla olevan oikeutta harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona Ahvenanmaalla. Oikeutta rajoittavalla lailla ei kuitenkaan saa rajoittaa Ahvenanmaalla asuvan oikeutta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jossa ei käytetä muuta avustajaa kuin puolisoa, avopuolisoa tai omia alaikäisiä lapsia ja jota varten ei ole liikehuoneistoa, toimistoa eikä muuta erityistä toimipaikkaa.

19 §

Asevelvollisuuden suorittaminen

Se, jolla on kotiseutuoikeus, saa asevelvollisuuden suorittamisen sijaan palvelulla vastaavalla tavalla siviilihallinnossa. Palveluksesta siviilihallinnossa säädetään eduskuntalaila ja maakuntapäivien hyväksynnällä.

Kunnes 1 momentissa tarkoitettu palvelus on järjestetty, ovat momentissa tarkoitettujen Ahvenanmaan asukkaat vapautettuja asevelvollisuuden suorittamisesta.

Mitä 1 momentissa säädetään, ei koske niitä, jotka 12 vuotta täytettyään ovat muuttaneet Ahvenanmaalle.

4 luku

Ahvenanmaan maaherra ja Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta

20 §

Maaherra

Maaherra on valtion edustaja Ahvenanmaalla. Maaherraksi nimitetään kuudeksi vuodeksi. Erityiset kelpoisuusvaatimukset maaherran virkaan ovat välttämättömät edellytykset hoitaa tehtävää hyvin siten, että Ahvenanmaan ja valtion etu otetaan puolueettomalla tavalla huomioon. Maaherralta edellytetään erinomaista ruotsin kielen taitoa ja tyydyttävää suomen kielen ymmärtämisen taitoa.

Maaherran viran vapautuessa viran julistaa haettavaksi sekä valtioneuvosto että Ahvenanmaan hallitus. Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jollei yksimielisyyttä saavuteta, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdolle asettamista viidestä henkilöstä, jotka täyttävät 1 momentissa mainitut vaatimukset. Maaherraksi voidaan nimittää virkaan suostunut henkilö, vaikka hän ei ole virkaa hakenut. Nimityspäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

21 §

Virkaatoimittava maaherra

Maaherran viran ollessa avoinna tai maaherran ollessa estynyt tasavallan presidentti voi, sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa, määrätä viran kelpoisuusvaatimukset täyttävän henkilön toistaiseksi hoitamaan virkaa.

22 §

Maaherran irtisanomiseen liittyvä kuuleminen

Maakuntapäivien puhemiestä on kuultava ennen kuin tasavallan presidentti ratkaisee maaherran virasta irtisanomista koskevan asian.

23 §

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on asiantuntijaelin, jonka tehtävänä on antaa itsehallintolainsäädännön soveltamista koskevia lausuntoja sekä ratkaista tässä laissa tai maakuntapäivien hyväksynnällä säädettyssä muussa laissa erikseen sen ratkaistaviksi säädettyt asiat.

Valtuuskunnan tehtävänä on myös:

- 1) arvioida 29 §:ssä tarkoitetun toimivallan siirron hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset;
- 2) toimittaa vuosittain jälkikäteen 59 §:ssä tarkoitettu tasoitus;
- 3) päättää 59 §:ssä tarkoitettua tasoitusmäärän ennakosta;
- 4) antaa 62 §:ssä tarkoitettu esitys valtioneuvostolle tasoitusperusteen muuttamisesta;
- 5) vahvistaa 63 §:ssä tarkoitettu verotasoitus sekä sen ennakon suuruus;
- 6) myöntää 64 §:ssä tarkoitettu ylimääräinen määräraha ja 65 §:ssä tarkoitettu lisävastus poikkeuksellisissa olosuhteissa sekä päättää näihin mahdollisesti liittyvistä ehdoista;
- 7) ratkaista 100 §:ssä tarkoitettut Ahvenanmaalla sijaitsevia valtion maita ja rakennuksia koskevat erimielisyydet

- 8) ratkaista 55 §:ssä tarkoitettuja erimielisyyksiä.

Valtuuskunta voi kuulla asiantuntijoita ja pyytää lausuntoja valtioneuvostolta ja ministeriöiltä sekä Ahvenanmaan hallitukselta.

Valtuuskunta on päätösvaltainen vain täysilukuisena.

Tasavallan presidentti vahvistaa valtuuskunnan 2 momentissa tarkoitettussa asiassa tekemän päätöksen. Päätös on kolmen kuukauden kuluessa vahvistettava sitä muuttamatta tai jätettävä vahvistamatta. Jos päätöstä ei vahvisteta, asia on palautettava valtuuskunnalle uutta käsittelyä varten.

24 §

Valtuuskunnan kokoonpano

Valtuuskunnan puheenjohtajana toimii maaherra tai joku muu, jonka tasavallan presidentti määrää tehtävään sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Puheenjohtajan ollessa estynyt johtaa puhetta hänen varamiehensä, jonka presidentti niin ikään määrää sovittuaan asiasta puhemiehen kanssa.

Valtuuskuntaan valitsevat valtioneuvosto ja maakuntapäivät kumpikin kaksi jäsentä ja näille kullekin kaksi varajäsentä. Jäsenet ja varajäsenet nimetään toistaiseksi. Valtuuskunnan kokoonpanossa on erityisesti oltava edustettuna itsehallinto-oikeudellinen, valtiosääntöoikeudellinen ja eurooppaoikeudellinen asiantuntemus sekä perehtyneisyys julkiseen talouteen.

Jos valtuuskunnan jäsen tai varajäsen eroaa tehtävästään, maakuntapäivät tai valtioneuvosto nimeää hänen tilalleen uuden henkilön.

25 §

Jäsenen ja varajäsenen erottaminen tehtävästään

Valtuuskunnan jäsen tai varajäsen, joka on sairauden, vian tai vamman vuoksi menettänyt kykynsä hoitaa tehtävänsä, on velvollinen jättämään tehtävän, mutta hänet voidaan erottaa tehtävästä vain tuomioistuimen lainvoimaisella päätöksellä. Tarkemmat säännökset jäsenen ja varajäsenen terveydentilan selvittämisestä ja arvioimisesta annetaan eduskuntalailla, jolle maakuntapäivät on antanut hyväksyntänsä.

Jäsenen tai varajäsenen erottamista valtuuskunnasta koskeva asia pannaan vireille valtuuskunnan yksimielisellä päätöksellä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa. Kaikkien jäsenten lukuun ottamatta sitä, jota päätös koskee, on osallistuttava valtuuskunnan päätöksentekoon. Hallintotuomioistuimen on käsiteltävä asia kiireellisenä. Valtuuskunnan päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana.

5 luku

Lainsäädäntö

26 §

Lainsäädäntövallan jako

Lainsäädäntövalta on Ahvenanmaalla jaettu eduskunnan ja maakuntapäivien kesken siten kuin tässä laissa säädetään.

27 §

Maakuntapäivien lainsäädäntövalta

Maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

1) maakuntapäivien järjestysmuotoa ja tehtäviä, maakuntapäivien jäsenten vaaleja mukaan lukien äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta maakuntapäivävaaleissa sekä Ahvenanmaan hallitusta ja sen alaisia viranomaisia ja laitoksia;

2) neuvoa-antavaa kansanäänestystä asioissa, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan;

3) maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten virkamiehiä, näiden virkamiesten virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangeistuksen määräämistä näille virkamiehille;

4) maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten henkilöstön ja luottamushenkilöiden sekä Ahvenanmaan peruskoulujen rehtoreiden, opettajien ja tuntiopettajien työeläketurva;

5) Ahvenanmaan lippua ja vaakunaa sekä niiden käyttöä Ahvenanmaalla sekä Ahvenanmaan lipun käyttöä itsehallintoviranomaisten aluksilla sekä sellaisilla kauppalaivoilla ja kalastusaluksilla, sellaisissa huviveneissä ja sellaisilla muilla niihin rinnastettavilla aluksilla, joiden kotipaikka on Ahvenanmaalla, rajoittamatta valtion virastojen ja laitosten tai yksityisten oikeutta käyttää valtakunnan lippua;

6) kuntajakoa, kuntavaaleja mukaan lukien äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta kuntavaaleissa, kuntien hallintoa, kuntien viranhaltijoita, kuntien henkilöstöä koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangeistuksen määräämistä kuntien viranhaltijoille;

7) Ahvenanmaan maakuntapäivien, itsehallintoviranomaisten ja kuntien asiakirjojen julkisuutta sekä hallintomenettelyä, henkilötietojen käsittelyä ja hankintaa maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa;

8) tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa;

9) Ahvenanmaalle tulosta perittävää lisäveroa ja tilapäistä ylimääräistä tuloveroa sekä Ahvenanmaalle perittäviä elinkeino- ja huviveroja, maakuntapäiville ja itsehallintoviranomaisille perittävien maksujen perusteita ja kunnille tulevaa veroa;

10) yleistä järjestystä ja turvallisuutta 28 §:n 1 momentin 15 ja 17—20 kohdassa säädetyn poikkeuksin sekä palo- ja pelastustointa;

11) arpajaisia;

12) rakennus- ja kaavoitustointa, naapuruussuhteita ja asuntotuotantoa;

13) kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan 102 §:ssä säädetyn poikkeuksin;

14) huoneenvuokraa ja vuokrasäännöstelyä sekä maanvuokraa;

15) luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä sekä vesioikeutta;

16) muinaismuistoja sekä kulttuurihistoriallisesti arvokkaiden rakennusten ja esineiden suojelua Ahvenanmaalla;

17) terveyden- ja sairaanhoitoa 28 §:n 1 momentin 42—46 kohdassa säädetyn poikkeuksin sekä polttohautausta;

18) tupakkatuotteita;

19) kemikaaleja 28 §:n 1 momentin 46 kohdassa säädetyn poikkeuksin sekä elintarviketurvallisuutta ja kuluttajaturvallisuutta;

20) sosiaalihuoltoa;

21) lupa alkoholipitoisten aineiden anniskeluun;

22) opetusta ja oppivelvollisuutta, oppisopimusta, kulttuuria, urheilua ja nuorisotyötä, arkistolaitosta valtion viranomaisten arkistoista 28 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetyn poikkeuksin ja kirkon arkistoaineistosta 28 §:n 1 momentin 23 kohdassa säädetyn poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 48 §:n 14—16 kohdassa säädetään, sekä kirjasto- ja museolaitosta;

23) maatalouden ja maaseudun kehittämistä niihin liittyvine korvaus- ja tukijärjestelmineen sekä metsätaloutta, yhteismetsiä, muuntogeenisten kasvien tuotantoa ja maantieteellisen tiedon infrastruktuuria;

24) metsästäystä ja kalastusta, kalastusalusten rekisteröintiä sekä kalastuselinkeinon ohjaamista;

25) eläinsuojelua ja eläinlääkintähuoltoa 28 §:n 1 momentin 39 kohdassa säädetyn poikkeuksin;

26) maatalousmaan, metsämaan ja kalastusvesien tuotantokyvyn hyödyntämistä sekä velvollisuutta luovuttaa käyttämättä jäänyttä tai vajaakäytössä olevaa maatalousmaata ja kalastusvesiä tuotantokyvyn hyödyntämiseen täyttää korvausta vastaan toisen hallintaan määrääjäksi;

27) oikeutta etsiä, vallata ja hyödyntää mineraalilöytöjä;

28) postilaitosta sekä televisio- ja radiotoiminnan harjoittamista Ahvenanmaalla 28 §:n 1 momentin 40 kohdasta johtuvin rajoituksin;

29) teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä ja veneliikennettä sekä paikallisen meriliikenteen väyliä;

30) elinkeinotoimintaa ottaen huomioon, mitä 18 ja 28 §:ssä säädetään elinkeino-oikeudesta ja siihen läheisesti liittyvistä asioista, kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan elinkeinotoiminnan edistämiseksi;

31) työllisyyden edistämistä;

32) tilastoja Ahvenanmaan oloista;

33) teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta;

34) rangaistuksiin verrattavia hallinnollisia seuraamuksia, uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä muiden pakkokeinojen käyttöä, kun on kysymys maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta;

35) standardit, kun on kysymys maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta;

36) muita tämän lain perusteiden mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavia asioita.

Maakuntapäivälakiin voidaan yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi ottaa eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia säännöksiä, jos ne asiallisesti vastaavat eduskuntalain vastaavia säännöksiä. Tämä ei kuitenkaan vaikuta eduskunnan ja maakuntapäivien väliseen lainsäädäntövallan jakoon.

28 §

Eduskunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla

Eduskunnan lainsäädäntövalta käsittää Ahvenanmaan seuraavissa asioissa:

- 1) perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen sekä perustuslaista poikkeaminen, kuitenkin niin, että maakuntapäivälakia säädettäessä ei tarvitse noudattaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoittavaa perustuslain muutosta;
- 2) valtion viranomaisten järjestysmuoto ja toiminta sekä valtion viranomaisten arkistot ottaen huomioon, mitä 48 §:n 14—16 kohdassa säädetään;
- 3) valtakunnan lippu ja vaakuna sekä niiden käyttö 27 §:n 1 momentin 5 kohdassa säädetyn poikkeuksin;
- 4) kansalaisuus;
- 5) ulkomaalaislainsäädäntö;
- 6) passi ja passiin rinnastettava henkilöllisyystodistus sekä henkilötunnuksen myöntäminen;
- 7) väestökirjanpito ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 8) suhteet ulkovaltoihin, ottaen huomioon 10 ja 11 luvun säännökset kansainvälisistä velvoitteista sekä Euroopan unionin asioista;
- 9) ulkomaankauppa;
- 10) tuomioistuinlaitos ja oikeudenkäyttö ottaen huomioon, mitä 13 §:ssä ja 6 luvussa säädetään;
- 11) rikosoikeus 27 §:n 1 momentin 33 kohdasta johtuvine poikkeuksineen;
- 12) esitutkinta ja pakkokeinot;
- 13) hallinnollinen puuttuminen henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen;
- 14) tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpano sekä rikoksesta luovuttaminen;
- 15) järjestysvallan toiminta valtion turvallisuuden varmistamiseksi;
- 16) väestönsuojelu, kuitenkin niin, että päätös Ahvenanmaalla asuvien henkilöiden siirtämisestä Ahvenanmaan ulkopuoliselle paikkakunnalle voidaan tehdä vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella;
- 17) maanpuolustus sekä puolustustila ja poikkeusolot ottaen huomioon, mitä 19 §:ssä säädetään asevelvollisuudesta;
- 18) rajavartiotoiminta ottaen huomioon, mitä 19 §:ssä säädetään asevelvollisuuden suorittamisesta;
- 19) meripelastus;
- 20) aseet ja ampumatarvikkeet sekä räjähdysaineet valtion turvallisuutta koskevilta osin ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 21) setelinanto ja valuutta;
- 22) koko valtakunnassa voimassa olevat yleiset ehdot ulkomaalaisten ja ulkomaisten yhteisöjen oikeudelle omistaa ja hallita kiinteää omaisuutta ja osakkeita sekä harjoittaa elinkeinoa;
- 23) kirkkolaki (1054/1993);
- 24) uskonnollisia yhteisöjä koskeva lainsäädäntö 23 kohdassa säädetyn poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 25) verot, jotka eivät kuulu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan 27 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaan;

- 26) suku- ja etunimet ottaen huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään, sekä avioliitto ja perhesuhteet, lasten oikeudellinen asema, holhous, adoptio, perintö ja kuolleeksi julistaminen;
- 27) yhdistykset ottaen huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään, säätiöt sekä yhtiöt ja muut yksityisoikeudelliset yhteenliittymät sekä alusrekisteri ja kaupparekisteri ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 28) kuluttajansuoja ottaen huomioon, mitä 29 ja 30 §:ssä säädetään;
- 29) sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään, sekä kilpailuoikeus;
- 30) pankki- ja luottolaitos ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään, sekä vakuutus sopimukset;
- 31) tekijänoikeus, patentti, mallioikeus, tavaramerkki ja muut aineettomat oikeudet;
- 32) kiinteistönmuodostus ja kiinteistöjen rekisteröinti sekä niihin liittyvät tehtävät ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 33) muut kuin tässä laissa erityisesti mainitut yksityisoikeudelliset asiat, jos ne eivät suoraan liity oikeudenalaan, joka tämän lain mukaan kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan, ja ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 34) työoikeus lukuun ottamatta oppisopimuksista 27 §:n 1 momentin 22 kohdassa säädettyä poikkeusta ja ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 35) kuntien työntekijöiden ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurva 27 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädettyin poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään, sekä muu sosiaalivakuutus ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 36) muiden kuin 35 kohdassa tarkoitettujen työeläketurva ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 37) ydinvoima, kuitenkin niin, että ydinvoimalaitoksen rakentamiseen, hallintaan ja käyttöön sekä tähän liittyvän materiaalin käsittelyyn ja säilytykseen Ahvenanmaalla on saatava Ahvenanmaan hallituksen suostumus;
- 38) maatalouden suorat tuet ja maataloustuotteiden markkinatoimenpiteet ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään,
- 39) eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltäminen, kotieläinten tartuntatautien torjunta ja kasvintuhoojien kulkeutumisen estämistä ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 40) teletoiminta 27 §:n 1 momentin 28 kohdassa säädettyin poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 29, 30 ja 48 §:ssä säädetään;
- 41) ilmailu, kauppamerenkulku ja kauppamerenkulun väylät lukuun ottamatta 27 kohdassa tarkoitettua alusrekisteriä;
- 42) alkoholilainsäädäntö 27 §:n 1 momentin 21 kohdassa säädettyin poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 43) apteekkilaitoksessa, terveydenhuollossa ja eläinlääkintähuollossa toimivien ammattioikeudet, ihmisten kesken tai ihmisten ja eläinten välillä tarttuvien tautien torjunta, oikeudellisen sukupuolen vahvistaminen ja sukupuolenkorjaukset, sterilointi, raskauden keskeyttäminen, hedelmöityshoito, oikeuslääketieteelliset tutkimukset, ihmisen elimet, kudokset ja solut, kuolemansyyn selvittäminen sekä kuoleman toteaminen ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 44) geenitekniikka;
- 45) hautausoimi 27 §:n 1 momentin 17 kohdassa säädettyin poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään;
- 46) apteekkilaitos, lääkkeet ja lääkinnälliset laitteet, huumeet ja kuluttajamarkkinoilla kielletyt psykoaktiiviset aineet sekä ihmisille myrkyllisten kemikaalien valmistus ja käyttö;
- 47) tilastot valtion tarvetta varten;
- 48) jalometallien valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;
- 49) mittayksiköt, mittausrakenteet ja mittausrakenteet ottaen huomioon, mitä 30 §:ssä säädetään;

50) mineraaliesiintymät ja kaivostoiminta 27 §:n 1 momentin 27 kohdassa säädetyin poikkeuksin ja ottaen huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään;

51) standardointi 27 §:n 1 momentin 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin;

52) muut tämän lain perusteiden mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviksi katsottavat asiat.

Perustuslain tai muun eduskuntalain muutos ei tule voimaan Ahvenanmaalla ilman maakuntapäivien hyväksyntää, siltä osin kuin on kysymys periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta Ahvenanmaalla.

Poiketen siitä, mitä 97 §:ssä säädetään itsehallintolain muuttamisesta perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien hyväksynnällä, voidaan eduskunnan lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaalla eräissä tapauksissa muuttaa 29 ja 30 §:ssä säädetyssä yksinkertaistetussa menettelyssä.

29 §

Eduskunnalle kuuluva ja maakuntapäivien päätöksellä siirrettävä lainsäädäntövalta

Maakuntapäivät voi siirtää itselleen lainsäädäntövallan seuraavilla toimivallan aloilla, jotka 28 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla:

1) suku- ja etunimet;

2) aatteellisen tarkoituksen yhteistä toteuttamista varten perustetut ja rekisteröidyt yhdistykset, ottaen huomioon yhdistyslain (503/1989) säännökset kielletyistä ja luvanvaraisista yhdistyksistä;

3) Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan kokoonpano;

4) kuluttajaneuvonnan järjestäminen Ahvenanmaalla;

5) Ahvenanmaan verkkotunnus .ax;

6) maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista lisäehdoista päättäminen valtion viranomaisten teleyrityksille Ahvenanmaalla myöntämiin teletoiminnan verkkotoimilupiin liittyen. Sopimusasetuksella säädetään valtion viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten välisestä yhteistyöstä;

7) hautaustoimi;

8) mineraaliesiintymät ja kaivoistoiminta.

Maakuntapäivät voi maakuntapäiväläillä siirtää tässä pykälässä tarkoitettua lainsäädäntövaltaa itselleen, sen jälkeen, kun valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus ovat sopineet siirron taloudellisista ja hallinnollisista vaikutuksista sekä yhdessä kartoittaneet siirron oikeudelliset ja muut vaikutukset. Jos siirto koskee 1 momentissa tarkoitettua lainsäädäntövallan osaa, tulee toimivallan siirtoon kyseisellä osa-alueella soveltaa 30 §:ssä säädettyä menettelyä.

Jos valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus eivät pääse 2 momentissa tarkoitettuun sopimukseen hallinnollisten ja taloudellisten vaikutusten arvioimisesta, Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tekee arvioinnin. Toimivaltaisten ministeriöiden ja Ahvenanmaan hallituksen on siinä tapauksessa annettava valtuuskunnalle arvioimiseen tarvittavaa tietoa.

Valtioneuvoston tulee antaa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle selvitys siirrosta, jos siirto ei anna aiheutta antaa ehdotusta asiaa koskevan valtakunnan lainsäädännön muuttamiseksi. Valiokunta voi antaa valtioneuvostolle selvitystä koskevan lausunnon.

Kun Ahvenanmaan hallitus on antanut maakuntapäivälain lainsäädäntövallan siirrosta, sen tulee tehdä ilmoitus valtioneuvostolle laista ja sen voimaantuloajankohdasta. Valtioneuvoston tulee tämän jälkeen julkaista Suomen säädöskokoelmassa ilmoitus toimivallansiirrosta.

Eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtäminen Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä

Niistä asioista, jotka 28 §:n 1 momentin mukaan kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan, voidaan seuraavia toimivallan aloja tai osia niistä siirtää maakuntapäiville tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla ja maakuntapäivien hyväksynnällä:

1) väestökirjanpito ottaen huomioon, että 28 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan sen tulee perustua henkilötunnuksiin;

2) uskonnollisia yhdyskuntia koskeva lainsäädäntö lukuun ottamatta kirkkolakia;

3) lainsäädäntö yksityisoikeudellisessa työsuhteessa olevien työntekijöiden oikeuksista ja ehtoista työehtosopimuksia lukuun ottamatta sekä työsopimukset;

4) työssä käytettävät tekniset laitteet ja yhteistoiminta yrityksissä;

5) muu sosiaalivakuutus;

6) Ahvenanmaan kuntien työntekijöiden ja kunnallishallinnon luottamushenkilöiden työeläketurva 27 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetyin poikkeuksin sekä muiden henkilöiden työeläketurva;

7) yhtiöt ja muut yksityisoikeudelliset yhteisöt;

8) alusrekisteri ja kaupparekisteri;

9) mittayksiköt, mittauslaitteet ja mittausmenetelmät;

10) pankki- ja luottolaitos;

11) kuluttajansuoja ottaen huomioon, mitä 29 §:ssä säädetään Ahvenanmaan kuluttajariitalautakunnan kokoonpanosta ja kuluttajaneuvonnan järjestämisestä Ahvenanmaalla;

12) sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa;

13) muut kuin tässä laissa erityisesti mainitut yksityisoikeudelliset asiat, jos ne eivät suoraan liity oikeudenalaan, joka tämän lain mukaan kuuluu maakuntapäivien toimivaltaan;

14) Teletoiminta, 29 §:n 1 momentissa säädetyin poikkeuksin Ahvenanmaan verkkotunnuksesta .ax sekä maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvista lisäehdoista päättämisestä valtion viranomaisten teleyrityksille Ahvenanmaalla myöntämiin teletoiminnan verkkotoimilupiin liittyen;

15) jalometallien valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa;

16) kiinteistönmuodostus ja kiinteistöjen rekisteröinti sekä niihin liittyvät tehtävät;

17) maatalouden suorat tuet ja maataloustuotteiden markkinatoimenpiteet;

18) eläinten ja eläintuotteiden maahantuonnin kieltäminen, kotieläinten tarttuvien tautien torjunta ja kasvintuhoojien kulkeutumisen estämistä;

19) alkoholilainsäädäntö ottaen huomioon, että alkoholipitoisten aineiden anniskelu kuuluu 27 §:n 1 momentin 21 kohdan mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan;

20) apteekkilaitoksessa, terveydenhuollossa ja eläinlääkintähuollossa toimivien ammattioikeudet, ihmisten kesken tai ihmisten ja eläinten välillä tarttuvien tautien torjunta, oikeudellisen sukupuolen vahvistaminen ja sukupuolenkorjaukset, sterilointi, raskauden keskeyttäminen, hedelmöityshoito, oikeuslääketieteelliset tutkimukset, ihmisen elimet, kudokset ja solut, kuolemansyy selvittäminen sekä kuoleman toteaminen.

21) ampuma-aseet ja ampumatarvikkeet.

Lainsäädäntövallan siirtämistä koskevaan lakiin tulee ottaa säännökset siirrosta aiheutuvista toimenpiteistä.

Jos Ahvenanmaan maakuntapäivät on tehnyt aloitteen toimivallan alan siirtoa koskevan lain säätämiseksi, aloite on esitettävä eduskunnalle valtioneuvoston kirjelmän liitteenä. Valtioneuvosto voi ennen sitä antaa asiasta eduskunnalle selonteon.

31 §

Lainsäädäntövallan siirtäminen maakuntapäiviltä eduskunnalle

Maakuntapäiville kuuluvaa lainsäädäntövaltaa voidaan siirtää eduskunnalle. Jos asia koskee maakuntapäiville 29 tai 30 §:n nojalla siirretyn toimivallan palauttamista, siirtäminen tapahtuu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien hyväksynnällä säädetyllä lailla.

Muu lainsäädäntövallan siirtäminen maakuntapäiviltä eduskunnalle tapahtuu muuttamalla tätä lakia perustuslain säätämisyjärjestyksessä siten kuin 97 §:ssä säädetään.

32 §

Lakineuvosto

Maakuntapäivälaila voidaan perustaa lakineuvosto tarkastamaan Ahvenanmaan hallituksen ehdotukset maakuntapäivälakeiksi.

33 §

Lainsäädäntövalvonta

Maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä on toimitettava Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle sekä oikeusministeriölle. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta antaa oikeusministeriölle lausuntonsa maakuntapäivälain kahden kuukauden kuluessa siitä, kun päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä annettiin oikeusministeriölle tiedoksi.

Jos valtuuskunta katsoo, että 34 §:ssä tarkoitettua perustetta veto-oikeuden käyttämiselle ei ole, se voi yksimielisellä päätöksellä määrätä, että maakuntapäivälaki voi tulla voimaan esittelemättä sitä tasavallan presidentille. Muissa tapauksissa oikeusministeriön tulee esitellä laki presidentille.

Tasavallan presidentti voi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan päätöksestä huolimatta määrätä, että maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä on esiteltävä hänelle.

34 §

Tasavallan presidentin veto-oikeus

Jos tasavallan presidentti katsoo maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa hyväksyessään maakuntapäivälain tai että maakuntapäivälaki koskee Suomen sisäistä tai ulkoista turvallisuutta, tasavallan presidentti voi, hankittuaan korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden yhteisen lausunnon, päättää lain raukeamisesta kokonaan tai osittain. Päätös on tehtävä neljän kuukauden kuluessa siitä, kun päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä annettiin oikeusministeriölle tiedoksi.

Tasavallan presidentille annettava yhteinen 1 momentissa tarkoitettu lausunto laaditaan kokoonpanolla, jossa on kolme jäsentä korkeimmasta oikeudesta ja kaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä virkasuhteessa korkeimpaan oikeuteen oleva esittelijä.

35 §

Maakuntapäivälakien voimaantulo ja julkaiseminen

Oikeusministeriön tulee ilmoittaa Ahvenanmaan hallitukselle, kun Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tai tasavallan presidentti on todennut, että maakuntapäivälain voimaantulolle ei ole estettä, tai kun presidentti on päättänyt käyttää veto-oikeutta.

Jos presidentti käyttää veto-oikeutta vain joiltakin osin, Ahvenanmaan hallitus päättää maakuntapäivälain voimaantulosta muilta osin tai sen raukeamisesta kokonaisuudessaan.

Maakuntapäivälait julkaistaan Ahvenanmaan säädöskokoelmassa. Maakuntapäivälaki tulee voimaan maakuntapäivien määräämänä ajankohtana. Jollei ajankohdasta säädetä maakuntapäiväläissa, Ahvenanmaan hallitus päättää siitä. Jollei maakuntapäivälakia ole julkaistu viimeistään säädettynä tai määrättyinä voimaantuloajankohtana, se tulee voimaan julkaisemispäivänä.

36 §

Voimaantulo eräissä kiireellisissä tapauksissa

Jos Ahvenanmaan talousarvioon otettu määräraha taikka Euroopan unionin lainsäädännön tai Ahvenanmaata sitovan kansanvälisen velvoitteen kiireellinen täytäntöönpano edellyttää maakuntapäivälain säätämistä ja maakuntapäivälain nopealle voimaantulolle on erityisiä syitä, maakuntapäivät voi valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen päättämään, että maakuntapäivälaki kokonaan tai osittain tulee voimaan jo ennen kuin Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on antanut lausuntonsa siitä.

Maakuntapäivät voi myös valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen määräämään, että maakuntapäivälaki tulee kokonaan tai osittain voimaan jo ennen kuin Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on antanut lausuntonsa, jos on olemassa poikkeuksellinen tilanne, joka johtuu pandemiasta, yleisvaarallisen taudin laajalle levinneisyydestä Ahvenanmaalla, luonnonkatastrofista, ydinvoimaonnettomuudesta, laajamittaisesta öljypäästöistä tai muusta niihin rinnastettavasta tapahtumasta, joka edellyttää väliaikaisen maakuntapäivälain nopeaa voimaantuloa.

Jos maakuntapäivälaki on saatettu voimaan 1 tai 2 momentin mukaisesti ja presidentti tämän jälkeen määrää maakuntapäivälain raukeamaan kokonaan tai osittain, Ahvenanmaan hallituksen on heti ilmoitettava, siten kuin maakuntapäivälakien julkaisemisesta säädetään, että laki tai sen osa lakkaa olemasta voimassa ilmoituksen julkaisemispäivästä.

37 §

Ahvenanmaan hallituksen asetukset

Ahvenanmaan hallitus voi maakuntapäiväläissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia. Maakuntapäivälailta on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain tai itsehallintolainsäädännön mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Ahvenanmaan hallituksen asetukseen voidaan yhtenäisyyden ja selkeyden vuoksi ottaa eduskunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvia säännöksiä, jos ne asiallisesti vastaavat valtakunnan asetuksen vastaavia säännöksiä. Tämä ei kuitenkaan vaikuta valtakunnan ja Ahvenanmaan väliseen lainsäädäntövallan jakoon.

6 luku

Tuomiovalta

38 §

Tuomioistuinelaitos

Tuomiovaltaa käyttävät valtion tuomioistuimet. Ahvenanmaalla on ensimmäisessä asteessa käräjäoikeus ja hallintotuomioistuin.

39 §

Valitus hallintopäätöksiin

Valituksesta Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten hallintopäätöksiin säädetään valtakunnan lainsäädännössä tässä laissa säädetyin poikkeuksin.

Maakuntapäivälaille voidaan säätää valituksesta maakuntapäivälain nojalla tehtyihin päätöksiin, jos tämä on tarpeen selvyuden vuoksi ja sääntely noudattaa niitä perusteita, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai samankaltaisissa asioissa.

Maakuntapäivälaille voidaan säätää muutoksenhausta ja valituskiellosta, jotka koskevat Ahvenanmaan maakuntapäivien, Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten sekä Ahvenanmaan kuntien viranomaisten tekemiä virkanimityksiin liittyviä päätöksiä.

40 §

Toimivaltainen valitusviranomainen

Ahvenanmaan hallintotuomioistuin on toimivaltainen tuomioistuin, kun muutosta haetaan:

1) Ahvenanmaan hallituksen päätökseen; muutosta Ahvenanmaan hallituksen täysistunnossa tehtyyn päätökseen haetaan kuitenkin korkeimmalta hallinto-oikeudelta, jollei maakuntapäivälaille säädetä, että muutosta on haettava Ahvenanmaan hallinto-oikeudesta;

2) maakuntapäivien alaisen viranomaisen päätökseen ja päätökseen, joka tehdään maakuntapäivien toimintaan kuuluvassa hallinnossa;

3) Ahvenanmaan hallituksen alaisen viranomaisen päätökseen ja sellaisen toimijan päätökseen, jolle on maakuntapäivälaille säädetty julkinen hallintotehtävä;

4) Ahvenanmaan kunnan viranomaisen päätökseen; sekä

5) Ahvenanmaalla toimivan valtion viranomaisen päätökseen.

Jos eduskuntalaille on perustettu erityinen valitusviranomainen tietynlaisten asioiden käsitte-lyä varten, on 1 momentista poiketen valitettava Ahvenanmaalla toimivan viranomaisen sellaisissa asioissa tekemästä päätöksestä samalle valitusviranomaiselle. Maakuntapäivälaille voidaan kuitenkin säätää 1 momentin 1—3 kohdassa tarkoitettujen päätösten osalta julkisia hankintoja koskevia päätöksiä lukuun ottamatta, että muutosta on haettava valittamalla Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen, jos hallintotuomioistuimen on tarpeen olla valitusviranomainen siitä syystä, että Ahvenanmaan lainsäädäntö poikkeaa valtakunnan lainsäädännöstä. Tällaisen maakuntapäivälain tulee olla yhdenmukainen niiden perusteiden kanssa, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai samankaltaisissa asioissa.

Sopimusasetuksen nojalla annetusta päätöksestä valitetaan Ahvenanmaan hallintotuomioistuimeen, jos Ahvenanmaan viranomaisella on tehty päätös. Jos valtakunnan viranomaisella on tehty päätös, haetaan muutosta siltä valitusviranomaiselta, joka on toimivaltainen, kun viranomaisella käsittelee vastaavaa tai samankaltaista asiaa säännönmukaisessa toiminnassaan.

41 §

Erityiset säännökset Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa noudatettavasta menettelystä

Maakuntapäiväläillä voidaan antaa erityisiä säännöksiä Ahvenanmaan hallintotuomioistuimessa noudatettavasta menettelystä, jos eduskuntalain vastaavia säännöksiä ei voida sovittaa yhteen Ahvenanmaalla sovellettavan lainsäädännön kanssa.

7 luku

Hallinto

42 §

Hallintovallan jako

Toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövallan jakoa ja se on siten jaettu Ahvenanmaan ja valtion viranomaisten välillä. Ahvenanmaan viranomaisilla on hallintovalta Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa, jollei tässä laissa tai 43 §:n nojalla annetussa sopimusasetuksessa toisin säädetä.

43 §

Sopimusasetukset

Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston sovittua asiasta voidaan tasavallan presidentin asetuksella (sopimusasetus) siirtää valtion hallinnolle kuuluvia tehtäviä määräajaksi tai toistaiseksi Ahvenanmaan hallitukselle tai tämän alaisille viranomaisille. Vastaavasti voidaan Ahvenanmaan hallitukselle tai tämän alaisille viranomaisille kuuluvia tehtäviä siirtää valtion viranomaiselle.

Ehdotuksesta sopimusasetukseksi on pyydettävä Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan lausunto ennen ehdotuksen esittelemistä.

Sopimusasetus voidaan irtisanoa yksipuolisesti ja asetusta on tällöin muutettava tai se on kumottava mahdollisimman pian. Jollei asetusta ole muutettu tai kumottu vuoden kuluttua irtisanomisesta, sen katsotaan lakanneen olemasta voimassa.

Maakuntapäivälakia, joka merkitsisi sopimusasetuksen muuttamista, ei saa asetuksen ollessa voimassa soveltaa siltä osin kuin se poikkeaa asetuksesta.

44 §

Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluva julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin Ahvenanmaan viranomaiselle vain maakuntapäiväläillä tai maakuntapäivälain nojalla, jos

se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaarana perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

45 §

Sovellettavat hallintolait

Kun hallintoviranomainen sopimusasetuksen nojalla huolehtii hallintoasiasta, viranomainen noudattaa sitä hallintomenettelystä, salassapidosta ja asiakirjojen julkisuudesta sekä henkilötiedoista annettua lainsäädäntöä, jota yleensä sovelletaan viranomaisen toimintaan. Jos tästä on siirretyistä hallintoasioista annetussa lainsäädännössä erityissäännökset, sovelletaan kuitenkin näitä säännöksiä.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan myös, kun Ahvenanmaan viranomainen huolehtii valtiollisesta tehtävästä tai valtion viranomainen Ahvenanmaalle kuuluvasta tehtävästä suoraan tämän lain nojalla tai muun lain nojalla, joka on annettu maakuntapäivien hyväksynnällä.

46 §

Yhteinen hallinto

Seuraavissa asioissa, joissa hallintovalta on jaettu, sovelletaan seuraavaa:

1) Ahvenanmaan ja valtion viranomaiset huolehtivat siten kuin sopimusasetuksella säädetään yhteisesti Ahvenanmaan väestönsuojeluun varautumisesta ja väestönsuojelusta niin, että nämä viranomaiset voivat osallistua yhteisesti hallinnoituun toimintaan käytettävissä olevien voimavarojensa ja väestönsuojelutarpeiden mukaisesti;

2) Ahvenanmaan ja valtion viranomaisten on, siten kuin sopimusasetuksella säädetään, tehtävä yhteistyötä tarvittavien tilastotietojen keräämiseksi ja annettava hallussaan olevat tilastotiedot toistensa käyttöön; valtiollisten viranomaisten julkaisemissa tilastoissa Ahvenanmaata koskevat tiedot on esitettävä erillään muun Suomen tiedoista, jos mahdollista;

3) Ahvenanmaan ja valtion viranomaisten on toimeenpantava Euroopan unionin yhteistä maatalous - ja kalastuspolitiikkaa Ahvenanmaalla siten kuin sopimusasetuksella säädetään.

47 §

Ahvenanmaan hallintovaltaa koskevat erityissäännökset

Tässä pykälässä säädettyjen Ahvenanmaan hallintovaltaan kuuluvien asioiden hoidossa on otettava huomioon, että:

1) Ahvenanmaan hallituksen on hankittava valtakunnan asianomaisen viranomaisen lausunto ennen kiinteää muinaismuistoa koskevaan toimenpiteeseen ryhtymistä;

2) Ahvenanmaan hallituksen on hankittava valtakunnan asianomaisen viranomaisen lausunto ennen Ahvenanmaan hallituksen taikka kunnallisten viranomaisten Ahvenanmaalla sijaitsevassa arkistossa olevien asiakirjojen arkistonmuodostussuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen tekemistä;

3) Ahvenanmaan hallituksen on hankittava lupa kunkin asiakirjan omistajalta ja lausunto valtakunnan asianomaiselta viranomaiselta ennen valtion viranomaisten Ahvenanmaan hallituksen arkistoon talletettujen asiakirjojen pysyvää säilytystä ja säilytysmuotoa koskevan päätöksen tekemistä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on ylimpänä laillisuusvalvojana toimivalta käsitellä jommallekummalle niistä osoitettuja Ahvenanmaan hallintotoimivallan alaa koskevia kanteluja ja viranomaisilmoituksia.

48 §

Valtion hallintovaltaa koskevat erityissäännökset

Tässä pykälässä säädettyjen valtion toimivaltaan kuuluvien hallintoasioiden hoidossa on otettava huomioon, että:

1) täytettäessä valtion virkaa Ahvenanmaalla on annettava erityistä merkitystä Ahvenanmaan olojen tuntemukselle tai sille, että asianomainen asuu Ahvenanmaalla;

2) valtion viranomaisen tulee varmistua siitä, että valtion virkamiehellä, joka virkatehtävissään säännöllisesti huolehtii Ahvenanmaata koskevista asioista, on riittävät tiedot itsehallinnosta ja Ahvenanmaan oloista;

3) Ahvenanmaalla annettavaan passiin on merkittävä myös sana "Åland", jos passin haltijalla on kotiseutu-oikeus;

4) valtakunnan viranomaisten tulee huolehtia siitä, että Ahvenanmaa saa käyttöönsä tarvittavat taajuudet radio- ja televisiolähetystä varten;

5) jos valtion viranomaisen myöntää verkkotoimiluvan teleyritykselle teletoimintaan Ahvenanmaalla, Ahvenanmaan hallitukselta on ensin pyydettävä suostumus;

6) luvan myöntämisestä ulkomaalaisille tai ulkomaisille yhteisöille Ahvenanmaalla sijaitsevan kiinteän omaisuuden omistamiseen ja hallintaan sekä elinkeinon harjoittamiseen Ahvenanmaalla päättää Ahvenanmaan hallitus, jonka on ennen asian ratkaisemista pyydettävä siitä valtakunnan asianomaisen viranomaisen lausunto;

7) tehtävistä, jotka kasvintuhoojien maahan kulkeutumisen estämistä koskevan lainsäädännön sekä ihmisille myrkyllisten kemikaalien valmistamista ja käyttöä koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnassa toimivalle viranomaiselle, huolehtii Ahvenanmaalla Ahvenanmaan hallitus tai muu maakuntapäivälaissa määrätty viranomaisen;

8) tehtävistä, jotka ihmisten kesken tai ihmisten ja eläinten välillä taikka kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnassa toimivalle viranomaiselle, huolehtii Ahvenanmaalla Ahvenanmaan hallitus tai muu maakuntapäivälaissa säädetty viranomaisen;

9) uusi kauppamerenkulun väylä voidaan avata Ahvenanmaalla vain Ahvenanmaan hallituksen suostumuksella; jos asiasta ei päästä sopimukseen, se ratkaistaan ottaen huomioon, mitä 55 §:ssä säädetään;

10) asiasta, joka koskee lupaa kauppamerenkulun harjoittamiseen Ahvenanmaalla tai Ahvenanmaan ja muun Suomen välillä ulkomaisella aluksella, on neuvoteltava Ahvenanmaan hallituksen kanssa;

11) kauppalausten nopeusrajoituksista Ahvenanmaalla olevissa väylissä ja muista Ahvenanmaalle erityisen tärkeistä merenkulkua koskevista asioista on neuvoteltava Ahvenanmaan hallituksen kanssa;

12) oikeutta ilmaliikenteen harjoittamiseen Ahvenanmaalla koskevat asiat kuuluvat Ahvenanmaan hallitukselle, kuitenkin niin, että niistä on hankittava valtakunnan viranomaisen lausunto;

13) valtakunnan viranomaisen on käsitellessään ilmaliikennettä koskevia asioita, joilla on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, neuvoteltava Ahvenanmaan hallituksen kanssa;

14) kun valtakunnan viranomaisen on laadittava arkistonmuodostussuunnitelma asiakirjoille, jotka koskevat toimintaa Ahvenanmaalla, on neuvoteltava Ahvenanmaan hallituksen kanssa.

15) valtion viranomaisen toiminnasta Ahvenanmaalla peräisin oleva arkistoaineisto voidaan siirtää Ahvenanmaan ulkopuolella säilytettäväksi vain Ahvenanmaan hallituksen kanssa käytettyjen neuvottelujen jälkeen;

16) jos valtion viranomaisen arkistoaineisto on peräisin viranomaisen toiminnasta Ahvenanmaalla ja viranomaisen varsinainen toimipaikka sijaitsee Ahvenanmaan ulkopuolella, viranomaisen on neuvoteltava Ahvenanmaan hallituksen kanssa siitä, miten arkistoaineisto voidaan saattaa Ahvenanmaan hallituksen saataville;

17) ennen kuin myönnetään lupa luvanvaraisen elinkeinon harjoittamiseen Ahvenanmaalla, on asiasta hankittava Ahvenanmaan hallituksen lausunto;

18) ennen kuin tehdään päätös valtion paikallishallintoon kuuluvan laitoksen tai kiinteän toimipaikan lakkauttamisesta Ahvenanmaalla, on kuultava Ahvenanmaan hallitusta;

19) kansalaisia yleisesti koskeva työvelvollisuus voidaan määrätä kotiseutuoikeuden haltijalle ainoastaan siviilitehtävissä Ahvenanmaalla;

20) hallintotehtävät, jotka valtakunnan lainsäädännön mukaan koskevat kuluttaja-asiain riitoja ja kuluttajaneuvontaa, hoitaa Ahvenanmaalla Ahvenanmaan hallitus sopimusasetuksen mukaisesti;

21) Ahvenanmaan terveyden- ja sairaanhoitoviranomainen tai muu maakuntapäivälailalla säädetty viranomainen on toimivaltainen huolehtimaan Ahvenanmaalla voimassa olevan valtakunnan lainsäädännön mukaisista, terveyden- ja sairaanhoitoon kuuluvista tehtävistä.

8 luku

Yhteistyömuodot ja toimivaltariidat

49 §

Maakuntapäivien ja Ahvenanmaan hallituksen aloitteet

Maakuntapäivät voi tehdä aloitteita asioissa, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja jotka ovat erityisen tärkeitä Ahvenanmaalle siellä vallitsevien olojen vuoksi. Eduskunnan käsiteltäväksi aloitteen antaa hallitus.

Ahvenanmaan hallitus voi tehdä esityksiä siitä, että Ahvenanmaata varten tulee laatia valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä.

50 §

Neuvonpito, suostumus ja sopiminen

Valtakunnan viranomaisten suunnitellessa Ahvenanmaalle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä ja Ahvenanmaan viranomaisten suunnitellessa valtakunnalle erityisen merkityksellisiä toimenpiteitä, on niiden tiedotettava asiasta toiselle osapuolelle ja tarvittaessa neuvoteltava siitä. Tässä laissa on lisäksi erityisiä säännöksiä toimenpiteistä, jotka edellyttävät neuvonpitoa Ahvenanmaan ja valtakunnan viranomaisten välillä tai Ahvenanmaan hallituksen suostumusta.

Ahvenanmaan hallituksen tai valtioneuvoston aloitteesta Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto voivat neuvoteltuaan sopia Ahvenanmaan toimivallan laajentamisesta Suomen talousvyöhykkeellä.

51 §

Lausunnon pyytäminen ehdotuksesta laiksi tai muuksi säädökseksi

Eduskunnalle annettavasta lakiehdotuksesta, jolla on Ahvenanmaalle erityistä merkitystä, on pyydetävä Ahvenanmaan hallitukselta lausunto ennen hallituksen esityksen antamista eduskunnalle.

Ahvenanmaan hallitus voi pyytää valtioneuvoston lausuntoa ehdotuksesta maakuntapäivälaiksi.

Ennen kuin tasavallan presidentti, valtioneuvosto, ministeriö tai muu viranomainen antaa säännöksiä tai määräyksiä, jotka koskevat pelkästään Ahvenanmaata tai joilla muuten on erityistä merkitystä Ahvenanmaalle, on asiasta pyydetävä Ahvenanmaan hallituksen lausunto.

52 §

Ahvenanmaa-asiat valtioneuvostossa ja niiden esittely

Ajankohtaisia Ahvenanmaa-asioita, joilla on periaatteellinen tai laaja-alainen merkitys, voidaan valtioneuvostossa käsitellä toimivaltaisten ministerien ja Ahvenanmaan maaneuvoksen muodostamassa kokoonpanossa pääministerin johdolla. Aloitteen tällaisessa kokoonpanossa tehtävään käsittelyyn voi tehdä Ahvenanmaan hallitus tai toimivaltainen ministeriö.

Itsehallintoa koskevat asiat esitellään valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille oikeusministeriöstä. Ahvenanmaan taloutta koskevat asiat esitellään kuitenkin valtiovarainministeriöstä.

Valtioneuvosto määrää itsehallintoa ja Ahvenanmaan taloutta koskevien asioiden esittelijöiksi Ahvenanmaan itsehallintoon perehtyneitä henkilöitä.

53 §

Valtakunnan viranomaisten velvollisuus antaa virka-apua Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille

Valtakunnan viranomaisten tulee yleisen toimivaltansa puitteissa Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä antaa virka-apua Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille itsehallintoon kuuluvien tehtävien hoitamisessa.

54 §

Lausunto itsehallintolainsäädännön soveltamisesta

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta antaa pyynnöstä lausuntoja valtioneuvostolle ja ministeriöille sekä Ahvenanmaan hallitukselle ja tuomioistuimille asioissa, jotka koskevat Ahvenanmaan itsehallintolainsäädäntöä.

55 §

Toimivaltariidan ratkaiseminen

Jos Ahvenanmaan tai valtakunnan viranomaisen toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen syntyy erimielisyyttä, Ahvenanmaan hallitus tai valtakunnan viranomainen voi siirtää asian Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle, joka ratkaisee asian kahden kuukauden kuluessa vireillepanosta. Valtuuskunnan ratkaisuun tyytymätön osapuoli voi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saattua saattaa asian korkeimman oikeuden ratkaistavaksi.

9 luku

Ahvenanmaan talous

56 §

Taloudellinen itsehallinto

Ahvenanmaalla on taloudellinen itsehallinto siten kuin siitä säädetään tässä laissa.

57 §

Ahvenanmaan talousarvio

Maakuntapäivät päättää Ahvenanmaan talousarviosta. Tarkemmat säännökset talousarviosta annetaan maakuntapäivälaissa.

Ahvenanmaa voi itsehallinnon tarpeisiin ottaa lainaa sekä laskea liikkeelle obligaatiolainoja.

58 §

Vuotuiset siirrot Ahvenanmaalle

Ahvenanmaalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista 59 §:n mukainen määrä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa (tasoitusmäärä) sekä määrä, joka perustuu 63 §:ssä säädettyyn verotasoitukseen.

59 §

Tasoitus

Tasoitusmäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset kyseisen vuoden tulot lukuun ottamatta ansio- ja pääomatuloveroja, yleisradioveroa, rajoitetusti verovelvollisten maksamaa lähdeveroa, yhteisöveroa, tonnistoveroa, arpajaisveroa sekä uusia valtion lainoja (tasoituspohja) kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasoitusperuste).

Tasoitusmäärän laskennassa tulee myös ottaa huomioon puolet Ahvenanmaan väestömäärässä tapahtuneesta muutoksesta suhteessa koko Suomen väestömäärään (Ahvenanmaan väestönoisuus) 31 päivästä joulukuuta 2020 alkaen. Ahvenanmaan väestöosuuden määrittämiseksi käytetään kerrointa, joka annetaan viiden desimaalin tarkkuudella. Ahvenanmaan väestönoisuuden kasvaessa tasoitusmäärää korotetaan ja väestönoisuuden vähetessä tasoitusmäärää alennetaan.

Tasoitus toimitetaan vuosittain jälkikäteen kultakin kalenterivuodelta. Tasoitusmäärästä maksetaan kuukausittain ennakkoa.

60 §

Tasoiusperuste

Tasoiusperuste on 0,47 prosenttia.

61 §

Tasoiusperusteen muuttaminen

Tasoiusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoiusmäärän suuruuteen vaikuttavalla tavalla. Valtion tilinpäätöksen perusteiden muutoksella tarkoitetaan muutoksia valtion meno- ja kulurakenteessa, verotusta tai yhtiöittämistä koskevia rakenteellisia muutoksia, muutoksia nettobudjetoinnissa sekä niihin verrattavia muita muutoksia.

Tasoiusperustetta on korotettava, jos Ahvenanmaan menot kasvavat ja jos menokasvu johtuu siitä, että:

1) Ahvenanmaalle siirretään uutta lainsäädäntövaltaa siten kuin 29 §:n 1 momentissa tai 30 §:n 1 momentissa säädetään;

2) Ahvenanmaa on ottanut valtiolle kuuluvia hallintotehtäviä eikä kustannuksia säännellä muulla tavoin tai Ahvenanmaa vastaa valtion kanssa tehdyn sopimuksen perusteella toiminnasta, joka kokonaan tai merkittävin osin palvelee valtakunnan etuja;

3) itsehallinnon tarkoitusten toteuttaminen aiheuttaa olennaisia lisäkustannuksia; tai

4) Ahvenanmaan hallinnolle muutoin aiheutuu huomattavia menoja, joita ei ole otettu huomioon tätä lakia säädettäessä.

Tasoiusperustetta on alennettava, jos valtion viranomainen on ottanut Ahvenanmaan viranomaisille kuuluvia hallintotehtäviä, eikä näiden tehtävien kustannuksia säännellä muulla tavoin.

62 §

Menettely tasoiusperusteen muuttamisessa

Tasoiusperusteen muuttamisesta säädetään eduskuntalaililla ja maakuntapäivien hyväksynnällä.

Valtiovarainministeriö ja Ahvenanmaan hallitus arvioivat vähintään joka kolmas vuosi, onko 61 §:n 1—3 momentissa säädettyjä perusteita muuttaa tasoiusperustetta ja tekevät ehdotuksensa Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle. Jos toinen osapuoli pyytää arvioinnin tekemistä aiemmin kuin kolmen vuoden kuluttua, toisen osapuolen on myötävaikutettava siihen, että ehdotus luovutetaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle kohtuullisessa ajassa. Muussa tapauksessa valtuuskunta käsittelee asian toisen osapuolen ehdotuksen perusteella ja kuultuaan toista osapuolta.

Valtuuskunta antaa ehdotuksensa tasoiusperusteen muuttamisesta valtioneuvostolle. Valtioneuvosto antaa eduskunnalle lakiehdotuksensa, joka perustuu valtuuskunnan ehdotukseen.

63 §

Verotasoius

Verotasoiuksena palautetaan Ahvenanmaalle vuosittain valtion varoista Ahvenanmaalla kunakin verovuotena maksuun pannut valtiollisten ansiotulo- ja pääomatuloverojen, rajoitetusti verovelvollisten maksaman lähdeveron, yhteisöveron sekä tonnistoveron rahamäärät. Niin

ikään palautetaan vuosittain Ahvenanmaalla maksettujen arpajaisverojen rahamäärät. Verotasoitus suoritetaan vuosittain jälkikäteen jokaiselta verovuodelta. Verotasoitusmäärästä maksetaan kuukausittain ennakkoa. Ennakkosumma lasketaan käyttämällä perustana aikaisemman verotuksen toteutumaa ja ennusteita.

Jos 1 momentissa tarkoitettu yhteisöveron ja pääomatuloveron yhteenlaskettu toteuma alittaa yli 10 prosentilla sen yhteisen rahamäärän, jonka Ahvenanmaa olisi saanut vastaavien verojen osalta käyttäen perusteena 59 §:n 1 ja 2 momentin mukaan laskettua tasoitusmäärää, kuuluu erotus Ahvenanmaalle.

64 §

Ylimääräinen määräraha

Ylimääräinen määräraha voidaan maakuntapäivien esityksestä myöntää sellaisiin poikkeuksellisen suuriin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voida rahoittaa Ahvenanmaan talousarviosta. Ylimääräinen määräraha voidaan myöntää vain maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvien tehtävien suorittamiseen. Ylimääräistä määrärahaa koskeva esitys tehdään Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle.

65 §

Lisäavustus poikkeuksellisissa olosuhteissa

Ahvenanmaalle tulee poikkeuksellisissa olosuhteissa myöntää valtion varoista lisäavustusta:

- 1) erityisesti Ahvenanmaata kohtaavien olennaisten kansantaloudellisten häiriöiden estämiseksi tai poistamiseksi;
- 2) tuhoisasta luonnontapahtumasta, ydinonnettomuudesta, öljypäästöstä tai niihin rinnastettavasta tapahtumasta aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi, jollei kustannusten kohtuudella tule jäädä maakunnan kannettaviksi.

Ahvenanmaan hallituksen on tehtävä lisäavustusta koskeva esitys Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle viimeistään kustannusten syntymistä seuraavana kalenterivuonna. Asia on, jos mahdollista, ratkaistava kuuden kuukauden kuluessa sen vireille tulosta.

10 luku

Kansainväliset veloitteet

66 §

Tiedottaminen neuvotteluista

Valtioneuvoston on tiedotettava Ahvenanmaan hallitukselle kansainvälisiä veloitteita koskevista neuvotteluista, jotka koskevat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Sama koskee Ahvenanmaalle muuten erityisen tärkeitä neuvotteluja, jos tiedottaminen voi sopivasti tapahtua.

67 §

Ahvenanmaan aloiteoikeus

Ahvenanmaan hallitus voi tehdä valtioneuvostolle esityksen kansainvälistä velvoitetta koskevista neuvotteluista.

68 §

Ahvenanmaan osallistuminen neuvotteluihin

Ahvenanmaan hallitukselle on pyynnöstä varattava tilaisuus osallistua Suomen neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista, jotka koskevat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, jos tämä on mahdollista asiaa käsittelevässä neuvotteluelimessä. Jos neuvottelut koskevat asioita, jotka muuten voivat olla Ahvenanmaalle erityisen tärkeitä, Ahvenanmaan hallitukselle tulee pyynnöstä varata tilaisuus osallistua, jos tähän on erityisiä syitä.

69 §

Kansainvälisten velvoitteiden voimaantulo Ahvenanmaalla

Jos kansainvälinen velvoite, johon Suomi sitoutuu, sisältää määräyksen maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvassa asiassa, tulee määräys voimaan Ahvenanmaalla ainoastaan, jos maakuntapäivät hyväksyy säädöksen, jolla määräys saatetaan voimaan.

Jos määräys on ristiriidassa tämän lain tai Ahvenanmaan maanhankintalain kanssa, se tulee voimaan Ahvenanmaalla vain, jos maakuntapäivät antaa hyväksyntänsä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä, ja velvoitteen voimaansaattamisesta säädetään lailla, joka on eduskunnassa käsitelty perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa järjestyksessä. Jos määräys koskee vain sitä kieltä, jolla viranomaiset Ahvenanmaalla ovat yhteydessä ulkomaalaisiin tai ulkomaisiin viranomaisiin, käsitellään lakiehdotus kuitenkin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä eduskunnassa.

Maakuntapäivät voi valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen antamaan 1 momentissa tarkoitetun hyväksynnän.

70 §

Ahvenanmaan hallitukselle annettava neuvotteluvaltuutus

Valtioneuvosto voi valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen käymään neuvotteluja maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta ja ainoastaan Ahvenanmaan ja toisen osapuolen välistä asiaa koskevasta valtiosopimuksesta tai muusta kansainvälisestä velvoitteesta.

Ahvenanmaan hallituksen on tiedotettava valtioneuvostolle neuvotteluiden etenemisestä. Valtioneuvoston edustaja osallistuu tarvittaessa neuvotteluihin.

71 §

Ahvenanmaan neuvottelemien kansainvälisten velvoitteiden hyväksyminen ja voimaantulo

Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää 70 §:ssä tarkoitetun kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä sen jälkeen, kun päätös velvoitteen allekirjoittamisesta on tehty perustuslain 93 §:n mukaisesti. Velvoite saatetaan Ahvenanmaalla voimaan maakuntapäiväläillä. Ahvenanmaan hallituksen on ilmoitettava ulkoministeriölle velvoitteen hyväksymisestä.

Maakuntapäivälain voimaantulosta säädetään Ahvenanmaan hallituksen asetuksella.
Edellä 70 §:ssä tarkoitetut kansainväliset velvoitteet julkaistaan Suomen säädöskokoelman sopimussarjassa.

72 §

Ahvenanmaan kansallinen vastuu Ahvenanmaan neuvottelemista kansainvälisistä velvoitteista

Ahvenanmaan hallitus vastaa siitä, että 70 ja 71 §:ssä tarkoitetut kansainväliset velvoitteet pannaan täytäntöön ja että niitä noudatetaan kansallisesti, sekä vastaa taloudellisesti kansallisella tasolla sellaisen veloitteen riittämättömästä täytäntöönpanosta.

Ahvenanmaalle annetaan mahdollisuus kansainvälisellä tasolla puolustaa etujaan 80 §:n periaatteiden mukaisesti Suomen taloudellista vastuuta koskevassa neuvottelussa tai riidassa velvoitteista, joihin Ahvenanmaa on sitoutunut 70 ja 71 §:n mukaisesti.

Jos valtio on velvoitettu maksamaan valtiolle tai yksityiselle vahingonkorvausta tai muuta taloudellista hyvitystä, joka on seurausta 1 momentissa tarkoitetun veloitteen riittämättömästä täytäntöönpanosta, ja jos valtion ja Ahvenanmaan välille syntyy erimielisyys valtion maksaman määrän korvaamisesta valtiolle, ottaa Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta kantaa asiaan. Jos toinen osapuoli ei tyydy valtuuskunnan kannanottoon, se voi 30 päivän kuluessa tiedon saatuaan saattaa asian korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 4 luvussa säädetään.

11 luku

Euroopan unionin asiat

73 §

Ahvenanmaan osallistuminen Euroopan unionin toimielimissä vireillä olevien asioiden kansalliseen valmisteluun.

Ahvenanmaan hallituksella on oikeus osallistua valtioneuvoston piirissä Euroopan unionissa tehtäviä päätöksiä edeltävään Suomen kannanottojen valmisteluun, jos päätösvalta muutoin kuuluisi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai jos asialla muuten voi olla erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

Valtioneuvoston on ilmoitettava Ahvenanmaan hallitukselle 1 momentissa tarkoitettujen asioiden valmistelusta Euroopan unionissa.

Maakuntapäivät voi lainsäädäntövaltaansa kuuluvissa asioissa antaa eduskunnalle perustellun lausunnon siitä, onko luonnos Euroopan unionin säädökseksi toissijaisuusperiaatteen mukainen. Maakuntapäivien kanta on saatettava Euroopan unionin toimielinten tietoon.

74 §

Ahvenanmaan kannan tiedoksianto Euroopan unionin toimielimille

Jos Ahvenanmaan hallituksen ja valtion kantoja asioissa, jotka valmistellaan Euroopan unionin toimielimissä ja jotka muutoin kuuluisivat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai jotka muuten ovat erityisen tärkeitä Ahvenanmaalle, ei voida sovittaa yhteen, tulee Ahvenanmaan kanta Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä antaa tiedoksi, kun Suomen kanta esitellään Euroopan unionin toimielimissä.

75 §

Ahvenanmaan osallistuminen asioiden valmisteluun Euroopan unionin toimielimissä

Ahvenanmaan hallitukselle on sen pyynnöstä annettava tilaisuus osallistua Suomen valtuuskunnan työhön, kun maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita valmistellaan Euroopan unionin toimielimissä.

76 §

Toimivallanjako Euroopan unionin päätösten täytäntöönpanossa

Suomen ryhtyessä toimenpiteisiin Euroopan unionissa tehtyjen päätösten johdosta on lainsäädäntövalta ja toimivalta hallintoasioissa jaettu Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä siten kuin tässä laissa säädetään.

Jos Euroopan unionissa tehtävä päätös kokonaan tai osittain koskee Euroopan unionin yhteisen politiikan soveltamista Ahvenanmaalla, Ahvenanmaan hallitus muodostaa Suomen kannan sisällön siltä osin, kuin asia muutoin kuuluisi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan viranomaisten ja valtion viranomaisten on neuvoteltava keskenään, kun on kyse Suomelle annetun voimavaran tai oikeuden jakamisesta Suomessa, sen hallinnoinnista taikka Suomelle Euroopan unionin päätöksellä asetetun velvoitteen täyttämisestä, jos ne päätöksen täytäntöön panemiseksi tehtävät toimenpiteet, joihin kumpikin viranomainen ryhtyy, ovat toisistaan riippuvaisia. Jos valtion viranomainen ja Ahvenanmaan viranomainen ovat neuvoteltuaan yhtä mieltä asiasta, kumpikin viranomainen tekee neuvotteluissa sovitun mukaisesti päätöksen omasta osuudestaan voimavarasta, oikeudesta tai velvoitteesta.

Jos Ahvenanmaan viranomainen ja valtion viranomainen ovat erimielisiä toimenpiteistä, joihin tulee ryhtyä 3 momentissa tarkoitettussa asiassa, voidaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta pyytää suositus ratkaisuksi. Valtuuskunnan on annettava ratkaisunsa kahden kuukauden kuluessa pyynnön saapumisesta.

77 §

Päätös ainoasta hallintotoimenpiteestä

Jos jäsenvaltiossa 76 §:n 3 momentissa tarkoitettun neuvottelun jälkeen voidaan ryhtyä vain yhteen toimenpiteeseen hallintoasiassa, joka koskee sellaisen Suomelle myönnetyn voimavaran tai oikeuden jakoa Suomessa taikka sellaisen Suomelle Euroopan unionin päätöksellä määrätyn velvoitteen hallinnointia, jossa toimivalta tämän lain mukaan kuuluu sekä Ahvenanmaalle että valtakunnalle, toimenpiteistä päättää valtion viranomainen. Päätös tulee tehdä Ahvenanmaan viranomaisen kanssa käytyjen neuvottelujen jälkeen pyrkien yhteisymmärrykseen ja ottaen huomioon Ahvenanmaan viranomaisen kannat mahdollisimman hyvin.

Jos Ahvenanmaan viranomainen ja valtion viranomainen ovat erimielisiä toimenpiteistä, joihin tulee ryhtyä 1 momentissa tarkoitettussa asiassa, voidaan Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta pyytää suositus ratkaisuksi. Valtuuskunnan on annettava ratkaisunsa kahden kuukauden kuluessa pyynnön saapumisesta.

Jos 1 momentin mukaiseen hallintotoimenpiteeseen ei voida ryhtyä valtuuskunnan 2 momentissa tarkoitettun suosituksen mukaisesti ja osapuolet ovat asiasta edelleen erimielisiä keskenään, päättää viime kädessä ja tämän pykälän 1 momentista poiketen valtioneuvoston yleisistunto ainoasta hallintotoimenpiteestä. Valtioneuvoston päätöstä tulee edeltää käsittely valtioneuvostossa kokoonpanossa, josta säädetään 52 §:n 1 momentissa. Valtioneuvoston yleisistunnon päätökseen voidaan hakea muutosta siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 2 luvun 8 §:ssä säädetään. Päätös voidaan panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana.

78 §

Päätös ainoasta hallintoviranomaisesta

Jos jäsenvaltio unionin oikeuden mukaan saa nimetä vain yhden hallintoviranomaisen tilanteessa, jossa lainsäädäntövalta kuuluu sekä maakuntapäiville että eduskunnalle, päättää valtioneuvosto viranomaisen valinnasta. Kun tämä viranomainen tekee päätöksen, joka muutoin kuuluisi Ahvenanmaan toimivaltaan, tulee päätös tehdä Ahvenanmaan hallituksen kannan mukaisesti.

79 §

Ahvenanmaan hallituksen yhteydet Euroopan komissioon

Ahvenanmaan hallituksella on oikeus olla yhteydessä Euroopan komissioon asioissa, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ja jotka koskevat Euroopan unionissa tehtyjen päätösten täytäntöönpanoa Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan hallitus ja valtioneuvosto sopivat tarkemmin siitä, miten valtioneuvostolle annetaan tietoja tällaisesta yhteydenpidosta.

80 §

Ahvenanmaan asema komission käynnistämässä rikkomusmenettelyissä ja jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevissa kanneasioissa

Valtion viranomaiset valmistelevat yhdessä Ahvenanmaan hallituksen kanssa Suomen vastauksen sisällön Euroopan komission kannanottoihin, jotka koskevat puutteita jäsenvaltion velvollisuuksien täyttämiseksi niiltä osin, kuin velvollisuuksien täyttäminen kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, sekä Suomen kannanotot, jotka tällaisessa asiassa esitetään Euroopan unionin tuomioistuimessa.

Jos Ahvenanmaan ja valtakunnan kantoja ei saada sovitetuiksi yhteen 1 momentissa tarkoitettussa asiassa, tulee Suomen vastaus ja kannanotto Ahvenanmaan hallituksen pyynnöstä muotoilla niin, että Ahvenanmaan kanta käy siitä ilmi.

81 §

Ahvenanmaan osallistuminen Suomea koskevan rikkomusasian suulliseen käsittelyyn Euroopan unionin tuomioistuimessa

Jos kanne 80 §:ssä tarkoitettussa asiassa on nostettu Euroopan unionin tuomioistuimessa Ahvenanmaan toimenpiteen tai laiminlyönnin johdosta, tulee Ahvenanmaan edustajalle antaa oikeus osallistua tuomioistuimen suulliseen käsittelyyn.

82 §

Esitys Euroopan unionin tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Ahvenanmaan hallitus voi tehdä perustellun esityksen valtioneuvostolle siitä, että Suomen tulee osallistua Euroopan unionin tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyyn tai nostaa kanne tuomioistuimessa, jos asia kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan tai jos sillä muuten voi olla erityistä merkitystä Ahvenanmaalle.

83 §

Ahvenanmaan kansallinen vastuu

Jos Euroopan unionin tuomioistuin on tuominut Suomen valtion maksamaan kiinteämääräisen hyvityksen, uhkasakon tai jonkin vastaavan rahamäärän, on Ahvenanmaa vastuussa tästä määrästä valtiolle siltä osin kuin Ahvenanmaan toimenpide tai laiminlyönti on syynä tuomioon.

Jos Suomen valtio on jäsenvaltion vastuunsa perusteella velvollinen maksamaan takaisin Euroopan unionin varoja unionille, on Ahvenanmaa vastuussa tästä valtiolle siltä osin kuin takaisin maksettujen varojen hallinnointi tai valvonta on kuulunut Ahvenanmaalle.

Jos Suomen valtio on velvollinen korvaamaan yksityisille vahinkoa, joka on aiheutunut siitä, että unionin oikeudesta johtuvat velvollisuudet Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvassa asiassa on toteutettu puutteellisesti tai virheellisesti, on Ahvenanmaa tältä osin vastuussa korvauksista valtiolle.

84 §

Vastuumäärän sovittelu

Valtio ja Ahvenanmaa voivat sovittaa 83 §:ssä tarkoitettua vastuumäärää. Jos valtion ja Ahvenanmaan välillä syntyy erimielisyys vastuusta tai vastuumäärästä, ottaa Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta kantaa asiaan. Valtuuskunta voi arvioida edellytykset vastuumäärän sovitteluksi. Jos toinen osapuoli ei tyydy valtuuskunnan kannanottoon, se voi 30 päivän kuluessa tiedon saatuaan saattaa asian korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 4 luvussa säädetään.

85 §

Euroopan unionin alueiden komitea

Yhdeksi Suomen edustajaksi Euroopan unionin alueiden komiteaan on ehdotettava Ahvenanmaan hallituksen nimeämää ehdokasta.

12 luku

Virkakieli ja kielelliset oikeudet

86 §

Virkakieli

Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten sekä kunnallisten ja valtion viranomaisten ja Ahvenanmaalla toimivien tuomioistuinten virkakieli on ruotsi.

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan virkakieli on ruotsi.

Mitä tässä laissa säädetään valtionhallinnossa käytettävästä kielestä, koskee myös evankelis-luterilaisen kirkon viranomaisia, ellei kirkkolaista muuta johdu.

87 §

Virkakieli valtion ja Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten välisissä yhteyksissä

Virkakieli yhtäältä valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja valtakunnassa toimivien tuomioistuinten sekä toisaalta Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten ja kuntien sekä Ahvenanmaalla toimivien valtion viranomaisten ja tuomioistuinten välisissä yhteyksissä on ruotsi.

Virkakieli yhtäältä Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan ja toisaalta valtioneuvoston, valtion viranomaisten ja tuomioistuinten välisissä yhteyksissä on ruotsi.

Korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tässä laissa tarkoitetut lausunnot ja ratkaisut laaditaan ruotsin kielellä.

Kieli on ruotsi myös yhtäältä muiden kuin niiden valtion viranomaisten, joille on lailla tai lain nojalla uskottu julkinen hallintotehtävä, ja toisaalta Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten ja kuntien sekä Ahvenanmaalla toimivien valtion viranomaisten ja tuomioistuinten välisissä yhteyksissä. Jos muu kuin valtion viranomaisen hoitaa julkista hallintotehtävää Ahvenanmaalla valtakunnassa toimivan valtion viranomaisen päätöksen tai muun toimenpiteen nojalla taikka valtion viranomaisen ja tehtävän vastaanottajan välisen sopimuksen perusteella, tulee valtion viranomaisen varmistua siitä, että tehtävän vastaanottaja käyttää tehtävässä ruotsin kieltä.

88 §

Kansainvälisten sopimusten kieli

Kun maakuntapäivien hyväksyntää pyydetään sopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen voimaantulolle Ahvenanmaalla, sopimus saadaan lähettää alkuperäiskielellä, jos sitä ei lain mukaan julkaista ruotsin kielellä.

Ahvenanmaan hallitukselle tiedoksi annettavat Euroopan unionin asiakirjat saadaan lähettää alkuperäiskielellä, jos niitä ei vielä ole käännetty ruotsin kielelle.

89 §

Yksilön kielelliset oikeudet tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa Ahvenanmaalla

Asianosaisella, jonka oma kieli on suomi, on Ahvenanmaalla toimivissa tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa oikeus käyttää suomea sekä oikeus tulkkaukseen ja käännökseen vastavasti kuin valtakunnan lainsäädännössä säädetään oikeudesta käyttää ruotsia yksikielisesti suomenkielisissä tuomioistuimissa tai viranomaisissa.

Niiden oikeudesta tulkkaukseen ja käännökseen Ahvenanmaalla toimivissa tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa, joiden oma kieli ei ole suomi ja jotka eivät ymmärrä ruotsia, sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä.

Jos tuomioistuimelle tai muulle valtion viranomaiselle jätetty suomenkielisen asianosaisen asiakirja on laadittu suomen kielellä, on viranomaisen tarvittaessa huolehdittava asiakirjan kääntämisestä ruotsin kielelle.

90 §

Yksilön kielelliset oikeudet ahvenanmaalaisissa viranomaisissa

Ahvenanmaan hallituksessa tai sen alaisessa viranomaisessa tai Ahvenanmaan kunnan viranomaisessa ratkaistavissa asioissa, jotka koskevat pakkokeinoja tai puuttumista henkilökohtaiseen vapauteen tai koskemattomuuteen, viranomaisten tulee käyttää asianomaisen ymmärtämää kieltä tai tarvittaessa tulkausta tai käännöstä. Maakuntapäiväläilla annetaan tätä koskevat tarkemmat säännökset.

Niiden kielellisiin oikeuksiin esitutkinnassa, jotka eivät ymmärrä ruotsia, sovelletaan valtakunnan lainsäädännön säännöksiä kielellisistä oikeuksista yksikielisillä virka-alueilla.

91 §

Yksilön kielelliset oikeudet valtakunnan alueen tuomioistuimissa ja valtion viranomaisissa

Niillä henkilöillä, joiden kotipaikka on Ahvenanmaalla, on oikeus saada julkista palvelua ruotsin kielellä valtakunnassa toimivilta valtion viranomaisilta, joiden toimialueeseen Ahvenanmaa kuuluu.

Asianosaisella, jolla on kotipaikka Ahvenanmaalla, on oikeus saada valtakunnassa toimivalta tuomioistuimelta tai valtion viranomaiselta toimituskirjan liitteenä käännös ruotsin kielelle, jos toimituskirja valtakunnan lainsäädännön mukaan annetaan suomeksi.

92 §

Opetuskieli

Julkisista varoista ylläpidettävien ja julkisista varoista avustusta saavien Ahvenanmaalla toimivien koulujen opetuskielenä on ruotsi, jollei maakuntapäiväläilla toisin säädetä.

93 §

Oikeus päästä jatko-opintoihin

Ahvenanmaalla toimivassa oppilaitoksessa tutkinnon suorittanut voi, siten kuin valtioneuvoston asetuksella tarkemmin säädetään, päästä valtion ylläpitämään tai valtionapua saavaan ruotsinkieliseen tai kaksikieliseen oppilaitokseen sekä suorittaa tutkinnon siellä, vaikkei hänellä ole sisäänpääsyä ja tutkinnon suorittamista varten vaadittavaa suomen kielen taitoa.

94 §

Valtion palveluksessa olevien kielitaito

Ahvenanmaalla valtion palveluksessa olevalta vaadittavasta kielitaidosta säädetään Ahvenanmaan hallituksen suostumuksin valtioneuvoston asetuksella.

Valtion on järjestettävä Ahvenanmaalla palveluksessaan oleville koulutusta ruotsin kielellä.

95 §

Ruotsin kielellä annettavat määräykset ja tiedot

Tullakseen voimaan Ahvenanmaalla tulee säännösten ja viranomaismääräysten olla saatavilla ruotsin kielellä.

Valtion viranomaisten tulee huolehtia siitä, että viranomaisohjeet, joilla on yleistä merkitystä ja jotka ovat Ahvenanmaalla voimassa, sekä muut ohjeet, jotka pääasiassa rahoitetaan valtion varoista ja joiden katsotaan olevan soveltuvia Ahvenanmaalla, ovat saatavilla ruotsin kielellä.

Viranomaismääräykset, ohjeet ja asiakirjat ovat voimassa alkuperäisinä, kun ne ovat viranomaisen tai virallisen kääntäjän tekemiä.

Valtioneuvoston tulee vaikuttaa siihen, että ahvenanmaalaisilla kuluttajilla on mahdollisuus saada tiedot tavaroista ja palveluista ruotsin kielellä.

96 §

Ahvenanmaalla toimivan valtionyhtiön kielelliset palvelut

Ahvenanmaalla toimivan palveluja tuottavan yhtiön, jossa valtiolla on määräämisvalta ja joka hoitaa julkista hallintotehtävää, on annettava palvelua ja tiedotettava yleisölle ruotsin kielellä. Kun sellainen valtionyhtiö harjoittaa Ahvenanmaalla elinkeinotoimintaa, on sen Ahvenanmaalla palveltava ja tiedotettava yleisölle ruotsin kielellä.

13 luku

Erinäiset säännökset

97 §

Itsehallintolain muuttaminen

Tätä lakia ei voi muuttaa tai kumota muuten kuin eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin eikä siitä voi muullakaan tavoin poiketa. Päätös tulee eduskunnassa tehdä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä ja maakuntapäivillä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

98 §

Maakuntapäivien määränemmistöllä hyväksymät lait

Maakuntapäivälaisissa voidaan säätää, että maakuntapäivien on tehtävä maakuntapäivälain hyväksymistä koskeva päätös vähintään kahdella kolmasosalla annetuista äänistä. Maakuntapäivälaki, jossa on sellainen säännös, on hyväksyttävä samassa järjestyksessä.

99 §

Perustuslain ja itsehallintolain ensisijaisuus

Jos maakuntapäivälain säännöksen soveltaminen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on asetettava perustuslain säännös etusijalle, jollei tästä laista tai maanhankintalaista (3/1975) muuta johdu.

Jos eduskuntalain tai maakuntapäivälain säännöksen soveltaminen olisi ristiriidassa tämän lain tai maanhankintalain kanssa, tuomioistuimen on asetettava itsehallintolain tai maanhankintalain säännös etusijalle. Tuomioistuimen on ensin selvitettävä, kuuluuko kyseisen eduskuntalain säännös itsehallintolain mukaan eduskunnan vai maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

100 §

Ahvenanmaan hallituksen antamien asetusten lainmukaisuus

Jos Ahvenanmaan hallituksen antaman asetuksen säännös on ristiriidassa maakuntapäivälain tai Ahvenanmaalla sovellettavan valtakunnan lainsäädännön kanssa, viranomaiset eivät saa soveltaa sitä.

101 §

Kansainvälisiin asioihin liittyvä salassapitovelvollisuus ja asiakirjojen julkisuus

Salassapitoon ja asiakirjojen julkisuuteen 10 ja 11 luvussa tarkoitetuissa asioissa sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä.

102 §

Valtion maat ja rakennukset

Jos valtio tarvitsee Ahvenanmaalla maata varsinaista valtionhallintoa varten, Ahvenanmaan on osoitettava sitä varten sopivat alueet. Jos Ahvenanmaa ei osoita alueita, valtio voi ilman Ahvenanmaan myötävaikutusta hankkia tarvittavan maan.

Jos 1 momentissa tarkoitettua maata ei enää tarvita varsinaista valtionhallintoa varten, siirtyy valtion oikeus maahan Ahvenanmaalle. Ahvenanmaa saa tällöin tarpeettomat rakennukset ja laitokset, jollei niitä siirretä pois.

Maan luovuttamisesta 1 momentin mukaan sekä maan ja muun omaisuuden siirtymisestä maakunnalle 2 momentin mukaan on sovittava valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen kesken. Jos syntyy erimielisyyttä, asian ratkaisee Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta.

Kiinteän omaisuuden lunastamiseen valtion tarpeisiin sovelletaan valtakunnan lainsäädäntöä.

103 §

Ahvenanmaan oikeus perintöön

Jollei kuollessaan Ahvenanmaalla vakinaisesti asuneella henkilöllä ole perillistä, perintö menee Ahvenanmaalle. Ahvenanmaan perintönä sama kiinteä tai siihen rinnastettava muu omaisuus, joka sijaitsee Ahvenanmaan ulkopuolella ja jota ei tarvita pesän velkojen kattamiseen, on kuitenkin luovutettava valtiolle.

104 §

Tietyiltä osin valtion virkoihin rinnastettavat virat

Mitä 48 §:n 1 kohdassa säädetään valtion viroista ja 94 §:n 1 momentissa valtion palveluksessa olevista, koskee myös Ahvenanmaalla sijaitsevien itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten virkoja ja näiden laitosten palveluksessa olevia. Sama koskee myös valtioneuvoston asetuksessa säädetyllä tavalla yhtiöitä, joissa valtiolla on ratkaiseva määräysvalta.

105 §

Valtion elinkeinotoiminta

Jos valtiolle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle tai yhtiölle, jossa valtiolla on ratkaiseva määräysvalta, pidätetään yksinoikeus harjoittaa sellaista elinkeinotoimintaa, jota 28 §:n mukaan säännellään valtakunnan lainsäädännöllä, voidaan valtioneuvoston asetuksella säätää, että vastaavaa toimintaa voi Ahvenanmaalla harjoittaa Ahvenanmaa tai yhtiö, jossa Ahvenanmaalla on ratkaiseva määräysvalta, jollei sellaista menettelyä vastaan ole painavia syitä.

106 §

Ahvenanmaan verovapaus

Ahvenanmaalla on sama oikeus verovapauteen ja siihen rinnastettaviin etuuksiin kuin valtiolla.

107 §

Vaalipiiri sekä kunnallisen äänioikeuden voimaan saattaminen eräissä tapauksissa

Eduskuntavaaleissa Ahvenanmaa muodostaa oman vaalipiirin. Eduskuntavaaleista säädetään erikseen.

Maakuntapäiväläilla säädettävien edellytyksin annetaan kotiseutu-oikeutta vailla olevalle Suomen kansalaiselle sekä Islannin, Norjan, Ruotsin ja Tanskan kansalaisille äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallishallinnon luottamushenkilöiden vaalissa. Tällainen äänioikeus ja vaalikelpoisuus voidaan samalla tavoin antaa muiden valtioiden kansalaisille. Päätös edellä tässä momentissa tarkoitetun maakuntapäivälain hyväksymisestä edellyttää, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

14 luku

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

108 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 20 .

Tällä lailla kumotaan Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991) (vanha laki) ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa tarkoitettun tasoitusperusteen muuttamisesta annettu laki (911/2020).

Maakuntapäivät voi jo ennen tämän lain voimaantuloa hyväksyessään maakuntapäivälain soveltaa sen säännöksiä. Tällainen maakuntapäivälaki ei kuitenkaan tule voimaan ennen tämän lain voimaantuloa.

Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta tulee nimittää tämän lain nojalla niin, että se voi aloittaa työnsä samaan aikaan, kun laki tulee voimaan. Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta hoitaa myös vanhan lain mukaan Ahvenanmaan valtuuskunnalle kuuluvat tehtävät.

Maaherran nimittämistä koskevia tämän lain säännöksiä sovelletaan ensimmäisen kerran, kun vanhan lain nojalla nimitetyn maaherran toimikausi päättyy.

Tämän lain voimaantulon jälkeen lainsäädäntövalvonnan kohteeksi tulleesta ennen lain voimaantuloa hyväksytystä maakuntapäiväläistä korkeimmalta oikeudelta ennen lain voimaantuloa pyydettyä lausuntoa pidetään 34 §:ssä tarkoitettuna lausuntona.

109 §

Lainsäädäntövallan jaon muutosten johdosta sovellettava lainsäädäntö

Jos eduskunnan lainsäädäntövaltaan on tällä lailla siirtynyt oikeudenala, joka on aikaisemmin säännelty maakuntalailalla, tai jos maakuntapäivien toimivaltaan on tällä lailla siirretty ala, joka on aikaisemmin säännelty valtakunnan lainsäädännöllä, tällaista oikeudenalaa koskevaa ennen tämän lain voimaantuloa säädettyä maakuntalakia tai valtakunnan lainsäädäntöä sovelletaan Ahvenanmaalla, kunnes se on kumottu. Maakuntalaki kumotaan tasavallan presidentin asetuksella ja valtakunnan lainsäädäntö maakuntapäivälailalla. Sama koskee lainsäädäntövallan jaon muutoksia vanhan lain tullessa voimaan, jos vanhassa laissa tarkoitettua uutta toimivaltaa ei ole otettu käyttöön ennen tämän lain voimaantuloa.

110 §

Siirtymäsäännökset virkasyytteestä Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan

Tämän lain 13 §:n säännöksiä maakuntapäivien päätöksestä virkasyytteen nostamisesta Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan virkasalaisuuden rikkomisesta, tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta, virka-aseman väärinkäyttämisestä, törkeästä virka-aseman väärinkäyttämisestä, virkavelvollisuuden rikkomisesta tai tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta ei sovelleta asioihin, joissa syyte on nostettu ja annettu tiedoksi ennen tämän lain voimaantuloa. Sellaisessa asiassa sovelletaan tämän lain voimaan tullessa voimassa olleeseen lakiin perustuvaa syytemenettelyä.

111 §

Vireillä olevien asioiden käsittely

Asiat, jotka ovat vireillä tuomioistuimessa tämän lain mukaisen lainsäädäntövallan siirtyessä, käsitellään loppuun siinä tuomioistuimessa, jossa ne ovat vireillä, soveltaen tämän lain voimaan tullessa voimassa ollutta lainsäädäntöä, jollei 108 §:stä muuta johdu.

Asia, joka on vireillä tämän lain mukaisen toimivallan siirtyessä viranomaiselta toiselle, käsitellään loppuun siinä viranomaisessa, jossa asia on vireillä, noudattaen toimivallan siirtyessä voimassa ollutta lainsäädäntöä.

Jos ennen toimivallan siirtymistä tehtyyn viranomaisen päätökseen haetaan muutosta, noudatetaan päätöksentekohetkellä voimassa ollutta lakia.

112 §

Asetusten voimaan jääminen

Ne sopimusasetukset, jotka on annettu vanhan lain nojalla, sekä ahvenanmaalaiselta opiskelijalta yliopistossa ja ammattikorkeakoulussa vaadittavasta suomen kielen taidosta annettu valtioneuvoston asetus (841/2000) ja Ahvenanmaan maakunnassa valtion palveluksessa olevilta vaadittavasta kielitaidosta annettu valtioneuvoston asetus (1218/2007) jäävät voimaan tämän lain voimaan tullessa.

113 §

Ahvenanmaan taloutta koskevat siirtymäsäännökset

Vanhan lain 46 §:ssä tarkoitettu tasointoimitetaan viimeisen kerran tämän lain voimaantuloa edeltävältä kalenterivuodelta.

Edellä 60 §:ssä säädettyä tasointiperustetta tulee muuttaa, jos vanhan lain 47 §:n 2-4 momentin edellytykset tasointiperusteen muuttamiseksi täyttyvät ennen lain voimaantuloa. Tasointiperusteen muuttamiseen sovelletaan tällöin vanhan lain 48 §:ää. Vanhan lain 47 §:n 2-4 momentissa tarkoitettut seikat, jotka eivät vielä ole riittäviä tasointiperusteen muuttamiseen, otetaan huomioon 62 §:n mukaisessa tulevassa arvioinnissa.

Vanhan lain 49 §:ssä tarkoitettu verotasoitus suoritetaan vielä verovuosilta ennen tämän lain voimaantuloa.

Vanhan lain 50 §:n mukainen ylimääräinen määräraha, jota koskeva esitys on tehty ennen tämän lain voimaantuloa, myönnetään vanhan lain mukaisesti.

Vanhan lain 51 §:ssä tarkoitettuja lisäavustuksia poikkeuksellisissa olosuhteissa voidaan lain voimaantulovuonna anoa sellaisten kustannusten kattamiseksi, jotka ovat syntyneet tämän lain voimaantuloa edeltävänä vuonna.

Lain 59 §:ssä tarkoitettua tasointimäärän ja 63 §:ssä tarkoitettua verotasoituksen ennakoista lain voimaantulovuonna voidaan päättää ennen lain voimaantuloa.

114 §

Maa, rakennukset ja laitokset

Mitä 102 §:n 2 momentissa säädetään, koskee myös maata, rakennuksia ja laitoksia, joita käytetään tämän lain voimaan tullessa varsinaista valtionhallintoa varten.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että muu kuin 1 momentissa tarkoitettu valtiolle kuuluva maa sekä muut kuin 1 momentissa tarkoitetut rakennukset ja laitokset siirtyvät Ahvenanmaalle.

Kun valtion viranomaisen toiminta tämän lain mukaan siirtyy Ahvenanmaan viranomaiselle, siirtyy toiminnan kannalta tarpeellinen valtion viranomaisen Ahvenanmaalla oleva irtaimisto korvauksetta Ahvenanmaan hallitukselle.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson