

# Ahvenanmaa- työryhmän 2023 mietintö

Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon  
kehittämiseen liittyvistä kysymyksenasetteluista

# Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietintö

Selvitys eräistä Ahvenanmaan  
itsehallinnon kehittämiseen liittyvistä  
kysymyksenasetteluista

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-246-2

ISSN pdf: 2490-1172

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

## Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietintö

### Selvitys eräistä Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämiseen liittyvistä kysymyksenasetteluista

<b>Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:36</b>		<b>Teema</b>	Mietintöjä ja lausuntoja
<b>Julkaisija</b>	Oikeusministeriö		
<b>Toimittaja/t</b>	Ahvenanmaa-työryhmä 2023		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	106

#### Tiivistelmä

Oikeusministeriö asetti keväällä 2023 Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa työryhmän (Ahvenanmaa-työryhmä 2023) muun muassa valmistelemaan Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevan esityksen jatkovalmistelua, jonka tavoitteena on uudistaa ja kehittää itsehallintojärjestelmää. Ahvenanmaa-työryhmän 2023 toimikausi päättyi 31.5.2024.

Ahvenanmaa-työryhmän 2023 järjestyksessään toinen mietintö koskee sen toimeksiantoon sisältyneitä arviointi- ja selvitystehtäviä. Tässä mietinnössä käsitellään itsehallintolakiuudistuksen yhteydessä nostettuja kysymyksenasetteluita perustuslain ja itsehallintolain keskinäisestä suhteesta, valtakunnan tehtävien siirtämisestä Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille ja päinvastoin sekä tällaisen valtakunnan lainsäädännön soveltamisesta, Ahvenanmaan maaherrasta ja tämän nimittämisestä, itsehallintolain eräistä kielisäännöksistä sekä maakuntapäivien ja eduskunnan välisestä toimivallanjaosta poikkeusoloissa.

Mietintöön on sisällytetty eräitä ratkaisuvaihtoehtoja edellä mainittuihin kysymyksenasetteluihin. Ne edellyttävät tarkempia vaikutusten arviointeja.

Ahvenanmaa-työryhmän työkieli oli ruotsi. Mietintö on käännetty suomeksi.

**Asiasanat** Ahvenanmaa, itsehallinto, Ahvenanmaan itsehallintolaki, sote-uudistus, työryhmät

**ISBN PDF** 978-952-400-246-2 **ISSN PDF** 2490-1172

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-246-2>

## Betänkande av Ålandsarbetsgruppen 2023

### Utredning av vissa frågeställningar i anslutning till Ålands självstyrelse i utveckling

<b>Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2024:36</b>		<b>Tema</b>	Betänkanden och utlåtanden
<b>Utgivare</b>	Justitieministeriet		
<b>Redigerare</b>	Ålandsarbetsgruppen 2023		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	106

#### Referat

Justitieministeriet tillsatte våren 2023 tillsammans med Ålands landskapsregering en arbetsgrupp (Ålandsarbetsgruppen 2023) för att bland annat förbereda den fortsatta beredningen av propositionen för Ålands självstyrelselag, som syftar till att modernisera och utveckla självstyrelsesystemet. Ålandsarbetsgruppens 2023 mandattid utgick den 31 maj 2024.

Ålandsarbetsgruppens 2023 andra betänkande i ordningen gäller vissa bedömnings- och utredningsuppgifter som ingått i dess uppdrag. I detta betänkande behandlas sådana frågeställningar som lyfts upp under reformarbetet med den nya självstyrelselagen och som gäller förhållandet mellan grundlagen och självstyrelselagen, överföringen av riksuppgifter på myndigheter på Åland och vice versa samt tillämpningen av sådan rikslagstiftning, landshövdingen på Åland och utnämningen av denne, vissa språkbestämmelser i självstyrelselagen samt behörighetsfördelningen mellan lagtinget och riksdagen under undantagsförhållanden.

I betänkandet ingår några alternativa lösningar på de ovan nämnda frågeställningarna. De förutsätter noggrannare konsekvensbedömningar.

Ålandsarbetsgruppens arbetsspråk var svenska. Betänkandet har översatts till finska.

**Nyckelord** Åland, självstyrelse, självstyrelselag för Åland, arbetsgrupper

**ISBN PDF** 978-952-400-246-2 **ISSN PDF** 2490-1172

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-246-2>

# Sisältö

<b>LUOVUTUSKIRJE</b> .....	7
<b>ESIPUHE</b> .....	10
<b>1 Perustuslain ja itsehallintolain suhde</b> .....	12
1.1 Ahvenanmaa-työryhmän toimeksianto .....	12
1.2 Kysymykset.....	12
1.3 Muutokset perustuslain ja itsehallintolain välisessä suhteessa .....	18
1.3.1 Nykytilanne .....	18
1.3.2 Ratkaisuvaihtoehdot (1–5).....	21
1.4 Lakien perustuslainmukaisuuden ennako- ja jälkivalvonta valtakunnassa ja itsehallinnossa .....	33
1.4.1 Avoimien kysymysten kuvaus – perustuslakivaliokunnan kannanottojen vaikutus lakeja säädettäessä.....	33
1.4.2 Ratkaisuvaihtoehdot.....	34
1.4.3 Tasavallan presidentin veto-oikeus ja kansainvälisten sopimusten kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevat maakuntalait.....	35
1.5 Perustuslain ja itsehallintolain säännösten yhteensovittaminen ns. itsehallintolain rinnakkaissäännöksinä .....	39
1.5.1 Avointen kysymysten kuvaus .....	39
1.5.2 Ratkaisuvaihtoehdot .....	42
1.6 Ehdotus itsehallintolain ensisijaisuutta koskeväksi säännökseksi .....	46
<b>2 Valtakunnan tehtävien hoitaminen Ahvenanmaalla toimivissa viranomaisissa ..</b>	49
2.1 Ahvenanmaa-työryhmän toimeksianto .....	49
2.2 Arvioinnin yleiset lähtökohdat.....	49
2.3 Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten valtakunnalliset tehtävät .....	50
2.3.1 Itsehallinnon valtakunnalliset tehtävät itsehallintolain nojalla.....	50
2.3.2 Itsehallinnon valtakunnalliset tehtävät sopimusasetuksessa .....	51
2.3.3 Ratkaisuvaihtoehdot.....	58
2.4 Ahvenanmaan kuntien valtakunnan lainsäädännön tehtävät.....	65
2.5 Eräät korvauskysymykset .....	67
2.5.1 Valtakunnan tehtävien korvaaminen.....	67
2.5.2 Eräät Ahvenanmaan maakunnan tai kuntien kustannukset.....	67
<b>3 Ahvenanmaan maaherraa koskevat säännökset</b> .....	72
3.1 Ahvenanmaa-työryhmän toimeksianto .....	72
3.2 Kysymykset.....	72
3.2.1 Ahvenanmaan maaherran nimittämisen nykytila .....	72
3.2.2 Kysymykset .....	73
3.2.3 Ratkaisuvaihtoehdot.....	75

<b>4</b>	<b>Itsehallintolain kielisäännösten kehittäminen</b> .....	78
4.1	Työryhmän toimeksianto.....	78
4.2	Kysymykset.....	78
4.3	Nykyisen itsehallintolain kielisäännökset.....	79
4.4	Esitetyt ehdotukset .....	81
4.4.1	Ahvenanmaan kieltä koskeva johdantopykälä .....	81
4.4.2	Maakunnan toimivaltaan ehdotettu uusi kohta kielenkäytöstä .....	82
4.5	Esitetyt ehdotukset suhteessa oikeudellisiin reunaehtoihin.....	83
<b>5</b>	<b>Toimivallanjako Ahvenanmaalla poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja varten</b> .....	85
5.1	Ahvenanmaa-työryhmän toimeksianto .....	85
5.2	Työryhmän päätelmät .....	85
5.3	Erityistilanteet, jotka eivät ole poikkeusoloja .....	86
<b>LIITE 1</b>	<b>Oikeusministeriössä toimivan työryhmän sihteeristön laatima poikkeusoloihin varautumiseen ja poikkeusoloihin liittyvää toimivallanjakoa koskevan 5 luvun liite 1</b> .....	88
<b>LIITE 2</b>	<b>Työryhmään kuuluvien maakunnan hallituksen jäsenten laatima poikkeusoloihin varautumiseen ja poikkeusoloihin liittyvää toimivallanjakoa koskevan 5 luvun liite</b> .....	102

## LUOVUTUSKIRJE

### Ahvenanmaa-työryhmä 2023

#### Toimeksianto

Oikeusministeriö asetti 24.3.2023 (VN/3796/2023) yhdessä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella hallituksen esityksen jatkovalmistelua uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi, jonka tarkoituksena on itsehallinnon kehittäminen ja uudistaminen, ja laatia ehdotus nykyisen Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) kiireelliseksi muuttamiseksi.

Työryhmälle asetettua määräaikaa pidennettiin 12.10.2023 oikeusministeriön päätöksellä 31.5.2024 asti.

Työryhmä antoi ensimmäisen mietintönsä tammikuussa 2024. Työryhmän toimeksianto laatia ehdotus hallituksen esitykseksi laiksi nykyisen itsehallintolain muuttamisesta oli valmistelutyön ensimmäinen osa.

Toimeksiantonsa mukaisesti työryhmän tehtävänä on ollut:

1. valmistella uutta Ahvenanmaan itsehallintolakia, jonka tavoitteena on kehittää ja nykyaikaistaa itsehallintojärjestelmää, koskevan esityksen jatkovalmistelu ja
2. laatia ehdotus nykyisen Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) kiireelliseksi muuttamiseksi.

Asettamispäätöksen mukaan Ahvenanmaa-työryhmä antaa 31.5.2024 välimietintönsä eräistä edellä olevan luettelon 1 kohtaan sisältyvistä arviointi- ja selvitystehtävistä. Nämä koskevat muun muassa perustuslain ja itsehallintolain suhdetta, valtakunnan tehtävien siirtämistä Ahvenanmaan viranomaisille ja päinvastoin sekä kyseisen lainsäädännön soveltamista, Ahvenanmaan maaherraa ja tämän nimitämistä, täydentäviä kielisäännöksiä sekä maakuntapäivien ja eduskunnan välistä toimivallanjakoa poikkeusoloissa. Toimeksiantonsa mukaan työryhmä voi sopia keskenään myös muiden olennaisiksi arvioitujen asioiden selvittämisestä esityksen jatkovalmistelun valmistelemiseksi.

Toimikauden päätyttyä mietintö käännettiin suomeksi. Mietintö on tarkoitettu julkaistavaksi samanaikaisesti suomeksi ja ruotsiksi.



## **Työryhmän kokoonpano:**

Työryhmän kokoonpano on ollut tammikuusta 2024 alkaen seuraava:

*Gustav Bygglin*, puheenjohtaja, oikeusneuvos

*Jäsenet:*

*John Eriksson*, hallintopäällikkö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus

*Janina Groop-Bondestam*, lainsäädäntöneuvos, oikeusministeriö

*Linnéa Johansson*, osastopäällikkö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus

*Filip Kjellberg*, finanssineuvos, valtiovarainministeriö

*Niclas Slotte*, vanhempi oikeusasiantuntija, Ahvenanmaan maakunnan hallitus

*Corinna Tammenmaa*, yksikönpäällikkö, kielineuvos, oikeusministeriö.

*Sihteerit:*

*Helena Blomqvist*, lainvalmistelija, Ahvenanmaan maakunnan hallitus

*Kristel Englund*, neuvotteleva virkamies, oikeusministeriö

## **Työryhmän kokoukset**

Työryhmä on kokoontunut vuoden 2024 aikana seitsemässä kokouksessa, jotka on järjestetty Helsingissä, Maarianhaminassa sekä Teamsin välityksellä. Työryhmän viimeinen kokous pidettiin 27.5.2024. Työryhmä on kuullut seuraavia asiantuntijoita:

1. 26.1.2024. Asiantuntijoiden kuuleminen työryhmän toimeksiantoon liittyvistä perustuslain ja itsehallintolain välistä suhdetta koskevista kysymyksistä. Työryhmä kuuli professori Markku Suksia, oikeustieteen lisensiaatti Sten Palmgrenia ja professori Rainer Hofmannia.
2. 15.4.2024. Kuullut asiantuntijat: lainsäädäntöneuvos Yrsa Nyman, oikeusministeriö, ja neuvotteleva virkamies Jasmiina Jokinen, oikeusministeriö. Kokoukseen osallistui Nyman siltä osin kuin siinä käsiteltiin poikkeusoloja ja Jokinen siltä osin kuin siinä käsiteltiin kieliasioita.

## **Mietinnön valmistelun vastuunjako**

Päävastuu mietintötekstin laatimisesta on ollut työryhmän jäsen Janina Groop-Bondestamilla. Kielisäännösten kehittämistä koskevasta tekstistä vastannut neuvotteleva virkamies Kristel Englund on toiminut myös kokoussihteerinä.

## Mietinnön luovuttaminen

Toimeksiantonsa mukaisesti Ahvenanmaa-työryhmä 2023 luovuttaa täten mietintönsä kunta- ja alueministeri Anna-Kaisa Ikoselle, joka on samalla Ahvenanmaan itsehallintoa koskevista asioista vastaava ministeri oikeusministeriössä.

Helsingissä 22 päivänä lokakuuta 2024,

*Gustav Bygglin*

*John Eriksson*

*Janina Groop-Bondestam*

*Linnéa Johansson*

*Filip Kjellberg*

*Niclas Slotte*

*Corinna Tammenmaa*

*Helena Blomqvist*

*Kristel Englund*

## ESIPUHE

Oikeusministeriön keväällä 2023 yhteistyössä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa asettaman Ahvenanmaa-työryhmän toimeksiannon loppuosa kattaa viisi osa-aluetta.

Työryhmän toimeksiannon mukaisille osa-alueille on yhteistä, että niillä on voitu havaita tai epäillä epäselvyyksiä tai siirtymiä valtakunnan ja maakunnan toimivaltuuksien rajanvedossa. Toinen yhteinen piirre on ollut se, että ongelmat ovat johtuneet yhteiskunnan kehityksestä tai joissakin tapauksissa muista seikoista, joita ei ole voitu ennakoida nykyisen itsehallintolain valmistelussa. Näitä ovat muun muassa perus- ja ihmisoikeuksien merkityksen kasvu, kansainvälisen ulottuvuuden kasvu, tämänhetkinen tilannekuva ja koronapandemian aikana syntyneet olosuhteet.

Uuden itsehallintolain pitkään kestäneen valmistelun aikana esiin tullessiin ongelmiin ei ole löydetty ratkaisuja, jotka kaikki osapuolet hyväksyisivät. Samalla hallitusohjelmissa on korostettu, että Ahvenanmaan itsehallintoa kehitetään ja vaalitaan hyvässä yhteistyössä ja vuoropuhelussa Ahvenanmaan maakunnan kanssa.

Työryhmän tehtäväksi on annettu laatia välimietintö, joka sisältää toimeksiannossa esiin nousseiden ja määriteltyjen kysymysten arvioinnin ja selvittämisen. Ryhmä on katsonut tehtäväkseen kysymysten täsmentämisen ja ratkaisuvaihtoehtojen hahmottelemisen. Välimietinnön laatiminen on ryhmän tulkinnan mukaan merkinnyt sitä, että sen tulosten odotetaan olevan rakentava välivaihe jatkovalmistelussa. Työ onkin keskittynyt juridisesti mahdollisten ratkaisuvaihtoehtojen kehittämiseen keskustelua varten.

Työn aikana on käynyt selväksi, että ryhmän jäsenillä on erilaisia näkemyksiä esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuudesta ja realismista. Siitä huolimatta ryhmä on halunnut esitellä keskustelussa olleet vaihtoehdot. Tausalla on tarkoitus, että jatkovalmistelusta päätettäessä voitaisiin ehdotetuista vaihtoehdoista valita ne, jotka ovat jatkokehittämisen arvoisia. Kaikille on ollut selvää, että eri vaihtoehtoja ei ole voitu ajallisista syistä analysoida annetussa aikataulussa tarkemmin. Työryhmä voi todeta, että sen tammikuussa julkaiseman nykyisen

itsehallintolain muuttamista koskevan ensimmäisen mietinnön (oikeusministeriön julkaisu 3/2024) valmistelu kesti odotettua kauemmin ja että tällä seikalla on ajallisesti ollut heijastusvaikutuksia tämän välimietinnön valmisteluun.

Esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen vaikutusten perusteellinen arviointi jäisi siten jatkovalmistelun varaan. Siltä osin kuin toimeksianto on koskenut poikkeusoloja, valtakunnan lainsäädäntö on laajan valmistelun alla, joten tältä osin ei valitettavasti ole päästy sopimukseen siitä, mikä selvitys tai mitä ratkaisuvaihtoehtoja mietintöön tulisi sisällyttää.

Mietintö ei siten ole edellä mainittujen seikkojen valossa tyhjentävä oikeudellinen esitys niistä kysymyksistä, joita työryhmän toimeksiannon mukaan olisi tarkoitus arvioida ja selvittää. Sen tarkoituksena on kuitenkin tuoda esiin sisällöltään olennaisimmat asiat, jotka tulisi huomioida ja arvioida tarkemmin uuden Ahvenanmaan itsehallintolain jatkovalmistelussa.

# 1 Perustuslain ja itsehallintolain suhde

## 1.1 Ahvenanmaa-työryhmän toimeksianto

Työryhmän tehtävänä on arvioida ja selvittää valmisteleavassa tarkoituksessa perustuslain ja itsehallintolain keskinäistä suhdetta sekä perustuslain muutosten vaikutusta maakunnan lainsäädäntövaltaan ottaen huomioon, että Suomen perustuslain säätäminen ei muuttanut Ahvenanmaan asemaa Suomen valtiojärjestyksessä (HE 1/1998 vp, s. 177, PeVM 10/1998 vp, s. 32–33).

## 1.2 Kysymykset

Itsehallintojärjestelmän peruseriaatteena on, että valtakunnalla ei ole yksipuolisesti toimivaltaa rajoittaa tai muuttaa itsehallinnon sisältöä eikä itsehallintolain mukaista Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa. Periaate on 1920-luvun ensimmäisestä itsehallintolaista lähtien sisältynyt itsehallintolain säätämisyjärjestykseen (nykyisen Ahvenanmaan itsehallintolain 69 §, 1144/1991). Suomen perustuslain säätäminen ei merkinnyt muutosta Ahvenanmaan asemaan Suomen valtiojärjestyksessä (HE 1/1998 vp, s. 177, PeVM 10/1998 vp, s. 32–33).

Perustuslain ja itsehallintolain suhdetta tarkastellaan lähinnä maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. Maakuntalakien lainsäädäntövalvonta perusoikeus-uudistuksen ja perustuslain säätämisen jälkeen on herättänyt ajan mittaan laajaa keskustelua Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisissa. Vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan mukainen eduskunnan yksinomainen toimivalta säätää, muuttaa ja kumota perustuslaki sekä poiketa perustuslaista on maakuntalain lainsäädäntövalvonnassa asetettu etusijalle itsehallintolain 69 §:n 1 momentin itsehallintolain säätämisyjärjestystä koskevaan säännökseen nähden. Itsehallintoviranomaisissa nähdään myös, että maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoittavat käytännössä maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa esiintyvät viittaukset perustuslakivaliokunnan lausuntoihin vastaavista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tarkoittavista valtakunnan tapauksista.

Jo aiempien itsehallintolakien valmisteluun sisältyi ehdotuksia, joiden tarkoituksena oli rajoittaa perustuslain soveltamista maakuntapäivien lainsäädäntövallan piirissä.<sup>1</sup> Kysymystä on kuitenkin selvitetty vuoden 1995 perusoikeusuudistuksesta ja vuoden 2000 perustuslain säätämisestä lähtien.

Toisaalta itsehallintolain muutosmenettely ”turvaisi täysin ja kiistatta [...] Ahvenanmaan itsehallinnon” (PeVM 1/1920 vp, s. 3). Itsehallinnon perustamisen jälkeen oikeuskirjallisuudessa katsottiin, että ”itsehallintolaki ei voi estää Suomea määräämästä säädöksestään kaikilta osin, mutta tällöin on huomioitava, että maakunnan toimielimille kuuluvaa toimivaltaa ei voida vähentää eikä maakunnan asema saa heikentyä.”<sup>2</sup> Myöhemmin lisätyn maakuntapäivien hyväksymisvaatimuksen maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien kansainvälisten velvoitteiden voimaansaatamisen yhteydessä Ahvenanmaalla katsottiin johtuvan suoraan itsehallintolain muutosmenettelystä (HE 100/1946 vp, s. 11). Vastaavasti myöhemmin otettiin käyttöön hyväksymisvaatimuksia, jotka koskivat valtakunnan perustuslakien muutoksia, vaikkakin rajoitetummassa muodossa.<sup>3</sup>

Toisaalta 1920-luvulta lähtien on tapahtunut mittavia perustuslaillisia ja kansainvälisiä muutoksia. Käsitellessään ehdotusta voimassa olevaksi itsehallintolaiksi perustuslakivaliokunta vastusti laajemman hyväksymisvaatimuksen asettamista maakunnan toimivaltaa rajoittaville perustuslain muutoksille (PeVM 15/1990 vp,

---

1 Ks. Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevan hallituksen esitysluonnoksen (HE 73/1991) 28 §:n 1 momentin 1 kohta.

2 Rafael Erich, *Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll*. JFT 1924, s. 72–157, 87. Mietinnön alaviitteen mukainen sitaatti on käännetty suomeksi.

3 Ks. vuoden 1951 itsehallintolain 11 §:n 3 momentti ja voimassa olevan itsehallintolain 28 §:n 1 momentti.

s. 4).<sup>4</sup> Käynnissä olevaan valmisteluun liittyen tähän kannanottoon on viitattu ja perusoikeuksien soveltamisen lisärajoitukset itsehallinnossa kyseenalaistettu muun muassa siksi, että perustuslain perusoikeuksien taustalla ovat suurelta osin kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet.<sup>5</sup>

Nykyisin eräät poikkeukset perustuslaista johtuvat itsehallintolain nimenomaisista säännöksistä.<sup>6</sup> Nämä poikkeukset ovat myös laajentuneet itsehallinnon historian aikana.<sup>7</sup> Esiin nousseet haasteet ovat koskeneet lähinnä perusoikeuksien soveltamista koskevia uusia rajoituksia itsehallinnossa. Tätä taustaa vasten on olennaista selventää, miksi ja missä määrin tällaiset uudet perustuslain soveltamista koskevat rajoitukset itsehallinnossa ovat mahdollisia tai ongelmallisia. Erytystä merkitystä on sillä, miltä osin perusoikeusuudistus ja perustuslaki ovat johtaneet itsehallintolain säännösten rajoittumiseen. Herää kysymys, miltä osin perustuslain soveltamisen uudet rajoitukset itsehallinnossa olisivat ristiriidassa kansainvälisten velvoitteiden kanssa, ja milloin ne vain ”sopivat huonosti Suomen valtiosääntöjärjestelmään”.<sup>8 9</sup>

- 
- 4 Nykyistä itsehallintolakia säädettäessä lain 27 §:n 1 kohdan säännökseksi ehdotettiin seuraavaa: ”Valtakunnalla on lainsäädäntövalta 1) perustuslain säätämisen, muuttamisen, selittämisen ja kumoamisen sekä perustuslaista poikkeamisen perusteella, *kuitenkin niin, ettei maakuntapäivien toimivaltaa voida tällä tavoin rajoittaa, ellei maakuntapäivät ole siihen 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä suostunut.*” Ehdotusta perusteltiin sillä, että vastaava säännös sisältyi voimassa olevaan oikeuteen (ks. vuoden 1951 itsehallintolain 11 §:n 1 kohta) 1 kohtaan lisätyllä viittauksella ”jonka mukaan maakuntapäivien toimivaltaa voidaan rajoittaa vain ehdotuksen 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä”. (HE 73/1990 vp, s. 71). Perustuslakivaliokunta jätti ehdotuksen eduskuntakäsittelyn aikana pois nykyisen itsehallintolain 27 §:n 1 kohtaan ehdotetun viittauksen lain 69 §:ään: ”Nykyiseen lakiin verrattuna pykälän 1 kohtaan on lisätty viittaus 69 §:ään, jota perusteluissa luonnehditaan selventäväksi. Valiokunnan mielestä lisäys tekee pikemminkin asiasta epäselvemmän. Lisäys ilmeisesti kattaisi esimerkiksi sellaisen perusoikeussäännöksen säätämisen, jolla yleisesti rajoitetaan julkisen vallan elinten, myös maakuntapäivien, toimivaltaa. 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).
- 5 Korkeimman oikeuden lausunto 30.9.2021 (KKO-HD/718/2021), kohta 8–16. Mietinnön alaviitteen mukainen sitaatti on käännetty suomeksi.
- 6 Perustuslain suhteesta itsehallintolain kotiseutu-oikeutta koskevaan poikkeukseen ks. korkeimman oikeuden lausunto 6.10.2015, OH2015/155.
- 7 Esimerkiksi maanhankintalain hyväksymisen yhteydessä, PeVM 46/1974 vp.
- 8 Korkeimman oikeuden lausunto 30.9.2021 (KKO-HD/718/2021), kohta 15. Mietinnön alaviitteen mukainen sitaatti on käännetty suomeksi.
- 9 On huomattava, että Ahvenanmaan maakuntapäivät hyväksyi 27.4.1990 Euroopan ihmisoikeussopimuksen voimaansaattamissäädöksen. Perusoikeuksien suoja perustuu myös EU:n perussopimuksen 6 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan perusoikeuskirjalla on ”sama oikeudellinen arvo kuin perussopimuksilla”. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirja on osoitettu jäsenvaltioille ”silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta”.

Ahvenanmaan itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisyjärjestyksen vuoksi (HE 1/1998 vp, s. 127). Muodollisesti perustuslailliset valtakunnan säädökset tulevat sovellettaviksi itsehallinnossa valtakunnan lainsäädäntövallan nojalla, mutta itsehallintolaki sisältää nimenomaisia poikkeuksia perustuslain soveltamisesta itsehallinnossa.<sup>10</sup> Itsehallintolain säätämisyjärjestys merkitsee poikkeuksellisen vahvaa itsehallinnon perustuslaillista suojaa. Itsehallintolain säännökset voivat olla myös poikkeuksia perustuslaista. Itsehallintolain ja perustuslain suhdetta koskeva perusratkaisu on pysynyt ennallaan, mutta erityisesti viime vuosikymmeninä Suomen perustuslaillisessa oikeudessa ja oikeudellisessa ympäristössä on tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Itsehallintolaki on hierarkkisesti tasavertainen Suomen perustuslain, *perustuslain*, kanssa, mutta koska sen säännökset ovat erityisnormeja (*lex specialis*), ne tulevat kaikissa niissä tapauksissa, joissa itsehallintolain tarkoituksena on perustuslain syrjäyttäminen tai siitä poikkeaminen, syrjäyttämään perustuslain – olipa kyse varsinaisista perustuslain toimivaltasäännöksistä tai toimivaltaa rajoittavista perusoikeussäännöksistä.<sup>11</sup>

Voimassa olevan itsehallintolain tultua voimaan 1.1.1993 perusoikeudet uudistettiin vuonna 1995. Samana vuonna Suomesta tuli Euroopan unionin jäsen, kuitenkin siten, että Suomen liittymissopimuksen erityissäännökset neuvoteltiin Ahvenanmaan osalta. Vuonna 2000 neljä aiempaa perustuslakia korvattiin yhdellä perustuslailla.

10 Sten Palmgren, Ahvenanmaan itsehallinto, Pehdytys valtioneuvoston virkamiehille, oikeusministeriön julkaisu, Selvityksiä ja ohjeita 2023:11, s. 34 f.:  
”Esimerkkeinä perustuslain poikkeuksista voidaan mainita Ahvenanmaalla olevan kiinteän omaisuuden omistus- ja hallinto-oikeuden rajoitukset ja elinkeino-oikeuden rajoitukset. Ne ovat poikkeuksia perustuslain omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta koskevista säännöksistä (PL 15 ja 18 §). Lisäksi Ahvenanmaa on itsehallintolain mukaan yksikielisesti ruotsinkielinen eikä perustuslain kielellisiä oikeuksia koskeva 17 § ole kokonaan voimassa Ahvenanmaalla. Säännökset kotiseutu-oikeudesta asettavat Suomen kansalaiset eri asemaan, mikä voidaan nähdä yhdenvertaisuusperiaatteesta poikkeamisena (PL 6 §). Ehdottomasti suurin poikkeus perustuslaista on tietysti se, että Ahvenanmaalla on oma lakia säätävä kokoonpano, jolla on yksinomainen lainsäädäntövalta tietyillä oikeudenaloilla (IHL 17 §, PL 75.2 §).”

11 Ks. myös Sten Palmgren, Ahvenanmaan itsehallinto, Pehdytys valtioneuvoston virkamiehille, oikeusministeriön julkaisu 2023:11, s. 34.



Yhtäältä nähdään, että perustuslain syrjäyttäminen itsehallintolain säännöksillä ja niiden tulkitseminen maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä on ehdotonta. Perustuslakia koskeva valtakunnan lainsäädäntövalta ei saisi miltei osin kaventaa itsehallinnon tarkoitusta tai kehitystä. Itsehallinnon tarkoituksena nähdään olevan ensisijaisesti itsehallinnon, maakuntapäivien lainsäädäntövallan ja itsehallintoviranomaisten institutionaalisen tason turvaaminen itsehallintolailla. Itsehallintolain säätämisyjärjestyksessä on itsehallinnon synnystä lähtien otettu huomioon, että eduskunta ei voi yksipuolisesti rajoittaa itsehallintolain mukaista itsehallintoviranomaisten toimivaltaa.

Toisaalta nähdään, että itsehallintolain mukaisen maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallanjaon tarkoituksena on määritellä, missä asioissa maakuntapäivät käyttäjä toimivaltaa ja missä tapauksissa eduskunta käyttää sitä, mutta ei sulkea perustuslain perusoikeussäännösten vaikutusta kokonaan pois maakuntapäivien tai eduskunnan toimivallan osalta.<sup>12</sup> Itsehallintoviranomaiset nähdään osana yleistä ja julkista valtakäyttöä Ahvenanmaalla. Myös itsehallinto käyttää julkista valtaa suhteessa yksilöön Ahvenanmaan alueella. Yksilön perus- ja ihmisoikeuksien ensisijainen tehtävä on suojata yksilöä ja yksityisoikeudellisia yhteisöjä julkisen vallan toimenpiteiltä, jotka vaikuttavat yksilön vapauteen.

Perustuslain ja itsehallintolain suhdetta on selvitetty aiemmin.<sup>13</sup> Uutta itsehallintolain koskevan esityksen valmistelun aiemmissa vaiheissa on järjestetty asiantuntijakuulemisia perustuslain ja itsehallintolain välisestä suhteesta.<sup>14</sup> Kuulemistilaisuuden jälkeen esitysluonnoksesta järjestettiin lausuntokierros, ja eräissä lausunnoissa käsiteltiin perustuslain ja itsehallintolain suhdetta.<sup>15</sup>

12 Antero Jyränki, Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000, s. 61 ja Sten Palmgren, Ahvenanmaan itsehallinto, Perekshytys valtioneuvoston virkamiehille, oikeusministeriön julkaisu 2023:11, s. 35. ”Eduskunnalla on yksin toimivalta säätää perustuslaista, esimerkiksi perusoikeuksista. Perustuslain muutokset eivät kuitenkaan saa johtaa ristiriitaan itsehallintolain kanssa tai siitä poikkeamiseen, koska itsehallintolain voidaan muuttaa vain Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumuksella.”

13 Eritoten Antero Jyränki, Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000, Sten Palmgren, De statsrättsliga garantierna för Ålands självstyrelse. JFT 6/2020, s. 689–715 ja Markku Suksi, Ålands konstitution. Åbo Akademis förlag 2005, s. 461–473.

14 Oikeusministeriössä järjestettiin 11.9.2020 asiantuntijoiden (korkeimman oikeuden entinen presidentti Timo Esko, professori Markku Suksi, silloinen maaherra Peter Lindbäck, OTL Sten Palmgren) etäkuuleminen. Kuullut antoivat myös kirjallisia lausuntoja.

15 Lausunnot 2.7.2021 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi ovat saatavilla valtioneuvoston verkkosivuilla: <https://valtioneuvosto.fi/sv/projektet?tunnus=OM016:00/2013>

Työryhmän tehtävän laajuuden vuoksi mietintö on tarpeen rajata Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevan esityksen jatkovalmistelun kannalta erityisen merkityksellisiin kysymyksiin. Edellä mainitun lausuntomenettelyn yhteydessä perustuslain ja itsehallintolain suhdetta käsiteltiin oikeuskanslerin ja korkeimman oikeuden lausunnoissa.<sup>16</sup> Työryhmä on myös kuullut asiantuntijoita.<sup>17</sup>

Työryhmä on rajannut työnsä kattamaan seuraavien kysymysten selvittämisen ja arvioimisen:

1. mitä muutoksia perustuslain ja itsehallintolain väliseen suhteeseen olisi mahdollista ehdottaa uusina rajoituksina perustuslain soveltamiseen itsehallinnossa;
2. lakien perustuslainmukaisuuden ennako- ja jälkivalvonta valtakunnassa ja itsehallinnossa – järjestelmien väliset erot ja erojen mahdolliset vaikutukset perustuslain soveltamiseen itsehallinnossa;
3. perustuslain ja itsehallintolain säännösten ja sisällön yhteensovittaminen itsehallintolain niin sanottuina rinnakkaissäännöksinä sekä tällaisen yhteensovittamisen vaikutukset.

---

16 Oikeuskanslerin lausunto 10.9.2021 (OKV/2759/62/2021) ja korkeimman oikeuden lausunto 30.9.2021 (KKO-HD/718/2021).

17 26.1.2024 järjestettiin kuuleminen, johon osallistuivat asiantuntijat, professori tri Rainer Hoffman, OTL Sten Palmgren ja professori Markku Suksi.

## 1.3 Muutokset perustuslain ja itsehallintolain välisessä suhteessa

### 1.3.1 Nykytilanne

Voimassa oleva itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan säännös eduskunnan lainsäädäntövallasta Ahvenanmaalla perustuslain säätämisen, muuttamisen tai kumoamisen sekä perustuslaista poikkeamisen osalta ei sisällä rajausta tai rajoitusta perustuslain soveltamiseen Ahvenanmaalla.<sup>18</sup>

Säännös kuuluu seuraavasti:

#### 27 §

#### *Valtakunnan lainsäädäntövalta*

Valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

1) perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista;

Perusoikeuksiin liittyvät poikkeukset perustuslaista sisältyvät itsehallintolakiin kielten, kotiseutu-oikeuden ja elinkeino-oikeuden osalta. Itsehallintolaissa yksilöity maakuntapäivien oikeus säätää maakuntalakeja toimivaltansa puitteissa on sen sijaan poikkeus perustuslain mukaisesta eduskunnan lainsäädäntövallasta.<sup>19</sup>

Ajan mittaan on käyty edellä mainitun mukaista keskustelua siitä, voisiko perustuslain ja itsehallintolain suhdetta selkeyttää tai voitaisiinko itsehallinnon toimivallan hyväksi ehdottaa valtakunnan perustuslakitoimivaltaa koskevia rajoituksia ja millaisia tällaiset rajoitukset olisivat.

18 Itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan säännöstä tarkistettiin viimeksi vuonna 1998 perustuslain voimaantulon yhteydessä. Lain selittämisen käsite poistettiin tuolloin perustuslain säätämisen ja sitä vastaavan muutoksen seurauksena itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä annetun itsehallintolain, laki 75/2000, 27 §:n 1 kohdasta sekä sen 69 §:stä. Esityksestä, jolla muutetaan mm. itsehallintolain 27 ja 69 §:ää ilmenee, että ehdotettu muutos oli vain muodollinen. [Hallitusmuotoa] tai itsehallintolakia ei voida selventää muuten kuin muuttamalla itse lakia (HE 147/1998 vp, s. 4 ja PeVM 12/1999 vp): <https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagsarenden&docid=rp+147/1998>.

19 (HE 1/1998 vp, s. 76, 121 ja 127).

Julkisen vallan on toteutettava perustuslain 22 §:n mukaiset perus- ja ihmisoikeudet myös Ahvenanmaalla. Ahvenanmaalla oikeuksien toteutumisessa otetaan kuitenkin huomioon itsehallintolakiin sisältyvät, esimerkiksi kotiseutuoikeutta, elinkeino-oikeutta ja kieltä, koskevat poikkeukset perustuslaista sekä lainsäädäntövallan jakoon maakunnan ja valtakunnan välillä liittyvät säännökset. Julkisen vallan muodostavat Ahvenanmaalla pohjimmiltaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat valtion viranomaiset ja maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat maakunnan viranomaiset.

Ahvenanmaalla katsotaan, että maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa ei oteta riittävästi huomioon sitä, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien oikeuksien toteutumiseksi aineellinen lainsäädäntöratkaisu saa olla erilainen kuin valtakunnassa ottaen huomioon itsehallintolain, maakunnan erityisolosuhteet ja lainsäädäntövallan kehityksen ajan kuluessa sekä kyseisten oikeuksien tulkinnanvaraisuuden. Katsotaan, että siirtyminen maakunnan osalta termiin "toteuttaa/toimeenpanna" tai "ottaa Ahvenanmaalla käyttöön perus- ja ihmisoikeudet" havainnollistaa itsehallintoviranomaisissa paremmin maakuntapäiville maakunnan lainsäädäntövallan piirissä kuuluvaa velvollisuutta kunnioittaa näitä oikeuksia. Viime kädessä, jos itsehallintolaissa säädettäisiin, että perustuslain 2 lukua ei sovelleta maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla, itsehallintoa ei voitaisi kaventaa.

Tilanne konkretisoitui, kun veto-oikeutta käytettiin vuonna 2017 sellaisen säännöksen lainsäädäntövalvonnassa, joka koski äänioikeusikärajan laskemista 18 vuodesta 16 vuoteen Ahvenanmaalla toimitettavissa kunnallisvaaleissa. Korkein oikeus arvioi lausunnossaan (KKO 2017/136) säännöksen olevan ristiriidassa perustuslain 14 §:n 3 momentin kanssa, jonka mukaan äänioikeusikä kunnallisvaaleissa on 18 vuotta, ja säännös oli siksi määrättävä raukeamaan. Ahvenanmaan valtuuskunta arvioi säännöksen kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan (lausunto nro 33/17). Taustalla oli se, että perusoikeusuudistuksessa kunnallisvaalien 18 vuoden äänioikeusikä vietiin ensimmäistä kertaa mukaan perustuslakiin. Maakuntalain lainsäädäntövalvonta oli ennen perusoikeusuudistusta johtanut siihen, että maakuntapäivillä oli kunnallisvaaleja koskevan lainsäädäntövaltansa mukaan toimivalta myös kunnallisvaalien äänioikeuteen ja vaalikelpoisuuteen liittyen. 1990-Luvulta peräisin olevan Ahvenanmaan vaalilain mukaan äänioikeus kunnallisvaaleissa oli vaalipäivänä 18 vuotta täytäneellä henkilöllä.

Työryhmä on keskustellut vaikeudesta ennakoida tilanteita, joissa perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien ja maakuntapäivien lainsäädäntövallan välillä voi syntyä ristiriita.

Maakuntapäivien opetustoimivallan huomioon ottaen<sup>20</sup> työryhmä on pohtinut teorian tasolla esimerkiksi oppivelvollisuuden (*skolplikt*) käyttöönottoa Ahvenanmaalla koulun järjestämän opetuksen piirissä ilman, että sen voitaisiin maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa katsoa olevan ristiriidassa perustuslain 16 §:n 1 momentin oppivelvollisuutta (*läroplikt*) koskevan säännöksen kanssa.

Työryhmä on yhtä mieltä siitä, että ottaen huomioon itsehallintolain 69 §:n säännöksen lain säätämisyjärjestyksestä ja itsehallintolaissa säädetyt poikkeukset perustuslakiin, maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa maakunnalle itsehallintolain nojalla annetun lainsäädäntövallan laajuutta koskeva itsehallintolakimyrönteinen tulkinta on lähtökohta myös suhteessa perustuslain säännöksiin.

Ahvenanmaalla käydyin keskustelun mukaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoittavat myös käytännössä maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa esiintyvät viittaukset perustuslakivaliokunnan lausuntoihin perusoikeuksien toteutumista tarkoittavista vastaavista valtakunnan tapauksista.

Työryhmässä käytyjen keskustelujen perusteella työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut, että on tarpeen hahmotella ratkaisuvaihtoehtoja, joilla itsehallintolain jatkovalmistelussa voitaisiin tuoda osapuolia lähemmäksi toisiaan avointen kysymysten osalta.

20 Opetus kuuluu itsehallintolain 18 §:n 14 kohdan mukaan maakunnan toimivalta-alaan itsehallintolain 27 §:n 3 momentista johtuvin rajoituksin (HE 73/1990 s. 43). Nykyistä itsehallintolakia varten tehtyjen esitöiden mukaan myös oppivelvollisuus kuuluu maakunnan toimivaltaan, koska opetus tuli kokonaisuudessaan maakunnan lainsäädännön alaiseksi. Nykyinen itsehallintolaki tarkoitti sellaista muutosta, että yleisestä oppivelvollisuudesta päättäminen kuuluu maakuntapäiville. Tällä tarkoitettiin sitä, keitä ja minkä ikäisiä lapsia oppivelvollisuus koskee (vrt. vuoden 1951 itsehallintolain 11 §:n 2 momentin 6 kohta). Muutos oli perusteltu Ahvenanmaan yhteiskunnassa tapahtunutta kehitystä ajatellen. Myös pyrkimys välttää jaettuina oikeudenaloja puolsi ehdotusta (HE 73/1990 s. 43). Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa on osoittautunut mahdolliseksi sisällyttää peruskoulua koskevaan maakuntalainsäädäntöön oppivelvollisuus koulun järjestämän opetuksen piirissä niin sanotuille kotikoulun kävijöille, jotka eivät täytä laissa määrättyjä kotiopetusvaatimuksia. Perustuslain 16 §:n esitöissä todetaan: ”Pykälä sisältää koulutusta ja kulttuuria koskevat perussäännökset, joilla taataan maksuton perusopetus (1 momentti), yhdenvertaiset mahdollisuudet muuhun koulutukseen (2 momentti) sekä tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaus (3 momentti). Pykälä vastaa voimassa olevassa hallitusmuodossa 13 §:ää (HE 309/1993 vp, s. 68–69, PeVM 25/1994 vp, s. 10). [Uutein hallitusmuotoon] ei ehdoteta sisällytettäväksi voimassa olevan hallitusmuodon 82 §:n 2 momenttia vastaavaa säännöstä, jonka mukaan kotiopetus ei olisi viranomaisvalvonnan alaista. Säännös ei sovi yhteen perustuslaissa säänneltäviä asioita koskevien yleisten periaatteiden kanssa. Säännöksen poisjättäminen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että tarkoituksena olisi muuttaa kotiopetuksen nykyistä asemaa.” (HE 1/1998 vp, s. 81). Esityksessä nykyiseksi itsehallintolaiksi (HE 73/1990 vp s. 43) todettiin, että maakuntapäivillä on toimivalta säätää muun muassa lukio-opetuksen tavoitteista ja sisällöstä. Valtakunnan toimivaltaan kuuluu sen sijaan määrätä siitä, mitä vaatimuksia oppilaitoksen tulee täyttää saadakseen oikeuden päästää oppilaita valtion yliopistoon, mikä johtuu nykyisen itsehallintolain 27 §:n 3 kohdan säännöksestä, joka koskee valtakunnan toimivaltaa valtion viranomaisten järjestysmuodon ja toiminnan osalta.

Työryhmä esittää alla lakitekniset ratkaisuvaihtoehdot. Ratkaisuvaihtoehdoilla on luonnollisesti erilaisia vaikutuksia, joita työryhmä ei tyhjentävästi tässä selosta. Ratkaisuvaihtoehdot, joista uuden itsehallintolain jatkovalmistelun yhteydessä myöhemmin päästään yksimielisyyteen, edellyttävät siten lisäyksenä yleistä analyysia ja yksityiskohtaisempia vaikutusarvioita uutta itsehallintolakia koskevaan hallituksen esitykseen ehdotettujen säännösten osalta.

### 1.3.2 Ratkaisuvaihtoehdot (1–5)

#### 1) Selkeytetään eduskunnan lainsäädäntövaltaa perustuslain osalta

Itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan nykyistä säännöstä valtakunnan, eduskunnan, lainsäädäntövallasta Ahvenanmaalla perustuslain osalta voitaisiin täydentää viittauksella yhtäältä itsehallintolain säätämisyjärjestystä koskevaan säännökseen ja toisaalta maakuntapäivien velvollisuuteen lainsäädäntövaltaansa piirissä toimivana julkisena elimenä turvata perus- ja ihmisoikeudet. Säännös voitaisiin muotoilla seuraavasti:

#### 27 §

##### *Eduskunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla*

Valtakunnalla on Ahvenanmaalla lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

1) perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista *ottaen huomioon, mitä tämän lain 69 §:n 1 momentissa säädetään ja että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisesta säädetään tarkemmin maakuntapäivälailla silloin, kun asia kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan;*

Itsehallintolain nykyisessä 27 §:n 1 kohdassa<sup>21</sup> viitataan siihen, että perustuslain osalta valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu myös ”perustuslaista poikkeaminen”. Työryhmä katsoo, että nykyinen sanamuoto on syytä säilyttää edellä mainituin tavoin. Perustuslain 73 §:n sanamuoto korvattiin perustuslakiuudistuksen aikana

21 Itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan säännöstä tarkistettiin viimeksi vuonna 1998 perustuslain voimaantulon yhteydessä. Lain selittämisen käsite poistettiin tuolloin perustuslain säätämisen ja sitä vastaavan muutoksen seurauksena itsehallintolain säätämisyjärjestystä annetun itsehallintolain 27 §:n 1 kohdasta sekä sen 69 §:stä. Laki 75/2000. Esityksestä, jolla muutetaan mm. itsehallintolain 27 ja 69 §:ää ilmenee, että ehdotettu muutos oli vain muodollinen. [Hallitusmuotoa] tai itsehallintolakia ei voida selventää muuten kuin muuttamalla itse lakia (HE 147/1998 vp, s. 4 ja PeVM 12/1999 vp): <https://www.eduskunta.fi/SV/Vaski/Sidor/trip.aspx?triptype=riksdagsarenden&docid=rp+147/1998>.

”rajatuilla poikkeuksilla perustuslaista”. Perustuslain 73 §:n esitöiden mukaan pykälä vastaa pitkälti silloisen valtiopäiväjärjestyksen 67 ja 72 §:n aikaisempia säännöksiä. Sanamuoto ”perustuslaista poikkeaminen” on kuitenkin edelleen rajattuja poikkeuksia laajempänä käsitteenä perusteltu itsehallintolain toimivaltasäännöksessä. Tämä johtuu siitä, että itsehallintolakiin voi sisältyä ja sisältyy nimenomaisia perustuslaista poikkeavia säännöksiä. Tällaiset poikkeukset perustuslaista säädetään vaikeudessa perustuslain säätämisyjärjestyksessä itsehallintolain mukaisessa säätämisyjärjestyksessä. Itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan sanamuotoa on viimeksi muutettu lailla 75/2000.<sup>22 23</sup>

Itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä säädetään lain 69 §:n 1 momentissa. Säännöksen mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

22 HE 1/1998 vp 124 f: Perustuslain 73 §:n 1 momentissa täsmennetään poikkeuslain säätämisen käyttöalaa sanoilla ”perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus”. Ilmaisulla ”rajattu poikkeus” tarkoitetaan ensisijaisesti poikkeuksen kohteena olevan alueen aineellista rajoittamista. Poikkeuslain tulee kokonaisuutena tarkasteltuna olla tarkkarajainen suhteessa perustuslakiin. Ilmaisulla ei kuitenkaan sinänsä tarkoiteta sitä, kuinka monta poikkeussäännöstä lakiehdotuksessa voi olla. Poikkeuksen rajausvaatimus tarkoittaisi sitä, että poikkeuslailla ei voitaisi puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeuksiin kokonaisuudessaan ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Lähtökohtana on, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön tulee suhtautua varauksellisesti ja perustuslaista poikkeamisen alueen tulee olla mahdollisimman suppea. Perustuslain ja lakiehdotuksen mahdolliset ristiriidat tulisi siten ensisijaisesti poistaa lakiehdotusta muuttamalla sen sijaan, että laki säädettäisiin poikkeuslakina. Jos poikkeuslain säätäminen osoittautuu välttämättömäksi, tulisi poikkeus kuitenkin rajata vain välttämättömään siten, että se kirjoitettaisiin mahdollisimman rajatusti ja suppeasti. Samalla tulisi tarkastella, voidaanko poikkeuksen voimassaoloa rajoittaa. Myös 95 §:n 2 momentin mukaisessa suppeassa perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetty laki kansainvälisen veloitteen voimaansaattamisesta on oikeudelliselta luonteeltaan poikkeuslaki, jota koskee 73 §:n vaatimus poikkeuksen rajaamisesta. Säädöshierarkiassa poikkeuslait rinnastetaan tavallisiin lakeihin. Poikkeuslaki voidaan siten kumota tavallisella lailla. Sitä voidaan myös muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että muutos ei merkitse alkuperäisen poikkeuksen laajentamista. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan on lisäksi katsottu, että myös kokonaisuuden kannalta merkityksettömät lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslain poikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä edellyttäen, että alun perin perustuslaista poikkeuksena toteutetun kokonaisyjärjestyksen luonne ei siten muutu (esim. PeVL 24/1994 vp ja 21/1995 vp).

23 Perusoikeuksista poikkeusoloissa säädetään perustuslain 23 §:ssä.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään perusoikeuksien kunnioittamisesta. Säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Itsehallinnossa julkisen vallan muodostavat Ahvenanmaan maakuntapäivät ja itsehallintoviranomaiset. Perusoikeuksien turvaamista toteutetaan sekä maakuntapäivien lainsäädäntövallan että maakunnan hallintotoimivallan piirissä.

Edellä ehdotettu lisäys itsehallintolain 27 §:n 1 kohtaan on tarkoitettu luonteeltaan selventäväksi. Valtakunta ei voi yksipuolisesti perustuslain muutoksella rajoittaa tai muuttaa itsehallintolain säännösten mukaista maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa. Maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevat säännökset ovat itsehallintolain säätämisyjärjestyksen ja perustuslain 75 ja 120 § huomioon ottaen poikkeuksia perustuslaista.<sup>24</sup> Lisäys on muotoilultaan neutraali suhteessa itsehallintolain säätämisyjärjestystä koskevaan säännökseen, perustuslain soveltamiseen ja perustuslain 22 §:n sanamuotoon perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamisesta.

Lisäyksellä selvennettäisiin, että itsehallintolain 69 §:n 1 momentin nojalla perustuslain muutokseen ei voida vedota yksipuolisesti toisaalta itsehallintolain säännöksiä vastaan, jotka koskevat esimerkiksi maakunnan lainsäädäntövaltaa, eikä toisaalta muita itsehallintolakiin nimenomaisesti sisältyviä perustuslain poikkeuksia vastaan. Muotoilu poikkeaa itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan säännösehdoituksesta, jota perustuslakivaliokunta vastusti nykyistä itsehallintolakia säädettäessä.<sup>25</sup> Perustuslain ja itsehallintolain välisen suhteen muuttaminen itsehallintolain säännösten sisältöön vaikuttavalla tavalla edellyttää jo nykyisellään, että tämä tapahtuu itsehallintolain säätämisyjärjestystä noudattavassa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotus palauttaa itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan tulkinnan siihen, mikä sen nykyisen itsehallintolain säätämisen jälkeen pitäisi olla tai olisi pitänyt olla.

Itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan viittauksesta itsehallintolain säätämisyjärjestystä koskevaan säännökseen ja siitä, mitä perustuslain 22 §:n mukaisesti seuraa itsehallinnon julkiselle vallalle, ei seuraa nykytilaan nähden uusia vaikutuksia, jotka rajoittaisivat nykyisen perustuslain soveltamista Ahvenanmaalla tai julkisen vallan velvollisuutta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista Ahvenanmaalla. Ehdotus ei siten kavenna perustuslakia koskevaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa.

Jos kuitenkin halutaan varmistaa ehdotuksen mukaan maakunnan lainsäädäntövalta eräissä erityisissä kysymyksissä suhteessa perustuslain sääntelyyn, on kiinnitettävä huomiota siihen, että nimenomaisena poikkeuksena perustuslaista tarkoitettu

<sup>24</sup> HE 1/1998 vp, s. 76, 121 ja 127.

<sup>25</sup> Ks. aiempi alaviite 4.



toimivalta tulisi ainakin tältä osin nimenomaisesti säätää itsehallintolain erillissäännöksillä.<sup>26</sup> Tällaisia ovat itsehallintolain kotiseutuoikeutta, elinkeino-oikeutta ja kieliiä koskevien itsehallintolain niiden säännösten lainsäädäntötekniikka, jotka ovat nimenomaisia poikkeuksia perustuslain 2 luvun omistusoikeutta, elinkeinovapautta ja kansalliskieliä koskevista säännöksistä. Työryhmä panee kuitenkin merkille vaikeuden tunnistaa etukäteen tyhjentävästi sellaiset perustuslain säännökset ja perustuslain tulkinnat, jotka voisivat edellyttää itsehallintolain erityissääntelyä, jotta maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ei vaikutettaisi.

Perustuslain yksityiskohtaisten oikeussäännösten osalta ei voida varmuudella sulkea pois sitä, että jossakin yksittäistapauksessa maakuntalain lainsäädäntövalvonnassa saattaisi maakuntalaissa omaksutun sääntelyratkaisun pohjalta syntyä ristiriita perustuslain säännöksen ja itsehallintolain toimivaltasäännösten tulkinnan välillä. Asia voi tulla ajankohtaiseksi maakuntalain lainsäädäntövalvonnan yhteydessä tai tuomioistuimessa perustuslain 106 §:n nojalla. Kysymys on tällöin siitä, miten perustuslain ja maakuntalain välinen ristiriita yksittäistapauksessa ratkaistaan ottamalla samalla huomioon itsehallintolain säännökset ja itsehallintolain asema valtiosäännössä ja kansainvälisessä oikeudessa. Itsehallintolain nimenomainen säännös, joka mahdollistaa poikkeamisen perustuslain säännöksestä Ahvenanmaalla, mahdollistaa sen, että itsehallintolain 69 §:n nojalla itsehallintolain säännökselle voidaan antaa etusija perustuslakiin nähden. Siltä osin kuin itsehallintolakiin sisältyy erityissäännöksiä, jotka ovat poikkeuksia perustuslaista, perustuslakia ei edelleenkään sovelleta Ahvenanmaalla. Mainituissa tilanteissa itsehallintolain 69 § estää lain soveltamisessa tehokkaasti vastaavan perustuslain säännöksen ensisijaisuuden.

Seuraavassa on esimerkki erityissäännöksestä, joka koskisi äänioikeusikää Ahvenanmaan kunnallisvaaleissa. Säännös voisi sisältyä maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa kuvaavaan luetteloon (ks. nykyisen itsehallintolain 18 §:n 4 kohta) ja kuulua seuraavasti:

#### X §

#### Maakuntapäivien lainsäädäntövalta

Maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat...

---

<sup>26</sup> Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin syksyllä 2021 antama lausunto luonnoksesta Ahvenanmaan itsehallintolaiksi ja Antero Jyränki, Ahvenanmaan valtio-oikeudellisesta asemasta. Oikeusministeriö. Lainvalmisteluosaston julkaisu 1/2000.

x) kuntajakoa, kuntavaaleja, *mukaan lukien äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunta-vaaleissa*, kuntien hallintoa, kuntien viranhaltijoita, kuntien työntekijöitä koskevia virkaehtosopimuksia ja kurinpitorangeistuksen määrittämistä kuntien viranhaltijoille;

---

Se, onko tällainen Ahvenanmaata koskeva erityissäännös äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kunnallisvaaleissa katsottava perustuslain soveltamisen nimenomaiseksi rajoitukseksi Ahvenanmaalla vai maakunnan toimivallan palauttamiseksi kunnallisvaalien osalta, riippuu siitä, vastataanko kysymykseen valtakunnan vai Ahvenanmaan taholta.

Kaikkea oikeuskehitystä tai perustuslain tulevia muutoksia ei ole mahdollista ennakoita. Ratkaisuvaihtoehto, joka sisältää itsehallintolain tietyt erityissäännökset suhteessa perustuslain 2 luvun yksityiskohtaisiin säännöksiin, merkitsi toisaalta sitä, että tulevaisuudessa ei voitaisi täysin sulkea pois sitä, että itsehallintolain erityissäännöksen voidaan yksittäistapauksessa arvioida puuttuvan sellaisesta asiasta, joka on aiemmin itsehallintolain nojalla lainsäädäntövalvonnan piirissä maakuntalailla johdettu maakunnan toimivaltaan kuuluvaksi. Toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamisen kannalta itsehallintolain 69 §:n rinnalle on vaikea muotoilla itsehallintolain 27 §:n 1 kohtaan yleissäännöstä siitä, mitkä kaikki tilanteet maakunnan lainsäädäntövalta kattaisi suhteessa perustuslain 2 lukuun, tai miten viimeksi mainittu luku mahdollisesti tulevaisuudessa kehittyisi. Eräät lausunnonantajat ovat kritisoineet uuden itsehallintolain valmistelun aikana laadittuja aiempia ehdotuksia, joiden on arvioitu voivan rajoittaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa Ahvenanmaalla erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamisen osalta.

Jos perustuslakia uudistettaisiin, tulisi edellä mainittujen uusien tai uudelleen muotoiltujen perusoikeussäännösten problematiikan valossa kiinnittää huomiota perustuslakiehdotuksen maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan liittyviin vaikutuksiin ja tarpeeseen säätää asiasta itsehallintolaissa (ks. myös jäljempänä ratkaisuvaihtoehto 5) Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen perustuslain muutoksista).

2) *Perus- ja ihmisoikeuksien toimeenpano Ahvenanmaalla maakunnan lainsäädäntövaltaa rajoittamatta*

27 §

Valtakunnan lainsäädäntövalta

Valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

1) perustuslain säätämistä, muuttamista tai kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista *ottaen huomioon, mitä tämän lain 69 §:n 1 momentissa säädetään ja että maakuntapäivien toimivaltaa ei tällä tavoin rajoiteta ja että perus- ja ihmisoikeuksien toimeenpanosta säädetään tarkemmin maakuntapäivälaille silloin, kun asia kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan;*

Ehdotuksen tarkoituksena on nimenomaisesti turvata maakuntapäivien lainsäädäntövalta. Ratkaisuvaihtoehdossa säädettäisiin yleisestä lisäyksestä, joka rajaisi eduskunnan lainsäädäntövaltaa siltä osin kuin perustuslaki rajoittaa maakuntapäivien toimivaltaa. Perus- ja ihmisoikeuksien ”toteuttamisen turvaamisen” sijaan käytetään ”toimeenpanoa”.

Ehdotus palauttaisi itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan tulkinnan siihen, mitä sen tulisi nykyisen itsehallintolain säätämisen jälkeen olla tai millaisena se olisi pitänyt säilyttää maakunnan lainsäädäntövallan osalta, myös sellaisena kuin se on ajan myötä johdettu maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan avulla. Ehdotuksen päätavoitteena on yleisellä säännöksellä estää se, että valtakunta voisi perustuslain muutoksella yksipuolisesti muuttaa, rajoittaa tai supistaa maakunnan lainsäädäntövaltaa sellaisena kuin se seuraa itsehallintolain säännöksistä tai niiden nojalla. Säännöksen tarkoituksena on korostaa, että maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevat itsehallintolain säännökset, sellaisina kuin niitä on tulkittu maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa, ovat aina ensisijaisia perustuslain 2 lukuun nähden.

Säännös ei edellyttäisi erityissäännöksiä itsehallintolaissa, jotka muodostaisivat nimenomaiset poikkeukset perustuslain 2 luvusta. Ehdotuksen vaikutuksena on, että se voisi kaventaa eduskunnan lainsäädäntövaltaa perustuslain osalta. Koska ehdotus sisältää eräänlaisen yleisen etusijaperiaatteen maakunnan lainsäädäntövallalle suhteessa perustuslakiin, säännös voisi yksittäistapauksessa johtaa yksilön perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiseen tai laajentamiseen Ahvenanmaalla sellaisina kuin ne sisältyvät perustuslain 2 lukuun. Ehdotus on samankaltainen kuin ehdotus, jota perustuslakivaliokunta vastusti säädettäessä nykyistä, kuitenkin ennen perusoikeusuudistusta ja perustuslakia annettua itsehallintolakia (PeVM 15/1991 vp).

Kunnallisvaaleja koskevan yleisen 18 vuoden äänioikeusiän asettaminen perustuslain 14 §:n 3 momenttiin aiheutti Ahvenanmaalla 16 vuoden äänioikeusiän kunnallisvaaleissa sisältävän maakuntalain, johon oli sisällytetty kunnallisvaaleja koskeva 16 vuoden äänioikeusikä, lainsäädäntövalvonnassa sen seurauksen, että laki määrittiin raukeamaan. Tämä siitä huolimatta, että itsehallintolain 18 §:n 4 kohdan mukaan nimenomaan kunnallisvaalit kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Ennen perusoikeusuudistuksen voimaantuloa mainitun säännöksen nojalla Ahvenanmaan maakunnan silloisen vaalilain lainsäädäntövalvonnassa oli johdettu, että 18 vuoden äänioikeusikä kunnallisvaalien vaalipäivänä kuului maakunnan lainsäädäntövaltaan.

*3) Maakunta toimeenpanee ihmisoikeuksia ja kansainvälisiä velvoitteita maakuntapäivien toimivallan piirissä mutta se jätetään pääosin perustuslain 2 luvussa säädetyn perusoikeuksien toteuttamisvelvoitteen ulkopuolelle*

Ratkaisuvaihtoehdossa Ahvenanmaan maakunta olisi veloitettu toimeenpanemaan sellaisia ihmisoikeuksia, jotka kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan sisältyviin oikeudenaloihin ja kansainvälisiin velvoitteisiin, joihin maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Itsehallintolain 27 §:n 1 momentin erityissäännöksellä maakunta rajattaisiin pääosin perustuslain perus- ja ihmisoikeuksia koskevan 2 luvun soveltamisen ulkopuolelle. Maakuntaa ei kuitenkaan ole tarkoitus sulkea kokonaan perustuslain 2 luvun soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslain 21 §:n ja 22 §:n säännökset oikeusturvasta ja julkisen vallan velvollisuudesta turvata ihmisoikeuksien toteutumista maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvilla aloilla olisivat edelleen voimassa Ahvenanmaalla. Säännös voitaisiin muotoilla seuraavasti:

#### 27 §

#### Valtakunnan lainsäädäntövalta

Valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

1) perustuslain säätämistä, muuttamista ja kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista ottaen huomioon tämän lain 69 §:n 1 momentin säännökset ja että perustuslain perus- ja ihmisoikeuksia koskevat säännökset eivät ole Ahvenanmaalla voimassa paitsi oikeusturvaa ja ihmisoikeuksien kunnioittamista koskevien säännösten osalta siltä osin kuin ne koskevat maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia oikeudenalaja ja siten että näissä tapauksissa ihmisoikeuksien ja maakuntapäiviä sitovien kansainvälisten sopimusten toimeenpano tapahtuu maakuntapäivälailla;

---

Itsehallintolain nimenomaisilla säännöksillä on mahdollista poiketa perustuslaista. Sellaiseen valtiosopimukseen tai muuhun kansainväliseen velvoitteeseen, jonka Suomi tekee tai johon Suomi sitoutuu, liittyvän määräyksen voimaantulo Ahvenanmaalla siltä osin kuin se koskee maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita edellyttää itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaan, että maakuntapäivät hyväksyy säädöksen, jolla määräys saatetaan voimaan. Tämä tarkoittaa sitä, että esimerkiksi ihmisoikeussopimus tulee maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien määräysten osalta sovellettavaksi Ahvenanmaalla vain, jos maakuntapäivät on hyväksynyt lain tai asetuksen, jolla yleissopimus on saatettu voimaan. Siltä osin kuin ratifioidun yleissopimuksen määräykset kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan, se on kuitenkin tullut eduskunnan ja/tai valtioneuvoston päätöksellä voimaan myös Ahvenanmaalla.

Tällä hetkellä kaikki ihmisoikeuksia koskevat kansainväliset sopimukset ja yleissopimukset ovat voimassa tällä tavoin myös Ahvenanmaalla. Kansainväliset ihmisoikeusveloitteet pannaan eri maissa täytäntöön eri tavoin, eikä niiden toimeenpanoa perustuslakioikeudellisin keinoin (esim. perustuslailla) vaadita kansainvälisesti. Tätä taustaa vasten säännöksessä ehdotetaan maakunnan rajaamista pois perustuslain 2 luvun soveltamisesta.

Vaihtoehdon 2) tavoin ehdotuksen tarkoituksena on palauttaa itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan tulkinta siihen, mitä sen tulisi nykyisen itsehallintolain säätämisen jälkeen olla, tai millaisena se olisi pitänyt säilyttää maakunnan lainsäädäntövallan etusijaisuuden osalta siltä osin kuin vastaavat säännökset voivat sisältyä perustuslakiin. Ehdotuksen päätavoitteena on myös sulkea itsehallinto pääosin perustuslain 2 luvun soveltamisalan ulkopuolelle sen lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla. Joka tapauksessa itsehallintoviranomaisten tulee maakuntalailla toimeenpanna ihmisoikeudet. Kysymys ei kuitenkaan olisi perustuslain vaikutusten täydellisestä poissulkemisesta itsehallinnossa. Oikeusturvaa koskevien perustuslain 21 ja 22 §:n osalta ja siltä osin kuin niissä säännellään ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamisesta, itsehallintolain 27 §:n 1 kohtaa voitaisiin täydentää erityissäännöksillä, jotka koskevat viranomaisten oikeusturvaa, hyvää hallintoa ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamisesta maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla. Tällaisten erityissäännösten muotoilu ja muu huomiointi saattavat edellyttää 27 §:n 1 kohdan mukauttamista sanamuotonsa osalta edellä mainitussa ratkaisuvaihtoehdossa. Tällainen hyvää hallintoa koskeva erityissäännös muodostaisi siten poikkeuksen itsehallintolaissa suhteessa perustuslain vastaavaan säännökseen, ja sitä täydentäisivät lailla Ahvenanmaan maakunnan hallintolain (Ålands författningssamling 2008:9) 2 luvussa jo olevat hyvän hallinnon perusteet.

Ehdotusta voitaisiin lisäksi täydentää sisällyttämällä maakuntalakien lainsäädäntövalvontaa koskevaan itsehallintolain 19 §:ään nimenomainen säännös siitä, että lainsäädäntövalvonnassa voitaisiin tarkastella ihmisoikeuksien toimeenpanoa suhteessa kansainvälisiin velvoitteisiin, jotka sitovat Ahvenanmaata maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa. Työryhmä ei kuitenkaan ole tarkemmin käsitellyt kysymystä maakuntalain suhteesta perustuslakiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin eikä sitä, tulisiko asiasta säätää nimenomaisesti itsehallintolain 19 §:ssä tasavallan presidentin veto-oikeuden perusteena.

Tällä yleisellä säännöksellä estettäisiin se, että valtakunta voisi perustuslain muutoksella yksipuolisesti muuttaa, rajoittaa tai supistaa maakunnan lainsäädäntövaltaa sellaisena kuin se seuraa itsehallintolain säännöksistä tai niiden nojalla. Säännöksen tarkoituksena on korostaa, että itsehallintolain säännökset maakunnan lainsäädäntövaltasta ovat ensisijaisia perustuslakiin nähden, ja se muodostaisi erityissäännöksenä nimenomaisen poikkeuksen perustuslaista itsehallinnon puitteissa.

Tällä hetkellä itsehallintolaista puuttuvat säännökset maakunnan kansallisesta vastuusta koskien ihmisoikeuksien noudattamisesta maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla. Ehdotuksen johdosta perustuslain 2 luvussa säädetyt eräiden perusoikeuksien noudattamisen kansalliset vähimmäistasot eivät tulisi voimaan maakunnan lainsäädäntövallan piirissä, mutta ne olisivat edelleen voimassa Ahvenanmaalla valtakunnan toimivaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla. EU:n perusoikeuskirja ja Ahvenanmaalla voimassa olevat ihmisoikeussopimukset olisivat edelleen voimassa myös maakunnan lainsäädäntövallan puitteissa. Ehdotus kaventaisi eduskunnan lainsäädäntövaltaa perustuslain osalta ja myös julkisen vallan velvollisuutta turvata perustuslain mukaisten perusoikeuksien toteuttamista.

4) Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntä perustuslain tai valtakunnan lainsäädännön muutoksille

Työryhmään kuuluvat maakunnan hallituksen jäsenet ovat esittäneet, että itsehallintolain 28 §:n 1 momentin säännös<sup>27</sup> tulisi muotoilla uudelleen siten, että se kattaisi myös maakuntapäivien antaman hyväksynnän ruotsin kieltä Ahvenanmaalla koskevien valtakunnan lakien voimaantulolle Ahvenanmaalla, ja se kuuluisi esimerkiksi seuraavasti:

28 §

Valtakunnan lait, joilla on erityistä merkitystä maakunnalle

Perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien hyväksyntää, mikäli kysymys on *muista kielivaatimuksista kuin ruotsin kielestä tai periaatteista*, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa maakunnassa kiinteää omaisuutta tai elinkeinotoimintaan kuuluvia varoja.

Säännöksen nykyinen sanamuoto on peräisin vuoden 1951 itsehallintolaista. Tuolloin itsehallintolakiin lisättiin elinkeino- ja kotiseutuoikeutta koskevat säännökset. Itsehallintolain 28 §:n 1 momentin nykyinen säännös sisältää maakuntapäivien hyväksynnän perustuslain tai muun valtakunnan lain sellaisen muutoksen voimaantulolle Ahvenanmaalla, jossa määritellään periaatteet yksityisen oikeudelle omistaa maakunnassa elinkeinotoimintaan kuuluvaa kiinteää omaisuutta tai varoja.

27 Itsehallintolakiin sisältyy säännöksiä, joissa säädetään Ahvenanmaan maakuntapäivien antamasta hyväksynnästä edellytyksenä eräiden säännösten voimaantulolle myös Ahvenanmaalla. Maakuntapäivien antama hyväksyntä koskevia säännöksiä sisältyy tällä hetkellä seuraaviin lainkohtiin:

- itsehallintolain 28 §:n 1 momentti, jonka mukaan perustuslain tai muun valtakunnan lain muutos ei tule voimaan maakunnassa ilman maakuntapäivien hyväksyntää, mikäli kysymys on periaatteista, jotka koskevat yksityisen oikeutta omistaa maakunnassa kiinteää omaisuutta tai elinkeinotoimintaan kuuluvia varoja;
- itsehallintolain 29 §:n 2 momentti, eräiden 1 momentissa mainittujen valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien oikeudenalojen osalta lainsäädäntövalta voidaan maakuntapäivien suostumuksella siirtää kokonaan tai joiltakin osin valtakunnan lailla maakunnalle;
- itsehallintolain 48 §:n 1 momentti, jonka mukaan tasoitusperusteen muuttamisesta säädetään valtakunnan lailla maakuntapäivien suostumuksella,
- itsehallintolain 59 §, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien, valtiosopimukseen tai kansainväliseen velvoitteeseen sisältyvien määräysten voimaantuloa Ahvenanmaalla;
- itsehallintolain 69 §, säädetään Ahvenanmaan maakuntapäivien antamasta hyväksynnästä itsehallintolain säätämiseen, muuttamiseen, kumoamiseen ja siitä poikkeamiseen.

Itsehallintolain 28 §:n 1 momenttiin ehdotetun täydennyksen tarkoituksena on turvata nykyistä paremmin ruotsin kielen asema Ahvenanmaalla, sellaisena kuin siitä on muutoin jo säädetty itsehallintolaissa. Ehdotuksen tarkoituksena on suojata Ahvenanmaata perustuslain tai valtakunnan lain kieliä koskevien säännösten mahdollisilta tulevilta muutoksilta. Ehdotus turvaisi sen, että tällaiset muutokset eivät voisi yksipuolisesti valtakunnan puolelta vaikuttaa pelkästään ruotsin kielellä tapahtuvan asumisen ja toiminnan edellytyksiin Ahvenanmaalla. Ehdotuksen tarkoituksena ei ole kieltää muita kieliä tai asettaa Ahvenanmaalla eri kieliryhmiä keskenään eriarvoiseen asemaan, vaan ainoastaan estää tilanne, jossa Ahvenanmaalla olisi vaatimuksia käyttää tai tuottaa asiakirjoja yksityisellä tai julkisella sektorilla muilla kielillä kuin ruotsiksi.

Säännös tulisi sovellettavaksi esimerkiksi erilaisiin asiakirjoihin tai tietoihin, joiden saatavuudesta on säädetty valtakunnan lailla. Jos esimerkiksi kuluttajansuoja- tai työturvallisuuslainsäädäntöön otettaisiin uusia säännöksiä, joissa edellytettäisiin vain suomenkielistä tai suomen- tai ruotsinkielistä tiedottamista, laki tulisi voimaan Ahvenanmaalla, jos maakuntapäivät antaisi siihen hyväksyntänsä. Se ei vaikuttaisi lain soveltamiseen valtakunnassa. Lisäys on tarpeen Ahvenanmaan erityisaseman tavoitteen turvaamiseksi Kansainliiton päätöksen mukaisesti, joka on turvata ja taata Ahvenanmaan saarten väestön ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyminen. Kansalliskielistrategiassa (valtioneuvoston julkaisu 2021:87) todetaan, että on olennaista turvata mahdollisuus asua Ahvenanmaalla ja työskennellä sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa ilman suomen kielen taitoa.<sup>28</sup>

---

28 Valtakunnan lakien säätämisen lähtökohtana on, että niitä ei voida ilman perustuslain säätämisyjärjestystä ja maakuntapäivien hyväksyntää säätää oleviksi ristiriidassa itsehallintolain säännösten kanssa. Tämä johtuu itsehallintolain säätämisyjärjestyksestä. Ks. myös perustuslain 74 §:n mukainen perustuslakivaliokunnan rooli lakeja säädettäessä. Perustuslain 17 §:n 1 momentin mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Kansainliiton vuoden 1921 päätös sisältää määräyksiä ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten tapojen säilyttämisestä Ahvenanmaalla. Osana kansainvälistä tapaoikeutta päätös sitoo myös Suomea. Ahvenanmaan sopimuksen seurauksena Ahvenanmaan kieltä koskevat erityissäännökset sisältyvät itsehallintolakiin. Yhtenä esimerkkinä useista säännöksistä mainittakoon, että itsehallintolain 36 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunta on yksikielisesti ruotsinkielinen. Perustuslain 17 §:n 1 momentin säännös ei siten ole sovellettavissa Ahvenanmaalla, eikä sen muutos myöskään tulisi voimaan Ahvenanmaalla. Esimerkiksi kielilain (423/2003) 7 §:ään sisältyy säännös, joka viittaa siihen, että Ahvenanmaan maakunnassa sovelletaan itsehallintolain kieliä koskevia säännöksiä.



5) *Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen perustuslain muutoksista*

Jos perustuslakia muutetaan, tulee pohtia, millaisia vaikutuksia muutoksella on tai pitäisi olla itsehallintolakiin. Perustuslakimuutoksen sisällöstä riippuen hallituksen esityksessä voi olla tarpeen arvioida perustuslakimuutoksen vaikutuksia itsehallintolakiin. Eräät perustuslain muutokset edellyttävät maakuntapäivien hyväksyntää tullakseen voimaan maakunnassa (itsehallintolain 28 §:n 1 momentti), ja mahdollisuus saada hyväksyntä on selvitettävä etukäteen, mikä tehdään ensisijaisesti Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa.

Ehdotetaan uutta menettelyä, johon sisällytettäisiin Ahvenanmaan maakuntapäivien kuuleminen. Ehdotus ei muuttaisi itsehallintolain 28 §:n 2 momentin nykyistä kuulemista koskevaa säännöstä. Käytännössä edellä mainittu säännös tarkoittaa Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kuulemista valtioneuvostossa tehtävän lainvalmistelun aikana, ja se koskee lakiehdotuksia, jotka ovat maakunnalle erityisen tärkeitä.<sup>29</sup> Kuulemissäännös koskee valtakunnan lakeja, joiden on tarkoitus tulla voimaan Ahvenanmaalla. Nyt ehdotettu säännös sen sijaan koskisi Ahvenanmaan maakuntapäivien erityistä kuulemista perustuslain muutosten yhteydessä. Säännös voisi sisältyä sekä itsehallintolakiin että eduskunnan työjärjestykseen. Säännös täydentäisi yleistä säännöstä maakunnan kuulemisesta ja tulisi lisäyksenä eduskuntakäsittelyssä tehtävään maakunnan näkemysten selvittämiseen edellyttäen, että kuuleminen ei ole ilmeisen tarpeetonta. Itsehallintolain säännöksen ehdotetaan kuuluvan seuraavasti:

28 §

*Valtakunnan lait, joilla on erityistä merkitystä maakunnalle*

---

Ennen kuin eduskunta päättää perustuslain muuttamisesta, on Ahvenanmaan maakuntapäiviltä hankittava lausunto, jollei se ole ilmeisen tarpeetonta.

---

Ehdotus edellyttää jatkovalmistelua siten, että myös eduskunnan työjärjestystä täydennettäisiin.

---

29 Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi, ks. Ahvenanmaa-työryhmän 2023 mietintö, oikeusministeriön julkaisu 1/2024, <https://oikeusministerio.fi/sv/publikation?pubid=URN:ISBN:978-952-400-906-5>

## 1.4 Lakien perustuslainmukaisuuden ennako- ja jälkivalvonta valtakunnassa ja itsehallinnossa

### 1.4.1 Avoimien kysymysten kuvaus – perustuslakivaliokunnan kannanottojen vaikutus lakeja säädettäessä

Itsehallintolain olemassaolon aiemmissa vaiheissa ei ole juurikaan käsitelty sitä, miten itsehallinto voidaan ottaa huomioon perustuslain soveltamisessa ja tulkinnassa. Parlamentaarisen Ahvenanmaa-komitean mietinnössä viitataan perustuslakivaliokunnan tulkintojen merkitykseen, mutta on otettava huomioon, että sekä tosiasialliset olosuhteet että lainsäädännön sisältö ja systematiikka voivat olla Ahvenanmaalla erilaiset. Tämän vuoksi yksittäistapauksessa saattaa tulla ajankohtaiseksi, että perustuslakivaliokunnan kannanotto ei suoranaisesti sovellu sellaisenaan, vaan se on mukautettava paikallisiin olosuhteisiin ja paikalliseen lainsäädäntöön.<sup>30</sup>

Aiemmassa valmistelussa ei ole juurikaan käsitelty sitä, miten itsehallinto voidaan ottaa huomioon perusoikeuksia ja perustuslain muita säännöksiä sovellettaessa. Tämä edellyttäisi sen selvittämistä, mitä mahdollisia tulkintaan ja soveltamiseen liittyviä ongelmia itsehallintojärjestelmän lainsäädäntövalvonnassa on ilmennyt. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä perusoikeuksien rajoittamisen kriteerejä uudistettiin, mutta niiden soveltamista maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa ei ole tarkemmin selvitetty.<sup>31</sup>

Työryhmä pitää tärkeänä keskustelua siitä, millä tavoin itsehallinto voidaan tai tulisi ottaa huomioon perustuslain tulkinnassa ja soveltamisessa. Perustuslakivalvonta ja perustuslain tulkinta on Suomessa keskitetty perustuslakivaliokunnalle, kun taas itsehallintojärjestelmässä vastaava tehtävä kuuluu muille toimielimille. Nämä institutionaaliset epäsymmetriat johtavat siihen, että itsehallintojärjestelmässä perustuslain tulkinta tapahtuu toisessa ympäristössä, jossa tulkintatilanteet voivat olla erilaisia ja ennen kokemattomia.

30 Ks. Ahvenanmaan itsehallintolakia koskevan ehdotuksen 27 §:n 2 momentti Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietinnössä. Oikeusministeriön julkaisu 33/2017, s. 137–138

31 Kriteerit ovat: 1) rajoituksia voidaan asettaa vain lailla, 2) rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, 3) rajoitusperusteiden tulee olla selkeästi hyväksyttäviä, 4) rajoitusten tulee olla kohtuullisessa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään, 5) kaikilla perusoikeuksilla on painopistealue, jota rajoitukset eivät saa koskea, 6) asianosaisten saatavilla tulee olla oikeussuojakeinot ja 7) ihmisoikeuksia tulee kunnioittaa. (PeVL 25/1994 vp, s. 5)

## 1.4.2 Ratkaisuvaihtoehdot

### *Perustuslakivaliokunnan kannanottojen vaikutus maakuntalakeihin*

Työryhmän käsityksen mukaan itsehallintolakiin ei tässä vaiheessa ole tarpeen laatia erillissäännöstä siitä, voidaanko Ahvenanmaalla poiketa perustuslakivaliokunnan valtakunnan lainvalmistelussa antamista kannanotoista tilanteissa, joissa maakunnalla on omalta osaltaan lainsäädäntövalta, tai tämän poikkeamisen sovellettavuudesta. Perustuslakivaliokunnalla ei ole roolia itsehallintojärjestelmässä itsehallintolain 19 §:n mukaisen maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan osalta. Säännöksellä itsehallintolain säännösten ensisijaisuudesta perustuslakiin nähden voitaisiin sen sijaan selkeyttää itsehallintolain asemaa *lex specialis*ena suhteessa perustuslakiin (ks. jäljempänä 1.6).

Työryhmä arvioi, että perustuslain perusoikeussäännöksen soveltaminen tai tulkinta ei kaikissa tapauksissa ole tai sen ei täydy olla Ahvenanmaalla sama kuin valtakunnassa. Itsehallinnon ydin on nimenomaan se, että sovellettavassa laissa Ahvenanmaan ratkaisu ja myös Ahvenanmaan tulkinta perusoikeudesta voi olla erilainen kuin sen soveltaminen ja ratkaisu valtakunnassa.<sup>32</sup> Perus- ja ihmisoikeuksia on luonnollisesti tulkittava perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja itsehallintolain asianomaisten säännösten asettamissa rajoissa.

Vaihtelua kuvaa korkeimman oikeuden vuonna 2018 antama ajokieltoa koskeva ratkaisu (KKO 2018:16), jossa tutkittiin ajokiellon erilaista pituutta Ahvenanmaalla ja valtakunnassa perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusvaatimukseen peilaten.

Perustuslakivaliokunnan kannanotto ei siten suoranaisesti ole sellaisenaan sovellettava tai velvoittava. Arviointi on tarvittaessa aina mukautettava paikallisiin olosuhteisiin ja paikalliseen lainsäädäntöön. Ahvenanmaalla tulkinta voi siten olla erilainen kuin tulkinta valtakunnassa koskien perus- ja ihmisoikeuksien sisältöä. Suomessa voimassa olevassa epäsymmetrisessä järjestelmässä ei ole syytä katsoa, että maakuntalakien perustuslainmukaisuutta arvioitaessa tulisi noudattaa toisen lainsäätäjän perustuslain tulkintaa eli perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Koska Ahvenanmaalla ei ole perustuslakivaliokuntaa tai vastaavaa toimielintä, etupäässä

32 Nämä institutionaaliset epäsymmetriat johtavat siten siihen, että perustuslain tulkinta tapahtuu itsehallintojärjestelmässä muussa normatiivisessa ympäristössä kuin valtakunnassa ja tulkintatilanteet voivat olla erilaisia. Markku Suksi on havainnollistanut epäsymmetriaa kirjansa Ålands konstitution (2005) sivulla 537 ja kirjoittanut siitä edelleen sivuilla 467-469 ja 503-508.

Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden tulkinnat muodostavat tulkintapohjan maakuntalakeja säädettäessä ja arvioitaessa lakiehdotusten suhdetta itsehallintolakiin ja perustuslakiin.<sup>33</sup>

### 1.4.3 Tasavallan presidentin veto-oikeus ja kansainvälisten sopimusten kanssa ilmeisessä ristiriidassa olevat maakuntalait

#### 1) Avointen kysymysten kuvaus

Vuosikymmeniä jatkunut korkeimman oikeuden tulkintakäytäntö itsehallintolain 27 §:n 4 kohdasta, jonka mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta suhteessa ulkovaltoihin ottaen huomioon lain 9 ja 9 a luvut, on johtanut siihen, että ilmeisesti kansainvälisen sopimuksen kanssa ristiriitaiseksi katsottu säännös on lainsäädäntövalvonnassa määrätty raukeamaan, vaikka se itsehallintolain 19 §:n sanamuodon mukaan ei ole veto-oikeuden peruste. Maakuntalain säännös ei saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa edellyttäen, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluva velvoite on tullut voimaan myös Ahvenanmaalla. Niin sanotut stand still -lausekkeet ovat oma ongelmansa.

EU-oikeuden osalta on sovellettu vastaavaa menettelyä. Jos lainsäädäntövalvonnassa on todettu yhden tai useamman maakuntalain säännöksen olevan ristiriidassa EU-oikeuden säännöksen kanssa, korkein oikeus on esittänyt tasavallan presidentille, että maakuntalait määrättäisiin näiltä osin raukeamaan. Näin on menetelty silloin, kun on ollut ilmeistä, että säännökset ovat olleet ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Presidentti on toiminut lähes poikkeuksetta esityksen mukaisesti.

Veto-oikeuden käytölle sopimusrikkomusasioita varten kehitetyllä käytännöllä ei todetusti ole itsehallintolaissa nimenomaista oikeusperustaa, ja sitä voidaan pitää liian pelkistettynä tai epä johdonmukaisena suhteessa maakunnan yksinomaiseen lainsäädäntövaltaan.

Lainsäädäntövalvonnan taustalla oleva perussystematiikka tarkoittaa sitä, että tasavallan presidentti Ahvenanmaan valtuuskunnan ja korkeimman oikeuden avustamana tarkistaa, että maakunnalla on itsehallintolain säännösten mukaisesti ollut toimivalta toteuttaa tietty lainsäädäntötoimi. Toimivallan ylittyessä presidentti voi

<sup>33</sup> Professori Markku Suksin lausunto 29.1.2024 työryhmälle.

käyttää veto-oikeuttaan. Valvonnassa on siis kyse sen arvioimisesta, että maakuntapäivät on pysytellyt omalla toimivalta-alallaan. Kyse ei ole maakuntalakien säännösten sisällön laajemmasta arvioinnista. Tätä taustaa vasten on loogista, että presidentillä on valta julistaa maakuntalaki tai sen osa rauenneeksi siltä osin kuin maakuntapäivillä ei ole todettu olevan toimivaltaa lainsäädäntövallan käyttämiseen. Teoriassa on loogista, että lainsäädäntötuote, joka on syntynyt ilman, että lainsäädäntöelimellä on ollut oikeudellista toimivaltaa päättää siitä, katsotaan pätemättömäksi. Sitä vastoin ei ole selvää, että oikeudellinen järjestely, joka nojautuu pelkkään veto-oikeuden käyttämiseen, olisi paras keino puuttua tapauksiin, joissa havaitaan, että maakuntalain säännös on jossain suhteessa ristiriidassa tai saattaa myöhemmin olla ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Lainsäädäntövalvonnan alkuperäistä ajatusta ajatellen vaikuttaa vieraalta velvoittaa tasavallan presidentti ottamaan kantaa maakuntalain säännöksen sisältöön maakunnan lainsäädäntövaltaan kiistatta kuuluvalla oikeudenalalla sen selvittämiseksi, onko se ristiriidassa esimerkiksi direktiivin yksityiskohtaisen säännöksen tai unionin sekundäärilainsäädännön muun välineen kanssa. Lisäksi edellytetään, että presidentin on nykyisin tutkittava, onko tämä poikkeus ilmeinen. Veto-oikeus ei sen sijaan käytännössä kata maakuntalainsäädännön aukkoja.

## *2) Ratkaisuvaihtoehdot*

Kysymys on monitahoinen. Kysymys lain suhteesta valtiosopimukseen voi olla monimutkainen, ja saattaa olla hyvin vaikea arvioida, tarkoittaako laki esimerkiksi EU-direktiivin asianmukaista täytäntöönpanoa. Kun kyse on lainsäädännön suhteesta unionin oikeuteen, Euroopan unionin tuomioistuin arvioi viime kädessä, ovatko unionin oikeuden vaatimukset täyttyneet. Tämän vuoksi on kyseenalaista, onko tulkintaa aiheellista ennakoida veto-oikeutta käyttämällä. Itsehallintolain 59 d §:ssä säädetään Ahvenanmaan maakunnan kansallisesta vastuusta Euroopan unionin tuomioistuimen vahvistamien EU-säädösten täytäntöönpanon laiminlyöntien osalta. Toisaalta jäsenvaltioilla on niille EU:n perussopimusten mukaan kuuluvan lojaalisuusvelvollisuuden mukaisesti velvollisuus noudattaa perussopimuksia ja EU:n sekundäärilainsäädäntöä.

Maakuntalakien lainsäädäntövalvontaan liittyen on resurssien kannalta haastavaa arvioida, voidaanko maakuntalakia pitää jossain suhteessa ilmiselvästi unionin oikeuden tai Ahvenanmaata sitovan kansainvälisen veloitteen vastaisena. Mainittujen käytäntöjen noudattaminen maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa on etupäässä omiaan ehkäisemään EU:n toimielinten puuttumista Suomen vastuuseen koskien unionin oikeuden noudattamista jäsenvaltiona. Vastuu toimeenpanosta kuuluu itsehallintolain toimivallanjaon nojalla itsehallintoviranomaisille. Jäsenvaltion unionivelvoitteiden valvonta kuuluu unionin toimielimille, komissiolle ja viime

kädessä Euroopan unionin tuomioistuimelle, eikä sitä tulisi ilman painavaa syytä antaa myös maakuntalakien lainsäädäntövalvontaan liittyviä tehtäviä hoitaville viranomaisille. Perinpohjainen analyysi itsehallinnolle EU-säädösten täytäntöönpanossa kuuluvista velvoitteista olisi tehtävä maakuntalakien valmistelun aikana maakunnan hallituksessa. Korkeimman oikeuden käytännön seurauksena maakuntalakien lainsäädäntövalvonnasta huolehtivilla on kuitenkin hyvän hallinnon periaatteiden ja esimerkiksi EU:n perussopimusten noudattamiseksi velvollisuus huomioida mahdolliset ilmeiset poikkeamat Ahvenanmaata sitovista kansainvälisistä velvoitteista.

Korkeimman oikeuden käytännön kautta syntynyttä oikeustilaa on kuvattu vuonna 2002 Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 18/2002 vp, s. 5–6). Asiaa kommentoi perustuslakivaliokunta, joka antoi lausunnon asian nopeasta selvittämisestä ja itsehallintolain muuttamisesta (PeVM 7/2002, s. 5–6). Silloinen korkeimman hallinto-oikeuden hallintoneuvos Niilo Jääskinen teki vuonna 2006 selvityksen Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyvistä erityiskysymyksistä (Oikeusministeriön julkaisuja 2006:2). Selvitysmies esitti analyysinsä perusteella kannanottoja ja suosituksia. Maakuntalakien unionin oikeuden mukaisuuden valvonnan osalta ei tuolloin esitetty muutosta korkeimman oikeuden käytäntöön.

Työryhmä toteaa, että voimassa olevaa itsehallintolakia säädettäessä ei ole voituttava huomioon unionin oikeuteen liittyviä kysymyksiä. Euroopan yhdentymisen seurauksena Suomi solmi ensin ETA-sopimuksen ja liittyi vuodesta 1995 lähtien Euroopan unionin jäseneksi. Tämä aiheutti merkittäviä muutoksia lainsäädäntöön kireässä aikataulussa. Suuri osa unionin lainsäädännöstä koski maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia aloja. Oli tärkeää, että Suomi pystyi täyttämään liittymissopimuksen edellyttämät laajat velvoitteet asianmukaisesti ja ajallaan. Tätä taustaa vasten ja monisävyisempien itsehallintolain säännösten puuttuessa on ymmärrettävää, että silloin myös direktiivien täytäntöönpanossa havaitut puutteet maakuntalainsäädännössä nähtiin valtakunnan ja ulkovaltojen suhteeseen vaikuttavana seikkana. Lainsäädäntövalvonta tapahtuu kuitenkin nykyisin eri kontekstissa. Unionin oikeuden huomioiminen tapahtuu luonnollisena osana lainvalmistelua. Maakunnan ja valtakunnan viranomaisten yhteistyö unionin oikeuden täytäntöönpanoon liittyvissä asioissa on tällä hetkellä hyvää.

Kysymys on siitä, voitaisiinko itsehallintolain kokonaisuudistuksessa luoda kehittyneempi järjestelmä niiden tilanteiden korjaamiseksi, joissa lainsäädäntövalvonnassa havaitaan maakuntalain tai sen säännöksen voivan olla ristiriidassa unionin oikeuden kanssa. Ottaen huomioon, että yksi Euroopan komission perustehtävistä

on valvoa, että jäsenvaltioiden lainsäädäntö täyttää unionin oikeuden vaatimukset, vaikuttaa perustellulta hakea erillisratkaisua kansallisessa lainsäädäntövalvonnassa juuri tähän liittyviin kysymyksiin.

Työryhmässä on esitetty ajatus järjestelmästä, jossa Ahvenanmaan valtuuskunta ja korkein oikeus osoittaisivat mahdolliset ristiriidat maakuntalainsäädännön ja unionin oikeuden välillä kuten nykyisinkin mutta jossa tasavallan presidentti pääosaltaan vapautettaisiin tästä tehtävästä hänen harkitessaan veto-oikeutensa käyttämistä. Korkeimman oikeuden lausunto voisi näiltä osin olla maakunnalle osoitettu huomautus. Asian tultua takaisin korkeimmalta oikeudelta ja presidentiltä maakuntapäiville olisi annettava mahdollisuus itse puuttua lainsäädäntövalvonnassa ilmenneeseen ongelmaan. Lisäksi EU-oikeuden asiantuntemusta lainsäädäntövalvonnassa voitaisiin laajentaa toteuttamalla aiemmin esitetty ehdotus siitä, että lausunnon tasavallan presidentille antaisivat ylimmät tuomioistuimet sellaisessa kokoonpanossa, jossa olisivat mukana myös sekä korkeimman oikeuden että korkeimman hallinto-oikeuden oikeusneuvokset. On ilmeistä, että huomautus johtaisi pääsääntöisesti virheiden korjaamiseen tavalla, joka heijastaisi sekä maakunnan velvoitteita että vastuuta EU-oikeuden täytäntöönpanosta. Myös itsehallintolain 9 ja 9 a luvun säännökset maakunnan kansallisesta vahingonkorvausvastuusta varmistavat unionin oikeuden asianmukaisen käytön. Kansalaisten näkökulmasta unionin oikeuteen sisältyy lisäksi yhteisiä varautumisjärjestelyjä, kuten unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate ja tiettyjen säädösten välitön vaikutus.

Korkeimman oikeuden tulkinta itsehallintolain 27 §:n 4 kohdasta on ajan myötä tuottanut perustuslakivaliokunnan kannanottoja ja useita selvityksiä oikeusministeriössä. Itsehallintolain uudistuksen aikana ei ole päästy yksimielisyyteen tämän veto-oikeuden mukaisen perusteen sisällyttämisestä itsehallintolakiin tai nimenomaisesti siitä, että maakuntalakien yhteensopivuus Ahvenanmaata sitovien kansainvälisten velvoitteiden kanssa ei olisi veto-oikeuden kohteena. Osittain jo toteutettu maakunnan ja valtakunnan viranomaisten tiiviimpi yhteistyö, jota mietinnössä esitetyt ehdotukset pyrkivät syventämään ja joka luonnollisesti kattaa myös unionin oikeuteen liittyvän lainsäädännön, antaa mahdollisuuden arvioida EU-oikeuden täytäntöönpanokysymystä aivan eri valossa kuin silloin, kun kyseessä olevaa oikeuskäytäntöä muodostettiin ja arvioitiin Suomen Euroopan unionin jäsenyyden alussa lähes kolmekymmentä vuotta sitten.

Oikeuskäytännöllä runsaan kahden vuosikymmenen ajan vakiinnutetun vetoperusteen muuttaminen edellyttää lainsäädäntötoimia itsehallintolaissa. Vaikka työryhmällä on toimeksiannossaan oikeus ottaa itsehallintolain kokonaisuudistukseen

liittyviä asioita oma-aloitteisesti käsiteltäväkseen, työryhmä katsoo, että tässä hahmoteltujen ongelmien arviointi vaatii laajempaa pohjaa kuin mitä työryhmä voi toimeksiantonsa puitteissa toteuttaa.

Työryhmän mukaan tällainen arviointi tulisi tehdä tiiviissä yhteistyössä oikeusministeriön, maakunnan hallituksen ja ainakin tasavallan presidentin kanslian, korkeimman oikeuden, korkeimman hallinto-oikeuden, valtioneuvoston kanslian ja ulkoasiainministeriön kesken.

Työryhmä kannattaa nykyisen itsehallintolain 20 §:n 3 momentin mukaisen maakuntapäivien talousarviolakien kiireellistä voimaantuloa koskevan menettelyn kehittämistä kattamaan myös Euroopan unionin lainsäädännön tai Ahvenanmaata sitovien kansainvälisten velvoitteiden pikaisen täytäntöönpanon maakuntalaeissa. Kyse olisi tilanteista, joissa EU-oikeus tai muut maakuntaa sitovat kansainväliset velvoitteet edellyttävät maakuntalain säätämistä ja maakuntalain nopealle voimaantulolle on erityisiä syitä. Näissäkin tilanteissa maakuntapäivien tulisi voida valtuuttaa Ahvenanmaan maakunnan hallitus määräämään maakuntalaki tulemaan osaksi tai kokonaan voimaan jo ennen kuin Ahvenanmaan valtuuskunta on antanut siitä lausuntonsa. Asiaa selvitti ensimmäisen kerran oikeusministeriön Ahvenanmaa-työryhmä 1998/99, ja ajatus sai uuden itsehallintolain luonnosta koskevan vuonna 2021 järjestetyn lausuntokierroksen yhteydessä kannatusta valtioneuvostossa.

## 1.5 Perustuslain ja itsehallintolain säännösten yhteensovittaminen ns. itsehallintolain rinnakkaissäännöksiä

### 1.5.1 Avointen kysymysten kuvaus

Suomi noudatti suurimman osan 1900-luvusta pohjoismaista perinnettä, jossa perustuslaissa säädettiin lähinnä valtion elinten päätöksentekomenettelyistä. Itsehallintolaki ei ole ollut tässä suhteessa poikkeus, vaan se on toiminut lähinnä itsehallintojärjestelmän instituutioiden institutionaalisenä kehyksenä ja säännellyt valtion ja itsehallinnon välisiä suhteita. Vaikuttaa siltä, että ennen perustuslain voimaantuloa itsehallintolain sisältöä ei ole sovitettu aktiivisesti yhteen valtakunnan perustuslain kanssa. Myöhemmin itsehallintolain ja perustuslain välillä on



tapahtunut tiettyä yhteensovitusta. Perustuslakiin on sisällytetty viittauksia itsehallintoon ja itsehallintolakiin.<sup>34</sup> Itsehallintolaissa on niin sanottuja rinnakkaisäännöksiä, joiden vastaavuus ja alkuperä ovat perustuslaista.<sup>35</sup>

Osittain tällaiset säännökset näyttäisivät tulleen itsehallintolakiin sen jälkeen, kun perustuslain säännösten on katsottu koskevan myös itsehallintoa maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. Toisaalta nämä lainsäädäntöratkaisut voivat parantaa läpinäkyvyyttä, erityisesti jos on epäselvää, miltä osin ja miten perustuslain säännökset koskevat itsehallintoa.<sup>36</sup> Toisaalta tällaiset ratkaisut voivat aiheuttaa riskejä, jos perustuslakiin muutetaan myöhemmin sääntelyä, jolla on vastaavuus itsehallintolaissa. Laajemmassa merkityksessä yhteensovittamisongelmaa ei ole rajattu perustuslain ja itsehallintolain väliseen suhteeseen, koska molemmat säädökset on myös mukautettu EU-jäsenyyteen ja unionin oikeuteen.<sup>37</sup>

Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä perustuslakia on kuvattu ”poikkeavan muista laeista siinä, että se muodostaa kehyksen koko kansalliselle oikeusjärjestykselle” ja sen aineelliseksi lähtökohdaksi voidaan 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). Perustuslain esitöistä käy kuitenkin myös ilmi, että Suomen perustuslain säätäminen ei merkitse muutosta Ahvenanmaan asemaan Suomen valtiojärjestyksessä (HE 1/1998 vp, s. 177, PeVM 10/1998 vp, s. 32–33).

Perustuslain voimassaolo Ahvenanmaalla merkitsee tällä hetkellä sitä, että perusoikeuksien lisäksi, paitsi siltä osin kuin poikkeukset sisältyvät itsehallintolakiin, demokratian ja oikeusvaltion periaatteita koskevat säännökset tulevat, sellaisina kuin ne ilmenevät perustuslain 2 §:stä, suoraan sovellettaviksi Ahvenanmaalla. Perustuslain 106 §:n säännös perustuslain ensisijaisuudesta on sovellettavissa myös

34 Ks. perustuslaki 75 ja 120 §.

35 Vrt. itsehallintolain 21 §:n 1 momentti ja perustuslain 80 §:n 1 momentti.

36 Tältä osin on myös tuotu esiin, että perustuslain 1 luku on osittain läpinäkymätön, koska luku ilmentää yhtenäisvaltion periaatetta, kun taas itsehallinto mainitaan ensimmäisen kerran 75 §:ssä. Ks. Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus. Talentum 2015, s. 119.

37 Itsehallintolain sopeuttaminen EU-jäsenyyteen (HE 307/1994 vp), lisäsopeuttaminen EU-jäsenyyteen (HE 18/2002 vp), maakunnan asema suhteessa EU-tuomioistuimeen (HE 57/2009 vp) ja maakuntapäivien osallistuminen läheisyysperiaatteen valvontaan (HE 77/2010 vp). Perustuslain sopeuttaminen EU-jäsenyyteen (HE 60/2010 vp).

suhteessa maakuntalakeihin (ks. viimeksi mainittu PeVM 10/1998 vp s. 30). 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.<sup>38</sup>

Perustuslain 121 §:n 1–3 momentin säännöksiä kunnallisesta itsehallinnosta voidaan soveltaa Ahvenanmaan kunnallisiin viranomaisiin. Lainsäätäjän on noudatettava niitä annettaessa lainsäädäntöä kunnallisen itsehallinnon toteuttamiseksi. Kunnallisen itsehallinnon kokonaisuus on kuitenkin sisällöltään erilainen kuin muualla Suomessa, kun esimerkiksi Ahvenanmaan julkinen rakenne on järjestetty itsehallinnon myötä eri tavalla.

Myös perustuslain 124 §:n hallintotehtävien antamista muulle kuin viranomaiselle koskeva säännös on voimassa Ahvenanmaalla.

Perustuslain 125 §:ssä tarkoitetut julkisten virkojen yleiset nimitysperusteet ovat voimassa Ahvenanmaalla ottaen huomioon, että sääntely muutoin kuuluu sekä maakunnan virkamiesten että Ahvenanmaan kuntien virkamiesten osalta Ahvenanmaan toimivaltaan ja voi poiketa valtakunnan sääntelystä.

---

38 Niitä perustuslain 10 luvun säännöksiä, jotka nimenomaisesti sääntelevät oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtäviä suhteessa eduskuntaan ja valtioneuvostoon, kuten 108 §:n 3 momentti, 109 §:n 2 momentti ja 112 §, ei voida soveltaa analogisesti maakuntapäiviin eikä Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen. Valtioneuvoston oikeuskansleri on ratkaisussaan (17.2.2005, dnro 886/1/02) päätenyt siihen, että perustuslain 108 §:stä ei seuraa mahdollisuutta kiinnittää vireillä olevassa maakunnan hallituksen lainvalmisteluprosessissa maakunnan hallituksen huomiota laillisuuskytymyksiin tai antaa maakunnan hallitukselle lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Oikeuskanslerin toimivallan ulkopuolelle jäi myös Ahvenanmaan maakuntapäivien tai sen valiokuntien lainsäädäntötyön valvonta, joka kuuluu ensisijaisesti maakuntapäivien omille toimielimille ja viime kädessä hyväksytyjen maakuntalakien osalta tasavallan presidentille itsehallintolain (L10/02/1/26) 19 §:n mukaisesti. Sama koskee perustuslain 114–116 §:ää, jotka käsittelevät ministerin lainvastaista menettelyä virastossa koskevia syytteitä sekä ministerisyytteen arviointimenettelyä eduskunnassa. Maakuntapäivien toimivaltaan kuuluu säätää lakeja tarkastuksista ja raportoinnista, jotka koskevat muun muassa maakunnan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten toimintaa, mukaan lukien virkatoimien lainmukaisuus. Tällä hetkellä maakuntapäivien alainen viranomainen, Landskapsrevisioken, hoitaa maakuntalain nojalla vastaavia tehtäviä kuin eduskunnan tilintarkastajat ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. -Eduskunnan sisäistä järjestystä, työskentelymuotoja ja vastaavia koskevia säännöksiä sekä 119 §:n valtionhallintoa koskevaa säännöstä ei sovelleta maakuntapäivien ja itsehallintoviranomaisten toiminnassa.

Samoin Ahvenanmaalla on itsehallintolaista ulkoasiain osalta johtuvan toimivallan jaon perusteella voimassa päätöksentekomenettely, jota sovelletaan perustuslain 8 luvun mukaisesti valtiosopimusten hyväksymiseen Suomen osalta, noudattaen kuitenkin nykyisen itsehallintolain 9 ja 9 a luvun erityissäännöksiä.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin säännös lain ja asetuksenantovallan alasta sisältyy nykyisen itsehallintolain 21 §:n 1 momenttiin. Perustuslain 80 §:n 2 momenttia vastaava sääntely ei sen sijaan toistu itsehallintolaissa. 80 §:n 3 momentin osalta, jonka mukaan yleiset säännökset asetusten ja muiden oikeussääntöjen julkaisemisesta ja voimaantulosta annetaan lailla, maakuntapäivien toimivaltaan kuuluu itsehallintolain 18 §:n 1 kohdan nojalla tällaisen maakuntalain hyväksyminen. Lakien julkaisemisesta ja voimaantuloa koskevaa perustuslain 79 §:ää vastaava säännös lisättiin HE 18/2002 vp:n kautta maakuntalakien voimaantuloa ja julkaisemisesta koskevaan itsehallintolain 20 §:ään.

## 1.5.2 Ratkaisuvaihtoehdot

### 1) Yleisiä näkökohtia

Itsehallintolakiin nykyisin sisältyviä perustuslain mallin mukaisia rinnakkaisäännöksiä on vähän. Ne liittyvät maakuntapäivien lainsäädäntövallan käyttöön ja sisältyvät itsehallintolain 20 §:ään, 21 §:n 1 momenttiin ja 60 §:n 1 momenttiin. Säännökset koskevat maakuntalakien voimaantuloa ja julkaisemisesta, maakuntalain valtuuksien nojalla annettavia maakunta-asetuksia sekä maakunta-asetusten lainmukaisuutta suhteessa maakunnassa voimassa oleviin maakuntalakeihin ja valtakunnan lakeihin. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen mahdollisuus antaa maakunta-asetuksia on rajattu siten, että maakuntalailla säädetään perustuslain 80 §:n mallin mukaisesti yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain tai itsehallintolain mukaan muutoin kuuluvat lain alaan.

Hallituksen esitysluonnokseen on uuden itsehallintolain valmistelun aikana sisällytetty eräitä uusia tai olemassa olevia rinnakkaisäännöksiä. Ehdotukset ovat koskeneet perustuslain 2, 80, 106, 121 ja 124 §:n säännöksiä demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteesta, yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien säätämisestä mm. lailla ja asetuksenantovaltuuksien mahdollisuudesta, perustuslain ja itsehallintolain ensisijaisuudesta Ahvenanmaalla suhteessa maakunnassa voimassa oleviin maakuntalakeihin ja valtakunnan lakeihin, kunnallisesta itsehallinnosta sekä hallintotehtävän antamisesta muille kuin viranomaisille.

Perustuslain ministerivastuuta koskevat säännökset eivät koske maakunnan toimivalta-aloja. Uuden itsehallintolain valmistelun aikana on laadittu ehdotus lakiehdotuksen säännökseksi, joka koskee maakunnan hallituksen (esitysluonnoksen mukaan Ahvenanmaan hallitus) ministerin Ahvenanmaan maakuntapäiville myöntämää syyteoikeutta. Säännöstä on siten pidettävä enemmän maakunnan lainsäädäntövallan laajentumisena oikeudenhoidossa kuin perustuslain rinnakkais-säännöksenä. Pykäläehdotuksella on kuitenkin kytköksiä perustuslaista johtuvaan ylimpien laillisuusvalvojien syyteoikeuteen. Asianomistajan syyteoikeuden puuttumisesta eräissä tapauksissa säädetään myös perustuslaissa.

Valmistelun aikana on keskusteltu rinnakkaisäännöksestä suhteessa kansainväliseen oikeuteen Ahvenanmaan demilitarisoinnin ja neutralisoinnin osalta. Sitä tulisi selvittää vielä. Lainsäädännön arviointineuvosto katsoi lausunnossaan Ahvenanmaan itsehallintolakiluonnoksen 3 §:stä keväällä 2022, että säännöksen sisällyttäminen lakiesitysluonnokseen oli nykyiseen tilannekuvaan nähden puutteellisesti selvitetty. Vallitsevan tilanteen toteaminen oli säännöskohtaisten perustelujen mukaan sisällytetty lakiehdotukseen vain ilmoittamistarkoituksessa. Säännöksen tarkoituksena ei siten ollut suomalaisesta sopimusperinteestä poiketen muuntaa Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevaa yleissopimusta (SopS 1/1922), *Ahvenanmaan yleissopimusta*, kansallisoikeudellisesti.<sup>39</sup> Kuten jäljempänä pykäläehdotuksen sanamuodosta ilmenee, ehdotuksella ei myöskään ole tarkoitettu olevan kansainvälisestä oikeudesta erillistä oikeusvaikutusta Suomessa.

39 Ulkoasiainvaliokunta on mietinnössään (UaVM 5/2009 vp – VNS 1/2009 vp) todennut, että Ahvenanmaan erityisasema demilitarisoituna ja neutralisoituna alueena on vahvistettu vuonna 1921 tehdyllä Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevalla yleissopimuksella (ns. Ahvenanmaan sopimus, SopS 1/1922) ja silloisen Neuvostoliiton kanssa vuonna 1940 demilitarisoinnin vahvistavalla Ahvenanmaan saaria koskevalla yleissopimuksella (SopS 24/1940, SopS 9/1948). Molemmat sopimukset sitovat kaikkia osapuolia kansainvälisesti. Ahvenanmaan asemaa koskeva järjestely tukee Itämeren alueen vakauden ja turvallisuuden ylläpitämistä. Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellinen, demilitarisoitu ja neutralisoitu erityisasema tulee ottaa huomioon kehitettäessä Suomen sotilaallista yhteistyötä EU:ssa ja kansainvälisissä järjestöissä. Ulkoasiainvaliokunta on niin ikään mietinnössään (UaVM 5/2022 vp-VNS 1/2022, VNS 3/2022 vp, s. 12, kohta 49) todennut, että Suomen liittyminen Natoon ei vaikuta Ahvenanmaan erityisasemaan, joka perustuu kansainvälisiin sopimuksiin. (Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskeva yleissopimus, SopS 1/1992 ja Venäjän kanssa Ahvenanmaan saarista tehty sopimus, SopS 4/1940). Ahvenanmaan asema ei myöskään estä liittymistä. Demilitarisointia kunnioitetaan ja Ahvenanmaa säilyttää kansainvälisen asemansa. Suomi on varautunut puolustamaan Ahvenanmaan liittoutumattomuutta tarvittavin toimenpitein edellä mainittujen sopimusmääräysten mukaisesti.

Perustuslain ja itsehallintolain yhteensovittamisongelmat korostuvat tilanteissa, joissa kumotaan tai muutetaan sellaisia perustuslain säännöksiä, jotka itsehallintolain mukaan ovat samankaltaisesti toteutettuina voimassa Ahvenanmaalla. Tässä yhteydessä voidaan ajatella esimerkiksi perustuslain 80 §:ää itsehallintolain 21 §:ään nähden. Jos perustuslain säännös jostain syystä kumottaisiin, itsehallintolain säännös jäisi voimaan, jollei sitä katsottaisi Ahvenanmaan taholta tarpeettomaksi, ja hyväksyttäisiin sellainen perustuslain muutoksesta erillinen itsehallintolain muutos, jolla säännös kumottaisiin.

Rinnakkaissäännösten vaikutus on näin ollen se, että perustuslain muuttuessa maakunta on tarpeen ottaa mukaan lainvalmisteluun arvioitaessa perustuslakiehdotuksen vaikutuksia suhteessa itsehallintolakiin. Jos oikeustila säilyy valtakunnassa ja Ahvenanmaalla samana, perustuslakimuutoksen vaikutukset itsehallintolakiin huomioidaan ja myös itsehallintolakia ehdotetaan muutettavaksi. Siinä missä itsehallintolaki on omaa lajiaan oleva laki, sui generis, maakuntapäivät arvioi itsenäisesti itsehallintolain muutostarpeen ja hyväksyntänsä laajuuden. Velvoitetta ottaa Ahvenanmaan maakuntapäivät mukaan erityisesti perustuslain muutokseen voitaisiin korostaa Ahvenanmaan maakuntapäivien kuulemista koskevalla itsehallintolain säännöksellä valmisteltaessa perustuslain muutoksia eduskunnassa (ks. edellä 1.3.2 Ratkaisuvaihtoehto 5), s. 19).

*2) Uuden itsehallintolain valmistelun aikana aiemmin laaditut ehdotukset rinnakkaissäännöksiksi*

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. Itsehallinnon käyttämän julkisen vallan tulee perustua lakiin ja sen kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Itsehallintoon kuuluvat lainsäädäntövalta, verotusoikeus ja taloudellinen itse-määräämisoikeus itsehallintolainsäädännön asettamissa rajoissa. Tällä lailla tavoitellaan järjestelmää, jolla ahvenanmaalaisista itse-määräämisoikeutta voidaan vahvistaa ja muuttaa yhteiskuntakehityksen myötä.

3 §

*Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema*

Ahvenanmaan demilitarisoinnista ja neutralisoinnista määrätään kansainvälisessä oikeudessa.

6 §

*Kunnallinen itsehallinto*

Ahvenanmaan kuntien hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista sekä äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kuntavaaleissa, äänioikeudesta kunnallisessa kansanäänestyksessä ja oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään maakuntapäivälailla.

Ahvenanmaan kunnilla on verotusoikeus. Maakuntapäivälailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista.

13 §

*Virkasyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan*

Virkarikossyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan käsitellään Turun hovioikeudessa.

Ahvenanmaan maakuntapäivien oikeudellisia asioita käsittelevä toimielin päättää syytteen nostamisesta Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan, jota epäillään virkarikoksesta, kun syyte koskee hallituksen jäsenen menettelyä asiassa, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Virkasyyteasia tulee vireille valtakunnan-syyttäjän määräämän syyttäjän esityksestä. Sen estämättä, mitä syyteoikeudesta Ahvenanmaan hallituksen jäsenen menettelystä tässä momentissa säädetään, valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on perustuslain 110 §:n 1 momentissa tarkoitettu itsenäinen syyteoikeus.

Ennen kuin maakuntapäivien 2 momentissa tarkoitettu toimielin tekee päätöksensä, sen tulee antaa Ahvenanmaan hallituksen jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen.

Maakuntapäivälailla säädetään tarkemmin syytteen nostamista koskevan valtakunnansyyttäjän määräämän syyttäjän esityksen vireille tulosta ja käsittelystä oikeudellisia asioita käsittelevässä maakuntapäivien toimielimessä ottaen huomioon tämän lain 28 §:n 1 momentin 10 kohdan.

Tämän pykälän 2 momentissa tarkoitettussa virkasyyteasiassa asianomistajalla ei ole itsenäistä syyteoikeutta.

## 37 §

*Asetukset ja lakia alemman asteiset oikeussäännöt*

Ahvenanmaan hallitus voi maakuntapäivälaisissa säädetyn valtuuden nojalla antaa asetuksia. Maakuntapäivälaila on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain tai itsehallintolainsäädännön mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Myös muu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluva viranomaisen kuin Ahvenanmaan hallitus voidaan valtuuttaa maakuntapäivälaila antamaan oikeussääntöjä määrätystä asiasta, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

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.

## 44 §

*Hallintotehtävien siirtäminen muille kuin viranomaisille*

Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluva julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin Ahvenanmaan viranomaiselle vain maakuntapäivälaila tai maakuntapäivälain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

## 1.6 Ehdotus itsehallintolain ensisijaisuutta koskeväksi säännökseksi

Perustuslain 75 §:n 2 momentissa viitataan siihen, että maakuntalakien säätämisestä on voimassa, mitä niistä itsehallintolaisissa säädetään. Säännöksen voitaisiin mahdollisesti katsoa muodostavan jossain määrin perustuslain sisäisen lähtökohdan itsehallintolain vastaaville säännöksille, jotta ahvenanmaalaisille henkilöille (ja yrityksille) turvattaisiin sama nykyaikaisiin käsityksiin perustuva lainsäädäntövallan käyttö, joka olisi voimassa koko Suomessa tai yksinomaan valtakunnassa sovellettavan valtakunnan lainsäädännön osalta.

Työryhmän mukaan itsehallintolakiin voitaisiin lisätä säännös itsehallintolain ensisijaisuudesta Ahvenanmaalla suhteessa perustuslakiin eräissä tapauksissa, mutta myös suhteessa Ahvenanmaalla voimassa oleviin valtakunnan lakeihin ja maakuntalakeihin. Ehdotus on rinnastettavissa perustuslain 106 §:ään.

Hallituksen 2.7.2021 päivättyyn esitysluonnokseen sisältyi ehdotus sekä perustuslain että itsehallintolain ensisijaisuutta koskevaksi säännökseksi. Säännöksen arvioitiin selkeyttävän maakuntalakien laillisuusvalvontaa suhteessa perustuslakiin. Työryhmä ei kuitenkaan kyseenalaista perustuslakivaliokunnan perustuslain säätämiseen liittyvää kannanottoa siitä, että perustuslain 106 § koskisi myös maakuntalakeja.

Itsehallintolakia ja maakuntalainsäädäntöä on edellä perustuslakivaliokunnan käytännöstä esitetyn mukaisesti tarkasteltava tietyn aineellisen riippumattomuuden näkökulmasta, joka mahdollistaa Ahvenanmaan olosuhteisiin mukautetun perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen turvaamisen. Koska Ahvenanmaan maakuntalainsäädäntöön pohjautuva oikeusjärjestys on luonteeltaan pääosin julkisoikeudellinen, etupäässä viranomaisratkaisut tulevat valitusmekanismien kautta vireille Ahvenanmaan hallinto-oikeudessa ja korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Tämän vuoksi voidaan olettaa, että hallinnolliset oikeusasiat muodostaisivat pääasiallisen perusteen itsehallintolain yhteensopimattomuutta koskevalle väitteelle tällaisen pykälän mukaisesti. Tällöin perustetta itsehallintolain yhteensopimattomuuden tulkintaan haettaisiin siitä, mitä esimerkiksi Ahvenanmaan valtuuskunta ja korkein oikeus ovat esittäneet kyseisen maakuntalain lainsäädäntövalvonnassa. Tällaisessa skenaariossa olisi todennäköisesti harvinaisempaa, että korkeimman oikeuden olisi Ahvenanmaan rikos- ja yksityisoikeuden lainsäädäntövallan perusteella syntyneiden asioiden mahdollisessa laillisuusvalvonnassa palattava esimerkiksi kyseessä olevaa lakia koskeviin omiin lausuntoihinsa löytääkseen perusteita itsehallintolain puolesta tai sitä vastaan sekä sen välittömälle soveltamiselle.

Ks. jäljempänä oleva säännösehdotus, jossa valtakunnan laki on korvattu eduskuntalain käsitteellä ja maakuntalaki maakuntapäivälain käsitteellä uuden itsehallintolain luonnoksessa käytetyn terminologian mukaisesti:



## xx §

*Itsehallintolain ensisijaisuus*

Jos perustuslain, eduskuntalain tai maakuntapäivälain säännöksen soveltaminen olisi vastoin tätä lakia tai maanhankintalakia, tuomioistuimen on asetettava itsehallintolain tai maanhankintalain säännös etusijalle. Tuomioistuimen on ensin selvitettävä, kuuluuko kyseinen eduskuntalain säännös itsehallintolain mukaan eduskunnan vai maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

Perustuslain, valtakunnan lain tai maakuntalain suhdetta itsehallintolakiin koskevan ehdotetun säännöksen osalta ei ole tarvetta perustuslain 106 §:ää vastaavalle ilmeisyysvaatimukselle. Perusteena on, että itsehallintolaki on *lex specialis* suhteessa perustuslakiin siltä osin kuin itsehallintolaissa on nimenomaisia poikkeuksia perustuslaista. Suhteessa perustuslakiin ehdotus täydentää itsehallintolain 69 §:n itsehallintolain säätämisyjärjestystä koskevan säännöksen soveltamista. Lisäksi on otettava huomioon, että siltä osin kuin Ahvenanmaan maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta oikeudenalalla, tämä toimivalta on yksinomainen suhteessa valtakunnan viranomaisten toimivaltaan Ahvenanmaalla.

## 2 Valtakunnan tehtävien hoitaminen Ahvenanmaalla toimivissa viranomaisissa

### 2.1 Ahvenanmaa-työryhmän toimeksianto

Työryhmän tehtävänä on valmistavassa tarkoituksessa arvioida ja selvittää valtakunnan tehtävien määräämistä Ahvenanmaalla toimiville viranomaisille ja päinvastoin sekä tällaisen valtakunnan lainsäädännön soveltamista. Kysymyksenasettelu sisältää kysymyksen Ahvenanmaan kuntien ja itsehallintoviranomaisten valtakunnan tehtävistä ja niiden korvaamisesta.

### 2.2 Arvioinnin yleiset lähtökohdat

Edellä mainittua kysymystä koskevat perustuslakivaliokunnan hyvinvointialueuudistuksen valmistelun yhteydessä antamat kannanotot (PeVL 17/2021 vp – HE 241/2021 vp, PeVL 18/2022 vp – HE 56/2021 vp ja PeVL 72/2022 vp – HE 190/2022 vp). Perustuslakivaliokunta toi mainituissa lausunnoissaan esiin kiireellisen tarpeen muuttaa nykyistä itsehallintolakia hyvinvointialueuudistuksen seurauksena.

Kahdessa ensin mainitussa lausunnossa perustuslakivaliokunta nosti esille mahdollisuuden säilyttää valtakunnan tehtävät Ahvenanmaan kunnilla sosiaalihuoltoon integroituna, kun taas vastaavia tehtäviä siirretään valtakunnassa kunnilta hyvinvointialueille. Valiokunta esitti myös näkemyksiä siitä, miten tällaiset valtakunnan tehtäviä koskevat toimivaltuudet Ahvenanmaan kunnille tulisi järjestää lainsäädännöllisesti (PeVL 18/2022 vp, kohdat 7–9).

Perustuslakivaliokunnan kolmas lausunto koski sitä vaikutusta, joka ihmisten tartuntatautien torjuntatehtävien siirtymisellä kunnilta valtakunnan hyvinvointialueille on itsehallintolain 30 §:ään: ”Laki tartuntatautilain muuttamisesta (1149/2022) edellyttää perustuslakivaliokunnan mukaan, että tarvittavista muutoksista säädetään itsehallintolaissa. Itsehallintolakia muutettaessa on huolehdittava siitä, että sääntely on kattavaa siten, että viranomaisten toimivaltuudet ovat selkeät eikä sääntelyssä synny aukkoja (PeVL 18/2022 vp, 9 kohta sekä PeVL 72/2022 vp, 8 ja 9 kohta). Lisäksi Ahvenanmaan tartuntatautien torjuntaan liittyvässä itsehallintolain muutoksessa

voi olla syytä lain 30 §:n lisäksi tarkastella esimerkiksi sopimusasetuksia koskevaa 32 §:ää (PeVL 72/2022 vp, 9 kohta).” Asiaa käsitellään Ahvenanmaa-työryhmän ensimmäisessä mietinnössä (oikeusministeriön julkaisu 3/2024)<sup>40</sup>.

Työryhmä kävi ensimmäistä mietintöään varten laajat keskustelut sopimusasetuksen välineestä perustuslakivaliokunnan lausunnon 72/2022 vp mukaisesti. Itsehallintolain 32 §:n muutostarpeista ei päästy yksimielisyyteen. Asian arviointi ja selvittäminen sekä edellä mainitun työryhmän toimeksiantoon liittyvien perustuslakivaliokunnan lausuntojen jäljellä olevat kysymykset siirrettiin tähän mietintöön.

Lähtökohtana arvioitaessa sitä, mitkä Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten hallintotehtävät tulisi perustua valtakunnan lainsäädäntöön, ovat itsehallintolain säännökset maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta. Itsehallintolain mukaan lainsäädäntövalta on jaettu maakunnan ja valtakunnan kesken siten, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista oikeudenaloista säädetään lain 18 §:ssä ja valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista oikeudenaloista säädetään 27 §:ssä. Tämän lisäksi lain 29 §:ssä säädetään oikeudenaloista, joiden osalta lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakunnalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä annetulla lailla, johon maakuntapäivät on antanut suostumuksensa. Maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välinen toimivallanjako hallintoasioissa, hallintotoimivalta, vastaa lainsäädäntövallan jakoa lukuun ottamatta itsehallintolain 23 ja 30 §:ssä lueteltuja poikkeuksia ja lisäyksiä.

## 2.3 Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisten valtakunnalliset tehtävät

### 2.3.1 Itsehallinnon valtakunnalliset tehtävät itsehallintolain nojalla

Itsehallintoviranomaisille voidaan itsehallintolain säännöksillä määrätä valtakunnan lainsäädännön tehtäviä, joita valtakunnassa hoitavat valtion viranomaiset tai paikallishallinto. Tällaisia tehtäviä sisältyy nykyisin itsehallintolain 30 §:ään.

---

40 [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165403/OM\\_2024\\_1\\_ML.pdf](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/165403/OM_2024_1_ML.pdf)

Eräitä valtakunnan tehtäviä koskevan maakunnan hallintovastuun vahvistamista suoraan voimassa olevan itsehallintolain 30 §:ssä perusteltiin sillä, että kyseiset tehtävät oli jo aiemmin siirretty sopimusasetuksella maakunnalle.<sup>41 42</sup> Tällainen maakunnan hallintovastuu valtakunnan tehtävistä on nykyisellään määritelty itsehallintolain 30 §:n 3, 8, 9 ja 11 kohdissa koskien väestönsuojelua, eräiden vaarallisten kemikaalien (myrkkujen) käsittelyä, ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa sekä kuluttajaneuvontaa. Väestönsuojelun ja kuluttajaneuvonnan osalta säädetään, että maakunnan tehtävistä säädetään tarkemmin sopimusasetuksessa tai sopimuksessa. Itsehallintolain 30 §:n 11 kohdan mukainen kuluttajaneuvontaa varten tarkoitettu sopimus on laadittu sopimusasetuksena.

## 2.3.2 Itsehallinnon valtakunnalliset tehtävät sopimusasetuksessa

### 1) Sopimusasetusvälineen kehittäminen

Itsehallintolain säännösten nojalla maakunnalle voidaan myös sopimusasetuksessa antaa tiettyjä hallintotehtäviä.<sup>43</sup> Sopimusasetukset rajautuvat tehtävien siirtoon valtiotasolla eli valtakunnan viranomaisten ja itsehallintoviranomaisten välillä. Mahdollisuudesta siirtää asetuksella valtion tehtäviä Ahvenanmaan maakunnalle tai päinvastoin säädetään itsehallintolain 32 §:ssä. Pykälässä olevan valtakunnan viranomaisen käsitteen on ajan mittaan katsottu tarkoittavan valtion viranomaista. Sopimusasetuksella ei nykyisellään ole mahdollista säätää itsehallintoviranomaisille tai Ahvenanmaan kunnille sellaisia valtakunnan tehtäviä koskevia viranomaistoimivaltuuksia, jotka valtakunnassa ovat kunnilla tai hyvinvointialueilla.

Sopimusasetuksella viranomaisten toimivaltaa siirretään mainittujen viranomaisten välillä, sellaisina kuin ne on määritelty siirrettäviin hallintotehtäviin sovellettavassa maakunta- tai valtakunnan lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa sitä, että siirrettäviin hallintotehtäviin sovellettavassa lainsäädännössä on otettu huomioon perustuslain

41 HE 73/1990 vp, s. 81-82

42 Voimassa olevaa itsehallintolakia säädettyä jatkettiin samalla eräiden sopimusasetusten voimassaoloa, jotka oli muuten kumottu automaattisesti vuoden 1951 itsehallintolain kumoutuessa. Ks. vuoden 1951 Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla annettujen eräiden sopimusasetusten voimassaolon jatkamisesta annettu tasavallan presidentin asetus (1594/1992).

43 Voimassa olevan itsehallintolain 32 §:n 1 ja 2 momentin säännöskohtaiset perustelut, ks. HE 73/1990 vp, s. 82 ja 32 §:n 3 momentti, ks. HE 307/1994 vp, s. 8.

2 §:n 3 momentin säännös siitä, että kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Asetus sääntelee itse lakisääteisten valtaoikeuksien siirtämistä maakunnalta valtakunnalle tai päinvastoin.

Ehdotus hallintotehtävien siirtämisestä maakunnan ja valtakunnan välillä sopimusasetuksella sisältyi ensimmäisen itsehallintolain komiteavalmisteluun. Ehdotukseen tehtiin vain vähäisiä tarkennuksia ensimmäisen itsehallintolain seuraavassa valmistelussa. Perustuslakivaliokunta ehdotti lisäystä, jonka mukaan siirto voisi olla voimassa joko määräajan tai toistaiseksi (PeVM 1/1920 vp). Ensimmäisen itsehallintolain 18 §:n mukaan tehtäviä voitiin siirtää määräajaksi tai toistaiseksi tasavallan yleisen hallinnon ja maakuntahallinnon välillä asetuksella ja maakuntalautakunnan suostumuksella. Ensimmäistä itsehallintolakia koskevan ehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä tuotiin esiin, että sopimusasetuksilla pyrittiin siihen, että valtakunnan ja maakunnan hallinto voitaisiin ”sovittaa yhteen asianmukaisesti, ja ne voisivat mukautua toisiinsa saumattomasti”. Silloisessa oikeuskirjallisuudessa viitattiin myös sopimusasetusten sopimusluonteisuuteen. Ensimmäisen itsehallintokauden aikana oli epäselvää, miten sopimusasetukset voitaisiin irtisanoa. Joissakin tapauksissa maakuntalait sopeutettiin sopimusasetuksessa määriteltyihin peruseriaatteisiin. Vuoden 1951 itsehallintolakiin lisättiin uudet säännökset sopimusasetusten irtisanomisesta (vuoden 1951 itsehallintolain 20 §). Voimassa olevan itsehallintolain esitöistä ilmenee, että sopimusasetuksia oli hyödynnetty monilla aloilla jo ennen 1990-lukua.<sup>44</sup>

## 2) Sopimusasetuksen soveltamisala

Työryhmä arvioi yleisellä tasolla, ettei sopimusasetuksesta annetun itsehallintolain 32 §:n soveltamisalan laajentamiselle ole periaatteellisia esteitä. Pykälä voisi mahdollistaa valtion viranomaisten tehtävien lisäksi myös sen, että maakuntahallinnolle voitaisiin määrittää sellaisia valtakunnan lainsäädännön toimivaltuuksia tai tehtäviä, jotka ovat voimassa Ahvenanmaalla ja jotka valtakunnassa kuuluvat paikallis- ja kunnille eli kunnille ja hyvinvointialueille. Sopimusasetus voisi tältä osin myös täsmentää itsehallintoviranomaisten eräiden itsehallintolain säännösten mukaisen valtakunnan tehtävien hoitamista. Asiasta keskusteltiin laajasti työryhmässä sen ensimmäisen mietinnön valmistelun aikana, mutta se jätettiin selvennettäväksi tarkemmin tässä välimietinnössä.<sup>45</sup> Työryhmän mietintö lähti siitä, että maakunnan

44 Ks. Tulenheimokomitean mietintö, pääministeri Rafael Erich kommentoi ensimmäisen itsehallintolain 18 §:ää (eduskunnan pöytäkirja 30.4.1920, s. 389). Sopimusasetusten sopimusluonteisuus, ks. (Rafael Erich, *Kompetensfördelning, kompetensprövning och kompetenskontroll*. JFT 1924, s. 72–157, 86. Tällaisen asetuksen irtisanomisesta, Artur Tollet – John Ugglä, *Lagstiftning angående självstyrelse för Åland*. Holger Schildts förlag. Helsinki 1930, s. 93–94.

45 Ks. Ahvenanmaa-työryhmän mietintö (oikeusministeriön julkaisu 3/2024).

valtakunnallisille terveydenhuollon tehtäville määrättävät viranomaistoimivaltuudet ovat monissa tapauksissa laajoja, minkä vuoksi niiden kattava ja selkeä muotoilu voi pelkästään itsehallintolaissa aiheuttaa vaikeuksia.

Perustuslain 121 §:ssä säädetään kunnallisesta itsehallinnosta. Perustuslain 121 §:n perusteella Ahvenanmaan kunnille voidaan säätää valtakunnan tehtäviä vain lailla. Perustuslain 121 §:n johdosta sopimusasetusta ei voida esittää tehtävien siirtämiseksi maakunnalta tai Ahvenanmaan kunnilta valtakunnan paikallishallinnolle.

Sopimusasetusta koskevasta ehdotuksesta on saatava Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto. 1990-luvun puolivälissä 32 §:ää täydennettiin siten, että siitä käy nimenomaisesti ilmi, että sopimusasetukset antaa tasavallan presidentti.<sup>46</sup> Sopimusasetukset julkaistaan Suomen säädöskokoelmassa, mutta myös Ahvenanmaan säädöskokoelmassa.<sup>47</sup> Tällä hetkellä voimassa on yli neljäkymmentä sopimusasetusta.

Ahvenanmaan valtuuskunta on lausuntokäytännössään katsonut, että se, ettei maakunnan ja valtion välillä tai päinvastoin tapahdu suoraa päätösvallan siirtoa, ei estä sopimusasetusten antamista (Ks. esim. ÅD 44/10, SSK 1422/2010, tasavallan presidentille 30.12.2010 esitelty asetus). Sopimusasetuksessa on voitu selventävästi tai koordinoivasti määritellä maakuntahallinnon ja valtakunnan viranomaisten välinen työnjako siten kuin siitä säädetään EU-oikeudessa, itsehallintolaissa ja muussa valtakunnan lainsäädännössä tai maakuntalainsäädännössä. Tällainen asetus ei luo uusia oikeuksia tai velvollisuuksia viranomaisille, joiden toimivaltuuksia asetus koskee. Sopimusasetus voi olla luonteeltaan myös sekalainen eli samalla sekä toimintaa perustava että koordinoiva.<sup>48</sup>

---

46 HE 307/1994 vp.

47 Ks. Ahvenanmaan säädöskokoelmasta annetun maakuntalain 2 §:n 1 momentin 7 kohta (1993:112).

48 Ks. tasavallan presidentin asetus Euroopan meri-, kalatalous- ja vesiviljelyrahaston kansallisen ohjelman hallintotehtävien hoidosta Ahvenanmaalla. Asetus annettiin 29.9.2023 (949/2023).

### 3) Sopimusasetuksen yksipuolinen irtisanominen

Sopimusasetusten irtisanomismenettelyä muutettiin voimassa olevan itsehallintolain 32 §:llä. Jos sopimus irtisanotaan, asetusta on muutettava tai se on kumottava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään vuoden kuluessa irtisanomispäivästä. Jollei asetusta muuteta tai kumota tämän ajan kuluessa, sopimuksen katsotaan lakanneen olemasta voimassa vuoden kuluttua irtisanomisesta. Sopimusasetuksen irtisanominen on tiettävästi tapahtunut 2000-luvulla yhden kerran lainsäädäntömuutosten vuoksi.<sup>49</sup>

Jos voimassa olevaan asetukseen ilmenee muutostarve, osapuolet sopivat yleensä siitä, että se korvataan uudella asetuksella. Näin toimitaan silloinkin, vaikka vain osaa asetuksesta olisi muutettava. Irtisanomista ei siten käytännössä käytetä lainkaan tällaisessa tilanteessa. Maakunnan ja valtion asianomaiset viranomaiset valmistelevat yhteistyössä korvaavan asetuksen luonnoksen perusteluineen siltä osin kuin muutos on tarpeen, useimmiten vuorovaikutuksessa oikeusministeriön kanssa. Joko maakunnan hallitus tai asianomainen ministeriö lähettää aloitteen uudeksi asetukseksi oikeusministeriön kirjaamoon. Oikeusministeriö vastaa lopullisen asetusehdotuksen jatkovalmistelusta, virallisesta kuulemisesta ja esittelystä. Muutostarpeita voimassa olevaan asetukseen syntyy lähinnä, jos siirrettyjä hallintotehtäviä koskeva lainsäädäntö kumotaan ja korvataan uudella aineellisella maakunta- tai valtakunnan lainsäädännöllä. Osapuolet menettelevät pääsääntöisesti näin myös silloin, kun uuden asetuksen tarve tulee ajankohtaiseksi. Myös Ahvenanmaan valtuuskunta on tullut puoltaa korvaavaa asetusta, ja maakunnan hallitukselta on oltava suostumus, jotta tasavallan presidentti voisi oikeusministeriön esittelystä antaa asetuksen.

Itsehallintolain 32 §:n mukainen sopimusasetus on maakunnan ja valtakunnan välinen julkisoikeudellinen sopimus Ahvenanmaata koskevien hallintotehtävien hoitamisen järjestämisestä asetuksessa säädetyllä tavalla.

Itsehallintolain 32 §:n 2 momentin säännöksen mukaisen yksipuolisen irtisanomismahdollisuuden koetaan toisaalta konkretisoivan sopimusasetusten sopimukseenomaista luonnetta. Irtisanomista koskevaa oikeussäännöstöä ja sen tarvetta pidetään tämän vuoksi edelleen todellisena. Peruseriaatteena on, että valtakunnan tehtävistä Ahvenanmaalla huolehtii ensisijaisesti valtion hallinto ja maakunnan

<sup>49</sup> Irtisanomisen teki Verohallinto. Ks. tasavallan presidentin asetus (annettu 30.10.2015) metsänhoitomaksujen määräämisestä, kannosta ja tilittämisestä Ahvenanmaan maakunnassa annetun tasavallan presidentin asetuksen kumoamisesta (1285/2015).

tehtävien hoidosta itsehallinto. Kumpikin osapuoli voisi siten toimivaltansa puitteissa järjestää viranomaistoimintansa harkintansa mukaan ja tarkastella uudelleen voimassa olevia hallintojärjestelyjä. Ongelmallista voi olla erityisesti se, jos maakunnalla ei ole riittäviä mahdollisuuksia hoitaa ajan mittaan laajenevia tai kattavampia tehtäviä valtakunnan lainsäädännössä. Sopimusasetus on voimaantullakseen edellyttänyt nimenomaan maakunnan hallituksen suostumusta.

Toisaalta eräissä sopimusasetuksissa on kyse keskeisistä tehtävistä maakunnan tai valtakunnan toimivalta-aloilla. Asetusjärjestely on voinut olla voimassa vuosikymmeniä ja muotoutua vakiintuneeksi hallintomalliksi sille, miten maakunnan toimivalta-aloihin integroiduista valtakunnan lainsäädännön tehtävistä huolehditaan itsehallintoviranomaisten toimesta tai päinvastoin. Jaetun toimivallan oikeudenaaloilla on ylläpidettävä jatkuvaa yhteistyötä asianomaisten ministeriöiden ja maakunnan hallituksen välillä ja ratkaistava ongelmat yhdessä. Lainsäädäntöyhteistyö on erityisen tärkeää lainsäädäntömuutosten yhteydessä oikeudenaaloilla, joilla sopimusasetus on voimassa, samoin kuin silloin, kun itsehallintolaissa säädetään valtakunnan lainsäädännön tehtäviä koskevasta maakunnan hallintotoimivallasta. Itsehallintolain valmistelussa ei ole aiemmin kiinnitetty huomiota siihen, miten pitkäkestoisia ja vakiintuneita hallintojärjestelyitä tietyt sopimusasetukset aiheuttavat. Jos asetuksen voimassaolo yksipuolisesti päättyisi, valtiolla tai maakunnalla ei välttämättä olisi tosiasiallisia mahdollisuuksia yksilöiden oikeudet huomioiden palata hoitamaan hallintotehtäviä Ahvenanmaalla omin voimin. Asetus voi koskea tai liittyä myös kansallisen turvallisuuden alaan tai koskea poikkeuksellisia tilanteita. Joihinkin sopimusasetuksiin voi siten liittyä sopimuselementin ohella erityinen jatkuvuuden ja ennakoitavuuden tarve säädettyjen viranomaistoimivaltuuksien osalta.

Ahvenanmaan taholta korostetaan, että tähän mennessä itsehallinto ei ole saanut vastaavaa korvausta kuin valtakunnan toimijat ovat saaneet lain mukaisia tehtäviä laajennettaessa. Siirretyn hallinnon kustannusten kattamiseksi maksettavan korvauksen on vastattava yhteiskunnan kehityksen mukaisia todellisia kustannuksia. Valtakunnan mukaan kysymys valtakunnan tehtävien korvaamisesta maakunnalle liittyy kustannuksiin, jotka joko sisältyvät tai eivät sisälly maakunnan taloutta koskevan itsehallintolain 7 luvun mukaiseen tasoitusperusteeseen.

Ensimmäisessä mietinnössään työryhmä kiinnitti huomiota siihen, että saattaa olla haasteellista saada muotoiltua pelkästään itsehallintolakiin kaiken kattavia ja selkeitä säännöksiä valtakunnan lainsäädännön tehtäviä koskevasta maakunnan hallintotoimivallasta. Itsehallintolakiin voitaisiin tämän vuoksi esittää maakunnan hallintotoimivaltaa koskevia perussäännöksiä ja täydennettynä siten, että sopimusasetuksessa määriteltäisiin tarkemmin maakunnan valtakunnalliset tehtävät. Se, että tällainen asetus, jolla on maakunnan kannalta tarpeelliset



viranomaistoimivaltuudet, voidaan irtisanoa, koetaan valtakunnan tasolla asettavan yksilön oikeusaseman Ahvenanmaalla huonompaan asemaan kuin jos toimivaltuudet säädettäisiin nykyiseen tapaan vain itsehallintolaissa.<sup>50</sup> Viimeksi mainittua ei kuitenkaan aina voida toteuttaa kokonaisvaltaisesti ja selkeästi hyvän lainsäädännön mukaisesti.

#### 4) Muut kehittämistarpeet

Maakuntalakia, jolla muutetaan sopimusasetusta, ei sopimusasetuksesta poikkeavilta osin saa soveltaa niin kauan kuin asetus on voimassa. Jo aiemmin korkein oikeus on katsonut maakuntalain lainsäädäntövalvonnan yhteydessä, että sopimusasetusjärjestelmää tulisi selkeyttää käynnissä olevassa itsehallintolain uudistuksessa. Tämä lainsäädäntötarve nousi esiin liittyen epäselvyyksiin koskien sitä, miten hyväksytty maakuntalaki suhteutui aiemmin hyväksytyyn sopimusasetukseen.<sup>51</sup>

Itsehallintolain 32 §:n säännöksestä puuttuu vastaava säännös sellaisesta valtakunnan lainsäädännöstä, joka olisi sopimusasetuksen muutos. Ahvenanmaan taholta on tuotu esiin, että sääntelemätön tilanne on sopimusasetuksen kaltaiselle sopimuksenomaiselle välineelle vieras. On nähtävissä, että oikeustilan seurauksena valtakunta voisi yksipuolisesti valtakunnan lainsäädännöllä ja sopimusasetuksen vastaisesti laajentaa niitä hallintotehtäviä, joihin itsehallintoviranomaiset asetuksella ovat sitoutuneet. Tällainen valtakunnan tehtävien laajentaminen maakunnalle voisi tapahtua, vaikka edellytyksiä muuttuneiden tehtävien hoitamiseen tai niiden rahoittamiseen ei olisikaan.

50 Tällä hetkellä ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaan liittyvästä maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään vain itsehallintolaissa. Maakunnan toimivaltuudet ovat kuitenkin hyvinvointialueuudistuksen seurauksena puutteelliset, ja tämä koskee myös eräitä muita terveydenhuollon valtakunnallisia tehtäviä. Valtioneuvoston oikeuskansleri on oikeusministeriölle 10.3.2024 antamassaan lausunnossa (OKV/264/21/2024), joka koskee Ahvenanmaan työryhmän ensimmäistä mietintöä itsehallintolain muuttamiseksi, tuonut esiin (s. 6), että ”molemmissa kohdissa [lakiehdotuksen 30 §:n 9 ja 24 kohdat] Ahvenanmaan viranomaisten toimivaltuudet kytkettäisiin sekä [itsehallinto] lakiin että sopimusasetukseen. Kiinnitän huomiota siihen, että kohdat näyttävät välttämättä edellyttävän voimassa olevaa sopimusasetusta. Jos tällaista asetusta ei olisi voimassa jollakin hetkellä, jäisi epäselväksi se, mikä toimija hoitaa ao. tehtäviä. Itsehallintolain 32 §:n mukaan on kuitenkin mahdollista irtisanoa sopimus ja jää riippumaan valtakunnan ja maakunnan yhteistyöstä, syntykö uutta. Itsehallintolain 30 §:ssä kyläkin jo vanhastaan saman kaltainen kytkentä sopimusasetukseen (3 kohdan mukaan maakunnan viranomaiset osallistuvat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään). En ole kuitenkaan vakuuttunut ehdotetun sääntelytavan onnistuneisuudesta nyt esillä olevissa perusoikeusherkissä yhteyksissä.”

51 Korkeimman oikeuden lausunto 31.3.2015, OH2015/29.

Edellä esitettyihin kysymyksiin tulee palata uuden itsehallintolain jatkovalmistelussa.

Kansainvälisessä katsannossa voidaan todeta, että kaikissa perustuslaillisissa järjestelmissä, jotka perustuvat lainsäädäntö- ja hallintotoimivallan yksinomaiseen jakamiseen, on samankaltaisia yhteensovittamistarpeita. Yhteensovittamiseen käytetyt välineet vaihtelevat suuresti.

Maakunnalle siirrettäväksi ehdotettujen valtakunnan tehtävien korvaamisesta maakunnalle on nykyisin voimassa seuraavaa. Jos maakunnalle säädettäisiin itsehallintolain säännöksillä uusi lainsäädäntö- ja/tai hallintotoimivalta, ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia arvioitaisiin hallituksen esityksessä. Jos sopimusasetuksen toisen osapuolen hallintotehtäviä siirrettäisiin maakunnalle tai valtakunnalle, taloudellisia vaikutuksia arvioitaisiin asetusehdotuksessa. Itsehallintolain muutoksen voimaantulo edellyttää maakuntapäivien suostumusta, kun taas sopimusasetus voidaan antaa vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Maakunnan kannalta erityisen tärkeää valtakunnan lainsäädäntöä muutettaessa on kuultava maakunnan hallitusta. Työryhmän ensimmäisessä mietinnössä esitettiin itsehallintolain 28 §:n 2 momentin kuulemissäännöksen päivittämistä siten, että siihen sisällytettäisiin kuulemista edeltävä neuvottelu. Näkemys on työryhmän ensimmäisen mietinnön valmistelun aikana ollut ja on edelleen jakautunut sen suhteen, mitkä maakunnan kustannusten on tarkoitettu olleen huomioituja tasoitusperusteessa.

Sopimusasetukseen sisällytetään pääsääntöisesti säännös valtakunnan tai maakunnan viranomaisen kustannusvastuusta asetuksella toiselle osapuolelle siirtyneistä hallintotehtävistä. Itsehallintolain esitöiden mukaan sopimusasetukseen on tapana sisällyttää säännös luovuttavan viranomaisen kustannusvastuun piiriin kuuluvista tehtävistä aiheutuvista kustannuksista. Tällä menettelyllä on sopimusasetusasioissa vältetty tarve tarkistaa tasoitusperusteen muuttamisen edellytyksiä (HE 320/2018 vp, s. 15). Näistä periaatteista on poikettu tilanteissa, joissa asetuksessa toiselta viranomaiselta tehtäviä vastaanottava viranomainen ei ole nimenomaisesti edellyttänyt sille tästä aiheutuvien vähäisten hallintomenojen korvaamista. Vastaavasti korvaussäännöstä ei sisällytetä, jos siirretystä hallinnosta aiheutuvat kustannukset katetaan perimällä maksuja yksityishenkilöiltä lain mukaisesti tehtävät vastaanotavalta viranomaiselta. Joissakin tapauksissa on sovittu, että siirrettyihin hallintotehtäviin liittyvien hallinnollisten seuraamusmaksujen periminen on korvaus tehtävien hoitamisesta.

### 2.3.3 Ratkaisuvaihtoehdot

#### *1) Sopimusasetuksia koskevan itsehallintolain 32 §:n soveltamisalan laajentaminen valtakunnan paikallishallinnon tehtäviin*

Ahvenanmaa-työryhmä antoi ensimmäisessä mietinnössään (oikeusministeriön julkaisu 1/2024) ehdotuksia itsehallintolain 30 §:n 8, 9 ja 24 kohdan uusiksi muotoiluiksi. Pykäläehdotuksilla pyritään vastaamaan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin (PeVL 18/2022 vp ja PeVL 72/2022 vp), joiden mukaan itsehallintolakiin on sisällytettävä kattavat ja selkeät viranomaistoimivaltuudet maakunnan viranomaisien Ahvenanmaalla hoitamia valtakunnan tehtäviä varten. Mietinnön ehdotuksista seurasi välitön tarve laatia sopimusasetukseen tarkempia säännöksiä itsehallintoviranomaisten toimivaltuuksista.

Työryhmän ensimmäisen mietinnön lausuntokierroksen jälkeen on kannatettu itsehallintolain 32 §:n soveltamisalan laajentamista valtakunnan paikallishallinnon (hyvinvointialueet ja kunnat) tehtävien osalta. Tällaisia hyvinvointialueiden valtakunnallisia tehtäviä voitaisiin esittää määrättäväksi sopimusasetuksella itsehallintoviranomaisille. Lisäksi on syytä mahdollistaa se, että maakunnalle voidaan suostumuksensa mukaan asetuksella määrätä sellaisia valtakunnan kunnille kuuluvia valtakunnan lainsäädännön tehtäviä, jotka Ahvenanmaalla on sisällytetty maakunnan hallintoon kuuluviin toimivalta-aloihin. Kysymys on tällöin valtakunnan lainsäädännön tehtävistä, jotka eivät Ahvenanmaalla liity kuntahallintoon.

Ottaen huomioon perustuslain 121 §:n ja kunnille säädettäviä tehtäviä koskevan lakivaatimuksen, sopimusasetuksen soveltamisalaa ei voida esittää laajennettavaksi kattamaan Ahvenanmaan kunnille määrättäviksi tarkoitettuja tehtäviä. Siitä, miten Ahvenanmaan kunnille säädetään valtakunnan lainsäädännön tehtäviä, ks. jäljempänä luku 2.4.

Käsitys sen sijaan jakautuu sen suhteen, tulisiko maakunnan valtakunnan lainsäädännön tehtävät, jotka valtakunnassa ovat paikallishallinnolle kuuluvia, voida asetuksella palauttaa hyvinvointialueille.

Valtakunnan tasolla on nähtävissä, että tällainen valtakunnan lainsäädännön tehtävien palauttaminen maakunnalta paikallishallinnolle asetuksen avulla ei ole mahdollista. Hyvinvointialueille ei ole toisaalta osoitettu vastuuta mainittujen valtakunnan tehtävien perusteella Ahvenanmaalla, eikä niille toisaalta voida perustuslain 121 §:n mukaan määrätä tehtäviä muutoin kuin lailla. Tällaista asetusta voidaan kuitenkin luonnollisestikin muuttaa yhteisellä perusteella, tai se voidaan kumota yhteisellä perusteella. Jos asetus on tarkoitus kumota, valtakunnan tehtävien hoitaminen

on valtakunnan lainsäädäntöä muuttamalla uskottava valtiolle. Uuden itsehallintolain jatkotyössä tulisi pohtia, tulisiko asia ottaa huomioon uutta itsehallintolakia koskevassa lakiehdotuksessa.<sup>52</sup>

Ratkaisuvaihtoehdossa voitaisiin myös ottaa huomioon Ahvenanmaan valtuuskunnan kehittämä tulkintakäytäntö liittyen sellaisiin selkeyttäviin ja yhteensovittaviin säännöksiin, jotka koskevat yhteistyötä tai työnjaon selkeyttämistä voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti asetuksen osapuolten välillä (ks. edellä).

Uuden itsehallintolain jatkovalmistelussa tulisi harkita myös sellaisten periaatteiden sisällyttämistä lakiin, jotka sopimusasetuksia annettaessa ovat vakiintuneet korvaussäännöksiksi sopimusasetuksessa. Ratkaisuvaihtoehtoa ei aikataulusyistä ole jäljempänä.

Säännös voisi kuulua seuraavasti:

32 § (1 mom.)  
*Sopimusasetus*

Maakunnan hallituksen suostumuksella voidaan valtakunnan hallinnolle *tai valtakunnassa paikallishallinnolle* kuuluvia tehtäviä asetuksella (*sopimusasetus*) siirtää *tai määrätä* määräajaksi tai toistaiseksi maakunnan viranomaiselle. Vastaavasti voidaan maakuntahallintoon kuuluvia tehtäviä siirtää valtakunnan viranomaiselle. *Sopimusasetuksella voidaan myös vain pyrkiä selventämään yhteistyötä tai hallinto-tehtävien jakautumista oikeudenalalla valtakunnan ja maakunnan välillä itsehallintolaissa säädetyin toimivallanjaon mukaisesti.*

---

52 Tällä hetkellä valtion viranomaisten ja valtakunnan paikallishallinnon yleisen varautumisen tehtävissä on kiireellinen tarve mahdollistaa nykyisen itsehallintolain 32 §:n 1 momentissa se, että maakunnalle voitaisiin sen suostumuksella määrätä valtakunnassa paikallishallinnolle kuuluvia varautumistehtäviä. Eräät valtakunnan kuntien varautumistehtävistä liittyvät Ahvenanmaalla maakuntahallinnon eivätkä kuntien hoitamisiin maakunnan toimivalta-aloihin. Sopimusasetuksen soveltamisalan laajentamista on edellä mainituilta osin syytä ehdottaa jo nykyisessä itsehallintolaissa.

## 2) Sopimusasetuksen irtisanominen

### 2.A) Nykyisen mallin mukainen asetuksen irtisanominen

Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona on esitetty itsehallintolain 32 §:n 2 momentin mukaisen sopimusasetuksen nykyisen yksipuolisen irtisanomismahdollisuuden säilyttämistä ennallaan. Vaihtoehto korostaisi sopimusasetuksen asemaa kahden tasavertaisen julkisoikeudellisen osapuolen välisenä sopimuksena. Ahvenanmaan taholta tuodaan esiin, että maakunnan hallitus ja sen alaiset viranomaiset eivät voikuisesti joutua hoitamaan valtakunnalle kuuluvia tehtäviä, joista ovat lisäksi ajan myötä tullut monimutkaisempia ja raskaampia, ellei molemminpuolista irtisanomista voida tehdä. Jos maakunnalle aiheutuneita todellisia kustannuksia ei lisäksi korvata toimeenpanevalla viranomaisella, ongelma pahenee entisestään sekä aiheuttaa oikeudellista epävarmuutta ja sellainen riski, että Ahvenanmaalla asuvien ihmisten perusoikeuksia ei turvata samalla tavoin kuin muualla Suomessa asuvien ihmisten perusoikeudet turvataan. Nähdäänkin, että tasoitusjärjestelmää ei ole tarkoitus käyttää tämänkaltaisten kustannusten kattamiseen.

### 2.B) Yksipuolisen irtisanomisen rajoittaminen eräissä tapauksissa

Mahdollisuuden irtisanoa sopimusasetus ehdotetaan säilyvän pääsääntönä. Se kattaisi suurimman osan sopimusasetuksista. Yksipuolinen irtisanomismahdollisuus ei kuitenkaan eräissä tapauksissa vastaa ajan vaatimuksia kattavasta ja selkeästä viranomaistoimivallasta, jossa on tarve osapuolten välillä jatkuvaan ratkaisukeskeiseen viranomaisyhteistyöhön.

Työryhmään kuuluvat maakunnan hallituksen jäsenet eivät kannata sopimusasetusten perusjärjestelmän muuttamista. Ensimmäisestä itsehallintolaista lähtien sopimusasetusväline on toiminut sopimuksen kaltaisena välineenä kahden tasavertaisen osapuolen välillä hallintotoimivallan ja viranomaistehtävien hallinnassa. Ahvenanmaan taholta tuodaan esille, että mikäli sopimusasetuksella ei päästä yksittäistapauksessa ratkaisuun, valtakunnan ja itsehallinnon välillä tulee sen sijaan käydä keskustelu itsehallintolain mukaisen lainsäädäntövallan tai hallintotoimivallan muuttamisesta. Tämän nähdään liittyvän itsehallintolain 23 ja 30 §:n pääsääntöön, jonka mukaan lainsäädäntövalta, hallintotoimivalta ja kustannusvastuu liittyvät toisiinsa. Sopimusasetuksen irtisanomismahdollisuus motivoi molempia osapuolia neuvottelemaan tarvittaessa tällaisen asetuksen uudelleen, jotta järjestely olisi molempien osapuolten kannalta hyväksyttävä. Yksipuolisen irtisanomisen kieltäminen johtaisi staattiseen systeemiin, jossa toinen osapuoli joutuisi

vastapuolen haltuun. Kun asiaa on käsitelty toistuvasti Ahvenanmaan maakuntapäivien itsehallintopoliittisessa lautakunnassa, edellytyksiä sopimusasetuksen sopimuksen kaltaisesta luonteesta luopumiseen ja irtisanomisoikeuden rajoittamiseen ei ole.

Valtakunnan tasolla pidetään itsestään selvänä osana hyvää hallintoa, että itsehallintolain tai itsehallintolain nojalla maakunnan toimivalta-aloihin nykyisin integroitujen valtakunnan lainsäädännön tehtävien hallintojärjestelyt Ahvenanmaalla ovat yhteisten pohdintojen kohteena, jos valtakunnan tehtävien hoitaminen tavalla tai toisella aiheuttaa haasteita. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Alla esitetyt työryhmän työn puitteissa ehdotetut ratkaisuvaihtoehdot on annettu vain työryhmän valtakunnallisilta tahoilta. Tätä kysymystä ei käsitellä loppuun tässä mietinnössä. Se edellyttää lisäanalyysia ja vaikutusten arviointia yhteistyössä, myös taloudellisten vaikutusten osalta.

Seuraavassa käsitellään yksipuolista irtisanomismahdollisuutta yksinomaan itsehallintolain uudistamisen näkökulmasta.<sup>53</sup> Jäljempänä esitetyt ratkaisuvaihtoehtoja 2.B.1–3 voidaan pitää toisistaan erillisinä vaihtoehtoina, mutta ne voitaisiin myös yhdistää toisiinsa sopivalla tavalla.

### **Ratkaisuvaihtoehto 2.B.1) Määräajan sisältävä neuvotteluvollisuus ja määräajan siirtäminen**

Nykyisen itsehallintolain 32 §:n 2 momentin irtisanomista koskevaa oikeussäännöstä sovelletaan yhtäältä hyvin harvoin, eikä se vastaa enää sisällöltään voimassa olevaa käytäntöä. Toisaalta on esitetty, että mahdollisuus asetuksen yksipuoliseen irtisanomiseen säilytettäisiin todellisena vaihtoehtona. Säännöstä tulisi siksi ehdottaa muutettavaksi siten, että siinä määriteltäisiin prosessi, käytettävissä oleva aika ja mahdolliset ratkaisumekanismit, kun kyse on osapuolten erilaisista käsityksistä koskien esimerkiksi tarvetta muuttaa asetusta tai siihen liittyvää menettelyä tai siitä, että pyydetään yksipuolisesti voimassa olevan asetuksen kumoamista.

53 Lausuntokierroksella olleen työryhmän ensimmäisen mietinnön takia on tarpeen selvittää sopimusasetusten yksipuolisen irtisanomisen soveltamisalaa itsehallintolain nykyisessä 32 §:n 2 momentissa. Selvennystä on tarpeen tehdä suhteessa niihin itsehallintolain 30 §:n säännöksiin, jotka viittaavat tai tulevat tulevaisuudessa viittaamaan sopimusasetukseen.

## 32 § (2 mom.)

## Sopimusasetus

---

*Jos syntyy tarvetta uudelle sopimusasetukselle tai voimassa olevan asetuksen muuttamiselle tai kumoamiselle, osapuolten kesken aloitetaan neuvottelut. Asetus on annettava, muutettava tai kumottava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään vuoden kuluessa siitä, kun aloite uudeksi tai muutetuksi asetukseksi tai asetuksen kumoamista koskeva pyyntö on saapunut oikeusministeriölle. Jos asetusta ei kumota määräajassa, sen voimassaolon katsotaan päättyneen vuoden kuluttua pyynnön esittämisestä. Jos asetuksen voimassaolon päättyminen voi aiheuttaa olennaista haittaa valtakunnalle tai maakunnalle, tai se saattaa vaarantaa jonkun oikeuksia, eivätkä osapuolet voi sopia uudesta päättymisajasta, Ahvenanmaan valtuuskunta voi jommankumman osapuolen esityksestä pidentää määräaikaa. Jolleivät osapuolet pääse sopimukseen sopimusasetuksesta aiheutuvien kustannusten jakamisesta, Ahvenanmaan valtuuskunta voi jommankumman osapuolen pyynnöstä antaa asiasta lausunnon.*

**Ratkaisuvaihtoehto 2.B.2) Tiettyjen asetusten irtisanomismahdollisuutta rajoitetaan**

Sopimusasetuksella tapahtuva hallinto toimii pääsääntöisesti hyvin ja tarpeen mukaan yhteistyössä maakuntahallinnon ja valtakunnan hallinnon kesken. Hallinnon toimien ennakoitavuuden tarve on kuitenkin tietyillä toimivalta-alueilla erityisen suuri. Yksilön oikeuksien ja kansallisen turvallisuuden on kaikissa tilanteissa oltava toteutettavissa tai varmistettavissa. Tällaisille toimivalta-aloille sisältyy jo tai saattaa tulevaisuudessa ilmestyä maakunnan hallintotoimivaltaa koskevia itsehallintolain perussäännöksiä. Tällaiset perussäännökset edellyttävät sopimusasetuksessa tarkempia säännöksiä hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaalla. Näissä tilanteissa kysymystä viranomaisen toimivaltuuksista ei voida jättää pelkästään oikeudelliseen ratkaisuun, joka edellyttää sitä, että yhteisymmärrys hallintomallista saavutetaan neuvottelemalla. Siitä huolimatta sopimusasetus voi edelleen olla sekä sopimusluonteisuutensa että viranomaistoimivaltuuksien selkeyden ja kattavuuden kannalta tarkoituksenmukaisin tapa säätää tehtävien hoitamisesta joko sellaisenaan tai yhdessä itsehallintolain säännösten kanssa.

Jos halutaan korostaa erityisesti sopimusasetusten sopimuksenomaista luonnetta ja viranomaisyhteistyön elementtejä, voitaisiin uuden itsehallintolain jatkotyössä harkita ehdotettavaksi myös sitä, että viranomaistahot voisivat tulevissa asetuksissa sopia siitä, miten asetusta voidaan saattaa raukeamaan. Ratkaisuvaihtoehtoa ei aikataulusyistä esitetä jäljempänä.

Ratkaisuvaihtoehdot voisivat olla seuraavat:

32 § (2 mom.)  
*Sopimusasetus*

---

Jos sopimus irtisanotaan, asetusta on muutettava tai se on kumottava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään vuoden kuluessa irtisanomispäivästä. Jollei asetusta muuteta tai kumota tämän ajan kuluessa, sopimuksen katsotaan lakaneen olemasta voimassa vuoden kuluttua irtisanomisesta. *Sopimusasetusta, jonka hallintotehtävät liittyvät julkisen vallan velvollisuuksiin toteuttaa perus- tai ihmisoikeuksia taikka joka koskee niiden rajoituksia tai kansallista turvallisuutta, ei voida irtisanoa yksipuolisesti.* Maakuntalakia, jolla muutetaan sopimusasetusta, ei sopimusasetuksesta poikkeavilta osin saa soveltaa niin kauan kuin asetus on voimassa.

**Ratkaisuvaihtoehto 2.B.3) Tiettyjä sopimusasetuksia koskeva koontisäännös**

Sellaisia sopimusasetuksia varten, jotka koskevat tavalla tai toisella itsehallinnon ja valtion yhteisen hallinnon kohteina olevia hallintotehtäviä, voitaisiin uuteen itsehallintolakiehdotukseen sisällyttää koontisäännös.<sup>54</sup> Tällainen säännös lähtee ajatuksesta, että eräät pykälässä säädetyt hallintojärjestelyt on sopimusasetuksella tarkoitettu pitkäkestoisiksi ja edellyttävät nykyiseen tapaan maakunnan ja valtakunnan jatkuvaa yhteistyötä.<sup>55</sup> Taustalla on edellä esitetyn perusteella se, että Ahvenanmaan hallinto perustuu eräillä oikeudenaloilla vuosikymmeniä voimassa olleeseen itsehallintolain tai sopimusasetuksen systeemiseen kokonaisuuteen. Nykyisen itsehallintolain 30 §:n 3, 8, 9 tai 11 kohdassa on jo tällaisia säännöksiä, tai niitä on tarkoitus ehdottaa.

Lisäksi eräiden sopimusasetusten viranomaistoimivaltuudet liittyvät julkisen vallan velvollisuuteen toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia tai mahdollistaa niiden rajoittaminen. Asetus voi liittyä myös kansallisen turvallisuuden alaan tai koskea sitä, joten yksipuolinen irtisanominen ei ole toivottavaa. Tällainen sopimusasetusjärjestely

---

54 Tämä ajatus sisältyi alun perin vuonna 2021 lausuntokierroksella olleeseen Ahvenanmaan itsehallintolakiluonnoksen 46 §:ään. Ehdotettu pykälä perustui siihen asti saatuihin kokemuksiin, ja siinä säädettiin sopimusasetuksista, jotka koskivat viranomaisyhteistyötä Ahvenanmaalla väestönsuojelun piirissä (vrt. nykyisen itsehallintolain 30 §:n 3 kohta), tilastointi (vrt. nykyisen lain 23 ja 30 §) sekä maatalous- ja kalastusalan EU-tukien hallinnointi.

55 Vrt. Ahvenanmaa-työryhmän edellä mainitun mietinnön sisältämän lakiehdotuksen 30 §:n 9 ja 24 kohdat.



voitaisiin edelleen keskinäisen harkinnan jälkeen ja yhteistyössä kumota ja korvata. Valtakunta ja maakunta voivat myös sopia itsehallintolain perussäännöksen muuttamisesta tai kumoamisesta. Jos itsehallintolain 30 §:n mukainen asetus on tarkoitus kumota sitä korvaamatta, on myös itsehallintolain perussäännöstä tarkistettava.

Eräiden alla olevasta koontisäännöksestä ilmenevien asetusten yksipuolinen irtisanominen ei sen sijaan olisi mahdollista siten, että asetus lakkaisi olemasta voimassa vuoden kuluessa irtisanomisesta, ellei sitä olisi korvattu uudella lainsäädännöllä.

Koontisäännös voitaisiin nykyisen 30 §:n esimerkillä ja työryhmän ensimmäisessä mietinnössään esittämällä säännöksen kehitysehdotuksella muotoilla koskemaan vain nykyisen itsehallintolain kohtia tai laajemmin esimerkiksi seuraavasti:

xx §

#### Yhteinen hallinto

Seuraavissa asioissa, joissa hallintotoimivalta Ahvenanmaalla on jaettu, sovelletaan seuraavaa:

- 1) itsehallintoviranomaiset osallistuvat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksessa säädetään;
- 2) itsehallintoviranomaiset osallistuvat valmiussuunnitteluun ja hallintotehtävien hoitamiseen poikkeusoloissa sellaisilla oikeudenaloilla, jotka normaalioloissa kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan sen mukaan kuin sopimusasetuksessa säädetään;
- 3) Ahvenanmaan maakunnan hallitus tai maakuntalaissa tarkoitettu viranomaisen huolehtii sopimusasetuksessa säädetystä laajuudessa sellaisista tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tartuntatauteja koskevan lainsäädännön mukaan liittyvät tautien torjunnan suunnitteluun, ohjaukseen tai seurantaan tai sellaisten tautien torjuntaan, jotka valtakunnassa kuuluvat valtakunnan viranomaisille tai paikallishallinnolle;
- 4) terveydenhuollon tehtävistä, jotka Ahvenanmaalla sovellettavan valtakunnan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnassa valtakunnan viranomaisille tai paikallishallinnolle, huolehtii maakuntalaissa määrätty viranomaisen sen mukaan kuin sopimusasetuksella säädetään;
- 5) Ahvenanmaan poliisiviranomainen hoitaa sopimusasetuksessa säädetyn mukaisesti tehtäviä valtakunnan poliisissa;
- 6) Rajavartiolaitos hoitaa maakunnan tehtäviä siten kuin sopimusasetuksessa säädetään;
- 7) – x) mahdolliset lisäsäännökset koskien oikeudenaloja, joilla edellytetään valtakunnan ja maakunnan välistä yhteistyötä.

1 momentin [1–6] kohdassa tarkoitettua sopimusasetusta ei voida irtisanoa yksipuolisesti.

Kyseisillä uuteen itsehallintolakiin ehdotetuilla 1, 3 ja 4 kohdilla on esimerkit voimassa olevan itsehallintolain 30 §:n 3 kohdassa (väestönsuojelu), 30 §:n 9 kohdassa (ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjunta) ja 30 §:n 24 kohdassa (muut terveydenhuollon valtakunnan lainsäädännön tehtävät) työryhmän edellä mainitun ensimmäisen mietinnön mukaisesti. Ratkaisuvaihtoehtona 2), 5) ja 6) kohdassa mainituista hallintotehtävistä säädetään nykyisin osin sopimusasetuksessa. On epäselvää, miksi itsehallintolain voimaan tullessa itsehallintolain 30 §:ään ei sisällytetty säännöksiä poikkeusoloihin valmistavista toimista ja valtakunnan poliisihallinnon tehtävistä. Molemmilla oikeudenalioilla oli sopimusasetus vuoden 1993 alussa.

## 2.4 Ahvenanmaan kuntien valtakunnan lainsäädännön tehtävät

Valtakunnan ja Ahvenanmaan itsehallinnon hallintouudistusten järjestelmässä on tiettyä sisäänrakennettua jäykkyyttä sen suhteen, miten valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat hallintotehtävät tulisi järjestää Ahvenanmaalla tasapuolisesti ja tarkoituksenmukaisesti. Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta monilla toimivalta-aloilla, joilla esiintyy myös valtakunnan lainsäädännön tehtäviä. Näin on esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa eräin poikkeuksin, joita koskeva valtakunnan lainsäädäntö on voimassa myös Ahvenanmaalla. Itsehallintolain 18 §:n 1, 2 ja 4 kohdasta seuraa, että maakuntapäivillä on lisäksi yksinomainen toimivalta säätää lakeja muun muassa maakuntapäivien järjestysmuodosta ja tehtävistä, maakunnan hallituksesta ja sen alaisista viranomaisista ja laitoksista, maakunnan virkamiehistä sekä kuntien hallinnosta ja kuntien viranhaltijoista.

Ahvenanmaan itsehallinnon ansiosta kunnallishallinto näyttää erilaiselta ja kunnat hoitavat osin eri tehtäviä kuin valtakunnan kunnat. Ahvenanmaan kunnat johtavat tehtävänsä käytännössä maakuntalaista ja valtakunnan laista. Valtakunnan tehtävien osuus kuntien tehtävistä on suhteellisen pieni. Esimerkiksi maakuntalailla järjestettyyn sosiaalihuoltoon voi kuulua valtakunnan tehtäviä. Nämä tehtävät koskevat kuntien sosiaaliviranomaisten käsittelemiä asioita. Valtakunnan tehtävät liittyvät esimerkiksi adoptioon, vanhemmuuden tunnustamiseen, lapsen huoltajuuteen ja tapaamisoikeuteen, alaikäisten asemaan rikosasioissa sekä henkilökohtaiseen vapautteen kohdistuvaan hallinnolliseen puuttumiseen päihdehuollossa. Näiden tehtävien hoitaminen perustuu valtakunnan lainsäädäntöön.

Perustuslakivaliokunta on sote-uudistuksen yhteydessä (ks. PeVL 17/2021 vp – HE 241/2020, 196 kohta ja PeVL 18/2022 vp – HE 56/2021 vp, 9 kohta, s. 3) katsonut, että nykyinen itsehallintolaki ei estä määräämästä valtakunnan lailla sitä, että valtakunnan kunnilta perustettaville hyvinvointialueille siirrettäviä tehtäviä hoitavat Ahvenanmaalla jatkossakin Ahvenanmaan kunnat. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 18/2022 vp huomiota siihen, että Ahvenanmaan itsehallintoa ajatellen olisi kuitenkin tarkoituksenmukaisempaa kirjata tarvittavat muutokset itsehallintolakiin sen sijaan, että ne sisällytettäisiin sote-uudistuksen vuoksi ehdotettua lainsäädäntöä koskevaan esitykseen. Valiokunta piti näiden muutosten tekemistä tärkeänä. Tämänkaltaistenmuutosten kannalta on valiokunnan mukaan huolehdittava lisäksi siitä, että sääntely on siten kattavaa, että viranomaisten toimivalta on selkeä eikä sääntelyssä ei ole aukkoja.

Itsehallintolaki on laki itsehallinnon ja valtakunnan välisistä suhteista. Työryhmän mukaan itsehallintolakiin ei sen vuoksi ole syytä ehdottaa säännöstä, joka yleisellä tasolla asettaisi Ahvenanmaan kunnille sellaisia valtakunnan tehtäviä, jotka nykytilan mukaan erityisesti harkiten sisältyvät yksittäisiin valtakunnan lakeihin. Samoin itsehallintolaissa ei ole syytä säätää yleistä valtuutusta liittyen tulevien valtakunnan tehtävien määräämiseen Ahvenanmaan kunnille. Näin on, koska tällaisen säännöksen tarpeellisuus ja vaikutukset ovat epäselviä. Kuntien nykyiset valtakunnan lainsäädännön mukaiset tehtävät perustuvat itsehallintolain valtakunnan lainsäädäntövaltaa koskevaan 27 §:ään. Valtakunnan tehtävät on integroitu kuntien tai maakunnan hallintoon, jotka kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Myös Ahvenanmaan kunnille on itsehallinnon aikana säädetty valtakunnan lainsäädäntöluonteisia tehtäviä valtakunnan lailla. Kysymys on tällöin ollut siitä, että kaikille maan kunnille on määrätty samat tehtävät. Ahvenanmaan kuntien valtakunnan lainsäädännön tehtävät liittyvät ja sisältyvät maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin oikeudenaloihin.

Kun valtakunnassa harkitaan uutta lainsäädäntöä valtiolle, kunnille tai hyvinvointialueille, on lainvalmistelussa, joka koskee vastaavien valtakunnan tehtävien hoitamista Ahvenanmaalla, punnittava sitä, mikä viranomainen soveltuisi hoitamaan vastaavia valtakunnan tehtäviä Ahvenanmaalla. Jos valtakunnan tehtävä on tarkoitettu paikallishallinnon hoidettavaksi, on harkittava, onko perustuslain yhdenvertaisuutta ja kuntien itsehallintoa koskevien 6 ja 121 §:n mukaista, että vastaavia tehtäviä annetaan lailla Ahvenanmaan kunnille. Jos tehtävä ei sovi kunnille esimerkiksi niiden ja Ahvenanmaan yhteiskunnan pienuuden tai Ahvenanmaan hallinnon erilaisen organisoitumisen vuoksi, on valmisteltava toinen ratkaisu ensisijaisesti valtion organisaatiotasolla. Myös lain tulkitsejan tulee kummassakin tapauksessa

tarpeeksi täsmällisesti voida päätellä, mitkä yksittäiset valtakunnan tehtävät on annettu Ahvenanmaan kuntien tai muiden Ahvenanmaan viranomaisten hoidettaviksi.<sup>56</sup>

## 2.5 Eräät korvauskysymykset

### 2.5.1 Valtakunnan tehtävien korvaaminen

Siltä osin kuin havaitaan, että itsehallintoviranomaisille itsehallintolain tai sopimusasetuksen säännösten nojalla kuuluvien valtakunnan lainsäädännön tehtävien korvaamiseen maakunnalle liittyy epäselviä kysymyksiä, ne tulisi ratkaista lainsäädännön valmistelun aikana. Näin on esimerkiksi työryhmän ensimmäisessä mietinnössä ehdotettujen asetusten osalta, joiden tarkoituksena on täydentää itsehallintolain säännöksiä maakunnan valtakunnan lainsäädännön tehtävistä Ahvenanmaan terveydenhuollossa.

### 2.5.2 Eräät Ahvenanmaan maakunnan tai kuntien kustannukset

Itsehallintolain nykyinen Ahvenanmaan maakunnan taloutta koskeva luku sääntele yksityiskohtaisesti itsehallintoviranomaisille tarjottavia korvauksia. Tarkoituksena on, että taloudellinen toteuma olisi ennustettavissa sekä valtiovallalle että maakunnalle. On kuitenkin ilmennyt tarvetta lisäsäännökselle, joka eräissä tapauksissa mahdollistaisi korvattavuuden tämän lisäksi.

#### *Ratkaisuvaihtoehto 1)*

Vaihtoehto lähtee siitä, että Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja asianomainen ministeriö pääsevät poliittiseen yhteisymmärrykseen siitä, että tietyt maakunnan tai Ahvenanmaan kuntien menot oikeuttavat korvaukseen. Kyse olisi tehtävistä, joita maakunnan viranomaiset tai Ahvenanmaan kunnat suorittavat itsehallintolain mukaisen maakunnan toimivallan puitteissa, mutta joista valtio jostain syystä vastaisi. Kysymys on siitä, että esimerkiksi muille kuin Ahvenanmaalla vakinaisesti asuville ja EU-kansalaisille tarjottavat terveydenhuollon palvelut ja opetus arvioidaan olevan valtion kustannettavia. Tällainen tilanne voi syntyä esimerkiksi kolmansien maiden pakolaisia koskevan pakolaiskriisin yhteydessä.

<sup>56</sup> Ks. myös Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto 45/22 luonnoksesta Ahvenanmaan itsehallintolain muuttamiseksi, s. 4–5.

Säännöstä ei käytettäisi siirrettäessä hallintotoimivaltaa maakunnalle itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetun sopimusasetuksen nojalla.

Säännöksen on ajateltu tulevan sovellettavaksi poikkeustapauksissa ja koskevan pienempiä summia ja sitä, kun molemmat osapuolet arvioivat kohtuuttomaksi, ettei valtiolle kuuluvaa kustannusta korvattaisi Ahvenanmaalla. Tarkoituksena on siten lisätä talousjärjestelmän joustavuutta. Säännöksellä ei olisi merkitystä Ahvenanmaan taloutta koskevien muiden säännösten soveltamisen kannalta. Mikäli kunnat ovat suorittaneet tehtävät, maakunnan hallitus kanavoi varat edelleen kunnille.<sup>57</sup>

#### 51 a §

##### *Sopimuksen mukaiset lisät*

Ahvenanmaan maakunnalle voidaan valtioneuvoston kanssa sovittaessa myöntää valtion varoista sopimuksen mukaisia lisävaroja maakunnan viranomaisten tai Ahvenanmaan kuntien tehtäviin, joita ei korvata muulla tavoin. Tällainen sopimus voidaan tehdä sekä yksivuotisena että monivuotisena sopimuksena Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja valtioneuvoston yhtäpitävin päätöksin, jotka jompikumpi osapuoli on käynnistänyt.

##### *Ratkaisuvaihtoehto 2*

Itsehallintolain ylimääräistä määrärahaa koskevan 50 §:n mukaan ylimääräinen määräraha voidaan maakuntapäivien esityksestä myöntää poikkeuksellisen suuriin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voida rahoittaa Ahvenanmaan maakunnan budjetista. Ylimääräinen määräraha (extra anslag) voidaan myöntää vain maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvien tehtävien suorittamiseen. Ylimääräistä

---

57 Työryhmään kuuluvat maakunnan hallituksen jäsenet ovat epävarmoja vaihtoehdon sisällyttämisestä lisämäärärahoihin ja siihen liittyvään hakumenettelyyn ratkaisuvaihtoehdon 2 mukaisesti, kun tarkoituksena on löytää keinoja kompensoida maakunnan hallitukselle kustannuksia, joita itsehallintolain 7 luvun säännökset eivät kata valtioneuvoston ja maakunnan hallituksen niin sopiessa. Tarkoituksena on ollut myös kattaa kuntien kustannukset niiden suorittaessa palveluja valtakunnalle, mutta tämä kompensoitaisiin normaaliin tapaan maakunnan hallituksen budjetista. Ei ole kuitenkaan kohtuullista, että kunta olisi korvauksen saamiseksi taloudellisen avun tarpeessa tai että ainoastaan Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välistä taloudellista suhdetta sääntelevään itsehallintolakiin lisättäisiin Ahvenanmaan kuntia koskeva sääntely (näiltä osin ks. Ahvenanmaan valtuuskunnan lausunto 3.11.2022 nro 45/22). Valtakunnassa näitä näkemyksiä ei jaeta.

määrärahaa pyydetään Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Säännös sisältyi jo vuoden 1951 itsehallintolakiin, mutta silloin sen nimitys oli ylimääräinen määräraha (extraordinarieanslag).

Vaihtoehdon 1) mukainen ratkaisuvaihtoehto perustuu nimenomaan maakunnan hallituksen ja valtioneuvoston väliseen sopimukseen. Malli ei vastaa täysin valtion nykyisiä päätöksentekoprosesseja, jotka rahoitusasioissa edellyttävät normipohjaa ja sisältävät eduskunnan budjettivallan. Ahvenanmaan valtuuskunnan rooli itsehallintojärjestelmässä on sen sijaan kiistaton.

Ahvenanmaan valtuuskunta on useissa uutta itsehallintolakia koskevista luonnoksista antamissaan lausunnoissa esittänyt, että ylimääräistä määrärahaa ja sen myöntämisedellytyksiä koskevia säännöksiä tulisi kehittää ja täsmentää 50 §:n säännöksessä.

Itsehallintolain 7 luvun uudistuksen yhteydessä itsehallintolain 50 §:n toinen virke tuli muotoiltavaksi toiseen sanamuotoon kuin se oli ennen 1 päivää tammikuuta 2021 itsehallintolain (1144/1991) 48 §:n mukaan ollut. Maakunnan ja valtioneuvoston tarkoituksena oli ollut säilyttää silloinen sanamuoto: ”Ylimääräinen määräraha voidaan myöntää vain maakunnan *toimivaltaan* kuuluvien tehtävien suorittamiseen.” Käytännössä Ahvenanmaan valtuuskunta on myöntänyt ylimääräisiä määrärahoja maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin oikeudenaloihin sisältyviin erityismenoihin, joiden osalta on kuitenkin arvioitu, ettei maakunta voi kohtuudella vastata niistä tasoituksen puitteissa.

## 50 §

### *Ylimääräiset määrärahat*

Ylimääräinen määräraha voidaan maakuntapäivien esityksestä myöntää poikkeuksellisen suuriin sellaisiin kertamenoihin, joita ei kohtuudella voida rahoittaa Ahvenanmaan maakunnan talousarviosta.

Poikkeuksellisten ja tilapäisten uusien menojen takia maakunnalle tai kunnalle voidaan kasvaneen taloudellisen tuen tarpeen ilmetessä myöntää maakuntapäivien esityksestä ylimääräistä määrärahaa maakunnan talousarvion puitteissa. Ylimääräisen määrärahan myöntäminen kunnalle edellyttää sen taloudellisen tilanteen ja tarpeiden tarkastelua.

Ylimääräinen määräraha voidaan *1 momentin* mukaisesti myöntää vain maakunnan toimivaltaan kuuluvien tehtävien suorittamiseen. Tällainen määräraha ei voi koskea tasoitusperusteessa huomioituja menoja. Ylimääräistä määrärahaa pyydetään Ahvenanmaan valtuuskunnalta.

Säännöksen 1 momentti vastaisi nykyisen 50 §:n (98/2020) ensimmäisen virkkeen sanamuotoa. Mahdollisuus myöntää ylimääräisiä määrärahoja poikkeuksellisiin menoihin ja kertaluonteisiin investointeihin ehdotetaan siten säilytettäväksi ja säilytettäväksi asiasisällöllisesti ennallaan. Ylimääräistä määrärahaa voitaisiin jatkossakin myöntää sellaisiin Ahvenanmaan itsehallinnon tehtäviin, joita ei niiden aiheuttamien poikkeuksellisen suurten kustannusten vuoksi voida kohtuudella pitää tarpeellisenä rahoittaa Ahvenanmaan maakunnan budjetista. Näin rahoitettavat hankkeet voivat olla sekä monivuotisia että yksivuotisia. Kyse olisi maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista tehtävistä.

Säännöksen 2 *momentissa* tarkoitettua ylimääräistä määrärahaa voidaan myöntää maakunnalle tai kunnalle, joka on ensisijaisesti poikkeuksellisten tai tilapäisten taloudellisten vaikeuksien vuoksi lisätyn taloudellisen tuen tarpeessa ja jota ei korvata muulla tavoin. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös paikalliset erityisolosuhteet. Ylimääräisen määrärahan myöntämisen edellytyksenä on, että maakunta tai kunta on hyväksynyt suunnitelman toimenpiteistä, joihin se aikoo ryhtyä, ja että suunnitelma liitetään ylimääräisen määrärahan hakemukseen. Tässä momentissa tarkoitettuna määrärahan perusedellytyksenä on, että maakunta pystyy osoittamaan kasvaneita menoja, joiden ei ole edellytetty sisältyvän tavanomaiseen tasoitusmäärään.

Pykäläehdotuksen 2 momentissa tarkoitettu avustus voi olla sekä yksivuotinen että monivuotinen. Monivuotiset avustukset voidaan sallia erittäin painavista syistä eli pääasiassa poikkeuksellisen huonosta taloudellisesta tilanteesta, johon maakunta tai kunta itse ei voi vaikuttaa. Avustus ei saa aiheuttaa vastaavan suuruista kunnan omassa päätäntävällässä olevien käyttöomaisuus- tai investointimenojen lisäystä.

Muilta osin 2 momentin säännöksen soveltamisen tulisi olla rajoittavaa ja ylimääräisen määrärahan myöntäminen tulisi ajankohtaiseksi vain tilanteissa, joilla on olennaista merkitystä maakunnan tai kunnan taloudelle. Tämän vuoksi menojen on aiheuduttava muista kuin maakunnan ja kuntien vapaaehtoisista sitoumuksista. Kokonaan uusista yhteiskuntasitoumuksista ei pääsääntöisesti voi aiheutua lisämäärärahoja, koska tällaiset uudet velvoitteet, siltä osin kuin niistä aiheutuu valtiolle kustannuksia, joudutaan kattamaan tulojen kasvulla, ja tasoitusmäärä nousee siten automaattisesti. Pelkkä hallinnon lisääminen ei synnytä ylimääräistä määrärahaa, vaikka siitä aiheutuisi maakunnalle tai kunnalle merkittäviä menoja. Tehtävät, joilla on laajemmin merkitystä maakunnan ulkopuolella eli joihin liittyy tiettyjä valtakunnan etuja, tulisivat sen sijaan kysymykseen silloin, kun 47 §:n 3 momentin 4 kohtaa ei sovelleta. Esimerkkeinä voidaan mainita menot, jotka johtuvat valtakunnallisesta veloitteesta tai maakunnalle kansainvälisten veloitteiden perusteella annettavista

tehtävistä, joita ei ole muulla tavoin säännelty. Menojen suuruutta on arvioitava maakunnan talousarvion kokonaisuuden ja rasiuksen kohtuullisuuden näkökulmasta suhteessa maakunnan tavanomaisiin vastuisiin.

Lakiteknisistä syistä *3 momentissa* ehdotetaan, että pykälästä ilmenisi edelleen, että ylimääräistä määrärahaa pyydetään Ahvenanmaan valtuuskunnalta. Ahvenanmaan valtuuskunnan ehdotetaan säilyttävän ehdotuksen 1 momentin osalta nykyisen tehtävänsä sellaisena kuin siitä säädetään 56 §:n 3 momentin 3 kohdassa, myöntävän ylimääräisiä määrärahoja ja päättävän niihin liitettävistä ehdoista. Ehdotuksen 2 momentti laajentaisi Ahvenanmaan valtuuskunnan tehtäviä kattamaan jossain määrin myös maakunnan kunnallishallintoon liittyviä kysymyksiä. Ehdotus tarkoittaisi lisäksi sitä, että maakunnalle voitaisiin myöntää pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa ylimääräistä määrärahaa valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin aloihin liittyviin menoihin.



## 3 Ahvenanmaan maaherraa koskevat säännökset

### 3.1 Ahvenanmaa-työryhmän toimeksianto

Työryhmän tehtävänä on arvioida ja selvittää valmistelevalle tarkoituksessa Ahvenanmaan maaherraa koskevaa sääntelyä ja hänen nimittämistään.

### 3.2 Kysymykset

#### 3.2.1 Ahvenanmaan maaherran nimittämisen nykytila<sup>58</sup>

Kansainliiton vuoden 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." Nämä edellä mainitut velvoitteet on sisällytetty kansalliseen lainsäädäntöön, ja ne sisältyvät itsehallintolain 8 lukuun.

---

58 Itsehallintolain 4 §:n mukaan valtakunnan hallitusta Ahvenanmaalla edustaa maaherra. Itsehallintolain 14 §:n mukaan maakuntapäivät avaa ja päättää tasavallan presidentti tai tasavallan presidentin puolesta maaherra. Maaherra antaa maakuntapäiville presidentin esitykset ja tiedonannot. Ne muodostuvat pääosin esityksistä, joiden tarkoituksena on saada maakuntapäivien hyväksyntä itsehallintolain muutoksille ja sellaisten kansainvälisten sopimusten voimaansaattamislaeille, jotka sisältävät maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia määräyksiä. Itsehallintolain 55 §:n nojalla Ahvenanmaan valtuuskunnan puheenjohtajana toimii maaherra tai muu henkilö, jonka tasavallan presidentti määrää tehtävään sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Maaherra toimii Ahvenanmaalla myös valtion aluehallinnon eli Ahvenanmaan valtionviraston päällikkönä.

Itsehallintolain 52 §:ssä on eräitä 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.

Perustuslain 125 §:n yleiset kelpoisuusvaatimukset koskevat myös maaherran nimitämistä. Perustuslain 125 §:n 1 momentista ja valtion virkamieslain (750/1994) 7 §:stä seuraa, että Ahvenanmaan valtionviraston päällikkönä toimivan maaherran tulee olla 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. Yleisiä nimitysperusteita (taito, kyky, koeteltu kansalaisuus) arvioidaan suhteessa virkaan, tehtävälleen ja virkaan kuuluiin konkreettisiin tehtäviin säädettyihin yleisiin ja erityisiin kelpoisuusvaatimuksiin.

Itsehallintolaissa ei ole erityissäännöksiä maaherran viran julistamisesta haettavaksi tai kyseisen viran täyttämistä haettavaksi julistamatta tai maaherran erityisistä kelpoisuusvaatimuksista valtion virkamiehenä. Tämän vuoksi maaherraan sovelletaan valtion virkamieslainsäädäntöä, jollei toisin säädetä. Nykyinen maaherra on nimitetty viideksi vuodeksi kuten muutkin valtion ylimmät virkamiehet. Virkamieslainsäädännön yleisten ja yhteisten säännösten lisäksi maaherran virkaan nimitämiseen ja kelpoisuusvaatimukseen sovelletaan edelleen itsehallintolakia ja sen nojalla annettuja erityissäännöksiä. Kun valtion virkamieslakia (750/1994) muutettiin vuonna 2015, eduskunnan hallintovaliokunta totesi (HaVM 50/2015 vp), että Ahvenanmaa-komitean toimeksiannon mukaan komitealla on mahdollisuus arvioida tarvetta ja mahdollisuuksia säätää itsehallintolaissa maaherran asemasta.

### 3.2.2 Kysymykset

Parlamentaarinen Ahvenanmaa-komitea käsitteli maaherrakysymystä loppumietinnössään. Itsehallintolain jatkovalmistelussa on kysymys siitä, sovelletaanko maaherran nimittämiseen itsehallintolain lisäksi perustuslain 125 §:ää valtion virkamiesten yleisistä kelpoisuusvaatimuksista ja valtion virkamieslakia, jossa on muun muassa valtion ylimpien virkamiesten erityiset kelpoisuusvaatimukset. On esitetty, että itsehallintolain sääntely on tyhjentävää ja että itsehallintolain lisäksi maaherrasta tulisi säätää erillisessä eduskuntalaissa. Käsitys siitä, edellyttääkö maaherraa koskevien

tavallisen valtakunnan lainsäädännön säännösten voimaantulo maakuntapäivien suostumusta, on ollut jakautunut. Ehdotukset perustuvat maaherran kansainväliseen tapaoikeudelliseen asemaan. Sen sijaan ne, jotka puoltavat perustuslain ja valtion virkamieslain mukaisten valtion virkamiesten yleisten kelpoisuusvaatimusten ulottamista myös maaherraan siltä osin kuin itsehallintolaissa ei toisin säädetä, viittaavat siihen, että valtion virkamiesjohtamista koskeva sääntely on tällöin yhdenmukaista ja selkeää. Erityislainsäädännön ylläpitäminen aiheuttaa valtiolle hallinnollista taakkaa. Erityislainsäädännössä ei voida poiketa virkamiesoikeuden peruseriaatteista.

Ahvenanmaa-komitea ehdotti maaherran toimikauden osalta valtion virkamieslaista poiketen kuutta vuotta viiden vuoden sijaan. Maaherran toimikautta ei kuitenkaan jatkossakaan ole ollut tarkoitettu kytkettäväksi siihen, mikä koskee tasavallan presidentin toimikautta. Koska maaherra voi edustaa presidenttiä maakuntapäivien istunnoissa, on muutosehdotusta pidetty symbolisesti tärkeänä.

Esillä ovat olleet myös maaherran erityiset kelpoisuusvaatimukset ja niiden laajuus sekä hakumenettely. Ahvenanmaan maaherralla on aina ollut erityisiä tehtäviä maan muihin maaherroihiin verrattuna. Siitä lähtien, kun lääninhallitukset ja maaherran virat lakkautettiin valtakunnassa, Ahvenanmaan maaherra on ollut maan ainoa maaherra. Maaherran tehtävät perustuvat edellä mainittuun Kansainliiton päätökseen sen lisäksi, että valtion virkamies on toiminut myös silloisen Ahvenanmaan lääninhallituksen, nykyisin Ahvenanmaan valtionviraston, päällikkönä.

Ahvenanmaan maakuntapäiville annettiin kansainvälisellä tapaoikeudellisella Ahvenanmaa-ratkaisulla erityinen rooli siinä tapauksessa, että tasavallan presidentin ja puhemiehen välillä ei päästä yhteisymmärrykseen maaherraksi nimittämisestä. Voidaan katsoa, että maakuntapäivien puhemiehelle itsehallintolain mukaan kuuluvaa kansainvälisestä tapaoikeudesta johtuvaa aloiteoikeutta ei saa kaventaa. Puhemies voisi näin ollen ehdottaa henkilöä, joka ei ole hakenut virkaa, mutta on antanut siihen suostumuksensa, ja joka täyttää virkaan vaadittavat kelpoisuusvaatimukset. Toisaalta tilanteessa, jossa maakuntapäivät haluisi ehdottaa yhtä tai useampaa ehdokasta viranhakijoiden ulkopuolelta, voidaan katsoa, että virka tulisi avata uudelleen haettavaksi. Menettely on perusteltu ottaen huomioon perustuslain hyvän hallinnon vaatimukset, joihin sisältyvät periaatteet muun muassa hallinnon avoimuudesta ja nimitysprosessin riittävästä läpinäkyvyydestä sekä valtion viroista kiinnostuneiden yhdenvertaisesta kohtelusta.

### 3.2.3 Ratkaisuvaihtoehdot

*Edellä esitetyn perusteella on olemassa kaksi ratkaisuvaihtoehtoa:*

1.	xx § <i>Maaherra</i>	2.	xx § <i>Maaherra</i>
	Maaherra toimii valtion edustajana Ahvenanmaalla. <sup>59</sup>		Maaherra toimii valtion edustajana Ahvenanmaalla.
	Maaherra nimitetään kuudeksi vuodeksi. Maaherraksi nimitetään henkilö, jolla on tarpeelliset edellytykset hoitaa hyvin Ahvenanmaan hallintoa sekä valvoa valtion turvallisuutta. Maaherralla tulee olla erinomainen ruotsin kielen taito. <sup>60</sup>		Maaherra nimitetään kuudeksi vuodeksi. Maaherraksi nimitetään henkilö, jolla on tarpeelliset edellytykset hoitaa hyvin Ahvenanmaan hallintoa sekä valvoa valtion turvallisuutta. Maaherralla tulee olla erinomainen ruotsin kielen taito.

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

60 Pykälän 2 momentin ensimmäiseen virkkeeseen ehdotetaan lisättäväksi säännös maaherran toimikaudesta. Koska maaherra edustaa tai voi edustaa tasavallan presidenttiä suhteessa maakuntapäiviin, pykälässä ehdotetaan, että maaherran toimikauden pituus olisi kuusi vuotta. Ehdotus koskee samanpituista toimikautta kuin presidentin toimikausi on. Maaherran uusi toimikausi on siltä osin symbolinen, ettei sitä aseteta etukäteen kulkeväksi samaan aikaan presidentin toimikauden kanssa. On myös ehdotettava maaherran nimittämistä koskevia siirtymäsäännöksiä ensi kertaa kuuden vuoden toimikaudeksi sen jälkeen, kun uusi itsehallintolaki on astunut voimaan. Ehdotus poikkeaa valtion virkamieslaista, jossa säädetään valtion ylimpien virkamiesten viiden vuoden palvelusajasta. Pykälän 2 momentin toisessa virkkeessä säädettäisiin edelleen osasta maaherraa koskevista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista. Tässä ehdotettavat erityiset kelpoisuusvaatimukset pohjautuvat vuoden 1991 itsehallintolain vastaaviin kelpoisuusvaatimuksiin ja ne ovat seurausta Ahvenanmaan sopimuksesta. Ehdotetun 4 momentin mukaan muun muassa maaherran muista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista säädettäisiin ratkaisuvaihtoehtojen mukaisesti 1) maaherraa koskevassa eduskuntalaissa tai 2) valtion ylintä johtoa koskevassa valtakunnan lainsäädännössä.

Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jos yhteisymmärrykseen ei päästä, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdottamista viidestä henkilöstä, jotka täyttävät 2 ja 4 momentin mukaiset vaatimukset. *Maaherraksi voidaan nimittää henkilö, joka ei ole hakenut virkaa, mutta joka suostuu virkaan.* Nimittämismääräykseen ei olisi oikeutta hakea muutosta valittamalla.<sup>61</sup>

Tasavallan presidentti nimittää maaherran sovittuaan asiasta maakuntapäivien puhemiehen kanssa. Jos yhteisymmärrykseen ei päästä, presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien ehdottamista viidestä henkilöstä, jotka täyttävät 2 ja 4 momentin mukaiset vaatimukset. *Jos maakuntapäivät ei halua tehdä ehdotusta virkaa hakeneiden joukosta, virka olisi julistettava uudelleen haettavaksi.* Nimittämismääräykseen ei olisi oikeutta hakea muutosta valittamalla.

61 Pykälän 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä ehdotetaan uutena säännöksenä huomioon otettavaksi, että jos tasavallan presidentti nimittää maaherran maakuntapäivien puhemiehen ehdottamista maaherran virkaan ehdolla olevista viidestä ehdokkaasta, nimitettävän on täytettävä maaherralle 2 ja 4 momentissa säädetyt erityiset kelpoisuusvaatimukset. Ehdotus vastaisi voimassa olevaa nimityskäytäntöä. Ehdotetussa 3 momentin toisessa virkkeessä otetaan huomioon edellä esitetyn mukaisesti se, että maaherraksi voidaan ratkaisuvaihtoehdon 1) mukaisesti nimittää henkilö, joka ei ole hakenut virkaa, mutta joka on antanut suostumuksensa siihen. Ratkaisuvaihtoehdon 2) mukaan siinä tapauksessa se, että maakuntapäivät haluaisi ottaa ehdotuksessaan huomioon jonkun muun tai muita kuin virkaa hakeneen, edellyttäisi viran julistamista uudelleen haettavaksi. Avattaessa virka uudelleen haettavaksi tulee huolehtia siitä, ettei ensimmäisellä hakukierroksella hakeneiden tarvitse hakea virkaa uudelleen, muuten yhteensopivan listan saaminen voi olla vaikeaa. Tasavallan presidentin päätöksentekoa varten tulee voida muodostaa lista kaikista siihen mennessä hakeneista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta maakuntapäivien oikeutta esittää erimielisyystilanteissa viittä ehdokasta. Ottaen huomioon Ahvenanmaan sopimuksen mukainen maaherran erityisasema ja maakuntapäivien puhemiehen erityinen oikeus tehdä ehdotuksia maaherraa nimitettäessä, kuten myös osana kansainvälistä tapaoikeutta, 3 momentin kolmannessa virkkeessä ehdotetaan, että itsehallintolakiin sisällytettäisiin maaherran nimittämispäätöstä koskeva erityinen valituskielto. Valtion virkamieslain (750/1994) 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.

Maaherran kansalaisuudesta, muista kuin 2 momentissa tarkoitetuista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ja valtion virkamiesoikeudellisesta asemasta sekä viran haettavaksi julistamista ja siihen nimittämistä koskevasta menettelystä *säädetään maaherrasta annetussa eduskuntalaissa, jollei tässä laissa toisin säädetä.*<sup>62</sup>

Maaherran kansalaisuudesta, muista kuin 2 momentissa tarkoitetuista erityisistä kelpoisuusvaatimuksista ja valtion virkamiesoikeudellisesta asemasta sekä viran haettavaksi julistamista ja siihen nimittämistä koskevasta menettelystä *säädetään valtion ylimmästä johtoa koskevassa valtakunnanlainsäädännössä, jollei tässä laissa toisin säädetä.*

Ahvenanmaan puolelta on lähdetty siitä, että Kansainliiton päätös ja maaherraa koskeva itsehallintolain sääntely sääntelevät yksinomaan maaherran toimintaa. Tästä lähtökohdasta Ahvenanmaan puolelta on alusta asti tuotu esille se, että on hyväksyttävissä, että maaherran tehtävästä säädetään itsehallintolain nojalla erillisessä valtakunnan laissa, joka hyväksytään maakuntapäivien suostumuksella.

Eduskunta hyväksyi edellisellä vaalikaudella ajatuksen maaherraa koskevasta erillisestä valtakunnan laista edellyttäen, että samalla kaudella eduskunnalle annettaisiin esitys uudeksi itsehallintolaiksi. Sitä, että tällaisen valtakunnan lain voimaantulo edellyttäisi maakuntapäivien suostumusta, ei puollettu. Työryhmässä valtiovarainministeriö, jonka hallinnonalaan valtion virkamieslainsäädäntö kuuluu, ei ole puoltanut maaherraa koskevaa omaa valtakunnan lakia.

Työryhmän ratkaisuvaihtoehdot on laadittu edellä mainitussa kontekstissa.

Jos uuden itsehallintolain jatkovalmistelussa ei päästä yksimielisyyteen itsehallintolain muuttamisesta maaherran oikeusaseman osalta, oikeustila säilyy voimassa olevan sääntelyn mukaisena.

62 Pykälän 4 momentissa ehdotetaan, että maaherran kansalaisuuden ja muiden erityisten kelpoisuusvaatimusten, hänen valtion virkamiesoikeudellisen asemansa sekä viran haettavaksi julistamisen ja ratkaisuvaihtoehdon 1) mukaisen nimittämismenettelyn osalta noudatetaan, mitä maaherran suhteen säädetystä omasta eduskuntalaista johdetaan. Ehdotus on uusi. Tällaisessa eduskuntalaissa on tarkoitus säännellä maaherrakysymystä siltä osin kuin itsehallintolaissa ei ole siitä omia säännöksiä. Ehdotus edellyttää, että ehdotus tällaiseksi eduskuntalaiksi sisältyy hallituksen esitykseen uudeksi itsehallintolaiksi. Ehdotus eroaa nykyisestä ratkaisuvaihtoehdon 2) mukaan siinä, että viime vuosikymmeninä maaherran osalta on sovellettu valtion ylimpiä virkamiehiä koskevaa valtakunnan lainsäädäntöä, muun muassa valtion virkamieslakia, itsehallintolaista ilmevin poikkeuksin. Viranhaltija on ollut itsehallinnon alusta lukien valtion virkamies. Virka liittyy ylimpään valtionjohtoon.

## 4 Itsehallintolain kielisäännösten kehittäminen

### 4.1 Työryhmän toimeksianto

Asettamispäätöksen mukaan Ahvenanmaa-työryhmä antaa välimietintönsä eräistä arviointi- ja selvitystehtävistä. Nämä liittyvät muun muassa perustuslain ja itsehallintolain väliseen suhteeseen sekä täydentäviin kielisäännöksiin.

### 4.2 Kysymykset

Suomen ja Ruotsin välillä 27.6.1921 tehdyn Ahvenanmaan sopimuksen ensimmäisessä kohdassa ilmaistaan itsehallinnon tarkoitus turvata ja taata Ahvenanmaan saarten väestön ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyminen. Tämä kansalaisuuden ja vähemmistön suoja on itsehallinnon yleistavoite, ja sen varmistaminen ja takaaminen muodostavat perustan sille, että Ahvenanmaa kuuluu Suomelle. Ahvenanmaan maakunta on ruotsinkielinen.

Työryhmää asettaessa katsottiin, että kysymys uudesta kielisääntelystä koskee kahta eri kysymystä: kielensuojaa ja aiemmin esillä ollutta kysymystä mm. työehtosopimusten kääntämisestä. Käännöskysymykseen liittyy vahingonkorvauskysymys silloin, kun yksilö tai yritys kohtaa käännösvirheitä lainsäädännössä tai muissa normeissa. Kysymys kuuluu, mitä voidaan tehdä, jos yksityishenkilöt kärsivät käännösvirheistä tai kieliversioiden puutteesta. Työehtosopimusten kääntämistä on käsitelty perusteellisesti uuden itsehallintolain aiemmassa valmistelussa, ja nykyisen sääntelyn muuttaminen on osoittautunut erittäin vaikeaksi. Työryhmä on todennut, että aiempia vahingonkorvausta ja työehtosopimusten kääntämistä koskevan lainsäädännön kehittämisehdotuksia ei käsitellä työryhmän toimikaudella.

Ahvenanmaan kielellinen tilanne on muuttunut viime vuosina. On tilanteita, joissa muun muassa työsopimukset, kuitit ja tietoa tavaroista on saatavilla vain suomeksi. On myös esimerkkejä siitä, että Ahvenanmaalla työnvälitystä harjoittavat yritykset hoitavat alkuvaiheen yhteydenpidon ruotsiksi, kun taas toimintaa harjoitetaan Ahvenanmaalla muutoin suomeksi ja englanniksi. Työjärjestelmiin perehdyttäminen, puitejärjestelyt ja sopimuksen jatkamista ja irtisanomista koskevat ilmoitukset tehdään vain suomeksi ja englanniksi, mikä asettaa työntekijät erittäin vaikeaan

tilanteeseen. Tämä ei ole yhtiön elinkeinoluvan mukaista ja koskee perusoikeuksia. Joissakin pankeissa edellytetään esimerkiksi hyvää suomen kielen taitoa, sillä monet sisäiset järjestelmät, ohjeet ja asiakirjat ovat saatavilla vain suomeksi. Mahdollisuudet työskennellä näissä yrityksissä ilman suomen kielen taitoa olisivat siten rajalliset. On myös konkreettisia esimerkkejä yrityksistä, joissa suuri osa kaupan asiakasviestinnästä on ollut vain suomeksi ja joissa yrityksen markkinointi on ollut suomeksi. Toinen esimerkki on Ahvenanmaalla elinkeinoluvan saanut yritys, joka tietyissä tapauksissa ohjaa verkkokauppaan, jossa asiakkaat voivat tilata tavaroita vain suomeksi ja jolla suoramarkkinointi ja etuusjärjestelmä ovat vain suomeksi. Sen sijaan, että verkkosivusto käännettäisiin ruotsiksi, yritykset ovat päättäneet lopettaa verkkokauppansa Ahvenanmaan osalta kokonaan tai lopettaa palvelujen tarjoamisen Ahvenanmaalla asuville asiakkaille. Tällä hetkellä näiltä yrityksiltä ei siis voi tilata tuotteita ruotsiksi.

Itsehallintolain 18 §:n 1 momentin 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta elinkeinotoiminnan osalta tietyin poikkeuksin. Maakunnalla on myös 18 §:n 12 ja 22 kohdan mukainen lainsäädäntövalta kuluttajaturvallisuutta koskeissa asioissa. Kuluttajansuoja kuuluu itsehallintolain 27 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Elinkeinonharjoittajan kielellisistä velvollisuuksista kuluttajasuhteissa säädetään valtakunnan kuluttajalainsäädännössä.

Työoikeus kuuluu itsehallintolain 27 §:n 21 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat myös itsehallintolain 29 §:ssä luetellut oikeudenalat, ns. B-lista. Niiden osalta toimivalta voidaan siirtää kokonaan tai osittain maakunnalle yksinkertaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, eli tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien yksinkertaisella äänenemmistöllä. Itsehallintolain 29 §:n 6 kohdan mukaan työsopimus on yksi tällä tavoin siirrettävistä alueista. Siirron edellytyksenä on, että vaikutukset selvitetään huolellisesti. Lain 29 §:n säännöksiä ei ole koskaan sovellettu.

### 4.3 Nykyisen itsehallintolain kielisäännökset

Nykyinen itsehallintolaki sisältää useita kielen ja yhdenvertaisuuden kannalta keskeisiä säännöksiä.



Itsehallintolain kuudes luku sisältää kielisäännökset. Lain 36 §:n mukaan maakunta on ruotsinkielinen. 37 §:n mukaan Suomen kansalaisella on omassa asiassaan oikeus käyttää maakunnassa toimivassa tuomioistuimessa ja muussa valtion viranomaisessa suomen kieltä. Itsehallintolain 38 § koskee maakunnan viranomaisten ja valtion viranomaisten välistä kirjeenvaihtokieltä.

Lain 43 §:ssä säädetään ruotsin kielellä annettavista tiedoista ja määräyksistä. Pykälän mukaan valtioneuvoston tulee vaikuttaa siihen, että tavaroita ja palveluita koskevat tarvittavat tiedot annetaan mahdollisuuksien mukaan kuluttajille maakunnassa ruotsin kielellä. Tällaiset tiedot koskevat useimmiten elinkeinonharjoittajien ym. ja kuluttajien välisiä suhteita Ahvenanmaalla. Tämän vuoksi ruotsinkielisen tiedottamisen valvonta ei aina kuulu valtioneuvoston toimivaltaan. Valtioneuvosto aikoo kuitenkin ottaa määräyksen huomioon aina, kun se on mahdollista. Perusteluissa (HE 73/1990 vp, s. 87/II) todetaan, että tämä voi tulla kysymykseen sekä lainsäädännön, kuten kuluttajalakien, valmistelun yhteydessä että ministeriöiden ja virastojen yleishallinnon toteuttamisessa. Valtioneuvoston tulee myös huolehtia siitä, että maakunnassa noudatettavat määräykset ovat saatavissa ruotsin kielellä.

Itsehallintolain 7 §:n mukaan yksi kotiseutu-oikeuden saamisen edellytyksistä maakunnassa on, että henkilöllä on tyydyttävä ruotsin kielen taito. Elinkeino-oikeutta koskevan 11 §:n mukaisesti maakuntalailla voidaan rajoittaa kotiseutu-oikeutta vailla olevan henkilön oikeutta harjoittaa liikettä tai ammattia elinkeinona maakunnassa. Tällaisella maakuntalailla ei kuitenkaan saa rajoittaa maakunnassa asuvan henkilön oikeutta harjoittaa sellaista elinkeinoa, jossa ei käytetä muuta avustajaa kuin puolisoa tai omia alaikäisiä lapsia ja jota varten ei ole liikehuoneistoa, toimistoa eikä muuta erityistä toimipaikkaa.

Lain 27 §:n mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat muun muassa perustuslain säätämistä, muuttamista ja kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista ja suhdetta ulkovaltioihin ottaen huomioon, mitä 9 ja 9 a luvussa säädetään.

Korkein oikeus on lausunnoissaan todennut, että Euroopan unionin lainsäädännön rikkominen merkitsee puuttumista valtion suhteisiin ulkovaltioihin nähden. Maakuntalain säännöksiä on tulkittu toimivallan ylityksiksi, jos on ollut ilmeistä, että ne johtaisivat ristiriitaan unionin ja maakunnan lainsäädännön välillä (esim. asia KKO-HD/1019/2022, lausunto 9.6.2022).

## 4.4 Esitetyt ehdotukset

Ahvenanmaan maakunnan hallitusta edustavat työryhmäjäsenet ovat tehneet ehdotuksen Ahvenanmaan virallista kieltä koskevaksi uudeksi pykäläksi sekä maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevaksi 18 §:n 1 momentin uudeksi kohdaksi. Lisäksi ehdotetaan, että itsehallintolain 28 §:n 1 momentin säännös tulisi muotoilla uudelleen siten, että se kattaisi myös perustuslain ja itsehallintolain välistä suhdetta koskevassa luvussa käsitellyn vaatimuksen siitä, että maakuntapäivät hyväksyisi muita kieliä kuin ruotsia vaativien valtakunnan lakien voimaantulon Ahvenanmaalla.

### 4.4.1 Ahvenanmaan kieltä koskeva johdantopykälä

Yhtenä keinona turvata ruotsin kielen asema Ahvenanmaalla ja selventää, että itsehallintolaki muodostaa erityisesti Ahvenanmaan kielivalikoiman osalta Suomen perustuslain lex specialiksen, voisi olla itsehallintolain sääntely erityisesti Suomen perustuslain 6 §:n 2 momentissa säädetyn suomen ja ruotsin kielen yhdenvertaisuusvaatimuksen kannalta. Itsehallintolakiin ehdotettujen uusien kielisäännösten tarkoituksena on varmistaa tietty ruotsin kielen taso kieltämättä tai asettamatta muiden kielten käyttöä eri asemaan Ahvenanmaalla.

Ahvenanmaan virallista kieltä koskeva säännös voitaisiin sisällyttää yhteen itsehallintolain ensimmäisistä pykälistä, ja se voisi kuulua esimerkiksi seuraavasti:

x §  
*Ahvenanmaan kieli*

*Ahvenanmaan virallinen kieli on ruotsi.  
Itsehallinnon tulee taata ruotsin kielen sekä kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyminen Ahvenanmaalla.*

Uutta itsehallintolakia valmisteltaessa on vastaavaan pykälään aiemmassa vaiheessa muotoiltu seuraavat säännöskohtaisten perustelujen luonnokset:

**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 sanamuotoa ehdotetaan kuitenkin nykyaikaistettavaksi.*

*Pykälän 1 momentti, joka vastaa sisällöltään aiempia itsehallintolakeja, merkitsee poikkeamista niin perustuslain 17 §:n kuin kielilainkin (423/2003) säännöksistä. Kielilakia ei sovelleta Ahvenanmaalla, ellei siitä ole itsehallintolaissa erityistä säännöstä, jossa nimenomaan sanotaan, että kielilakia sovelletaan Ahvenanmaalla. Tämä merkitsee muun muassa, ettei kielilaissa 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.*

Lisäksi on tehty ehdotus, jossa viitataan selvemmin Ahvenanmaan kieli-, vähemmistö- ja kansallisuusturvaan ja jonka tarkoituksena on selkeyttää säännöksen suhdetta perustuslain 17 §:ään nähden lex specialiksena.

#### *Ahvenanmaan kieli*

*Ahvenanmaan kansalliskieli on ruotsi.*

*Itsehallinnon tulee taata ruotsin kielen sekä kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilyminen Ahvenanmaalla.*

## **4.4.2 Maakunnan toimivaltaan ehdotettu uusi kohta kielenkäytöstä**

Ahvenanmaan kieliturvan vahvistamiseksi kielenkäyttö Ahvenanmaalla voitaisiin lisätä myös uudeksi kohdaksi maakunnan lainsäädäntövaltaa koskevaan 18 §:ään, esimerkiksi seuraavasti muotoiltuna:

x §

#### *Maakunnan lainsäädäntövalta*

Maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat:

x) ruotsin kielen käyttöä Ahvenanmaalla;

Säännös on yhtäältä selventävä säännös siitä, että kielen käytölle voidaan asettaa Ahvenanmaalla vaatimuksia. Sillä tarkoitetaan ruotsin kielen käyttämistä siinä tarkoituksessa, että turvataan mahdollisuus asua Ahvenanmaalla ja työskennellä sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa sekä hyödyntää julkisia palveluja Ahvenanmaalla ilman suomen tai muiden kielten taitoa. Koska itsehallintolain, maakuntalainsäädännön ja valtakunnan lainsäädännön nykyiset kielisäännökset eivät ole riittäneet varmistamaan, että Ahvenanmaalla voisi käytännössä asua ja toimia ruotsin kielellä ajatellen työsopimusten, tuotetietojen, palveluiden, työn ja kuittien yms. saatavuutta ruotsiksi, ratkaisuna voisi olla selvennys siihen, että ruotsin kielen käyttö Ahvenanmaalla kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

## 4.5 Esitetyt ehdotukset suhteessa oikeudellisiin reunaehtoihin

Työryhmässä on käsitelty perustuslain syrjintäkieltosäännöksestä ja keskusteltu siitä, onko itsehallintolailla mahdollista poiketa kiellosta syrjintäperusteena olevan kielen osalta, vaikka tarkoituksena on ainoastaan turvata ruotsin kielen asema Ahvenanmaalla kieltämättä tai rajoittamatta muiden kielten käyttöä tältä osin. Kieli-, vähemmistö- ja kansalaisturvaa koskevan itsehallinnon tarkoitus on puoltaa vaatimusta siitä, että tavaroita ja palveluja olisi voitava tarjota Ahvenanmaalla ainakin ruotsiksi. Kansalliskielistrategiassa (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:87) todetaan, että Ahvenanmaan osalta on olennaista turvata mahdollisuus asua Ahvenanmaalla ja työskennellä sekä julkisessa että yksityisessä toiminnassa sekä hyödyntää julkisia palveluja Ahvenanmaalla ilman suomen kielen taitoa.

Perustuslain, EU-lainsäädännön ja ihmisoikeussopimusten asettamat reunaehdot on otettava huomioon kaikissa tilanteissa. EU-lainsäädäntö ja kansainväliset ihmisoikeussopimukset edellyttävät Suomen lainsäädännöltä suojaa muun muassa kielen perustuvalta syrjinnältä. Syrjintäkieltoa on noudatettava myös lainsäädäntöä laadittaessa. Erityiskohtelusta on mahdollista säätää, jos perustuslain, EU-lainsäädännön ja ihmisoikeussopimusten asettamat ehdot huomioidaan. Erityiskohtelulle on oltava hyväksyttävä peruste ja menettelyn oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Pykäläehdotus ruotsin kielen käyttämisestä Ahvenanmaalla tarkoittaisi, että maakuntapäivillä olisi lainsäädäntövalta sekä oman että valtakunnan toimivaltaan kuuluvilla aloilla Ahvenanmaalla tapahtuvan kielenkäytön osalta.

Keskeinen kysymys on, missä määrin esille tuodut ehdotukset ratkaisisivat esitetyt ongelmat. Ongelmat, jotka liittyvät siihen, että asiakirjoja ei ole ollut saatavilla ruotsiksi, ovat koskeneet valtakunnan toimivalta-aloihin kuuluvaa työoikeutta ja kuluttajansuojaa. Ahvenanmaan kielellinen asema on jo nykyisellään oikeudellisesti selvä ja selkeä. Ongelmana on, että jotkin yritykset eivät noudata olemassa olevaa lainsäädäntöä ja muita normeja. Voimassa oleva kielilainsäädäntö ei takaa sitä, että elinkeinoelämä toimii Ahvenanmaalla kokonaisuudessaan ruotsiksi.

## 5 Toimivallanjako Ahvenanmaalla poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja varten

### 5.1 Ahvenanmaa-työryhmän toimeksianto

Työryhmän tehtävänä on valmistavassa tarkoituksessa arvioida ja selvittää maakuntapäivien ja eduskunnan välistä toimivallanjakoa poikkeusolojen osalta huomioden, että samaan aikaan on meneillään valmiuslain (1552/2011) uudistus.<sup>63</sup>

### 5.2 Työryhmän päätelmät

Työryhmä haluaa jo aluksi tuoda esiin, että se näkee joitakin epävarmuustekijöitä edellä mainitun toimeksiannon kohdan arvioinnissa ja selvittämisessä. Epävarmuustekijät johtuvat lähinnä valtioneuvostossa käynnissä olevasta uuden valmiuslain tarkistamisesta. Itsehallintolain uudistusprosessit, valmiuslain tarkistaminen sekä tarve ja mahdollisuudet tarkistaa poikkeusoloihin varautumiseen ja poikkeusoloihin liittyvää toimivallanjakoa Ahvenanmaalla maakunnan toimivaltaan normaaliolosuhteissa kuuluvilla oikeudenaloilla liittyvät toisiinsa. Siksi uuden itsehallintolain jatkotyössä valmiuslain tarkistamisen rinnalla on edelleen tarve palata kysymyksen siitä, miten varautumista ja poikkeusoloja koskeva toimivallanjako tulisi lopullisesti ottaa huomioon itsehallintolain uudistamisessa.

Työryhmässä vallitsee pääosin eri näkemys siitä, millaista arviointia ja selvitystä tässä mietinnössä tulisi työryhmän toimeksiannon perusteella antaa tai voitaisiin tehdä. Niiden erityistilanteiden, jotka eivät ole poikkeusoloja, ratkaisuvaihtoehtoista vallitsee kuitenkin yhteinen käsitys (ks. jäljempänä 5.3).

Tämän vuoksi tämän luvun liitteessä (**LIITE 1**) esitellään oikeusministeriön sihteeristössä työryhmää varten tuotettu arviointi- ja selvityspohja. Liitteen teksti perustuu tällä hetkellä saatavilla oleviin tietoihin. Kysymys on itsehallintolain säännösten lisäksi perustuslakivaliokunnan kannanotoista nykyisen valmiuslain valmisteluun

---

63 Lainsäädäntöhanke OM015:00/2022.

liittyen sekä COVID-pandemian ajalta peräisin olevista korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan lausunnoista. Liitteenä on myös alustavia ajatuksia ratkaisuvaihtoehtoista niitä tilanteita varten, joista on keskusteltu työryhmän tekemän työn aikana. Ajatukset edellyttävät lisäanalyysia ja vaikutusten arviointia. Selvityksen aikana työryhmän sihteeristö on lisäksi pyrkinyt analysoimaan voimassa olevan valmiuslain vaikutuksia mahdollisimman kursorisesti ottaen huomioon maakunnan erityisaseman ja Ahvenanmaan erityisolosuhteet.

Tällä hetkellä Ahvenanmaan taholta arvioidaan, että kysymys poikkeusoloja koskevasta toimivallanjaosta on kokonaisuudessaan nostettu keskusteluun liian ennenaikaisesti. Ahvenanmaan taholta ei kannateta työryhmälle laadittua selvitystä poikkeusolojen toimivallanjaon tulkinnasta. Työryhmään kuuluvat maakunnan hallituksen jäsenet eivät näe laajaan ongelmaan muuta ratkaisua kuin sen, että valtakunnan ja maakunnan välille perustetaan pikimmiten yhteinen työryhmä selvittämään ja ehdottamaan ratkaisuja. Tämä työ on tarpeen tehdä rinnakkain ja sovittaa yhteen valmiuslainsäädännön kokonaisuudistuksen, itsehallintolain uudistamistyön sekä nykyisen poikkeusoloihin liittyvien valmistelutehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun sopimusasetuksen uudistamisen kanssa. Yksi ratkaisuvaihtoehto voisi kuitenkin olla se, että maakuntapäiville annettaisiin valmiuslainsäädäntöön perustuvien asetusten jälkivalvonnassa vastaava rooli kuin eduskunnalla on ja Ahvenanmaa ottaisi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan jo kuuluvilla aloilla itselleen lainsäädäntövallan koskien poikkeusoloihin varautumista. Tämä voitaisiin toteuttaa itsehallintolain muutoksella. Tässä esitetyt kannanotot sisältyvät tämän luvun **LIITTEeseen 2**.

### 5.3 Erityistilanteet, jotka eivät ole poikkeusoloja

Työryhmä arvioi, että tulisi mahdollistaa maakuntalain, joka on suora seurausta eräistä valtakunnan tai Ahvenanmaan erityisolosuhteista tai -tilanteista, kiireellinen voimaantulo. Kyse on tarpeesta antaa maakuntalaki maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa sellaisissa tilanteissa, jotka vaativat Ahvenanmaalla kiireellistä ratkaisua mutta jotka eivät ole poikkeusoloja. Ahvenanmaan viranomaisten on ryhdyttävä toimenpiteisiin, ja maakuntalain tulisi tietyissä erityistilanteissa voida tulla voimaan kiireellisenä. Työryhmän mielessä olevat erityistilanteet liittyvät pandemiaan, laajaan yleisvaarallisen taudin leviämiseen Ahvenanmaalla, luonnonkatastrofiin, ydinonnettomuuteen, laajaan öljypäästöön tai muuhun näihin rinnastettavaan tapahtumaan, jonka vaatimisiin toimenpiteisiin ryhtymiseksi Ahvenanmaan alueella edellytetään maakuntalain kiireellistä voimaantuloa.

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 OH 2020/168) maakuntalaista, joka koskee Ahvenanmaan peruskoululain väliaikaista muuttamista etäopetusta koskevin säännöksin siltä varalta, että koulut suljetaan tartuntatautilain nojalla. Nyt tarkoitettut erityistilanteet voivat siten edellyttää asiaan liittyvää ja väliaikaisesti voimassa olevaa maakuntapäivien lainsäädäntöä, vaikka esimerkiksi ihmisten ja eläinten tartuntatautiin ehkäisy on lainsäädäntöala, joka kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla, kun taas itsehallintolain mukainen oikeusalan hallintotoimivalta kuuluu itsehallintoviranomaisille. Korkeimman oikeuden lausunto 1.6.2021 (KKO-HD/97/2021) terveydenhuollosta annetun maakuntalain muuttamista koskevan maakuntalain lainsäädäntövalvontaan liittyen havainnollistaa myös maakuntapäivien ja eduskunnan välistä toimivallanjakoa poikkeusolojen hoitotakuun osalta. Normaalioloissa hoitotakuun väliaikaisista muutoksista vastaa maakuntapäivät.



## LIITE 1 Oikeusministeriössä toimivan työryhmän sihteeristön laatima poikkeusoloihin varautumiseen ja poikkeusoloihin liittyvää toimivallanjakoa koskevan 5 luvun liite 1

### 1 Nykytila

#### 1.1 Nykyinen itsehallintolain mukainen toimivallanjako maakunnan ja valtakunnan välillä

##### *Itsehallintolain säännökset*

Itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövalta koskee puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvaltan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa sekä valmiutta poikkeusolojen varalta. Itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta väestönsuojelun osalta kuitenkin siten, että päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolelle voidaan tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Itsehallintolain 27 §:n 29 ja 31 kohdan mukaan ihmisten ja kotieläinten tarttuviin tauteihin liittyvät asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Lain 27 §:n 41 kohdan nojalla valtakunnalla on lainsäädäntövalta myös muissa asioissa, jotka itsehallintolain perusteiden mukaan kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan maakunnalla on itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin, sekä palo- ja pelastustoimea.

Itsehallintolain 18 §:n 10 ja 12 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelu, luonnon virkistyskäyttö, vesioikeus sekä terveyden- ja sairaanhoito kuuluvat 27 §:n 24, 29 ja 30 kohdassa säädetyin poikkeuksin maakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa on johdettu, että maakunnalla on lainsäädäntövalta esimerkiksi elintarvikkeiden ja sähköntuotannon osalta. Lain 18 §:n 27 kohdan nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta myös muissa asioissa, jotka itsehallintolain perusteiden mukaan kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tavanomaisen normaaliolojen kriisivalmiuden maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla oikeudenaloilla on katsottava kuuluvan itsehallinnon vastuulle. Rajanveto

tällaisen kriisivalmiuden ja poikkeusoloihin varautumisen tai poikkeusoloja koskevien valmistelutoimien välillä edellyttää Ahvenanmaalla maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallanjaon osalta tapauskohtaista harkintaa.

Itsehallintolain 23 ja 30 §:n nojalla lainsäädäntövallan piiriin kuuluva osapuoli hoitaa toimivaltaansa kuuluvien asioiden hallintoa. Tästä pääsäännöstä on säädetty eräitä poikkeuksia. Itsehallintolain 30 §:n 3 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallintoa hoitavat valtakunnan viranomaiset noudattaen sitä, että maakunnan viranomaiset osallistuvat väestönsuojeluun siten kuin sopimusasetuksella säädetään. Itsehallintolain 30 §:n 4 kohdasta seuraa, että se, jolla on kotiseutu-oikeus, voidaan kansalaisia yleisesti koskevan työvelvollisuuden perusteella määrätä ainoastaan maakunnassa suoritettaviin siviilitehtäviin. Lisäksi 30 §:n 9 kohdasta seuraa, että tehtävistä, jotka ihmisten ja kotieläinten tarttuvien tautien torjuntaa koskevan lainsäädännön mukaan kuuluvat valtakunnan viranomaiselle tai kunnille, huolehtii maakunnassa maakunnan hallitus tai muu maakuntalaissa määrätty viranomainen. Viimeksi mainittu säännös on sen muuttamista koskevan lainsäädäntöhankkeen kohteena.

### *Sopimusasetus*

Poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa annetun tasavallan presidentin asetuksen (900/2000, jäljempänä *sopimusasetus*<sup>64</sup> tarkistaminen on aloitettu oikeusministeriössä. Sopimusasetus koskee poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua ja huoltovarmuutta. Tarkistaminen on tarkoitettu tehtäväksi suhteessa nykyiseen valmiuslakiin. Asetuksen mukaan valtakunnan viranomaiset ja maakunta huolehtivat Ahvenanmaalla yhdessä niistä väestönsuojeluun, huoltovarmuuteen ja yleiseen varautumiseen liittyvistä valmistelevista hallintotehtävistä ja toimenpiteistä, jotka pääsääntöisesti kuuluvat valtakunnan viranomaisille. Koordinointia varten Ahvenanmaalla on valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunta, jonka sihteeristö toimii Ahvenanmaan valtionviraston yhteydessä. Yhteistyövaltuuskunnan kautta maakunnan hallitus on integroitu poikkeusolojen varautumistoimiin Ahvenanmaan maakunnan osalta. Nykyinen asetus kattaa nimenomaisesti poikkeusoloja koskevat varautumistoimet, muun muassa valmiusuunnittelun. Tällä hetkellä asetus ei siten sääntele sellaisia hallintotehtäviä, jotka johtuvat siitä, että valmiuslakia sovelletaan Ahvenanmaalla poikkeusoloissa.

64 <https://finlex.fi/sv/laki/alkup/2000/20000900>

*Nykyisten toimivaltasäännösten tulkinta***Korkeimman oikeuden lausunnot**

Korkein oikeus on eräiden maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa käsitellyt kysymystä poikkeusolojen lainsäädäntövallan jaosta ja myös suhteessa sellaisiin erityisolosuhteisiin, jotka eivät ole poikkeusoloja. Näin on myös Ahvenanmaan valtuuskunnan samoista asioista antamissa lausunnoissa.<sup>65</sup>

*Korkein oikeus totesi vuonna 2020 Ahvenanmaan peruskoululain muuttamista koskevasta maakuntalaista antamassaan launnossa, että maakuntalain tarkoituksena on lisätä mahdollisuutta järjestää peruskoulun opetus etäopetuksena tilanteissa, joissa peruskoulut suljetaan kokonaan tai osittain tartuntatautilain nojalla, jos covid-19-pandemia sitä syksyllä 2020 edellyttää. Korkeimman oikeuden mukaan kyse oli opetuksen järjestämisestä erityistilanteissa. Koska lasten päivähoitoa ja peruskoulua koskeva maakuntalaki oli tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2021 ja Ahvenanmaan maakunnan peruskoululaki kumottiin ensin mainitun lain voimaantulolla, tarkasteltu maakuntalaki oli ajankohtainen vain syksyllä 2020 ja sitä kautta väliaikaisesti.*

Koska maakuntalaissa kyseessä oli peruskoulutus, korkeimman oikeuden mukaan lähtökohtana oli, että kyseinen maakuntalaki koski maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Korkein oikeus totesi myös, että kyseisessä maakuntalaissa otetaan asianmukaisesti huomioon maakunnan ja valtakunnan välinen lainsäädäntövallan jako koskien poikkeusoloihin varautumista ja tartuntatauteja. Maakuntalain voimaantulolle ei korkeimman oikeuden mukaan ollut estettä myöskään suhteessa perustuslain säätämistä, muuttamista ja siitä poikkeamista koskevan itsehallintolain 27 §:n 1 kohtaan eikä perustuslain 16 §:n 1 momentin säännökseen koskien subjektiivista oikeutta maksuttomaan peruskoulutukseen.

*Korkein oikeus antoi vuonna 2021 lausunnon terveydenhuoltoa koskevan maakuntalain muuttamisesta annetusta maakuntalaista. Maakuntalailla terveydenhuoltoa koskevaan maakuntalakiin oli lisätty uusi 22 §, jossa säädettiin hoitotakuusta erityisolosuhteissa. Erityistilanteet koskivat alemman asteisia tapahtumia, eli vakavuudeltaan vähäisempiä kuin poikkeusoloissa ilmenneet tapahtumat.*

---

65 ÅD 27/20 ja OH 2020/168 sekä ÅD 25/21 ja KKO-HD/97/2021. Korkeimman oikeuden lausunnoista kertova teksti on käännetty suomenkielistä mietintöä varten.

Korkein oikeus katsoi, että maakuntalaki koskee maakunnan terveyden- ja sairaanhoitoa. Lähtökohtana oli siten, että maakuntalaki koski maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita. Uusilla säännöksillä, jotka koskevat terveydenhuollon järjestämistä erityisolosuhteissa, oli kuitenkin korkeimman oikeuden mukaan läheiset yhtymäkohdat valtakunnan toimivaltaan kuuluvaan sääntelyyn. Itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta väestönsuojelussa ja pykälän 34 kohdan mukaan poikkeusoloihin varautumisessa. Valtakunnan lainsäädäntö, jossa säädetään väestönsuojelusta ja poikkeusoloihin varautumisesta, koskee korkeimman oikeuden mukaan itsehallintolain 27 §:n 28 ja 34 kohdan perusteella lähtökohtaisesti myös Ahvenanmaata, ja sitä sovelletaan maakunnassa myös sellaisiin asioihin, jotka normaalioloissa kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan, kuten terveydenhuoltoon. Näin ollen esimerkiksi valmiuslainsäädännössä viranomaisille säädetyt toimivaltuudet voidaan korkeimman oikeuden mukaan ottaa käyttöön myös Ahvenanmaalla, vaikka ne koskisivat terveydenhuoltoa (PeVL 6/2009 vp).

Korkein oikeus totesi lisäksi, että kyseessä olevan maakuntalain esitöiden mukaan kyse oli vähemmän vakavista tapahtumista kuin poikkeusoloissa ilmenevistä tapahtumista siinä tarkoituksessa kuin esimerkiksi valmiuslaissa säädetään. Korkein oikeus totesi, että valmiuslain 3 §:n mukaan valmiuslain mukaisena poikkeusolona pidetään esimerkiksi erittäin vakavaa suuronnettomuutta. Valmiuslain 88 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan määrätä, että kunta voi luopua eräiden määräaikojen noudattamisesta kiireettömän hoidon järjestämisessä, jos se on välttämätöntä kiireellisen hoidon järjestämiseksi ja jos määräajan ylittäminen ei vaaranna potilaan terveyttä. Nyt kyseessä olevan maakuntalain säännös vastaa siten asiasisällöllisesti valmiuslain sääntelyä.

Maakunnalla on lainsäädäntövalta koskien terveydenhuoltoa ja siten myös erilaisia hoitoon liittyviä määräaikoja yleensä. Korkein oikeus totesi, että maakuntalain voimaantulolle ei ollut esteitä itsehallintolain 27 §:n 1 kohdan ja perustuslain 19 §:n 1 ja 3 momentin perusteella, kun kyse oli oikeudesta riittäviin terveystalouteihin ja väestön terveyden edistämistä. Korkein oikeus kuitenkin korosti, että valtakunnalla on lainsäädäntövalta koskien poikkeusoloihin varautumista ja valtakunta on antanut lainsäädäntöä muun muassa väestön suojaamiseksi poikkeusoloissa. Poikkeuslainsäädäntö koskee myös maakuntaa, ja sitä voidaan soveltaa Ahvenanmaalla. Poikkeuslainsäädäntö muistuttaa nyt kyseessä olevaa maakuntalakia. Korkein oikeus katsoi, että maakuntapäivät on voinut hyväksyä kyseessä olevan maakuntalain maakunnan terveydenhuoltoa koskevan lainsäädäntövallan puitteissa väestönsuojelua ja poikkeusoloihin varautumista koskevasta valtakunnan lainsäädäntövallasta huolimatta. Korkein oikeus totesi kuitenkin selvyden vuoksi, että jos valtakunta käyttäisi itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaista valtakunnalle

kuuluvaa toimivaltaa ja valmiuslain 88 §:n nojalla terveydenhuollon turvaamiseksi poikkeusoloissa annettuja asetuksia, jotka koskisivat myös Ahvenanmaata, niitä sovellettaisiin maakunnassa nyt käsillä olevan maakuntalain tai sen nojalla annetun maakunta-asetuksen estämättä (vrt. PeVM 1/2021 vp:ssa tarkasteltu käyttöönotto-asetus; tässä tapauksessa kyseessä oli nimenomainen poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan asetus olisi voimassa myös Ahvenanmaalla).

### **Perustuslakivaliokunnan kannanotot**

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevan valmiuslain säätämisen yhteydessä todennut Ahvenanmaan osalta seuraavaa (PeVL 6/2009 vp):

#### *Ahvenanmaa*

Valtakunnalla on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta muun muassa asioissa, jotka koskevat valmiutta poikkeusoloissa. Valmiuslaki tulee siten sovellettavaksi myös Ahvenanmaalla. Käytännössä tämä saattaa johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi.

Poikkeusoloihin varautumista koskevien tehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa on säädetty Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella. Perustuslakivaliokunta pitää Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella.

Valtioneuvosto voi valmiuslakiehdotuksen 119 §:n nojalla päättää lain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa tietyn alueen väestön tai väestön osan siirtämisestä muualle, jos se on väestön turvallisuuden kannalta välttämätöntä. Valiokunta huomauttaa, että päätös maakunnassa asuvien henkilöiden siirtämisestä maakunnan ulkopuolelle voidaan Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan perusteella tehdä vain maakunnan hallituksen suostumuksella. Lakiehdotuksen 119 §:ää voidaan harkita täydennettäväksi viittauksella itsehallintolakiin.

Selvää on, että valmiuslakia sovellettaessa asianmukaisesti kunnioitetaan kansainvälisiin järjestelyihin perustuvaa Ahvenanmaan demilitarisoitua ja neutralisoitua erityisasemaa. Samalla on tärkeää mahdollistaa näissä

järjestelyissä Suomelle osoitettu velvollisuus ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin Ahvenanmaan puolueettomuuteen kohdistuvan mahdollisen vaaran torjumiseksi.

Perustuslakivaliokunta on sittemmin muun muassa mietinnössään PeVM 1/2021 vp – Ö 2/2021 vp viitannut edellä mainittuun lausuntoon ja säilyttänyt kantansa:

(21) Perustuslakivaliokunta on valmiuslain säätämisen yhteydessä todennut, että valmiuslain soveltaminen myös Ahvenanmaalla saattaa käytännössä johtaa siihen, että sellaiset hallintotehtävät, joista normaalisti huolehtivat maakunnan viranomaiset, voivat valmiuslakia sovellettaessa siirtyä valtakunnan viranomaisten hoidettaviksi. Valiokunta on pitänyt Ahvenanmaan erityisasema huomioon ottaen tärkeänä, että poikkeusoloihin varautumisen lisäksi myös kysymys valmiuslain soveltamisesta johtuvien hallintotehtävien hoitamisesta Ahvenanmaan maakunnassa ratkaistaan sopimusasetuksella (PeVL 6/2009 vp, s. 15/II). Valiokunta toistaa painokkaasti tämän kannanoton.

Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan PeVL 29/2022 vp muun muassa edellä mainittuihin lausuntoihin ja toteaa pitävänsä tarpeellisena, että lainsäädäntöä näiltä osin täydennetään ja selkeytetään tulevissa lainsäädäntöuudistuksissa.

## 1.2 Perustuslain 23 §:n soveltaminen – ravintolatoiminnan sulkeminen poikkeusoloissa

Majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettuun lakiin (308/2006) lisättiin lailla (153/2020) uusi 3 a §, joka oli väliaikaisesti voimassa poikkeusolojaksojen ajan COVID-19 pandemiasta johtuen.<sup>66</sup> Pykälässä säädettiin ravitsemisliikkeiden aukiolon väliaikaisesta rajoittamisesta tartuntataudin leviämisen estämiseksi. Ravitsemisliike ja siihen kuuluvat sisä- ja ulkotilat oli pidettävä suljettuina asiakkailta vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaavan hyvin laajalle levinneen vaarallisen tartuntataudin aikana niillä alueilla, joilla se on välttämätöntä tartuntataudin leviämisen ehkäisemisen kannalta. Edellä tarkoitetuista alueista annettiin tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella, joka oli annettava eduskunnalle tiedoksi.

<sup>66</sup> Lain 3 a §:n säännös oli väliaikaisesti voimassa 30.3.2020–31.5.2020 lailla 153/2020 (HE 25/2020, TaVM 5/2020, EV 14/2020), 9.3.2021–28.3.2021 lailla 184/2021 (HE 22/2021, TaVM 4/2021, EV 13/2021) ja 29.3.2021–18.4.2021 lailla 257/2021 (HE 38/2021, TaVM 7/2021, EV 28/2021).

Perustuslakivaliokunta ei lausunnoissaan (PeVL 7/2020 vp, PeVL 6/2021 vp, PeVL 11/2021 vp) ottanut nimenomaisesti kantaa lakien soveltamiseen Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan maakunta mainittiin kahdessa myöhemmässä hallituksen esityksessä.

Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 23 §:n soveltamisesta tähän tapaukseen liittyen muun muassa seuraavaa:

- Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.
- Perustuslain 23 §:ää muutettiin perustuslain osittaisen uudistuksen yhteydessä. Muutoksella pyrittiin muun muassa laajentamaan poikkeusolojen määritelmää. Määritelmä kattaa aseelliseen hyökkäykseen tai sen vakavaan uhkaan liittyvien tilanteiden lisäksi esimerkiksi sellaiset laajamittaiset luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet, jotka ovat kansakuntaa vakavasti uhkaavia (PeVM 9/2010 vp). Perustuslakivaliokunta katsoi määritelmän laajentamisen tarkoittavan käytännössä sitä, että esimerkiksi erittäin vakavat luonnonmullistukset, pandemiat ja suuronnettomuudet voivat oikeuttaa poikkeusololainsäädännön käyttöönoton. (PeVM 9/2010 vp, s. 10/l).
- Aikaisemmin tilapäisistä poikkeuksista perustuslaissa säädettyihin perusoikeuksiin on vakiintuneen käytännön mukaan säädetty ennalta säädettävässä, jossain määrin yleisemmässä ja erityisesti kriisitilanteita varten tarkoitettussa lainsäädännössä, kuten valmiuslaissa. Perustuslain 23 §:n sanamuoto ei kuitenkaan sinänsä estä nyt ehdotettavan kaltaista menettelyä, jossa vallitsevissa poikkeusoloissa ja voimassa olevista poikkeusololaeista erillään säädetään välttämättömästä puuttumisesta perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunta huomautti, että lain muuttamista koskeva hallituksen esitysmenettely turvaa paremmin eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksia kuin esimerkiksi valmiuslain mukaiset menettelyt. Esityksellä annettavaan lakiehdotukseen eduskunta voi myös tehdä muutoksia tavanomaiseen tapaan eduskuntakäsittelyn aikana, jos eduskunta katsoo muutokset tarpeellisiksi.
- Perustuslain 23 §:ää voidaan soveltaa vain erityistilanteissa. Valiokunta viittasi perustuslain 23 §:stä ja muun muassa valmiuslain 4 §:n 2 momentista

ilmenevään periaatteeseen, jonka mukaan viranomaisten säännönmukaiset toimivaltuudet ovat myös poikkeusoloissa ensisijaisia. Myös poikkeusoloissa tehtävät lainsäädäntömuutokset olisivat ensisijaisesti perusoikeuksien yleiset rajoituskriteerit täyttäviä rajoituksia. Tarvittaessa niiden tulee täyttää myös kunkin perusoikeuden erityiset rajoituskriteerit. Muutokset eivät siis koskisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksiin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun sääntelyn voitiin kuitenkin katsoa perustuvan perustuslain 23 §:ään.

Voidaan todeta, että ravitsemistoiminta ei sisälly nykyisen valmiuslain valtuussääntönsiin. Muun muassa ravitsemisliikkeet on johdettu maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa kuuluvaksi maakunnan lainsäädäntövaltaan.

### 1.3 Ratkaisuvaihtoehdot

#### *Yleistä*

Työryhmän tehtävänä on arvioida ja selvittää maakuntapäivien ja eduskunnan välistä toimivallanjaon sääntelyä, joka voisi sisältyä itsehallintolakiin koskien poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja.

Käynnissä oleva valmiuslain ja nykyisen sopimusasetuksen (900/2000) tarkistaminen suhteessa voimassa olevaan valmiuslakiin kytkeytyy toisiinsa, mutta muodostaa työryhmän toimeksiannosta erilliset prosessit. Näissä prosesseissa tultaneen ottamaan kantaa tässä mietinnössä ja edellä mainituissa lausunnoissa esitettyihin kysymyksiin. Valmiuslakityöryhmän toimeksiannossa mainitaan tarve ottaa Ahvenanmaan maakunta huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmin huomioiman mukaisesti. Maakunnan hallitus on tarkoitus ottaa mukaan valmisteluprosessiin neuvottelumekanismin kautta.

#### *Poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja koskeva lainsäädäntö- ja hallintotoimivalta*

Ahvenanmaan taholta on esitetty, että sitä, mikä pätee poikkeusoloihin, ei ole säännelty itsehallintolaissa ja toimivallan jako valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä on epäselvä. Viitaten edellä selostettuihin korkeimman oikeuden ja perustuslakivaliokunnan lausuntoihin työryhmään kuuluvat eräiden ministeriöiden jäsenet arvioivat, että poikkeusoloja koskevan toimivallan jako ei ole perustaltaan epäselvä. Itsehallintolakia tulisi kuitenkin selkeyttää niin, että toimivallan jaon tulkintaan ei liity epävarmuutta.



Itsehallintolain tultua voimaan 1.1.1993 silloinen valmiuslaki (1080/1991) on korvattu uudella valmiuslailla, jota muutettiin vuonna 2022 ja joka on parhaillaan tarkistettavana. Pandemian ja silloisten poikkeusolojen aikana on saatu jonkin verran kokemusta voimassa olevan valmiuslain soveltamisesta.

Valmiuslaissa säädetään tavanomaisesta poikkeavista toimivaltuuksista, kuten perusoikeuksista poikkeamisesta, valtiontalouden hoitamisesta poikkeusoloissa ja hallinnon järjestämisestä. Valmiuslakia voidaan soveltaa vain erittäin vakavissa kriiseissä (ks. HE 3/2008 vp, s. 100–101). Valmiuslain 3 §:ssä säädetään poikkeusoloista, joissa valmiuslakia voidaan soveltaa.

Kaikilla hallinnonaloilla valtioneuvostossa tehdään parhaillaan häiriöitä ja kriisitilanteita koskevan lainsäädännön kokonaistarkastelua. Sektorilainsäädännön päivittytyö toteutetaan samanaikaisesti valmiuslainsäädännön uudistamisen kanssa, eli viimeistään syksyllä 2025.<sup>67</sup> Häiriöiden ja kriisitilanteiden estämistä normaalioloissa Ahvenanmaalla maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla aloilla on pidettävä itsehallintoviranomaisten tehtävänä.

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain säätämisen ja muuttamisen yhteydessä sekä COVID-19-pandemian aikana antamissaan lausunnoissa korostanut, että valmiuslain soveltamisesta Ahvenanmaalla johtuvien hallintotehtävien järjestäminen on tärkeää ratkaista sopimusasetuksella. Lisäksi valiokunta on pitänyt tarpeellisena, että lainsäädäntöä täydennetään näiltä osin ja selkeytetään tulevissa lainsäädäntöuudistuksissa. Valiokunta lienee tarkoittanut tässä käynnissä olevaa valmiuslain tarkistamista ja itsehallintolain kokonaisuudistusta.

### 1) Eduskunnan nykyistä lainsäädäntövaltaa selkeytetään

Mikäli nykyinen lainsäädäntövallan jako maakuntapäivien ja eduskunnan välillä säilytettäisiin, voitaisiin itsehallintolain nykyinen 34 kohta ajanmukaistaa huomioitaessa se uudessa itsehallintolaissa:

- *Poikkeusoloihin varautumisen käsite voitaisiin joko korvata kattavalla poikkeusolojen käsitteellä tai poikkeusolot mainita kohdassa poikkeusoloihin varautumisen rinnalla. Tällainen ehdotus vastasi voimassa olevaa itsehallintolain tulkintaa (vrt. PeVL 6/2009, s. 14, PeVM 1/2021 vp, s. 4). Valtakunta vastaa myös väestönsuojelusta. Valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluisi nykyiseen tapaan varsinainen poikkeuslainsäädäntö, joka*

67 Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma (s. 188).

erityisolosuhteiden vuoksi edellyttää puuttumista kansalaisten perusoikeuksiin tai elinkeinoelämän kattavaa sääntelyä. Itsehallintolain nykyinen säännös ei koske esimerkiksi elinkeinoelämän sääntelyä tuotantohäiriötilanteissa normaaliolojen vallitessa (vrt. HE 73/1990 vp, s. 78).

- Poikkeusoloihin ja niihin varautumista koskevan toimivaltakohta tulisi myös valmiuslain säätämistä ja soveltamista koskevat perustuslakivaliokunnan näkökohdat huomioiden muotoilla niin, että se sisältäisi lisäyksen *”Ahvenanmaan erityisolosuhteet huomioiden”*.
- Säännös voisi tällöin kuulua seuraavasti:

xx §

*Eduskunnan lainsäädäntövalta*

*Eduskunnan lainsäädäntövalta kattaa Ahvenanmaan asioissa, jotka koskevat:*

---

*x) poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja Ahvenanmaan erityisolosuhteet huomioiden;*

---

Se, että Ahvenanmaan erityisolosuhteet tulisi huomioida poikkeusoloihin varautumista tai poikkeusoloja koskevassa eduskunnan lainsäädäntövallassa, ilmenee perustuslakivaliokunnan voimassa olevaa valmiuslakia säädettäessä ja sovellettaessa antamista lausunnoista. Viittauksella Ahvenanmaan erityisoloihin on selventävä tehtävä. Uutta itsehallintolakia koskevan ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa on syytä viitata perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Ehdotus ei kavenna eduskunnan lainsäädäntövaltaa poikkeusolojen sääntelemiseksi. Sen sijaan se korostaa sitä, että valmiuslainsäädäntö on muotoiltava mahdollisimman pitkälle siten, että sitä voidaan käytännössä soveltaa Ahvenanmaalla. Milloin valmiuslaissa ei voida ottaa huomioon Ahvenanmaalla vallitsevia olosuhteita, joiden osalta maakuntapäivillä on yksinomainen lainsäädäntövalta, vaihtoehtona ovat sopimusasetuksesta ilmenevät itsehallintolain tai itsehallintolain nojalla annetut säännökset. Monet yleisessä varautumisessa ja poikkeusoloissa mukana olevat yhteiskunnan sektorit kuuluvat normaalioloissa maakunnan toimivaltaan. Maakunnan ja kuntien hallinto on järjestetty ja säännelty maakuntalainsäädännön mukaisesti. Tämä tarkoittaa myös sitä, että Ahvenanmaan hallintorakenne poikkeaa valtakunnan hallintorakenteesta. Maakunnan viranomaisille voidaan kuitenkin määrätä valtakunnan tehtäviä vain itsehallintolailla tai sopimusasetuksella.

## **2) Eduskunnan lainsäädäntövallan selkeyttäminen sillä rajoituksella, että eräiden valmiuslain mukaisten käyttöönottoasetusten voimaantulo Ahvenanmaalla edellyttää maakuntapäivien suostumusta**

Ahvenanmaan taholta työryhmässä tuotiin esille, että tällä hetkellä pidetään epäselvänä, miten poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja koskevia valtakunnan säännöksiä voidaan käytännössä ja juridisesti soveltaa Ahvenanmaalla niillä monilla aloilla, jotka normaalioloissa kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Toimivallan jakoa koskeva kysymys voidaan ratkaista itsehallintolakia muuttamalla. Varautumislainsäädännön soveltamiseen Ahvenanmaalla ja toimivaltaiseen viranomaiseen poikkeusoloihin varautuessa ja poikkeusoloissa liittyvistä epäselvyyksistä voidaan säätää joko itsehallintolaissa tai itsehallintolain nojalla.

Ahvenanmaan taholta ratkaisuvaihtoehtona on, että siltä osin kuin maakuntapäivillä normaalioloissa on lainsäädäntövalta poikkeusolojen käyttöönottoasetuksen kattamalla oikeudenalalla, maakuntapäivillä olisi itsehallintolain mukaan vastaavanlainen rooli kuin eduskunnalla on valmiuslainsäädäntöön perustuvien asetusten jälkivalvonnassa (ks. Suomen perustuslain 23 §:n 2 momentti):

xx §

### *Maakuntapäivien lainsäädäntövalta*

*Eduskunnan lainsäädäntövalta kattaa Ahvenanmaan asioissa, jotka koskevat: x) poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja kuitenkin siten, että valtioneuvoston asetukset, jotka koskevat tilapäisiä poikkeuksia maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista perusoikeuksista, on viipymättä saatettava käsiteltäväksi Ahvenanmaan maakuntapäiville, joka voi päättää asetusten pätevyydestä [Ahvenanmaalla];*

Ehdotus siitä, että maakuntapäivät antaisi hyväksyntänsä valmiuslain mukaiselle valtioneuvoston käyttöönottoasetukselle, jotta se tulisi voimaan Ahvenanmaalla maakunnan lainsäädäntövaltaan normaalioloissa kuuluvilla aloilla, on uusi. Tällaista ehdotusta on tutkittava lisää. Perustuslakivaliokunta on antamissaan kannanotoissa puoltanut ratkaisuvaihtoehtoa, jonka mukaan valmiuslain mukaiset hallintotehtävät voitaisiin sopimusasetuksessa siirtää maakunnalle. Valiokunta on myös pitänyt tarpeellisena, että lainsäädäntöä täydennetään ja selkeytetään tulevissa lainsäädäntöuudistuksissa. Lakiteknisesti ei ole estettä sille, että itsehallintolaissa säädettäisiin sopimusasetuksen sijasta itsehallintoviranomaisille kuuluvista valtakunnan

lainsäädäntöluonteisista hallintotehtävistä. Varautumiseen tai poikkeusoloihin liittyvää lainsäädäntövallan siirtoa maakuntapäiville ei sen sijaan ole tähän mennessä ehdotettu parlamentaarisesti.

Lisäksi yksi tekniikka Ahvenanmaan poikkeusolojen hallinnon hoidon sopeuttamiseksi yksittäistapauksessa on se, että valtioneuvoston valmiuslain nojalla antamassa käyttöönottoasetuksessa jätetään Ahvenanmaan maakunta tarvittaessa asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle (ks. PeVM 1/2021 vp).

### **3) Poikkeusoloihin varautumista koskevan lainsäädäntövallan siirtäminen kuuluvaksi maakuntapäivien toimivaltaan**

Toinen edellä mainituista vaihtoehdoista erillinen tai niiden kanssa rinnakkainen ratkaisuvaihtoehto on siirtää uudessa itsehallintolaissa valmisteleviin tehtäviin/poikkeusoloihin varautumiseen liittyvä lainsäädäntövalta maakuntahallinnolle. Ehdotuksen kautta myös yleiseen varautumiseen liittyvät hallintotehtävät kuuluisivat maakunnalle. Ehdotuksen vaikutuksia ei ole aikasyistä tässä vaiheessa arvioitu. Ehdotus herättää ajatuksia maakuntahallinnon ja muiden Ahvenanmaan viranomaisten sekä valtakunnan viranomaisten yhteistyön tarpeesta valmiussuunnittelun kokonaisuuden turvaamiseksi.

### **4) Itsehallintoviranomaisten hallintotoimivaltaa valmiusasioissa tai poikkeusoloissa koskevat säännökset**

Jos Ahvenanmaan maakunnassa halutaan järjestää poikkeusoloihin valmistavia toimenpiteitä tai hallintotehtäviä siten, että maakunta hoitaisi valtion viranomaisten sijasta tiettyjä tehtäviä, voidaan tämä toteuttaa itsehallintolaissa tai itsehallintolain nojalla. Varautumista koskeva lainsäädäntövalta kuuluisi tällöin valtakunnalle, mutta hallintotoimivalta maakuntahallinnolle. Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa mainitaan sopimusasetusväline.

Voimassa olevan sopimusasetuksen nojalla maakunnan hallitus integroidaan valtakunnan hallintotehtävien hoitamiseen Ahvenanmaan valtionvirastossa toimivan *valmiusasioiden yhteistyövaltuuskunnan* kautta. Poikkeusoloihin varautumista, väestönsuojelua ja huoltovarmuutta koskeva päätöksenteko noudattaa Ahvenanmaalla tällä hetkellä itsehallintolain mukaista lainsäädäntövallan jakoa maakunnan ja valtakunnan välillä. Edellä mainitut oikeudenalat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan ja siten lähtökohtaisesti myös valtakunnan hallintotoimivaltaan. Ahvenanmaan kunnat hoitavat valtakunnan tehtäviä yleistä varautumista, väestönsuojelua ja huoltovarmuutta koskevan valtakunnan lainsäädännön nojalla.

Tällä hetkellä itsehallintoviranomaisilla ei ole velvollisuutta hoitaa poikkeusoloihin varautumiseen ja poikkeusolojen valmiussuunnitteluun liittyviä valtakunnan tehtäviä maakunnan lainsäädäntövaltaan normaalioloissa kuuluvilla aloilla (vrt. valmiuslain 12 ja 13 §). Tällaisia aloja ovat esimerkiksi sähköhuolto, terveydenhuolto, ympäristönsuojelu, opetus ja tieliikenne. Häiriöiden ja kriisitilanteiden estämistä normaalioloissa Ahvenanmaalla maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvilla sektoreilla, on sitä vastoin pidettävä itsehallintoviranomaisten tehtävänä.

Maakunnan lainsäädäntö- ja hallintotoimivaltaan normaalioloissa kuuluvien asioiden hoitaminen itsehallintoviranomaisissa kuuluu poikkeusoloissa valtakunnan viranomaisille valmiuslaissa säädettyssä järjestyksessä. Maakuntahallinnossa on huolta siitä, ettei se tulevaisuuden kriisissäkään toimisi oikeudellisesti tai käytännöllisesti.

Valtakunnan lailla valtakunnan tehtäviä voidaan määrätä Ahvenanmaalla toimiville valtion viranomaisille ja maakunnan kunnille (mm. PeVL 18/2022 vp). Ahvenanmaalla kunnat hoitavat väestönsuojeluun, huoltovarmuuteen ja sosiaalihuoltoon liittyviä valtakunnan tehtäviä. Valmiuslain varautumisvelvollisuuksia koskeva 12 § koskee siten Ahvenanmaalla muodollisesti valtion ja kunnan viranomaisia. Maakunnalla on Ahvenanmaalla normaalioloissa itsehallinnon puitteissa vastuu monista muista yhteiskunnan sektoreista ja niiden normaalista kriisivalmiudesta. Maakunnalla ei sen sijaan ole tällä hetkellä nimenomaista velvollisuutta suorittaa poikkeusoloihin varautumisen tai poikkeusolojen alaan kuuluvia varautumistoimia. Tällainen velvollisuus voidaan määrätä itsehallintoviranomaisille vain itsehallintolailla tai itsehallintolain nojalla.

Ahvenanmaan valmiussuunnittelusta vastaa Ahvenanmaan valtionvirasto<sup>68</sup>, joka valmiusasioden yhteistyövaltuuskunnan kautta osallistaa maakunnan mukaan tehtäviin siltä osin kuin ne koskevat poikkeusoloihin varautumista. Poikkeusoloissa valtakunnan viranomaiset vastaavat Ahvenanmaalla valmiuslain mukaisista tehtävistä, joista maakunta normaalioloissa vastaa.

---

68 Ahvenanmaalla valtion hallintoviranomaisena Ahvenanmaan valtionviraston on valmiuslain 12 § 3 luvun nojalla valmiussuunnitelmien ja poikkeusolojen toimintaan varautumisen sekä muiden toimenpiteiden avulla varmistettava, että sen tehtävät hoidetaan mahdollisimman hyvin myös poikkeusoloissa. Toimialakohtaisena aluehallintoviranomaisena Ahvenanmaan valtionviraston on aluehallintovirastoista annetun lain (896/2009) 4 §:n 2 momentin 3 kohdan ja 16 § nojalla muun muassa koordinoitava alueen varautumista ja järjestää siihen liittyvää yhteistoimintaa, koordinoida valmiussuunnittelua, tukea kuntien valmiussuunnittelua, järjestää valmiusharjoituksia sekä edistää alue- ja paikallishallinnon turvallisuussuunnittelua.

Eräistä sopimusasetukseen liittyvistä ratkaisuvaihtoehdoista on selostettu aiemmin mietinnössä (luku 3) koskien valtakunnan tehtävien määräämistä Ahvenanmaan viranomaisille ja päinvastoin sekä tällaisen valtakunnan lainsäädännön soveltamista. Voimassa olevan itsehallintolain sopimusasetuksia koskevan 32 §:n soveltamisalaa tulisi laajentaa. Muutos mahdollisti tässä yhteydessä sen, että maakunnan viranomaisille voitaisiin sopimusasetuksessa määrätä sellaisia terveydenhuollon yleisiä varautumistehtäviä, joita valtakunnassa valmiuslain mukaan hoitavat hyvinvointialueet. Sopimusasetuksen antaminen edellyttää maakunnan hallituksen suostumusta. Nykyisen itsehallintolain 32 §:n muutostarve tulee ottaa huomioon myös itsehallintolain uudistuksessa. Sopimusasetuksia annettaessa arvioidaan taloudellisia vaikutuksia, joita valtakunnan tehtävien määrääminen maakunnalle tai päinvastoin aiheuttaa.

Käynnissä olevissa lainsäädäntöhankkeissa on huomioitava, että Ahvenanmaan viranomaisrakenteen poikkeaa valtakunnan viranomaisrakenteesta. Sekä itsehallintolakia että valmiuslakia tarkistettaessa tulee viranomaistoimivaltuudet muotoilla siten, ettei Ahvenanmaalla poikkeusoloihin varautumisessa tai poikkeusolojen aikana muodostu jatkossa vaikeuksia ottaa huomioon esimerkiksi sitä, miten maakuntahallinto tai muut maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat on järjestetty maakuntalain mukaisissa normaalioloissa. Siltä osin kuin lähinnä valmiuslaissa olevat valtuutussäännökset on yksityiskohtaisesti määritelty ja niissä on lakiviittauksia, niihin tulisi sisältyä tarvittavissa määrin viittauksia vastaavaan maakuntalainsäädäntöön. Rajanveto-ongelma on otettava näissä yhteyksissä huomioon sillä perusteella, että itsehallintolain 18 §:n 1 ja 4 kohdan mukaan maakunnalla on yksinomainen lainsäädäntövalta säätää maakunnan ja kuntien hallinnosta, kun taas 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on vastaava lainsäädäntövalta muun muassa poikkeusoloihin varautumisessa.

Viimeistään valmiuslain tarkistamisen yhteydessä tulisi perustuslakivaliokunnan näkemysten mukaisesti pohtia tarkemmin, mitkä maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat hallintotehtävät normaalioloissa voitaisiin poikkeusoloihin varautumista ja poikkeusoloja itsehallintolain tai sopimusasetuksen osalta koskien säätää itsehallintoviranomaisille eli palauttaa maakunnan hallintotoimivaltaan. Myös sopimusasetuksen antaminen edellyttää maakunnan hallituksen suostumusta.

## LIITE 2 Työryhmään kuuluvien maakunnan hallituksen jäsenten laatima poikkeusoloihin varautumiseen ja poikkeusoloihin liittyvää toimivallanjakoa koskevan 5 luvun liite

### 1 Kartoitus

#### 1.1 Johdanto

Ahvenanmaan maakunnan hallitus on kartoittanut nykyisen valmiuslain kaikki pykälät ja niiden suhteen Ahvenanmaan itsehallintoon. Kartoituksesta ei voida tehdä muuta yhteenvetoa kuin sen, että nykyinen valmiuslaki sisältää merkittäviä oikeudellisia ja käytännön ongelmia suhteessa Ahvenanmaan itsehallintoon.

#### 1.2 Yhteenveto ongelmista

Itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan on selvää, että valtakunnalla on toimivalta säätää lakeja poikkeusoloihin varautumisesta. Selvää on myös se, että itsehallintolain 18 §:n 1, 2 ja 4 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu säätää lakeja maakunnan hallituksesta ja sen alaisista viranomaisista, maakunnan virkamiehistä, kunnista sekä kunnan virkamiehistä.

Näin ollen valtakunta voi säätää lakeja poikkeusoloihin varautumisesta mutta ei maakunnan hallituksesta tai sen alaisista viranomaisista. Maakunta voi puolestaan säätää lakeja maakunnan hallituksesta ja sen alaisista viranomaisista mutta ei varautumisesta. Mikäli maakunnan hallitukselle ja sen alaisille viranomaisille halutaan asettaa poikkeusoloihin varautumista koskevia velvoitteita, tarvitaan itsehallintolain muuttamista. Tätä ei voida ratkaista myöskään valmiuslain muutoksella, koska valtakunta ei voi valtakunnan lailla määrätä tehtäviä maakunnan viranomaisille. Toinen ratkaisukeino on se, että Ahvenanmaa ottaa itselleen lainsäädäntövallan poikkeusoloihin varautumiseen liittyen niillä aloilla, jotka jo kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

Lisäksi on tarpeen selvittää myös poikkeusolojen toimivallanjakoa, koska itsehallintolaissa on epäselvyyttä valtakunnan ja Ahvenanmaan välisestä toimivallanjaosta.

## 2 Haasteet

### 2.1 Valmiuslaki

Poikkeusoloista säädetään valmiuslaissa (1552/2011). Hallituksen esityksen 3/2008 vp., s. 101 mukaan eräät valmiuslain osat kuuluvat Suomen perustuslain 23 §:n soveltamisalaan, joten lailla tai valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksiin. Perustuslain 23 § ei kuitenkaan anna eduskunnalle toimivaltaa säätää lakeja tai antaa asetuksenantovaltuuksia Ahvenanmaan lainsäädäntövallan puitteissa.

Itsehallintolakia ei voida 69 §:n mukaan muuttaa tai kumota muutoin kuin eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Perustuslain 80 §:n mukaan valtioneuvosto ja ministeriöt voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Jos asetuksen tai muun lakia alemman asteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa perustuslain 107 §:n mukaan soveltaa.

### 2.2. Maakunnan toimivalta

Maakunnalla on lainsäädäntövalta monilla varautumisen kannalta keskeisillä aloilla kuten elinkeinotoiminta, terveydenhuolto, opetus, sosiaalihuolto, yleinen järjestys ja turvallisuus, palo- ja pelastustoimi, radio- ja televisio, sähkö-, vesi-, elintarvike- ja polttoainehuolto sekä liikenne, tiet ja Ahvenanmaan merikuljetukset itsehallintolain 18 §:n 6, 12, 13, 14, 20, 21 ja 22 kohdan mukaisesti.

Valmiuslaissa viitataan useisiin maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluviin valtakunnan lakeihin. Näillä aloilla on Ahvenanmaalla voimassa olevaa maakuntalainsäädäntöä, kun taas valtakunnan lainsäädäntö ei ole sovellettavissa. Tämä koskee esimerkiksi seuraavia lakeja: pelastuslaki, sähkömarkkinalaki, maakaasumarkkinalaki, vesilaki, toimeentulotukilaki, sosiaalihuoltolaki, postilaki, terveydenhuoltolaki, terveydensuojelulaki, sosiaalihuoltolaki, varhaiskasvatuslaki, vuosilomalaki, laki julkisen hallinnon turvallisuusverkkotoiminnasta, hallintolaki, laki julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta, työehtosopimuslaki, laki kuntien ja hyvinvointialueiden virkaehtosopimuksista, arkistolaki, kuntalaki, perusopetuslaki, lukiolaki, ammatillisesta koulutuksesta annettu laki, tutkintokoulutukseen valmentavasta koulutuksesta annettu laki, vapaasta sivistystyöstä annettu laki, taiteen perusopetuksesta annettu laki, ammattikorkeakoululaki, yliopistolaki, liikenteen palveluista annettu laki sekä laki valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä.



## 2.3 Eri viranomaisten toiminnot ja rakenteet

Hyvinvointialueilla ja joillain valmiuslaissa toimijoiksi valtakunnassa nimetyillä viranomaisilla ei ole Ahvenanmaalla vastaavuutta nimen tai tehtävän osalta, koska Ahvenanmaan viranomaiset eivät kaikilta osin hoida samoja tehtäviä kuin valtakunnan viranomaiset.

Hyvinvointialueiden käyttöönotto valtakunnassa on kasvattanut eroja entisestään. Tämä tarkoittaa sitä, että valmiuslaissa kuvattua hyvinvointialueisiin perustuvaa järjestelmää ei ole mahdollista toteuttaa Ahvenanmaalla. Esimerkiksi kaikkea terveydenhuoltoa Ahvenanmaalla hoitaa maakunnan viranomaisen Ålands hälso- och sjukvård, eikä paikallishallinnolla siten ole lainkaan vastuuta Ahvenanmaan terveydenhuollosta. Sama koskee kaikkea lukiotason opetusta, jossa maakunnan viranomaiset ovat ylläpitäjinä ja kunnilla ei ole mitään roolia. Samanlaisia ongelmia on poliisin kohdalla, jossa viranomaisrakenne on erilainen Ahvenanmaan ja valtakunnan välillä. Hyvinvointialueiden sisällyttämisestä nykyiseen valmiuslakiin on syntynyt uusi tilanne, jossa suuri osa valtakunnan kuntien tehtävistä on siirtynyt kunnilta hyvinvointialueille. Käytännössä itsehallintolakia on tulkittu siten, että valtakunta voi määrätä Ahvenanmaan kunnille vain valtakunnan toimivaltaan kuuluvia tehtäviä, joita valtakunnassa määrätään kunnille. Ahvenanmaan kunnille ei siten ole oikeudellista perustetta määrätä hyvinvointialueille kuuluvia velvoitteita. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jo pitkään valmiuslain mukaisesti Ahvenanmaan kuntien velvollisuuksiin kuuluvilla tehtävillä ei ole enää laillista perustetta eikä kunnilla ole myöskään velvollisuutta näiden tehtävien suorittamiseen.

Ahvenanmaan viranomaisten velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin poikkeusoloihin varautumiseksi, mukaan lukien muut toimenpiteet toiminnan jatkuvuuden varmistamiseksi, on Ahvenanmaalla erilainen kuin muualla maassa. Tämä johtuu itsehallinnosta, joka antaa Ahvenanmaan maakuntapäiville toimivallan maakunnan hallitukseen ja sen alaisiin viranomaisiin, kunnalliseen hallintoon ja niiden viranhaltijoihin liittyen virkavelvollisuuteen ja kurinpitotoimiin sisältyvin osin. Eräitä hallintotehtäviä hoitavat kuntien ja hyvinvointialueiden sijaan maakunnan viranomaiset, kuten muuallakin maassa. Valmiuslain mukainen varautumisvelvollisuus ei siten koske maakunnan hallitusta tai sen alaisia viranomaisia. Lainsäädännön, hallinnon ja muiden tärkeiden tehtävien on toimittava poikkeusoloissa myös Ahvenanmaalla.

Tarkempia säännöksiä varautumistoimista ja yleisestä varautumisvelvollisuudesta normaaliolojen häiriötilanteisiin ei tule sovellettavaksi suhteessa Ahvenanmaan maakunnan hallitukseen tai sen alaisiin viranomaisiin, koska tämä on itsehallintolain 18 §:n 1, 2 ja 6 kohdassa tarkoitettu maakunnan lainsäädäntövalta.

Poikkihallinnollista ohjausta koskeva säännös tulee myös muodostumaan ongelmalliseksi suhteessa Ahvenanmaahan ja vaatimaan erityisiä ratkaisuja, jotta Ahvenanmaa voisi olla osa tällaista rakennetta.

## 2.4 Samat viranomaiset kuin normaalioloissa

Toimiva järjestelmä edellyttää sitä, että samat normaalioloissa toimintaa hoitavat viranomaiset hoitavat tehtävät mahdollisimman pitkälle myös kriisin aikana. Valmius on rakennettava normaaliaikana. Kriisiajan johtamista ei voida luovuttaa viranomaisille, joilla ei ole siinä roolia normaalioloissa. Viranomaisten välisten vastuusuhteiden muuttaminen valmiuslakiin perustuvilla toimivaltuuksilla edellyttäisi yhteistä normaaliolojen aikana aloitettua suunnittelua ja tilannekuvaa.

Maakunnan hallituksen käsityksen mukaan valtakunta harkitsee ratkaisua, jossa valtakunnan viranomaiset ottaisivat maakunnan viranomaisilta toiminnan ohjauksen hoidettavakseen kriisitilanteessa. Jo nykyisellään ministeriöiden ja maakunnan hallituksen välillä on puutteita tiedonkulussa siviilivalmiuden osalta. Covid-19-pandemiasta saadut kokemukset osoittavat, että valtakunnan viranomaisilla ei ole Ahvenanmaan toiminnan johtamisen edellyttämää kontaktiverkostoa. Ahvenanmaan lainsäädäntöä ja viranomaisrakenteita ei myöskään tunneta. Lisäksi valtakunnan viranomaisten on pystyttävä kommunikoimaan Ahvenanmaan toimijoiden kanssa ruotsin kielellä. Maakunnan hallituksen mielestä epätodennäköistä, että valtakunnan viranomaiset pystyisivät ylläpitämään yhteiskunnan kannalta keskeisten palveluiden jatkuvuutta Ahvenanmaalla. Yhteisenä tavoitteena tulisi olla siviilivalmiuden kehittäminen erikseen valtakunnassa ja Ahvenanmaalla, mutta se voitaisiin tarvittaessa yhdistääkin. Tässä työssä maakunnan hallituksella on ratkaiseva rooli, joten poikkeusoloissa maakunnan hallitusta ei voida sivuuttaa.

Perustavanlaatuinen asia on varmistaa demokraattisen päätöksenteon jatkuvuus. Kuten eduskunnan ja valtioneuvoston jatkuvuus on varmistettava, myös maakuntapäivien ja maakunnan hallituksen jatkuvuus on tarpeen varmistaa ottaen huomioon esimerkiksi itsehallintolain 27 §:n 28 kohdan mukainen säännös maakunnan hallituksen päätöksenteosta. Jatkuvuuden ylläpitämisestä on käytävä keskustelua valtakunnan ja maakunnan välillä.

Itsehallintojärjestelmän peruseriaatteena on lainsäädäntövallan, hallintotoimivallan ja kustannusvastuun noudattaminen. Jos tämä ei olisi voimassa jollain alueella, siitä olisi tarpeen säätää itsehallintolaissa tai itsehallintolain 32 §:n mukaisella sopimusasetuksella. Tällä hetkellä itsehallintolaissa tai sopimusasetuksessa ei ole määrätty poikkeusoloihin varautumisesta aiheutuvien kustannusten korvaamisesta eikä poikkeusoloihin liittyvästä korvauksesta.

### 3 Ratkaisuvaihtoehdot

Työryhmään kuuluvat maakunnan hallituksen jäsenet eivät näe laajaan ongelmaan muuta ratkaisua kuin sen, että valtakunnan ja maakunnan välille perustetaan pikimiten yhteinen työryhmä selvittämään ja ehdottamaan ratkaisuja. Tämä työ on tarpeen tehdä rinnakkain ja sovittaa yhteen valmiuslainsäädännön kokonaisuudistuksen, itsehallintolain uudistamistyön sekä nykyisen poikkeusoloihin varautumista Ahvenanmaan maakunnassa koskevan sopimusasetuksen uudistamisen kanssa. Yksi ratkaisuvaihtoehto voisi olla se, että maakuntapäiville annettaisiin Ahvenanmaan lainsäädäntötoimivallan puitteissa valmiuslainsäädäntöön perustuvien asetusten jälkivalvonnassa vastaava rooli kuin eduskunnalle ja Ahvenanmaa ottaisi maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan jo kuuluvilla aloilla itselleen lainsäädäntövalan koskien poikkeusoloihin varautumista. Tämä voitaisiin toteuttaa itsehallintolain muutoksella.

Oikeusministeriö  
PL 25  
00023 Valtioneuvosto  
[www.oikeusministerio.fi](http://www.oikeusministerio.fi)

Justitieministeriet  
PB 25  
00023 Statsrådet  
[www.justitieministeriet.fi](http://www.justitieministeriet.fi)

ISSN 2490-1172 (PDF)  
ISBN 978-952-400-246-2 (PDF)