



10.04.2015

MÄÄRÄAIKA: 10. huhtikuuta 2015 mennessä

OIKEUSMINISTERIÖ

Oikeusministeriö

13. 04. 2015

ad 60 / 08 / 2013

Viite

Lausuntopyyntö OM 60/08/2013, 6. helmikuuta 2015

Asia

Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen, Ahvenanmaa-komitean 2013 välimietintö

Oikeusministeriö on pyytänyt ulkoasiainministeriön lausuntoa vuonna 2013 asetetun Ahvenanmaa-komitean 2013 oikeusministeriölle 28.1.2015 luovuttamasta välimietinnöstä (Oikeusministeriön mietintöjä ja julkaisuja 6/2015). Ulkoasiainministeriön oikeuspalvelu on antanut komitealle lausunnon 25.3.2014/ HEL7M0517-18 tarpeesta muuttaa itsehallintolain 9 ja 9a lukua ja palauttaa itsehallinnon kansainväliset takuut, sekä Ahvenanmaan esimerkin mahdollisesta vaikutuksesta tarpeisiin muuttaa itsehallintolakia.

Ulkoasiainministeriö esittää nyt lausuntonaan seuraavaa liittyen komitean välimietinnössä esitettyihin asiakohtiin 2.1 (itsehallinnon kansainväliset takuut), 2.2 (demilitarisoitu ja neutralisoitu asema) ja 11.4 (kansainvälinen valitusoikeus), sekä asiakohtiin 5 (kansainväliset sopimukset), 6 (taloudellinen itsehallinto) ja 7.2 (itsehallintolain pääasiallinen sisältö).

2 Kansainväliset kysymykset ja 11 Eräitä yksityiskohtaisia kysymyksiä

Välimietinnön luvuissa **2.1** ja **11.4** käsitellään itsehallinnon kansainvälisiä takuita ja kansainvälisiä valitusoikeuksia, jotka liittyvät olennaisella tavalla toisiinsa. Näitä kysymyksiä käsitellään tässä lausunnossa yhdessä.

Välimietinnön luvussa 11.4 kansainvälisestä valitusoikeudesta viitataan ns. Aalto-työryhmän mietintöön, jonka mukaan "Suomen ratifioimat ihmisoikeussopimukset takaavat osaltaan muun muassa kielelliset ja kulttuuriset oikeudet ja vahvistavat näin myös Ahvenanmaan väestölle taattujen itsehallintoon liittyvien oikeuksien kansainvälisoikeudellista suojaa. Uusien, erillisten kansainvälisten takeiden hankkiminen sopii huonosti yleiseen kansainväliseen kehitykseen." Ulkoasiainministeriö yhtyy lähtökohtaisesti tähän näkemykseen.

Välimietinnön mukaan kansainvälisten takuiden palauttaminen olisi haastavaa, koska tämä vaatisi niiden valtioiden myötävaikutusta, jotka aikoinaan ovat sopineet maakunnan kansainvälisestä asemasta. Komitea suhtautuu sitä vastoin myönteisesti Ahvenanmaan ruotsinkielisen aseman turvaavien kansainvälisten mekanismien luomiseen ja aikoo selvittää, mille kansainväliselle instituutiolle tämänkaltainen tehtävä voitaisiin uskoa. Suomi on YK:n ja Euroopan neuvoston jäseneksi liittymisensä jälkeen ratifioinut useita ihmisoikeussopimuksia, jotka osaltaan takaavat muun muassa kielellisiä ja kulttuurisia oikeuksia, ja vahvistavat näin myös Ahvenanmaan väestölle taattujen itsehallintoon liittyvien oikeuksien kansainvälisoikeudellista suojaa. Ahvenanmaan erityisasemasta on raportoitu kansainvä-

listen ja alueellisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanoa koskevissa hallituksen määräaikaistraportoinneissa. Määräaikaistraportoinnista vastaava ulkoasiainministeriön ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikkö on viime vuosina kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että määräaikaistraportoinnissa pyydetään Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausuntoa sopimusmääräysten täytäntöönpanosta.

Viimeaikaisia esimerkkejä Ahvenanmaan itsehallinnon ja ruotsin kielen erityisaseman käsittelemisestä määräaikaistraportoinnissa ovat muun muassa syksyllä 2014 annetut vastaukset YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976) täytäntöönpanoa valvovan TSS-komitean kirjallisiin lisäkysymyksiin (E/C.12/FIN/Q/6/Add.1). Ahvenanmaan antama lausunto liitettiin hallituksen vastausten liitteeksi, ja siten osaksi YK:n virallista asiakirjaa. Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 1-2/1998) neljännessä määräaikaistraportissa, joka annettiin Euroopan neuvostolle tammikuussa 2015, selostetaan niin ikään Ahvenanmaan erityisasemaa. Ahvenanmaata käsitellään myös parhaillaan laadittavana olevassa määräaikaistraportissa kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen YK:n yleissopimuksen (SopS 37/1970) täytäntöönpanosta.

Ahvenanmaan erityisasema ja sen itsehallintoon liittyvät kysymykset ovat joitakin kertoja nousseet esille määräaikaistraporttien käsittelyyn liittyvässä suullisessa vuoropuhelussa YK:n ja Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelinten kanssa. Sopimusvalvontaelinten esittämät kysymykset ovat lähinnä liittyneet ihmisoikeussopimusten voimaansaattamiseen Ahvenanmaalla sekä saarten asukkaiden yhdenvertaisuuden toteuttamiseen ja suomenkielisen vähemmistön asemaan Ahvenanmaalla. Suomelle ei ole kuitenkaan annettu Ahvenanmaata koskevia loppupäätelmiä tai suosituksia.

Ahvenanmaan erityisasemaa on sopimusvalvontaelimistä monipuolisimmin käsitellyt kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen täytäntöönpanon valvonnassa Euroopan neuvoston ministerikomiteaa avustava neuvoa-antava komitea. Toisen valvontakierroksen aikana komitea tapasi maavierailullaan Ahvenanmaan edustajia syyskuussa 2005. Viimeisimmässä raportissaan (ACFC/OP/III(2010)007) Suomen kolmannella tarkastelukierroksella neuvoa-antava komitea totesi, että Ahvenanmaan suomenkielistä vähemmistöä on käsitelty varsin vähän hallituksen määräaikaistraportissa. Toisaalta komitea totesi, että Ahvenanmaan suomenkielinen vähemmistö ei ole ilmaissut tarvetta saada suojelua puiteyleissopimuksen osalta, eikä puiteyleissopimuksen puiteissa vähemmistöä ole tehty valituksia ihmisoikeusloukkauksista.

As regards the Finnish-speaking population living in the Swedish-speaking province of Åland, the Advisory Committee notes that the issue is again only sparingly addressed in the third State Report but is not aware of any expression of interest among representatives of this group in the protection of the Framework Convention nor complaints as to infringements of their rights in the light of the Convention.

Euroopan neuvoston ministerikomitean neuvoa-antavan komitean raportista antamaan päätöslauselmaan sisältyvissä päätelmissä ja suosituksissa ei Ahvenanmaata ole erityisesti käsitelty.

Tammikuussa 2015 annetussa hallituksen neljännessä määräaikaistraportissa puiteyleissopimuksen täytäntöönpanosta annetaan tietoja Ahvenanmaan asemasta, ruotsin kielestä, suomenkielisestä kieli-vähemmistöstä sekä yhdenvertaisuutta edistävästä työstä.

Kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon valvontaan liittyvä hallituksen määräaikaistraportointi tarjoaa mahdollisuuden antaa informaatiota itsenäisille ja riippumattomille sopimusvalvontaelimille Kansainliiton päätöksen mukaisesti Ahvenanmaan maakunnan yksikielisestä erityisasemasta. Ahvenanmaata koskevan raportoinnin muoto ja sisältö tulee kuitenkin harkita sopimuskohtaisesti, jotta se palvelisi tarkoitusta parhaiten.

Lisäksi voidaan harkita Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajan osallistumista niihin julkisiin, suullisiin hallituksen kuulemistilaisuuksiin sopimusvalvontaelimissä, joissa on odotettavissa Ahvenanmaan asemaan liittyviä erityisiä kysymyksiä. Tämä olisi omiaan edistämään vuoropuhelua Ahvenanmaan maakunnan ja kansainvälisten riippumattomien ihmisoikeusvalvontamekanismien välillä.

Euroopan neuvoston alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (SopS 23/1998) on ensimmäinen sitova kansainvälinen asiakirja, jolla pyritään vahvistamaan muun muassa vähemmistökielten asemaa Euroopassa. Kieliperuskirja tuli kansainvälisesti ja Suomen osalta voimaan vuonna 1998. Sen päämääränä on suojella muun muassa vähemmistökielten asemaa, ei siinänsä kielivähemmistöihin kuuluvia yksilöitä.

Peruskirjassa vähemmistökielet jaotellaan kolmeen ryhmään. Ensimmäiseen ryhmään kuuluvat alueelliset kielet tai vähemmistökielet. Näillä tarkoitetaan kieliä, joita perinteisesti käytetään tietyllä valtion alueella, ja joita käyttävät valtion kansalaiset muodostavat muuta väestöä lukumääräisesti pienemmän kansanosan. Suomessa tähän ryhmään kuuluu saamen kieli. Toiseen ryhmään kuuluvat valtion alueella vähemmän puhutut viralliset kielet. Suomessa tällainen asema on ruotsin kielellä. Kolmantena ryhmänä peruskirjassa määritellään niin sanotut ei-alueelliset kielet. Näillä tarkoitetaan kieliä, joita perinteisesti puhutaan tietyssä valtiossa, mutta joita käyttävät kansalaiset eivät asu tietyllä alueella. Suomessa tyypillinen tämän ryhmän edustaja on romanin kieli. Ei-alueellisiin kieliin lukeutuvat Suomessa myös venäjän, tataarin, jiddishin ja karjalan kielet.

Kieliperuskirjan täytäntöönpanon valvonta kuuluu Euroopan neuvoston ministerikomitealle, jota avustaa riippumaton asiantuntijakomitea (*Committee of Experts*). Sopimuspuolilla on velvollisuus antaa kolmen vuoden välein raportti kieliperuskirjan täytäntöönpanosta. Suomi on raportoinut kieliperuskirjan täytäntöönpanosta neljä kertaa, viimeksi vuonna 2010. Viides määräaikaisraportti kieliperuskirjan täytäntöönpanosta annetaan keväällä 2015.

Valmisteltaessa peruskirjan ratifiointia ulkoasiainministeriö pyysi 12.3.1993 Ahvenanmaan maakuntahallitukselta lausuntoa peruskirjan määräysten soveltamisesta Ahvenanmaahan. Ahvenanmaan maakuntahallitus lausui 27.4.1993, että alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskevan kieliperuskirjan määräykset eivät sovellu yksikielisesti ruotsinkieliseen Ahvenanmaahan:

Enligt landskapsstyrelsens uppfattning torde bestämmelserna i stadgan inte vara tillämpliga på Åland, eftersom de regionala språk, minoritetsspråk eller officiella språk som omnämns i stadgans artikel 1 och 3 med beaktande av Ålands enspråkigt svenska status, vilken även fastlagits i den internationella folkrätten och som ingår i självstyrelselagen, inte gäller Åland.

Tämän johdosta peruskirjan täytäntöönpanon osalta ei ole raportoitu Ahvenanmaan ruotsinkielisestä erityisasemasta. Tästä huolimatta toimenpiteet, joilla pyritään edistämään ruotsin kielen asemaa Suomen valtion alueella (toisen kansalliskielen, ruotsin kielen asemasta raportoidaan vähemmän käytettynä kansalliskielenä), ovat tärkeitä myös niiden velvoitteiden osalta, joita valtiolla on suhteessa Ahvenanmaan maakunnan viranomaisiin ja väestöön. Velvoitteiden osalta erityisen tärkeää on oikeus- ja hallintoviranomaisten ruotsin kielen taitojen kehittäminen ja ylläpitäminen.

Välimietinnössä todetaan edellä mainitulla tavalla, että komitea suhtautuu myönteisesti "Ahvenanmaan ruotsinkielisen aseman turvaavien kansainvälisten mekanismien luomiseen ja aikoo selvittää, mille kansainväliselle instituutiolle tämänkaltaisen tehtävä voitaisiin uskoa". Harkittaessa toimenpiteitä Ahvenanmaan ruotsinkielisen aseman edelleen turvaamiseksi, voidaan keskusteluun nostaa myös edellä mainittu alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja ja tarkastella, voisiko sen soveltamisalan ulottaminen kattamaan yksikielisesti ruotsinkielisen Ahvenanmaan maakunnan turvata sen erityistä kielellistä asemaa. Lähempi tarkastelu peruskirjan soveltamisalan ulottamisesta Ahvenanmaan maakuntaan edellyttäisi oikeudellista selvitystä sen eri vaihtoehdoista ja toteuttamistavoista sekä vuoropuhelua peruskirjan täytäntöönpanoa valvovan asiantuntijakomitean kanssa.

Kuten välimietinnössä todetaan, YK:n keskeisimpiin ihmisoikeussopimuksiin kuuluu valinnaisesti ns. yksilövalitusmenettely, joka mahdollistaa, että henkilö tai henkilöryhmä voi tehdä valituksen yleissopimuksella turvattujen oikeuksien väitetyistä ihmisoikeusloukkauksista. Välimietinnössä todetun mukaisesti tämä menettely turvaa yksilön tai ryhmän oikeutta esimerkiksi nauttia omasta kulttuuristaan ja kielestään. Yksilövalitusmenettely ei sellaisenaan sovellu Ahvenanmaan maakunnan hallituksen käytettäväksi maakunnan yksikielisesti ruotsinkielisen erityisaseman suojelussa. Vastaavasti alueellisella

tasolla Euroopan ihmisoikeustuomioistuin käsittelee yksilövalituksia sekä Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitea ns. järjestökanteluja.

Lisäksi todettakoon, että YK:n ihmisoikeusneuvoston alaiset erityismekanismit (työryhmät, erityisraportoijat ja erityisedustajat) voivat toimivaltuuksiensa puitteissa käsitellä valituksia väitetyistä ihmisoikeusloukkauksista ja antaa loukkauksesta epäillylle valtiolle muun muassa kiireellisen veto-oikeuden ihmisoikeuksia loukkaavan toiminnan keskeyttämiseksi. Suomen osalta alkuperäiskansojen oikeuksia käsittelevä erityisraportoija on käsitellyt saamelaiskulttuuriin liittyviä asioita.

2.2 Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema

Välimietinnön mukaan sekä demilitarisointi että neutralisointi ovat osa voimassaolevaa tapaoikeutta ja sen vuoksi ne myös sitovat valtioita, jotka eivät ole allekirjoittaneet sopimuksia. Ulkoasiainministeriö vahvistaa käsityksen, että demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on katsottu olevan alueellinen, eurooppalainen tapaoikeudellinen asema, joskin neutralisoinnin tapaoikeudellinen asema on suhteessa heikompi. Tämän johdosta demilitarisointi ja neutralisointi sitovat kansainvälisoikeudellisesti ainakin niitä alueen valtioita, jotka eivät ole sopimusten osapuolia.

5 Kansainväliset sopimukset

5.1 Valtiosopimusoikeudellinen toimivalta

Ahvenanmaan taholta on esitetty, että itsehallintolain 9 luvun mukaisia säännöksiä kansainvälisistä neuvotteluista ja maakunnan osallistumis- sekä tiedonsaantioikeudesta niissä laajennettaisiin nykyisestäään. Maakunnan taholta on myös esitetty, että maakunta saisi nykyistä laajemman oikeuden itse neuvotella ja tehdä kansainvälisiä sopimuksia.

Komitean välimietinnön mukaan on tarkoituksenmukaista, että itsehallintolain 58 §:n 2 momentin säännöstä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen oikeudesta osallistua sellaisiin sopimusneuvotteluihin jotka käsittelevät maakunnan toimivallassa olevia asioita, kehitetään siten, että maakunnan hallitukselle annetaan sen pyynnöstä tilaisuus osallistua sellaisiin neuvotteluihin aina kuin tämä on mahdollista siinä neuvotteluelimessä, jossa asiaa käsitellään. Välimietinnössä on tuotu esiin se seikka, että maakunnan osallistuessa neuvotteluvaltuuskuntaan edustaa se myös Suomea. Neuvotteluvaltuuskunta esittelee Suomen yhteen sovitetun kannan. On kuitenkin mahdollista, että Ahvenanmaan osallistuminen osoittautuu mahdottomaksi, esimerkiksi monenvälisissä neuvotteluissa tai silloin jos neuvotteluvaltuuskunnan kokoa on rajoitettu tai jos neuvotteluvaltuuskuntaan tulisi sisällyttää erityisosaamista.

Ulkoasiainministeriö on todennut komitealle antamassaan lausunnossaan 25.3.2014, ettei se näe tarvetta itsehallintolain 9 luvun mukaisten osallistumis- ja tiedonsaantioikeuksia koskevien säännösten uudistamiselle, vaan näkee edelleen, että käytäntöä on mahdollista kehittää olemassa olevan sääntelyviitekehyksen puitteissa. Ulkoasiainministeriö on kuitenkin sen jälkeen komitean konsultoinnissa todennut, että jos Ahvenanmaan osallistumisoikeutta laajennetaan, valtakunnalla tulee säilyä harkintavaltaa Ahvenanmaan osallistumista ajatellen, ja tämä on myös tuotu esiin komitean välimietinnössä yllä selostetulla tavalla. Ulkoasiainministeriö toteaa lausuntonaan, että se ei näe estettä laajentaa maakunnan osallistumisoikeutta neuvotteluihin välimietinnössä esitetyllä tavalla.

Maakunnan taholta on myös esitetty, että maakunta tarvitsisi omaa toimivaltaa tehdä valtiosopimuksia esimerkiksi verotuksen ja merenkulun alalla. Edelleen välimietinnöstä käy ilmi, että useat valtakunnan puolueiden edustajista ovat katsoneet, että oikeus tehdä valtiosopimuksia tulee kuulua valtakunnan ydinalueisiin, sekä siltä osin kuin maakunnalla olisi toimivaltaa tehdä valtiosopimuksia, tulisi sen tahtua erillisten valtuutusten muodossa. Ulkoasiainministeriö yhtyy komitean välimietinnössä todettuun. Tältä osin ulkoasiainministeriö alleviivaa, että perustuslain 93 §:n mukaan Suomen ulkopoliittikaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta hyväksyy kansainväliset velvoitteet ja niiden irtisanomisen sekä päättää kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisesta siltä osin kuin perustuslain 94 §:ssä säädetään. Maakunnan itsenäisempi toimivalta

kansainvälisten verosopimusten suhteen tarkoittaisi periaatteellisesti maakunnalle annettua ulkopoliittista toimivaltaa, joka nykyisellään kuuluu valtakunnan toimivallan ydinalueisiin PL 93 §:n nojalla. Näin perustavanlaatuinen muutos saattaisi asiallisesti vaatia perustuslain muuttamista. Ahvenanmaan hallitukselle olisi ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan nykyisellään mahdollista delegoida sopimuskenttekovaltuus yksittäisen valtiosopimuksen osalta, jos ko. valtiosopimus koskee maakunnan toimivaltaan kuuluvaa asiaa, sekä ainoastaan maakunnan ja toisen valtion välisiä suhteita. Perustuslakivaliokunta on määritellyt kriteerejä tehdä valtiosopimuksia delegoinnin perusteella (ks. erityisesti PeVL 14/2010 vp, PeVL 14/2014 vp ja PeVL 66/2014 vp). Ulkoasiainministeriö kiinnittää huomioita perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä esitetystä edellytyksestä etenkin siihen, että delegoinnin tulee olla tarkoin rajattu, ja näin ollen *kokonaisen yhdelle hallinnonalalle kuuluvan sopimuskenttekoimivallan siirtäminen* delegoinnilla olisi ongelmallista perustuslain valossa arvioituna. Ulkoasiainministeriö ei näe kuitenkaan estettä sille, että maakunnan hallitus, samoin kuin ministeriöt ja valtakunnan viranomaiset tekevät kansainvälisiä hallintosopimuksia oman toimivaltansa puitteissa. Mitä tässä kappaleessa on sanottu, soveltuu myös tämän lausunnon kohtaan 6 "Taloudellinen itsehallinto".

Välimietinnössä on huomioitu myös **alueelliset varaukset** ja viitattu eduskunnan perustuslakivaliokunnan toteamukseen EU:n perussopimusten ja Lissabonin sopimuksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 36/2006 vp, PeVL 10/1998 vp). Kuten välimietinnössä todetaan, on harvoin syntynyt tarve tehdä alueellinen varaus Ahvenanmaan osalta Suomen tekemien valtiosopimusten yhteydessä. Ulkoasiainministeriö katsoo kuitenkin, että itsehallintolain revision yhteydessä voitaisiin tarkastella alueellisten varaumien käyttöä ja tarvetta. Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan varaumien käytölle voisi olla tarvetta esimerkiksi tilanteissa, jossa Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntö ei ole sopuoinnussa kansainvälisen velvoitteen kanssa, tai se on puutteellista. Jos maakuntalainsäädännön saattaminen kansainvälisen velvoitteen mukaiseksi ei ole mahdollista samassa ajassa kuin valtakunnan lainsäädäntö saatetaan kyseisen kansainvälisen velvoitteen mukaiseksi, ei ole tarkoituksenmukaista, että koko Suomen sitoutuminen kansainväliseen velvoitteeseen viivästyy.

Varaumiin käyttämisen lisääminen edellyttää kuitenkin perusteellista arviointia. Varaukset voivat olla kiellettyjä sopimuksen määräysten mukaan ja näin ollen tulee arvioitavaksi, koskeeko tämä kielto myös alueellisia varauksia. Alueelliset varaukset eivät lähtökohtaisesti ole aineellisia. Varaumien tulee olla Wienin valtiosopimusoikeutta koskevan yleissopimuksen (SopS 32-33/1980) ja kyseessä olevan valtiosopimuksen määräysten mukaisia. Wienin sopimuksen mukaan valtio voi tehdä varauksen, jollei varaus ole kielletty valtiosopimuksessa; jos valtiosopimus määrää, että vain tietyt varaukset, joihin kyseinen varaus ei kuulu, voidaan tehdä; jollei varaus ole ristiriidassa valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän kanssa. Näiden kriteerien vuoksi varaumien tulee olla tarkkarajaisia. Milloin neuvottelevien valtioiden rajoitetusta lukumäärästä sekä valtiosopimuksen tarkoituksesta ja päämäärästä käy ilmi, että valtiosopimuksen soveltaminen kokonaisuudessaan kaikkien osapuolten välillä on kunkin osalta välttämätön edellytys suostumiselle valtiosopimuksen noudattamiseen, varaus vaatii kaikkien osapuolten hyväksymisen. Milloin valtiosopimus on kansainvälisen järjestön perusasiakirja, eikä valtiosopimuksessa toisin määrätä, varaus vaatii tällaisen järjestön toimivaltaisen toimielimen hyväksymisen. Varauksia ei sen vuoksi tehdä esimerkiksi EU:n perussopimukseen eikä EU:n ja jäsenvaltioiden kolmasmaasopimukseen. Suomi ei lähtökohtaisesti tee varauksia myöskään ihmisoikeussopimuksiin.

Harkittavaksi tulee myös kysymys siitä, tulisiko alueellisen varauksen koskea koko sopimusta vai vain sitä osaa, joka kuuluu Ahvenanmaan toimivaltaan. Toisinaan on haasteellista erotella tarkasti valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan toimivallan raja artikloittain. Artikla voi myös osittain koskea valtakunnan toimivaltaa ja osittain maakunnan toimivaltaa. Jos alueellinen varaus tehdään koko sopimuksen osalta, eli myös siltä osin kun määräykset kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, edellyttää lainsäädännön alaan kuuluva varaus myös eduskunnan suostumusta. Jos tarve maakuntaa koskevan varauksen tekemiseen tulee ministeriön tietoon vasta eduskuntakäsittelyn jälkeen, edellyttäisi tällaisen varauksen tekeminen uutta hallituksen esitystä.

Varauksen käyttäminen ja maakuntalainsäädännön saattaminen sopuointuun kansainvälisen velvoitteen kanssa alleviivaa maakunnan ja valtakunnan viranomaisten välisen yhteistyön ja dialogin tärkeyttä. Itsehallintolain 58 §:n mukainen tiedottamisvelvoite on tässä keskeinen. Keskeistä on myös, että valtakunnan viranomaiset saavat ajoissa tiedon maakunnan lainsäädännön muutostarpeista, jotta tä-

mä voidaan ottaa huomioon aikatauluttamisessa ja hallituksen esityksen laatimisessa, varsinkin jos alueellinen varauma on tarpeen tehdä koko sopimuksen osalta.

Ahvenanmaan erityistarpeiden huomioon ottamiseksi on toisinaan tuotu myös esiin niin kutsutut ”opt in/opt out” – lausekkeet. Näitä lausekkeitä käytetään yleensä, kun on tarkoitus antaa valtiolle mahdollisuus ilmoittaa tietyn ajan puitteissa, että se ei halua tulla sidotuksi sopimusmuutokseen (opt out) tai ilmoittaa tietyn määräajan kuluessa halustaan tulla sidotuksi sopimusmuutokseen (opt in). Menettely edellyttää siis nimenomaista sopimusmääräystä. Ulkoasiainministeriö huomauttaa, että alueiden osalta näitä lausekkeitä ei yleensä käytetä, vaan niiden suhteen käytetään alueellisia varaumia. Jotkut valtiot, jotka vastaavat joidenkin (autonomisten) alueiden ulkosuhteista, ovat ratkaisseet tällaisten alueiden erityistarpeita koskevat kysymykset siten, että ne sopimukseen sitoutuessaan määrittelevät valtakunnan alueen, jolla sopimusta tullaan soveltamaan. Tanska esimerkiksi ilmoittaa toisinaan, että sopimusta ei toistaiseksi sovelleta Grönlantiin ja/tai Färsaariin (territorial exclusion). Tällaista ilmoitusta voi edeltää allekirjoitusvaiheessa ilmoitus, jonka mukaan sopimus sisältää näiden alueiden itsehallinnon alaan kuuluvia määräyksiä, joten allekirjoittaminen ei välttämättä indikoi sitä, että ratifiointi ulottuu näihin alueisiin. Esimerkiksi Alankomaat ilmoittaa vastaavasti sitoutuessaan sopimukseen, kattaako sitoutuminen kuningaskunnan Euroopan alueen vai myös merentakaiset alueet ja Iso-Britannia luettelee erikseen alueet, jotka sitoutuminen kattaa. Ahvenanmaan kohdalla voitaisiin mahdollisesti harkita alueellisen poissuljennan (territorial exclusion) soveltamista. Menettely ei soveltuisi kaikissa tilanteissa. Sen mahdollisesti vaatimia lainsäädäntömuutosten tarvetta tulisi myös arvioida tarkemmin.

Alueellisia varaumia tai alueellista poissuljentaa voitaisiin harkita käytettäväksi esimerkiksi silloin, kun sopimuksen täytäntöön panemiseksi tarvittavaa maakuntalainsäädäntöä ei ole ehditty ajoissa säätämään. Vaihtoehtoisesti nostamme tässä esiin sen, että välimietinnössä mainitaan direktiivien puutteellisen täytäntöönpanon ratkaisumallina se, että valtakunnan lainsäädännön voisi selittää olevan voimassa Ahvenanmaalla, kunnes maakuntapäivät sen kumoaa. Tällöin direktiivin notifiointi voisi tapahtua ajallaan. Kyseisen ratkaisun on tosin todettu tuovan mukanaan hankalia lakitekniisiä vaikeuksia. Valtakunnan lainsäädännön väliaikainen soveltaminen voisi ratkaista myös ongelmia, jotka johtuvat maakuntapäivien suostumuksen viivästyisestä siitä syystä, että sopimuksen täytäntöön panemiseksi tarvittavaa maakuntalainsäädäntöä ei ole ehditty ajoissa säätämään.

5.2 EU-asioiden valmistelu ja EU-säädösten täytäntöönpano itsehallintolain 9 a luvun mukaan

Ulkoasiainministeriöllä ei ole huomautettavaa välimietinnön 5.2 lukuun, jossa käsitellään EU-asioiden valmistelua ja EU-säädösten täytäntöönpanoa itsehallintolain 9 a luvun mukaan.

6 Taloudellinen itsehallinto

Ahvenanmaa-komitean mandaattiin sisältyy tehtävä ehdottaa toimenpiteitä taloudellisen itsehallinnon kehittämiseksi. Komitea asetti 9.9.2014 asiantuntijajaoston tehtävänsä laatia päätöksenteon perustaksi tekniset vaihtoehdot maakunnan taloudellisen itsehallinnon kehittämiseksi, sekä arvioida tutkitavien vaihtoehtojen vaikutuksia. Asiantuntijajaosto on antanut komitealle 13.11.2014 päivätyn raportin, jossa esitetään seuraavat ratkaisuvaihtoehdot maakunnan taloudellisen itsehallinnon lisäämiseksi:

1. Verotustoimivalta siirretään kokonaisuudessaan Ahvenanmaalle;
2. Verotustoimivalta siirretään osittain Ahvenanmaalle;
3. Mitään verotustoimivaltaa ei siirretä;
4. Valtion verot jäävät Ahvenanmaalle maakunnan käyttöön; sekä
5. Vaihtoehto Ahvenanmaan nykyisen taloudellisen järjestelmän uudistamiseksi

Välimietinnöstä käy ilmi, että jokaisella edellä mainitulla vaihtoehdolla on vaikutus mm. perustuslakiin, itsehallintolakiin sekä kansainvälisiin suhteisiin ja sopimuksiin.

Ulkoasiainministeriö on esittänyt komitean varapuheenjohtajien kuulemisessa 29. huhtikuuta 2014 joitakin valtiosopimusoikeudellisia näkökantoja Ahvenanmaan mahdolliseen laajempaan verotustoi-

mivaltaan liittyen. Ulkoasiainministeriö edelleen muistuttaa komiteaa tuolloin esittämistään näkökan-
noista, joista ulkoasiainministeriö lausuu seuraavaa.

Suomea sitovat kansainväliset verosopimukset sisältävät usein määräyksiä, joiden mukaan sopi-
musosapuolet sitoutuvat ilmoittamaan toisilleen, jos verosopimuksen mukaiset olosuhteet muuttuvat.
On huomionarvoista, että pelkästään Ahvenanmaan verotustoimivallan laajennuksen ei ulkoasiainmi-
nisteriön oikeuspalvelun käsityksen mukaan voine tulkita vaikuttavan verotussopimukseen vielä itses-
sään. Jos maakunta päättäisi laajemman verotustoimivallan perusteella esimerkiksi säätää muusta
valtakunnasta poikkeavasta verokannasta, tulisi tällainen arvioitavaksi muuttuneena olosuhteena. Täl-
laisessa tilanteessa verosopimuksen toiselle osapuolelle aukeaisi mahdollisesti tarve ja mahdollisuus
irtisanoa verosopimus, tai ehdottaa siihen muutoksia muuttuneiden olosuhteiden perusteella. Ulko-
asiainministeriö on tässä viitatussa aiemassa kuulemisessa myös tuonut esiin sen mahdollisuuden,
että jos Ahvenanmaa päättäisi laajennetun verotustoimivallan perusteella säätää kokonaan uudesta
verosta, jota verosopimus ei ennestään lainkaan kattaisi, tulisi verosopimusta todennäköisesti uudel-
leen neuvotella niin, että se kattaisi uuden veron. Samoin olisi asian laita kokonaan uusien verosopi-
musten neuvottelun kanssa, joiden osalta Ahvenanmaan valtakunnasta eriävää verotustoimivaltaa
tulisi kuvata neuvoteltavaan sopimukseen. Se saattaisi johtaa siihen, että toinen neuvotteluosapuoli
saattaisi mahdollisesti kieltäytyä tekemästä verosopimusta Suomen kanssa, tai että Ahvenanmaa sul-
jettaisiin sopimuksen ulkopuolelle.

7.2 Itsehallintolain pääasiallinen sisältö

Välimietinnössä on todettu, että uuden itsehallintolain tulee sisältää perussäännökset ainakin itsehal-
linnon sisällöstä, maakunnan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta, maakuntapäivistä ja
muista itsehallintoelimestä, kunnallishallinnosta, Ahvenanmaalla olevista valtion viranomaisista, maa-
kunnan ja valtakunnan lainsäädäntövallasta ja toimivallasta hallintoasioissa, lainsäädäntömenettelyis-
tä, maakunnan ja valtakunnan välisestä neuvottelumenettelystä, kielestä ja kielellisistä oikeuksista,
kansainvälisistä sopimuksista ja EU-asioista.

Ulkoasiainministeriö toteaa, että maakunnan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta on sovit-
tu Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja neutralisoinnista koskevalla sopimuksella (SopS
1/1922) sekä Ahvenanmaan saarista tehdyllä sopimuksella Venäjän kanssa (SopS 24/1940). Tämän
lisäksi demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on katsottu olevan alueellinen, eurooppalainen tapaoikeu-
dellinen asema, joskin neutralisoinnin tapaoikeudellinen asema on suhteessa heikompi. Ahvenan-
maan demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on vankka kansainvälisoikeudellinen asema ja näin ollen
ulkoasiainministeriö ei näe tarpeellisena sisällyttää sitä koskevaa säännöstä itsehallintolakiin. Tällai-
nen säännös olisi myös lakiteknisesti haasteellinen ottaen huomioon demilitarisoinnin ja neutralisoi-
nin tarkka määritelmä sopimuksissa sekä se seikka, että siitä on sovittu kahdella eri sopimuksella.
Säännös voisi lähinnä olla viittaussäännös sitä koskeviin sopimuksiin. Tällaisen viittaussäännöksen
lisäarvo jäisi kuitenkin ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan vähäiseksi. Yllä mainitut sopimuk-
set ovat lisäksi olleet voimassa useiden kymmenien vuosien ajan ilman tarkempaa täytäntöön-
panolainsäädäntöä.

Oikeuspäällikkö



Päivi Kaukoranta

Lainsäädäntöneuvos



Maria Guseff

BILAGA TILL UTLÅTANDE HEL7M0084-6

Referens: Begäran om utlåtande OM 60/08/2013, den 6 februari 2015

Ärende: Ålands självstyrelse i utveckling, Ålandskommitténs 2013 delbetänkande

Justitieministeriet har begärt ett utlåtande av utrikesministeriet om det delbetänkande som den 2013 tillsatta Ålandskommittén överlämnade till justitieministeriet den 28 januari 2015 (Justitieministeriets betänkanden och utlåtanden 6/2015). Utrikesministeriets rättstjänst lämnade ett utlåtande till kommittén den 25 mars 2014 (HEL7M0517-18) om behovet av att ändra 9 och 9 a kap. i självstyrelselagen för Åland och att återinföra de internationella garantierna för självstyrelsen samt om Ålandsexemplet eventuella inverkan på behoven av att förnya självstyrelselagen. Utrikesministeriet framför nu som sitt utlåtande om kommitténs delbetänkande följande i fråga om avsnitten 2.1 (internationella garantier för självstyrelsen), 2.2 (demilitariserad och neutraliserad status) och 11.4 (klagorätten) samt avsnitten 5 (internationella fördrag), 6 (den ekonomiska självstyrelsen) och 7.2 (självstyrelselagens huvudsakliga innehåll).

2 Internationella frågor och 11 Vissa särskilda frågor

I avsnitten 2.1 och 11.4 i delbetänkandet behandlas internationella garantier för självstyrelsen respektive klagorätten. Dessa frågor hänger väsentligen ihop, och de behandlas tillsammans i detta utlåtande.

I avsnitt 11.4 om klagorätten hänvisas det till den s.k. Aaltoarbetsgruppens betänkande, där det står: "De människorättsfördrag som Finland har ratificerat garanterar för sin del bl.a. de språkliga och kulturella rättigheterna och stärker således också det folkrättsliga skydd för de rättigheter som hänför sig till självstyrelsen och som har tillförsäkrats den åländska befolkningen. Att begära nya särskilda garantier skulle passa dåligt ihop med den allmänna internationella utvecklingen." Utrikesministeriet omfattar i princip detta synsätt.

Enligt delbetänkandet vore ett återinförande av internationella garantier krävande, eftersom det skulle kräva medverkan av de stater som i tiden har överenskommit om landskapets internationella status. Kommittén ställer sig däremot positiv till ett införande av internationella mekanismer för att trygga Ålands svenskspråkiga status och avser utreda vilken internationell institution som kunde anförtros en sådan uppgift. Finland har sedan landet blev medlem i FN och Europarådet ratificerat flera människorättskonventioner som bl.a. garanterar de språkliga och kulturella rättigheterna och således också stärker det folkrättsliga skyddet för de rättigheter som hänför sig till självstyrelsen och som har tillförsäkrats den åländska befolkningen. Det har rapporterats om Ålands särställning i regeringens periodiska rapporter om genomförandet av internationella och regionala människorättskonventioner. Utrikesministeriets enhet för människorättsdomstols- och människorättskonventionsärenden, som ansvarar för den periodiska rapporteringen, har under senare år fäst särskild vikt vid att man i den periodiska rapporteringen ska begära utlåtanden av Ålands landskapsregering om genomförandet av bestämmelserna i konventionerna.

Exempel från den senaste tiden på att Ålands självstyrelse och svenska språkets särskilda status har behandlats i den periodiska rapporteringen är bl.a. de svar som hösten 2014 gavs på de skriftliga tillägsfrågorna (E/C.12/FIN/Q/6/Add.1) från ESK-kommittén som övervakar genomförandet av FN:s internationella konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (FördrS 6/1976). Utlåtandet från Åland fogades som en bilaga till regeringens svar och utgör således en del av FN:s officiella dokument. Den fjärde periodiska rapporten om ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter (FördrS 1-2/1998) gavs till Europarådet i januari 2015, och även den innehåller en redogörelse för Ålands särställning. Åland behandlas

också i den periodiska rapport om genomförandet av FN:s internationella konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (FördrS 37/1970) som man för närvarande håller på att utarbeta.

Ålands särställning och frågor i anslutning till dess självstyrelse har ett antal gånger tagits upp i den muntliga dialogen med FN:s och Europarådets övervakningsorgan för konventionerna i samband med behandlingen av de periodiska rapporterna. Övervakningsorganens frågor har närmast gällt ikraftsättandet av människorättskonventionerna på Åland samt likabehandlingen av dem som bor på öarna och den finskspråkiga befolkningens ställning på Åland. Finland har dock inte fått motta några slutsatser eller rekommendationer i fråga om Åland.

Av övervakningsorganen för konventionerna är det den rådgivande kommitté som biträder Europarådets ministerkommitté i övervakningen av genomförandet av ramkonventionen för skydd av nationella minoriteter som mångsidigast har behandlat Ålands särställning. Under den andra övervakningsomgången träffade kommittén på sitt landsbesök företrädare för Åland i september 2005. I sin senaste rapport (ACFC/OP/III(2010)007) under den tredje övervakningsomgången för Finlands del konstaterade den rådgivande kommittén att Ålands finskspråkiga minoritet har behandlats relativt lite i regeringens periodiska rapport. Å andra sidan påpekade kommittén att den finskspråkiga minoriteten på Åland inte har uttryckt något behov av skydd i enlighet med ramkonventionen och att det inte har framförts några klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheter som minoriteten har enligt ramkonventionen.

As regards the Finnish-speaking population living in the Swedish-speaking province of Åland, the Advisory Committee notes that the issue is again only sparingly addressed in the third State Report but is not aware of any expression of interest among representatives of this group in the protection of the Framework Convention nor complaints as to infringements of their rights in the light of the Convention.

I de slutsatser och rekommendationer som ingår i Europarådets ministerkommittés resolution med anledning av den rådgivande kommitténs rapport behandlas inte Åland särskilt.

I regeringens fjärde periodiska rapport, som gavs i januari 2015, om genomförandet av ramkonventionen ingår information om Ålands ställning, svenska språket, den finskspråkiga minoriteten och arbetet för att främja likabehandling.

Regeringens periodiska rapportering i anslutning till övervakningen av genomförandet av internationella och regionala människorättskonventioner innebär en möjlighet att förse de självständiga och oberoende övervakningsorganen för konventionerna med information om den särskilda enspråkigt svenska status som landskapet Åland har i enlighet med ett beslut av Nationernas förbund. När det gäller rapporteringen om Åland måste form och innehåll dock övervägas separat för varje konvention, så att rapporteringen fyller sitt syfte på bästa sätt.

Dessutom kan man överväga om en företrädare för Ålands landskapsregering kunde delta i de offentliga muntliga utfrågningarna av regeringen i övervakningsorganen för konventionerna i de fall då man kan förvänta sig särskilda frågor om Ålands ställning. Detta skulle främja en dialog mellan landskapet Åland och de internationella oberoende övervakningsmekanismerna när det gäller de mänskliga rättigheterna.

Europarådets europeiska stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (FördrS 23/1998) är det första bindande internationella dokument som är avsett att stärka bl.a. minoritetsspråkens ställning i Europa. Stadgan trädde i kraft internationellt och för Finlands del 1998. Syftet med den är bl.a. att värna om minoritetsspråkens ställning, däremot inte i sig att skydda individer som hör till språkliga minoriteter.

I stadgan delas minoritetsspråken in i tre grupper. Till den första gruppen hör landsdels- eller minoritetsspråk. Med det avses språk som av hävd används inom ett visst territorium i en stat av den statens medborgare, som utgör en grupp som i numerärt hänseende är mindre än resten av befolkningen i den staten. I Finland hör samiskan till denna grupp. Till den andra gruppen hör officiella språk som används mindre allmänt inom en stats territorium. I Finland har svenska språket denna status. Som en tredje grupp i stadgan definieras s.k. territoriellt obundna språk. Med det avses språk som av hävd används av en stats medborgare men som inte kan identifieras med ett bestämt område i den staten. I Finland är romani en typisk företrädare för denna grupp. Till de territoriellt obundna språken i Finland hör också ryska, tatariska, jiddisch och karelska.

Genomförandet av stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk ska övervakas av Europarådets ministerkommitté, som biträds av en oberoende expertkommitté (*Committee of Experts*). Avtalsparterna är skyldiga att med tre års mellanrum lämna en rapport om genomförandet av stadgan. Finland har fyra gånger rapporterat om hur stadgan genomförs, senast 2010. Den femte periodiska rapporten lämnas våren 2015.

I samband med att ratificeringen av stadgan bereddes begärde utrikesministeriet den 12 mars 1993 ett utlåtande av Ålands landskapsstyrelse om tillämpningen av stadgan när det gäller Åland. Landskapsstyrelsen sade i ett utlåtande av den 27 april 1993 att bestämmelserna i stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk inte är tillämpliga i fråga om det enspråkigt svenska Åland:

Enligt landskapsstyrelsens uppfattning torde bestämmelserna i stadgan inte vara tillämpliga på Åland, eftersom de regionala språk, minoritetsspråk eller officiella språk som omnämns i stadgans artikel 1 och 3 med beaktande av Ålands enspråkigt svenska status, vilken även fastslagits i den internationella folkrätten och som ingår i självstyrelselagen, inte gäller Åland.

Därför har inga rapporter lämnats om Ålands särskilda svenska status när det gäller genomförandet av stadgan. Trots det är åtgärder för att främja svenska språkets ställning inom finska statens territorium (rapporter lämnas om det andra nationalspråkets, dvs. svenskans, ställning som ett nationalspråk som används mindre allmänt) viktiga också med tanke på de skyldigheter som staten har gentemot myndigheterna och befolkningen i landskapet Åland. När det gäller dessa skyldigheter är det särskilt viktigt att förbättra och upprätthålla de rättsliga myndigheternas och förvaltningsmyndigheternas kunskaper i svenska.

I delbetänkandet sägs det, som det ovan har angetts, att kommittén ställer sig positiv "till ett införande av internationella mekanismer för att trygga Ålands svenskspråkiga status och avser utreda vilken internationell institution som kunde anförtros en sådan uppgift". När åtgärder övervägs för hur Ålands svenskspråkiga status ska kunna tryggas också i fortsättningen kan man i diskussionen också ta upp den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk och granska om man kunde trygga det enspråkigt svenska landskapet Ålands särskilda språkliga status genom att utsträcka stadgans tillämpningsområde till att gälla Åland. En sådan närmare granskning kräver en rättslig utredning av olika alternativ och tillvägagångssätt samt dialog med den expertkommitté som övervakar genomförandet av stadgan.

Som det påpekas i delbetänkandet ingår i FN:s viktigaste människorättskonventioner ett frivilligt förfarande med s.k. enskilda klagomål som gör det möjligt för en person eller en grupp att anföra klagomål om påstådda kränkningar av någon av de mänskliga rättigheter som tryggas i en konvention. Som det sägs i delbetänkandet tryggar detta förfarande individens eller gruppens rätt t.ex. till sin egen kultur och sitt eget språk. Förfarandet med enskilda klagomål kan inte som sådant tillämpas av Ålands landskapsregering för att skydda landskapets särskilda enspråkigt svenska status. På motsvarande sätt behandlas på regional nivå enskilda klagomål av Europadomstolen och s.k. kollektiva klagomål av Europeiska kommittén för sociala rättigheter.

Dessutom bör det påpekas att de särskilda mekanismer som lyder under FN:s råd för mänskliga rättigheter (arbetsgrupper, specialrapportörer och särskilda representanter) inom ramen för sina befogenheter kan behandla klagomål som gäller påstådda kränkningar av de mänskliga rättigheterna och bl.a. ge en stat som misstänks för kränkningar en brådskande uppmaning att upphöra med verksamhet som kränker de mänskliga rättigheterna. När det gäller Finland har en specialrapportör som behandlar urfolkens rättigheter tagit upp frågor som hänför sig till samekulturen.

2.2 Demilitariserad och neutraliserad status

Enligt delbetänkandet är både demilitariseringen och neutraliseringen en del av gällande sedvanerätt och därför även bindande för stater som inte har undertecknat konventionerna. Utrikesministeriet bekräftar uppfattningen att demilitariseringen och neutraliseringen har ansetts ha en regional, europeisk sedvanerättslig status, även om neutraliseringens sedvanerättsliga status är relativt sett svagare. Därför är demilitariseringen och neutraliseringen folkrättsligt bindande åtminstone för de stater i en region som inte är part i konventionerna.

5 Internationella avtal

5.1 Traktaträttslig behörighet

Från Ålands sida har man föreslagit att bestämmelserna i 9 kap. i självstyrelselagen om internationella förhandlingar och landskapets rätt att delta i och underrättas om sådana ska utökas. Man har också föreslagit att Ålands rätt att själv förhandla och ingå internationella fördrag som gäller landskapet ska utökas.

Enligt Ålandskommitténs delbetänkande kunde landskapsregeringens rätt att med stöd av 58 § 2 mom. i självstyrelselagen delta vid fördragsförhandlingar utvecklas så att landskapsregeringen på begäran och när det är möjligt i det förhandlingsorgan där saken behandlas gavs tillfälle att delta i förhandlingar som avser frågor som faller inom landskapets behörighet. I delbetänkandet framhålls den omständigheten att landskapsregeringen även representerar Finland när den deltar i förhandlingsdelegationen. Förhandlingsdelegationen framför Finlands samordnade ståndpunkt. Det är emellertid möjligt att ett åländskt deltagande blir omöjligt, t.ex. om förhandlingsdelegationens storlek är begränsad vid multilaterala förhandlingar eller om det finns behov av specialkunnskap i delegationen.

I sitt utlåtande till kommittén den 25 mars 2014 konstaterade utrikesministeriet att ministeriet inte ser något behov av att revidera bestämmelserna i 9 kap. i självstyrelselagen om rätten att delta i och få information om förhandlingar. Ministeriet anser fortfarande att det är möjligt att utveckla praxisen inom den referensram som den befintliga regleringen utgör. Vid en senare konsultation konstaterade ministeriet trots det att riket också i fortsättningen måste ha prövningsrätt i fråga om landskapets deltagande om Ålands rätt att delta utökas, och det här har också framhållits i delbetänkandet på det sätt som redovisats ovan. Ministeriets utlåtande är alltså att det inte längre ser några hinder för att utöka landskapets behörighet vid förhandlingar på det sätt som framgår av delbetänkandet.

Landskapet behöver enligt vad som framförts också egen behörighet att ingå fördrag, t.ex. i fråga om beskattning och sjöfart. Det framgår vidare av delbetänkandet att flera av företrädarna för rikspartierna ansett att rätten att ingå fördrag ska ingå i rikets kärnområden och att denna traktatkompetens i den mån landskapet ska ha sådan bör ges i form av separata bemyndiganden. Utrikesministeriet ställer sig bakom det som konstateras i delbetänkandet. I detta avseende framhåller ministeriet att Finlands utrikespolitik i enlighet med 93 § i grundlagen leds av republikens president i samverkan med statrådet. Riksdagen godkänner internationella förpliktelser och uppsägningar av dem samt beslutar om ikraftträdande av internationella förpliktelser till den del så anges i 94 § i grundlagen. En mera självständig behörighet att ingå internationella skatteavtal innebär i princip att landskapet skulle ges en sådan utrikespolitisk kompetens som för närvarande ingår i rikets kärnområden med stöd av 93 § i grundlagen. En så genomgripande

ändring skulle eventuellt kräva en ändring av grundlagen. Ministeriet anser att det redan i nuläget är möjligt att delegera behörigheten att ingå avtal i fråga om enskilda fördrag, om fördraget gäller en fråga som faller inom landskapets behörighet och det enbart rör relationerna mellan landskapet och ett annat land. Grundlagsutskottet har fastställt kriterier för att ingå fördrag utifrån delegerad behörighet (se i synnerhet GrUU 14/2010 rd, GrUU 14/2014 rd och GrUU 66/2014 rd). Ministeriet framhåller bland de förutsättningar som grundlagsutskottet lyft fram i sin utlåtandepraxis i synnerhet den som fastställer att delegeringen ska vara noggrant avgränsad, och därmed skulle det vara problematiskt i konstitutionellt hänseende att *överföra traktatkompetens som helt och hållet faller inom ett visst förvaltningsområde* genom delegering. Ministeriet ser emellertid inte något hinder för att landskapsregeringen, precis som ministerierna och riksmyndigheterna, ingår internationella förvaltningsavtal inom ramen för sin behörighet. Vad som anförts i detta stycke gäller också avsnitt 6 i detta utlåtande, "Den ekonomiska självstyrelsen".

Delbetänkandet tar också upp **regionala reservationer** och hänvisar till det som grundlagsutskottet konstaterat i denna fråga i samband med behandlingen av EU:s grundfördrag och Lissabonfördraget (GrUU 36/2006 rd, GrUU 10/1998 rd). Som framgår av delbetänkandet har det sällan uppkommit behov av att göra en regional reservation för Åland i samband med fördrag som Finland ingått. Ministeriet anser trots det att man i samband med revideringen av självstyrelselagen kunde se över användningen och behovet av regionala reservationer. Enligt utrikesministeriet kan det finnas behov av reservationer t.ex. i situationer där landskapets lagstiftning inte står i samklang med en internationell förpliktelse, eller om den är bristfällig. Om det inte är möjligt att bringa landskapets lagstiftning i överensstämmelse med den internationella förpliktelsen samtidigt med rikslagstiftningen, är det inte ändamålsenligt att Finland skjuter upp ett internationellt åtagande av den orsaken.

En utökad användning av reservationer förutsätter emellertid grundlig utvärdering. Sådana kan vara förbjudna enligt avtalsbestämmelserna och i sådana fall måste det bedömas om förbudet också gäller regionala reservationer. Regionala reservationer är i regel materiella. Reservationerna måste vara förenliga med Wienkonventionen om traktaträtten (FördrS 32-33/1980) och den aktuella traktaten. Enligt Wienkonventionen kan en stat anmäla en reservation, såvida inte reservationen är förbjuden enligt traktaten, traktaten föreskriver att endast särskilda reservationer som inte omfattar reservationen i fråga får göras eller reservationen är oförenlig med traktatens ändamål och syfte. På grund av dessa kriterier måste reservationerna vara noggrant avgränsade. När det framgår av det begränsade antalet förhandlande stater och av traktatens ändamål och syfte att traktatens tillämpning i sin helhet mellan alla parter är ett väsentligt villkor för varje parts samtycke till att vara bunden av traktaten, kräver en reservation alla parters godtagande. När en traktat är en internationell organisations stiftelseurkund och den själv inte föreskriver annat, kräver en reservation organisationens behöriga organs godtagande. Därför anmäls inte några reservationer var sig till EU:s grundfördrag eller till de tredjelandsavtal som EU och dess medlemsstater ingår. Finland anmäler i regel inte heller några reservationer till människorättsfördrag.

Det bör också övervägas om en regional reservation ska gälla hela fördraget eller enbart den del som ingår i landskapets behörighet. Det är i och för sig svårt att för varje artikel dra gränsen mellan den behörighet som tillkommer riket och den som tillkommer landskapet. En artikel kan också delvis gälla rikets behörighet och delvis landskapets. Om en regional reservation anmäls med avseende på fördraget i dess helhet, alltså också till den del bestämmelserna faller inom rikets behörighet, kräver en reservation som hör till området för lagstiftningen också riksdagens godkännande. Om ministeriet först efter det att fördraget behandlats i riksdagen får vetskap om att en reservation borde ha anmälts, måste regeringen lämna en ny proposition om anmälan om reservation.

Att utnyttja möjligheten att anmäla reservation och bringa landskapslagstiftningen i överensstämmelse med en internationell förpliktelse framhäver betydelsen av samarbete och dialog mellan myndigheterna i landskapet och riksmyndigheterna. Enligt 58 § i självstyrelselagen är underrättelseskyldigheten central i detta sammanhang. Det är också viktigt att

riksmyndigheterna i tid får vetskap om att landskapslagstiftningen behöver ändras för att detta ska kunna beaktas när tidsåtgången beräknas och regeringspropositionen utarbetas, i synnerhet om en regional reservation gäller avtalet i dess helhet.

När det gäller beaktandet av Ålands särskilda intressen har också så kallade opt-in- och opt-out-klausuler nämnts. Sådana klausuler används i allmänhet när en stat ges möjlighet att inom viss tid meddela att den inte vill förbinda sig till en fördragsändring (opt out) eller att den vill förbinda sig till en ändring (opt in). Förfarandet förutsätter alltså en uttrycklig fördragsbestämmelse. Ministeriet påpekar att ett sådant förfarande i allmänhet inte används i fråga om regioner, utan att man då tar till regionala reservationer. Vissa stater som ansvarar för de yttre förbindelserna för vissa (autonoma) regioner har löst de frågor som gäller dessa regioners särskilda intressen så att de anger vilken region i landet som kommer att omfattas av det fördrag de förbinder sig att följa. Danmark kan t.ex. meddela att ett visst fördrag inte tills vidare kommer att tillämpas på Grönland och/eller Färöarna (territorial exclusion). Ett sådant meddelande kan i det skede då fördraget ska undertecknas föregås av ett meddelande om att det innehåller bestämmelser som omfattas av regionernas självstyrelse, och att undertecknandet därför inte nödvändigtvis innebär att ratificeringen innefattar regionerna. Nederländerna kan i sin tur meddela huruvida fördraget gäller konungarikets territorium i Europa eller om den också gäller de utomeuropeiska territorierna, och Storbritannien räknar särskilt upp de regioner som förbindelsen innefattar. I fråga om Åland kan man eventuellt överväga att tillämpa ett regionalt undantag (territorial exclusion). Förfarandet kan inte tillämpas i alla situationer. Det bör också bedömas mera ingående vilka eventuella lagstiftningsändringar ett sådant förfarande skulle ge upphov till.

Regionala reservationer eller regionalt undantag kunde eventuellt övervägas i sådana fall då behövlig landskapslagstiftning för att kunna sätta fördraget i kraft i landskapet inte har hunnit bli klar. Som ett alternativ vill vi lyfta fram att man i delbetänkandet som lösning på ett bristfälligt genomförande av direktiv föreslår att rikslagstiftningen ska förklaras gälla på Åland tills lagtinget upphäver den. På så sätt kan notifikationen av direktivet ske i tid. En sådan lösning har emellertid konstaterats medföra lagtekniska svårigheter. En temporär tillämpning av rikslagstiftningen kunde också vara svaret på problem som beror på att lagtingets bifall dröjer för att den landskapslagstiftning som krävs för att sätta fördraget i kraft inte har kunnat stiftas i tid.

5.2 Beredningen av EU-ärenden och verkställigheten av EU-rättsakter enligt 9 a kap. i självstyrelselagen

Utrikesministeriet har inte något att anmärka på avsnitt 5.2 i delbetänkandet, som behandlar beredningen av EU-ärenden och verkställigheten av EU-rättsakter enligt 9 a kap. i självstyrelselagen.

6 Den ekonomiska självstyrelsen

Ålandskommitténs mandat innefattar uppgiften att föreslå åtgärder för att utveckla den ekonomiska självstyrelsen. Kommittén tillsatte den 9 september 2014 en sakkunnigsektion med uppgift att ta fram ett beslutsunderlag med tekniska alternativ för utveckling av landskapets ekonomiska självstyrelse och att bedöma de allmänna verkningarna av de alternativ som kartläggs. Sakkunnigsektionen lämnade delegationen en rapport daterad 13 november 2014 med följande lösningsalternativ för att utöka landskapet Ålands ekonomiska självstyrelse:

1. Beskattningsbehörigheten överförs till Åland i sin helhet
2. Beskattningsbehörigheten överförs delvis till Åland
3. Ingen beskattningsbehörighet överförs
4. Statsskatterna lämnas kvar på Åland för landskapets bruk
5. Alternativ till att förnya det nuvarande ekonomiska systemet för Åland

Av delbetänkandet framgår det att vart och ett av de nämnda alternativen påverkar bl.a. grundlagen, självstyrelselagen och internationella relationer och fördrag.

Utrikesministeriet framförde vid hörandet av vice ordförandena för kommittén den 29 april 2014 vissa konstitutionella synpunkter på en eventuell utökad beskattningsbehörighet för landskapet. Ministeriet vill påminna kommittén om de synpunkter som då presenterades och som här kommenteras.

De internationella skattefördrag som är bindande för Finland innehåller ofta bestämmelser som förpliktar fördragsparterna att meddela de andra, om omständigheterna enligt fördraget förändras. Det är värt att notera att enbart en utökad beskattningsrätt för Åland enligt ministeriets rättstjänst inte i sig torde kunna anses påverka skattefördragen. Om landskapet utifrån en utökad beskattningsbehörighet beslutar sig för att införa skattesatser som avviker från de som tillämpas i övriga landet bör detta bedömas som en förändrad omständighet. Den uppkomna nya situationen skulle eventuellt ge en annan fördragspart anledning och möjlighet att säga upp fördraget eller att föreslå ändringar utifrån de förändrade omständigheterna. Vid hörandet framhöll ministeriet också att det i en situation där Åland utifrån en utökad beskattningsbehörighet beslutar införa en ny skatt som inte omfattas av ett gällande skattefördrag kan bli nödvändigt att omförhandla skattefördraget så att det omfattar den nya skatten. Det kan också hända att en fördragspart vägra ingå ett skattefördrag med Finland, eller att Åland lämnas utanför fördraget, om det vid överläggningar om helt nya skattefördrag framgår att Ålands beskattningsbehörighet skiljer sig från rikets och denna ska beskrivas i det nya fördraget.

7.2 Självstyrelselagens huvudsakliga innehåll

En ny självstyrelselag för Åland bör enligt delbetänkandet innehålla grundläggande bestämmelser åtminstone om självstyrelsens innehåll, landskapets demilitariserade och neutraliserade status, lagtinget och övriga självstyrelseorgan, kommunalförvaltningen, statens myndigheter på Åland, landskapets och rikets lagstiftnings- och förvaltningsbehörighet, lagstiftningsförfarandena, samrådsförfaranden mellan landskapet och riket, språk och språkliga rättigheter, internationella fördrag och EU-ärenden.

Utrikesministeriet konstaterar att landskapets demilitariserade och neutraliserade status fastslagits genom konventionen angående Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (FördrS 1/1922) och fördraget angående Ålandsöarna med dåvarande Sovjetunionen (FördrS 24/1940). Dessutom har demilitariseringen och neutraliseringen ansetts ha en regional, europeisk sedvanerättslig status, även om neutraliseringens sedvanerättsliga status är relativt sett svagare. Ålands demilitarisering och neutralisering har en etablerad ställning i internationell rätt och ministeriet anser det därför inte vara nödvändigt att ta in en särskild bestämmelse om dem i självstyrelselagen. En sådan bestämmelse vore också problematisk i lagtekniskt hänseende med tanke på den noggranna definitionen av demilitarisering och neutralisering i de nämnda fördragen och på att den regleras i två olika fördrag. Bestämmelsen kunde då närmast innehålla en hänvisning till fördragen i fråga. Det mervärde som en sådan hänvisningsbestämmelse ger skulle enligt ministeriet vara mycket liten. De två avtalen har dessutom gällt i flera decennier utan desto vidare införlivandelagstiftning.

Rättschef Päivi Kaukoranta

Lagstiftningsråd Maria Guseff