



Oikeusministeriölle

**Viite:** VN/846/2018

## **Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi**

1. Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa 2.7.2021 päivätystä luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi. Korkein oikeus esittää lausuntonaan seuraavan.

### **Maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonta**

2. Korkeimmalla oikeudella on ensimmäisen Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisestä lähtien ollut keskeinen rooli maakunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan käytön valvonnassa. Tätä tehtävää korkein oikeus toteuttaa antamalla tasavallan presidentille lausuntoja maakuntapäivien säätämistä maakuntalaeista. Nykyisin kaikki maakuntalait esitellään tasavallan presidentille, jotta hän voi päättää veto-oikeuden käyttämisestä tai käyttämättä jättämisestä. Kaikista maakuntalaeista ei pyydetä korkeimman oikeuden lausuntoa, mutta lausunnon hankkiminen on edellytys sille, että tasavallan presidentti voi määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain.

3. Lakiehdotuksen 33 §:n mukaan lainsäädäntövalvonnan toteuttamistapaa muutettaisiin. Jos Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta katsoisi, että perustetta veto-oikeuden käyttämiselle ei ole, se voisi yksimielisellä päätöksellä määrätä, että maakuntapäivälaki voi tulla voimaan ilman, että se esitellään tasavallan presidentille. Muissa tapauksissa oikeusministeriön tulisi esitellä laki tasavallan presidentille. Tasavallan presidentti voisi kuitenkin Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan päätöksestä huolimatta määrätä, että maakuntapäivien päätös maakuntapäivälain hyväksymisestä on esiteltävä hänelle.

4. Vastaava säännösehdotus sisältyi jo Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietintöön. Korkein oikeus on loppumietinnöstä antamassaan lausunnossa (12.10.2017, OH2017/126) kiinnittänyt huomiota eräisiin ongelmiin, joita ehdotetusta sääntelystä saattaa seurata. Korkein oikeus toistaa mainitussa lausunnossa esittämänsä näkökohdat. Lisäksi korkein oikeus toteaa, että jos lainsäädäntövalvonta päätetään toteuttaa ehdotetulla tavalla, on tärkeää huolehtia siitä, että niissä tilanteissa, joissa lakiehdotuksen 34 §:ssä tarkoitettu lausunto tasavallan presidentille tarvitaan, lausunnon antamiseen ja sen jälkeen asian esittelemiseen tasavallan presidentille jää riittävästi aikaa.

5. Lakiehdotuksen 34 §:n mukaan lainsäädäntövalvontaa koskevia lausuntoja tasavallan presidentille antaisivat jatkossa korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus yhdessä. Lausunnot laadittaisiin kokoonpanolla, jossa on kolme jäsentä korkeimmasta oikeudesta ja kaksi korkeimmasta hallinto-oikeudesta sekä virkasuhteessa korkeimpaan oikeuteen oleva esittelijä. Korkein oikeus on Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietinnöstä antamassaan lausunnossa – yhteisymmärryksessä korkeimman hallinto-oikeuden kanssa – esittänyt harvittavaksi tämän sisältöistä sääntelyä. Mainittuun lausuntoon viitaten korkein oikeus puoltaa ehdotusta.

## Itsehallintolain suhde perustuslakiin

### Yleistä

6. Lakiehdotus sisältää periaatteellisesti merkittäviä säännösehdotuksia, jotka koskevat itsehallintolain asemaa suhteessa perustuslakiin (28 §:n 1 momentin 1 kohta ja 99 §). Vastaavia säännöksiä ei ollut ehdotettu Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietinnössä. Korkein oikeus pitää ongelmallisena sitä, että periaatteellisesti näin merkittäviä uusia säännöksiä on otettu lakiehdotukseen vasta valmistelun loppuvaiheessa.

7. Korkein oikeus toteaa yleisesti, että ehdotetut säännökset ovat sisällöltään tulkinnanvaraisia ja niiden perustelut ovat epäselvät. Perustelut sisältävät sisäisesti ristiriitaisia lausumia ja vaikuttavat olevan osaksi ristiriidassa säännösten sanamuodon kanssa. Nämä epäselvyydet vaikeuttavat täsmällisten arvioiden esittämistä siitä, mitä vaikutuksia säännösten ottamisella itsehallintolakiin olisi.

### Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohta

8. Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan eduskunnan lainsäädäntövalta käsittää Ahvenanmaan asioissa, jotka koskevat perustuslain säätämistä, muuttamista ja kumoamista sekä perustuslaista poikkeamista. Tämä vastaa voimassa olevan itsehallintolain sääntelyä. Säännökseen ehdotetaan lisättäväksi rajoitus, jonka mukaan maakuntapäivälakia säädettäessä ei kuitenkaan tarvitse noudattaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoittavaa perustuslain muutosta.

9. Korkein oikeus toteaa, että ehdotettu lisäys on vaikeasti ymmärrettävä. Ehdotuksen perustelut (s. 126—129) antavat rajoituksen tarkoituksesta ristiriitaisen ja epäselvän kuvan. Ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan rajoitus näyttäisi joka tapauksessa johtavan siihen, että perustuslakiin uuden itsehallintolain säätämisen jälkeen otettavat uudet säännökset eivät tulisi voimaan Ahvenanmaalla, jos niiden voitaisiin katsoa rajoittavan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa. Toisin sanoen maakuntapäivät voisi perustuslain muutoksen jälkeen säätää maakuntapäivälakeja, joissa muutosta ei oteta huomioon. Näin olisi ilmeisesti myös sellaisten asioiden osalta, joista Ahvenanmaan itsehallintolaissa ei ole perustuslaista poikkeavia erityissäännöksiä.

10. Lakiehdotuksen perustelut ovat erityisen epäselvät sen osalta, mikä olisi ehdotetun rajoitussäännöksen suhde perusoikeussäännöksiin. Yhtäältä perusteluissa tuodaan esiin se asianmukaisena pidettävä lähtökohta, että perusoikeudet sitovat myös maakuntapäiviä ja että maakuntapäivien on otettava maakuntapäivälakeja säätäessään huomioon perusoikeudet samalla tavalla kuin eduskunnan on otettava ne huomioon lakeja säätäessään (s. 127 ja 248). Toisaalta tätä lähtökohtaa kuitenkin perusteluissa hämärretään esittämällä, että kysymys siitä, miten muuttunut näkemys perusoikeudesta tulevaisuudessa vaikuttaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, ei ole kaikilta osin

selvä ja että itsehallinto-oikeudellisesta järjestelmästä johtuen perusoikeuden sisällön muutos ei voisi johtaa maakuntapäivien lainsäädäntövallan ilmeiseen rajoittamiseen (s. 127). Edelleen todetaan, että uuden perusoikeuden tai ai-neellisen säännöksen perustuslakiin sisällyttämisen vaikutusta maakuntapäi-vien lainsäädäntövaltaan ei voida kaikilta osin ennakoita ja että ehdotettu sa-namuoto mahdollistaisi harkinnanvaraisesti yksittäistapauksessa lainsäädän-tövalvonnan yhteydessä argumentoinnin maakuntapäivien lainsäädäntövallan kehittämisen eduksi (s. 128).

11. Korkein oikeus toteaa, että jos esimerkiksi perustuslain perusoikeusluette-loon lisätään jokin uusi perusoikeussäännös, on mahdollista katsoa sen rajoit-tavan lainsäädäntövallan käyttämistä sekä eduskuntalakeja että maakuntapäi-välakeja säädettäessä. Nyt kysymyksessä olevaa rajoitussäännöstä olisi siten mahdollista tulkita siten, että Ahvenanmaalla voitaisiin perustuslain muutok-sesta huolimatta säätää maakuntapäivälakeja, jotka eivät ole sisällöltään so-pusoinnussa uuden perusoikeussäännöksen kanssa.

12. Korkein oikeus toteaa, että nykyisen itsehallintolain säätämiseen johta-neessa hallituksen esityksessä (HE 73/1990 vp) oli ehdotettu vastaavaan säännökseen tarkoitukseltaan samankaltaista rajoitusta: ”kuitenkin niin että maakuntapäivien toimivaltaa ei voida rajoittaa, ellei maakuntapäivät ole anta-nut siihen suostumustaan 69 §:ssä säädetyssä järjestyksessä”. Perustuslaki-valiokunta on esityksen johdosta antamassaan mietinnössä PeVM 15/1990 vp lausunut seuraavaa: ”Pykälän 1 kohtaan on nykyiseen sääntelyyn verrattuna lisätty viittaus 69 §:ään. Perusteluissa tätä luonnehditaan selvennykseksi. Va-liokunnan mielestä lisäys pikemminkin aiheuttaa sekavuutta. Lisäys nähtä-västi kattaisi esimerkiksi yleisesti julkisen vallan toimielinten, myös maakunta-päivien toimivaltaa rajoittavan perusoikeussäännöksen säätämistapauksen. Uusi viittausäännös saattaisi rajoittaa tällä tavoin arvaamattomasti eduskun-nalle kuuluvaa valtakunnan perustuslakien säätämiskompetenssia. Toisaalta säännöksen taustalla olevien syiden kannalta itsehallintolakiehdotuksen 69 § ja maanhankintalain 17 § ovat riittäviä. Siksi valiokunta on poistanut kyseisen viittaussäännöksen.”

13. Korkein oikeus pitää tätä perustuslakivaliokunnan kannanottoa edelleen ajankohtaisena. Yhtenä oikeusvaltion tunnusmerkeistä voidaan pitää sitä, että perusoikeudet taataan valtiosäännössä kaikille valtion lainkäyttövallan piiriin kuuluville henkilöille. Lisäksi on merkityksellistä, että perustuslain perusoi-keusluettelon taustalla suurelta osin on kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Voidaan otaksua, että myös perustuslakiin mahdollisesti lisättävillä uusilla pe-rusoikeussäännöksillä olisi tällainen tausta. Nämä lähtökohdat huomioon ot-taen korkein oikeus pitää ongelmallisena sitä, että itsehallintolain 28 §:n 1 mo-mentin 1 kohtaan otettaisiin edellä selostettu rajoitus. Sen lisääminen sään-nökseen saattaisi johtaa siihen, että perustuslakiin otettavat perusoikeussään-nökset eivät olisi sellaisinaan voimassa myös Ahvenanmaalla tai että niiden voimassaolo Ahvenanmaalla ainakin kävisi tulkinnanvaraiseksi.

14. Edellä sanottu koskee vastaavasti muita perustuslain muutoksia, jos kyse on asiasta, josta ei ole otettu nimenomaista erillissääntelyä itsehallintolakiin. Jos taas on kyse asiasta, josta on otettu erillistä sääntelyä itsehallintolakiin, 28 §:n 1 momentin 1 kohtaan ehdotettua lisäystä voidaan pitää tarpeetto-mana, sillä jo lakiehdotuksen 97 §:stä seuraa, että itsehallintolaista voidaan poiketa vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin.

15. Ehdotuksen perusteluissa (s. 127) on todettu, että tarvittaessa myös itse-hallintolakia tulisi muuttaa perustuslain muutoksen johdosta. Korkein oikeus pitää Suomen valtiosääntöjärjestelmään huonosti sopivana ajatusta siitä, että perustuslakiin ei voitaisi lisätä esimerkiksi uutta perusoikeussäännöstä ilman

että sama säännös on lisättävä myös Ahvenanmaan itsehallintolakiin sen varmistamiseksi, että perusoikeussäännös tulee voimaan myös Ahvenanmaalla.

16. Näyttää myös siltä, että ehdotusta laadittaessa ei ole otettu huomioon sitä mahdollisuutta, että perustuslaki saatetaan tulevaisuudessa uudistaa joko kokonaan tai joltakin keskeiseltä osalta, esimerkiksi kirjoittamalla perustuslakiin sisältyvä perusoikeussäännöstö kokonaisuudessaan uuteen muotoon. Jos perustuslakia uudistettaisiin tällä tavoin laajemmin, ehdotettu rajausta 28 §:n 1 momentin 1 kohdassa voisi johtaa erittäin vaikeasti ratkaistaviin kysymyksiin perustuslain säännösten voimassaolosta Ahvenanmaalla.

Lakiehdotuksen 99 §:n 1 momentti

17. Lakiehdotuksen 99 §:n 1 momentin mukaan, jos maakuntapäivälain säännöksen soveltaminen tuomioistuimen käsiteltävänä asiassa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen olisi asetettava perustuslain säännös etusijalle, jollei itsehallintolaista tai maanhankintalaista muuta johdu.

18. Korkein oikeus toteaa, että perustuslain 106 §, jossa säädetään perustuslain etusijasta suhteessa lain säännöksiin, koskee nykyään paitsi eduskunnan myös maakuntapäivien säätämiä lakeja (ks. esim. KKO 2018:16, kohta 10). Ehdotetun säännöksen merkitys liittyykin ennen kaikkea ehdotettuun lisäedellytykseen ”jollei itsehallintolaista tai maanhankintalaista muuta johdu”, jolla rajattaisiin perustuslain etusijasäännöksen soveltuvuutta Ahvenanmaalla. Säännösehdoituksen perusteluissa (s. 228) lisäedellytyksen sisältöä on selostettu siten, että säännöstä ”täydennettäisiin lisäksi perustuslain 106 §:ään verrattuna selvennyksellä, jonka mukaan perustuslain ensisijaisuutta ei sovelleta, jos lainsäännös on annettu yksinomaan itsehallintolain tai maanhankintalain nojalla tai jos itsehallintolaissa on kyseisen perustuslain säännöksen syrjäyttäviä säännöksiä”. Toisaalla esitysluonnoksessa (s. 252) säännöksen tarkoitusta on kuvattu näin: ”Säännös tarkoittaisi, että tuomioistuin ei saisi antaa perustuslain säännökselle etusijaa, jos maakuntapäivälain soveltaminen tapahtuisi itsehallintolain säännöksen nojalla, joka mahdollistaisi poikkeamista perustuslaista.”

19. Korkein oikeus toteaa, että rajoitussäännöksen sanamuoto ”jollei tästä laista tai maanhankintalaista muuta johdu” mahdollistaa laajemmankin tulkinnan kuin miten säännöksen sisältöä on perusteluissa kuvattu. Ehdotuksen tarkoitus jää siten epäselväksi, ja säännös voisi johtaa vaikeasti ennakoitaviin tulkintakysymyksiin. Etenkin jos sekä 28 §:n 1 momentin 1 kohtaan että 99 §:n 1 momenttiin otettaisiin perustuslain soveltamista Ahvenanmaalla rajoittavat säännökset, saattaisi sääntely johtaa siihen, että tuomioistuinten mahdollisuus valvoa maakuntapäivälakien perustuslainmukaisuutta ajan myötä heikkenisi myös perusoikeussuojan ja muiden sellaisten kysymysten osalta, joiden osalta itsehallintolaki ei sisällä Ahvenanmaata koskevaa erillissääntelyä asioista, joista muuten säädetään perustuslaissa. Tätä ei voi pitää toivottavana kehityssuuntana.

Lakiehdotuksen 99 §:n 2 momentti

20. Lakiehdotuksen 99 §:n 2 momentin mukaan, jos eduskuntalain tai maakuntapäivälain säännöksen soveltaminen on ristiriidassa itsehallintolain tai maanhankintalain kanssa, tuomioistuimen olisi asetettava itsehallintolain tai maanhankintalain säännös etusijalle. Tuomioistuimen olisi ensin selvitettävä, kuuluuko kyseisen eduskuntalain säännös itsehallintolain mukaan eduskunnan vai maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

21. Perustuslain 106 §:stä ja lakiehdotuksen 99 §:n 1 momentista poiketen ehdotettuun 99 §:n 2 momenttiin ei sisälly vaatimusta siitä, että ristiriidan yhtäältä eduskuntalain tai maakuntapäivälain ja toisaalta itsehallintolain tai maanhankintalain välillä pitää olla ilmeinen. Säännösehdotuksen perusteissa (s. 228) ilmeisyyskriteerin jättämistä pois säännöksestä on selitetty sillä, että saattaa olla tilanteita, joissa lainsäädäntövallan jako eduskunnan ja maakuntapäivien välillä ei välittömästi ilmene lakitekstistä ja on sen vuoksi tarpeen selvittää. Edelleen todetaan, että ilmeisyyskriteeri merkitsisi sitä, että tuomioistuimen tulisi tilanteessa, jossa toimivallanjakoa on selvitettävä tarkemmin, asettaa eduskuntalaki itsehallintolain edelle etusijalle. Toisaalla esitysluonnoksessa (s. 253) esitetään, että ilmeisyyskriteeriä ei voida sisällyttää 99 §:n 2 momenttiin ottaen huomioon, että toimivalta aina on selvitettävä perusteellisesti.

22. Korkein oikeus katsoo 99 §:n 2 momentin jälkimmäisen virkkeen sekä edellä selostettujen perustelulausumien viittaavan siihen, että säännösehdotuksen tarpeellisuutta ja suhdetta muuhun itsehallintolain sääntelyyn ei ole valmistelussa riittävästi pohdittu. Korkein oikeus toteaa, että ilman ehdotetun kaltaista säännöstäkin on selvää, että tuomioistuimen on käsitellessään asioita, jotka itsehallintolain mukaan kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, noudatettava tällaisia asioita sääntelevien eduskuntalakien asemesta asiaa koskevia maakuntapäivälakeja. Sovellettavan lain valinta puolestaan edellyttää, että tuomioistuin selvittää, onko kysymys maakuntapäivien vai eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta asiasta. Nämä kysymykset tuomioistuimen on jo nykyään ja olisi myös uuden lain mukaan ratkaistava soveltamalla itsehallintolain lainsäädäntövallan jakoa koskevia säännöksiä. Toisin kuin 99 §:n 2 momenttia laadittaessa on ilmeisesti ajateltu, tällaisessa sovellettavan lain valintaa koskevassa ratkaisussa ei ole kysymys sen arvioimisesta, onko jokin eduskuntalain säännös ristiriidassa itsehallintolain kanssa.

23. Ehdotettu säännös koskisi kuitenkin myös sellaisia tilanteita, joissa eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvassa asiassa säädetyn eduskuntalain havaitaan olevan ristiriidassa itsehallintolain kanssa. Tällainenkin ristiriita olisi mahdollista ratkaista ilman ehdotettua säännöstä. Etusija olisi tällaisessa tilanteessa annettava itsehallintolain säännökselle jo sillä perusteella, että lakiehdotuksen 97 §:n 1 momentin mukaan itsehallintolaista voidaan poiketa vain käyttämällä vaikeutettua lainsäätämisyjärjestystä. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voi mainita lakiehdotuksen 48 §:n 2 kohdan, jonka mukaan valtion toimivaltaan kuuluvia hallintoasioita hoidettaessa valtion viranomaisen tulisi varmistua siitä, että valtion virkamiehellä, joka virkatehtävissään säännöllisesti huolehtii Ahvenanmaata koskevista asioista, on riittävät tiedot itsehallinnosta ja Ahvenanmaan oloista. Valtion virkamiesten perehtyneisyyttä tehtäviinsä koskevista vaatimuksista säätäminen kuuluu kyllä eduskunnan lainsäädäntövaltaan, mutta jo itsehallintolain 97 §:n 1 momentin perusteella olisi selvää, että eduskuntalailla ei voitaisi poiketa itsehallintolain 48 §:n 2 kohdasta. Esimerkki havainnollistaa samalla sitä, että ehdotetun 99 §:n 2 momentin jälkimmäinen virke on tämäntapaisissa tilanteissa pikemminkin harhaanjohtava kuin selventävä.

## Muita kysymyksiä

Virkarikossyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan

24. Lakiehdotuksen 13 §:n mukaan virkarikossyytteen nostaminen Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan edellyttäisi maakuntapäivien päätöstä, jos teossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta.

25. Ehdotetussa säännöksessä käytetty ilmaisu ”jos teossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta” on merkitykseltään epäselvä. Ilmaisu vaikuttaa lisäksi syyttömyysolettaman vastaiselta, sillä siitä saa sellaisen käsityksen, että hallituksen jäsenen olisi jo todettu rikkoneen velvollisuuttaan. Kysymys voi tässä vaiheessa kuitenkin olla vasta epäilystä rikkomuksesta. Näistä syistä korkein oikeus esittää, että mainittu ilmaisu korvattaisiin esimerkiksi ilmaisulla ”jos syyte koskee hallituksen jäsenen menettelyä asiassa, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan”.

26. Säännösehdotuksen perustelujen mukaan (s. 103) ehdotus ei vaikuttaisi valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 110 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen ajaa syytetä tai määrätä syyte nostettavaksi laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa Ahvenanmaalla. Ehdotetun pykälän sanamuoto ei kuitenkaan sisällä ylimpien laillisuusvalvojen syyteoikeutta koskevaa poikkeusta. Sen takia voisi syntyä epäselvyyttä siitä, voisiko valtioneuvoston oikeuskansleri tai eduskunnan oikeusasiamies määrätä syytteen nostettavaksi ilman maakuntapäivien päätöstä, jos hän katsoo hallituksen jäsenen menetelleen lainvastaisesti asiassa, joka kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Asia tulisi selventää jatkovalmistelussa.

27. Lakiehdotuksen sisäiseen johdonmukaisuuteen liittyvänä kysymyksenä korkein oikeus kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 13 § ja siihen liittyvä siirtymäsäännös lakiehdotuksen 110 §:ssä poikkeavat toisistaan. Siirtymäsäännös koskisi vain tiettyjä säännöksessä yksilöityjä rikosnimikkeitä, vaikka 13 §:ssä ei luetella vastaavia rikosnimikkeitä vaan se koskisi yleisesti virkariikoksia. Ristiriita tulisi poistaa jatkovalmistelussa.

#### Maakuntapäivien lainsäädäntövalta

28. Lakiehdotuksessa on Ahvenanmaa-komitean 2013 ehdotuksesta poiketen palattu voimassa olevan itsehallintolain mukaiseen perusratkaisuun, jonka mukaan itsehallintolaissa lueteltaisiin sekä ne asiat, joissa maakuntapäivillä on lainsäädäntövalta (27 §), että ne asiat, joissa eduskunnan lainsäädäntövalta käsittää Ahvenanmaan (28 §). Korkein oikeus pitää komitean loppumietinnöstä antamassaan lausunnossa esittämiinsä näkökohtiin viitaten tätä perusratkaisua perusteltuna.

29. Korkein oikeus ei ota kantaa siihen kysymykseen, miten lainsäädäntövalta tulisi itsehallintolaissa jakaa maakuntapäivien ja eduskunnan kesken. Korkein oikeus kiinnittää kuitenkin sääntelyn selkeyden näkökulmasta huomiota seuraaviin yksityiskohtiin ehdotetussa sääntelyssä.

30. Lakiehdotuksen 27 §:n 1 momentin 7 ja 8 kohta ovat nykyiseen itsehallintolakiin verrattuna uusia. Ne noudattavat pääosin voimassa olevan itsehallintolain tulkintakäytännössä muotoutunutta käsitystä lainsäädäntövallan jakautumisesta, kuten myös lakiehdotuksen perusteluissa (s. 116—117) on todettu. Säännöksissä on kuitenkin otettu käyttöön uusi käsite ”maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa”. Tätä ilmaisua ei voi pitää selkeänä, koska se yhdessä 27 §:n 1 momentin johdantokappaleen kanssa näyttää johtavan maakuntapäivien lainsäädäntövallan määrittelyyn kehämäisesti. Ilmaisu voitaisiin muuttaa vastaamaan esimerkiksi saman momentin 34 kohdassa käytettyä ilmaisua, jota käytetään myös voimassa olevassa itsehallintolaissa ja jolla siten on vakiintunut merkityssisältö: ”kun on kysymys maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta”.

31. Momentin 7 kohdassa mainittaisiin maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvana asiakokonaisuutena muun ohella Ahvenanmaan maakuntapäivien, itsehallintoviranomaisten ja kuntien asiakirjojen julkisuus. Säännösehdotuksen perusteluista (s. 116—117) saa sen kuvan, että ehdotus vastaisi täysin sitä, miten lainsäädäntövallan jakautumista on voimassa olevan itsehallintolain mukaan käytännössä tulkittu. Ehdotettu säännös näyttäisi kuitenkin tosiasiassa merkitsevän maakuntapäivien lainsäädäntövallan laajenemista nykytilaan verrattuna. Voimassa olevan itsehallintolain mukaisessa tulkintakäytännössä on nimittäin lähdetty siitä, että asiakirjajulkisuus kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan vain siltä osin kuin Ahvenanmaan viranomaisten asiakirjat liittyvät sellaisiin asioihin, joiden säänteleminen kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan (ks. korkeimman oikeuden lausunto 1.6.2021, KKO-HD/98/2021). Jatkovalmistelussa olisi syytä tarkistaa joko säännöksen sanamuotoa tai perusteluita, jotta kävisi selväksi, onko nykytilaa tarkoitus muuttaa ja jos niin millä tavoin.

32. Luettelon 7 kohdassa mainitaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvana asiakokonaisuutena myös hankinnat, joita kuitenkin koskisi rajoitus ”maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa”. Korkein oikeus toteaa, että voimassa olevan itsehallintolain mukaisessa tulkintakäytännössä maakunnan lainsäädäntövallan julkisissa hankinnoissa on katsottu määräytyvän sen perusteella, mikä yksikkö hankinnan tekee (ks. korkeimman oikeuden lausunto 12.9.2017, OH2017/134). Korkein oikeus katsoo, että sääntely olisi selkeämpää ja helpommin ymmärrettävää, jos toimivallan jako julkisissa hankinnoissa määriteltäisiin suoraan sen perusteella, että hankinnan tekee Ahvenanmaan itsehallintoviranomainen tai kunta taikka muu näihin rinnastettava hankintayksikkö, eikä viittauksella asioihin, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan.

#### Lakineuvosto

33. Lakiehdotuksen 32 §:n mukaan maakuntapäiväläilla voitaisiin perustaa lakineuvosto tarkastamaan Ahvenanmaan hallituksen ehdotukset maakuntapäivälakeiksi. Korkein oikeus on Ahvenanmaa-komitean 2013 väli- ja loppumietinnöistä antamissaan lausunnoissa kannattanut tällaisen uuden toimielimen perustamista. Aikaisemmissa lausunnoissa esitettyihin näkökohtiin viitaten korkein oikeus puoltaa säännösehdotusta.

#### Voimaantulo eräissä kiireellisissä tapauksissa

34. Lakiehdotuksen 36 §:ssä laajennettaisiin voimassa olevaan itsehallintolakiin verrattuna tilanteita, joissa maakuntapäivät voi valtuuttaa Ahvenanmaan hallituksen määräämään, että maakuntapäivälaki tulee kokonaan tai osittain voimaan jo ennen kuin se on läpäissyt lainsäädäntövalvonnan. Korkein oikeus kiinnittää sääntelyn täsmällisyyden kannalta huomiota siihen, että ehdotetun pykälän 2 momentissa puhutaan yhtäältä ”maakuntapäivälakeista” ja toisaalta ”väliaikaisesta maakuntapäivälakeista”. Lakiehdotuksessa tai sen perusteluissa ei myöskään ole määritelyä, mitä väliaikaisella maakuntapäiväläilla tarkoitetaan. Ehdotusta on syytä selkeyttää jatkovalmistelussa.

#### Eräiden erimielisyyksien ratkaiseminen

35. Lakiehdotuksen 55 §:n mukaan, jos Ahvenanmaan tai valtakunnan viranomaisen toimivallasta tiettyyn hallintotoimeen syntyy erimielisyyttä, Ahvenanmaan hallitus tai valtakunnan viranomainen voisi siirtää asian Ahvenanmaa-asioden valtuuskunnalle. Valtuuskunnan ratkaisuun tyytymätön osapuoli voisi saattaa asian korkeimman oikeuden ratkaistavaksi. Ehdotus vastaa muutoin voimassa olevaa sääntelyä, mutta korkein oikeus toimisi jatkossa toimivaltaa

koskevista erimielisyyksissä muutoksenhakuasteena. Korkein oikeus pitää ehdotusta perusteltuna.

36. Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan (s. 56), että korkeimman oikeuden käsiteltäväksi olisi vuoden 1991 itsehallintolain voimassaoloaikana saatettu kolme toimivaltaerimielisyyttä. Korkein oikeus toteaa, että korkeimmassa oikeudessa on parhaillaan vireillä neljä tällainen erimielisyyttä.

37. Lakiehdotuksen 72 §:n 3 momentin ja 84 §:n mukaan eräät taloudellisia vastuukysymyksiä koskevat erimielisyydet valtion ja Ahvenanmaan välillä käsiteltäisiin ensi asteena Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnassa. Muutoksenhakuasteena näissä asioissa toimisi korkein hallinto-oikeus. Korkeimmalla oikeudella ei ole huomauttamista näistä säännösehdotuksista.

Toimivallanjako Euroopan unionin päätösten täytäntöönpanossa

38. Lakiehdotuksen 76 ja 77 § koskevat toimivallanjakoa Euroopan unionin päätösten täytäntöönpanossa. Korkein oikeus pitää ehdotettua sääntelyä eräiltä osin periaatteellisesti ongelmallisena.

39. Korkein oikeus kiinnittää huomiota ensinnäkin siihen, että vaikka 77 §:n 1 momentissa tarkoitettussa tilanteessa toimivalta tehdä hallintopäätös lähtökohdaisesti kuuluisi asiaan sovellettavan lainsäädännön perusteella määräytyvälle valtion viranomaiselle, tämä toimivalta voisi tietyissä tilanteissa siirtyä valtioneuvoston yleisistunnolle. Kun otetaan huomioon tällaisen toimivallan siirtymisen poikkeuksellisuus, sen edellytykset tulisi määritellä yksiselitteisesti. Toimivallan siirtymisen edellytykset on kuitenkin pykälän 3 momentissa kuvattu epäselvästi: ”Jos 1 momentin mukaiseen hallintotoimenpiteeseen ei voida ryhtyä valtuuskunnan 2 momentissa tarkoitettun suosituksen mukaisesti ja osapuolet ovat asiasta edelleen erimielisiä keskenään”. Epäselvyyttä aiheuttaa etenkin se, että pykälän 2 momentin mukaan ratkaisusuosituksen pyytäminen Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalta ei näyttäisi olevan erimielisyystilanteissa pakollista. Siten jää epäselväksi, siirtyisikö valtion viranomaisen toimivalta valtioneuvoston yleisistunnolle tilanteessa, jossa osapuolet ovat erimielisiä, mutta valtuuskunnalta ei ole pyydetty ratkaisusuositusta.

40. Säännösehdotuksen perustelujen (s. 211) mukaan ”ehdotettu muotoilu ’viime kädessä’ tarkoittaa tässä tapauksessa sitä, että ainoasta hallintotoimenpiteestä voidaan päästyään [pitänee olla: kun on päästy] yksimielisyyteen tämän sisällöstä korkean poliittisen tason neuvotteluissa, edelleen päättää 1 momentissa säädetyssä järjestyksessä. Sitä vastoin, jos osapuolet poliittisen neuvottelujen jälkeenkin ovat erimielisiä ainoasta hallintotoimenpiteestä, siitä päättää 3 momentin mukaan valtioneuvosto.” Sääntelyn tarkoituksena näyttää siis olevan, että asiassa lain mukaan toimivaltaisen valtion viranomaisen harkintavalta päätöksen sisällön suhteen sidottaisiin siihen, mitä asiasta on sovittu pykälässä tarkoitettussa poliittisessa neuvottelussa, joka tapahtuisi lakiehdotuksen 52 §:n 1 momentissa tarkoitettussa kokouksessa. Korkein oikeus katsoo, että ehdotuksen mukainen sääntelymalli ei ole yhteensopiva sen perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvan vaatimuksen kanssa, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

41. Korkeimman oikeuden ratkaisussa KKO 1998:8 on tulkittu voimassa olevan itsehallintolain sääntelyä siten, että maa- ja metsätalousministeriö on toimivaltainen antamaan koko maata koskevan kalastuskiellon, kun Suomelle Euroopan unionin jäsenvaltiona myönnetty kalastuskiintiö on täyttynyt. Jos ehdotettu sääntely hyväksyttäisiin, esimerkiksi tällainen kalastuskieltokin tulisi



määrätä 76 ja 77 §:n mukaista menettelyä noudattaen. Toimivalta kalastuskiellon määräämiseen olisi 77 §:n 1 momentin mukaan lähtökohtaisesti asianomaisella valtion viranomaisella. Jos tämä viranomainen ja Ahvenanmaan viranomainen eivät olisi yhtä mieltä siitä, onko kalastuskielto määrättävä, asia voitaisiin saattaa Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnan käsiteltäväksi, minkä jälkeen asia tulisi mahdollisesti käsitellä vielä 77 §:n 3 momentin mukaisessa menettelyssä eli ensiksi lakiehdotuksen 52 §:n 1 momentissa tarkoitettussa kokoonpanossa käytävässä poliittisessa neuvottelussa ja tämän jälkeen valtioneuvoston yleisistunnossa. Kalastuskiellon määräämistä koskevan päätöksen tekemiseen tällä tavoin voisi tällöin kulua huomattavan paljon aikaa. Korkein oikeus katsoo, että ehdotettu sääntely ei ole Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdasta ilmenevä vilpittömän yhteistyön periaate huomioon ottaen asianmukainen tapa säännellä päätöksentekomekanismia asioissa, joissa jokin hallintopäätös on unionin säädöksistä johtuvien velvoitteiden täytäntöön panemiseksi oltava mahdollista tehdä viipymättä.

Tatu Leppänen  
Presidentti

Wilhelm Norrman  
Kansliapäällikkö

Esittely täysistunnossa 22.9.2021

Läsnä: presidentti Leppänen, oikeusneuvokset Häyhä, Jokela, Sippo, Koponen, Kantor, Huovila, Antila, Hirvelä, Engstrand, Ilveskero, Mäkelä, Tammi-Salminen, Tapani, Ojala ja Guimaraes-Purokoski