



15.9.2017

Viite Oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.6.2017

Asia Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen - Ahvenanmaakomitean 2013 loppumietintö

Valtioneuvosto asetti 19.9.2013 parlamentaarisesti kokoonpannun komitean, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmän uudistamiseksi. Komitea luovutti 16.6.2017 loppumietintönsä (OM:n julkaisu 33/2017) oikeusministeriölle. Ministeriö on pyytänyt valtioneuvoston kanslialta lausuntoa 15.9.2017 mennessä. Valtioneuvoston kanslia esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Yleistä

Ahvenanmaan itsehallintolakia on uudistettu useita kertoja yhteisymmärryksessä valtakunnan ja maakunnan välillä. Maakunnalla on perustuslain (731/1999) ja itsehallintolain (1144/1991) nojalla laaja ja vahva toimivalta useilla keskeisillä oikeudenaloilla. Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että itsehallintoa kehitetään edelleen maakunnan kanssa yhteistyössä. Tavoitteena on, että itsehallintojärjestelmän täyttäessä 100 vuotta vuonna 2022 maakunnalla olisi uusi, moderni ja selkeä itsehallintolaki.

Mietinnössä ehdotetaan nimityksen "Ahvenanmaan maakunta" korvaamista nimityksellä "Ahvenanmaa". Nimityksestä "valtakunta" esitetään myös luovuttavaksi aina kun se on mahdollista. Valtioneuvoston kanslia arvioi, ettei sanan "valtakunta" korvaaminen sanalla "eduskunta" ole täysin ongelmaton erityisesti toimivaltauetteloiden osalta.

Lainsäädäntövallan jako (5 luku, 25–31 §)

Itsehallintolain uudistamisen tavoitteena on toimivallan siirron helpottaminen ja joustavoittaminen valtakunnan ja maakunnan välillä. Mietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa esitetään, että toimivallanjaon perustana olisi kolme luetteloa. Ensimmäinen luettelo, joka on otsikoitu "Eduskunnan lainsäädäntövalta Ahvenanmaalla", käsittäisi valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat (26 §). Siinä luetellut asiat koskettavat pitkälti Suomen valtion ydintoimialoja. Kaikki muut asiat kuuluisivat maakunnan (maakuntapäivien) toimivaltaan (27 §). Toinen luettelo sisältäisi asiat, joissa maakuntapäivät voi siirtää itselleen eduskunnalle kuuluvaa toimivaltaa (28 §). Valtioneuvosto ja

Ahvenanmaan hallitus sopisivat siirtojen taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista. Kolmas luettelo käsittäisi asiat, joita koskeva toimivallan siirto tapahtuisi tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (30 §). Laissa säädettäisiin myös mahdollisuudesta siirtää lainsäädäntövaltaa maakuntapäiviltä eduskunnalle (31 §).

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota tarpeeseen arvioida toimivaltaluetteloita paitsi yksittäisten oikeudenalojen näkökulmasta myös kokonaisuuksina ja suhteessa toisiinsa. Eri oikeudenalojen välillä on leikkauspisteitä ja muita yhteyksiä. Tyhjentävien ja yksiselitteisten luetteloiden laatiminen on hyvin vaikeaa. On myös mahdollista, että tietyt asiakokonaisuudet jäävät etenkin kehityksen edetessä kokonaan luetteloiden ulkopuolelle. Ratkaisua, jonka mukaan kaikki asiat, joita ei ole mainittu ensimmäisessä luettelossa, kuuluisivat maakunnan toimialaan, olisi vielä syytä arvioida. Selkeämpää olisi todeta ne alat, jotka nykyisin kuuluvat maakunnan toimialaan (27 §).

Toimivallan siirron vaikutusten osalta huomiota tulee kiinnittää myös siihen, missä määrin asiakokonaisuus kuuluu EU:n toimivaltaan. Kun tietty EU-liitännäinen oikeudenala siirretään maakunnan toimivaltaan, nousee esiin käytännön kysymyksiä maakunnan vaikutusmahdollisuuksien turvaamisesta EU-neuvotteluissa, kansallisista yhteyspisteistä sekä EU-oikeudellisten velvoitteiden täytäntöönpanosta. Siltä osin, kuin ehdotettu luettelomalli perustuu Grönlannin ja Färsaarten osalta omaksuttuun ratkaisuun, on syytä muistaa, ettei EU-oikeutta sovelleta niihin.

Vaikka ehdotuksen taustalla on ajatus, että toimivallan siirtäminen maakunnalle tapahtuisi asteittain, tulee myös varautua siihen, että suuri osa oikeudenaloista tosiasiansa siirrettäisiinkin nopealla aikataululla.

Kysymys siitä, miten toimivaltaluetteloita koskevat tulkintaongelmat ratkaistaisiin uudistetun itsehallintolain tultua voimaan, on keskeinen. Mietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa esitetään hallinnollisia ja kustannuskysymyksiä koskevien arvioiden osalta Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle toimivaltaa, jos valtakunta ja maakunta eivät pääse niistä sopimukseen (23 §).

Lakineuvosto (5 luku, 32 §)

Mietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa esitetään, että maakuntapäivät voisi perustaa lakineuvoston tarkastamaan ennakkollisesti Ahvenanmaan hallituksen ehdotukset maakuntapäivälakeiksi. Tarkemmista säännöksistä säädettäisiin maakuntapäivälaille.

Valtioneuvoston kanslia suhtautuu myönteisesti siihen, että lainsäädäntövalvontaa voitaisiin suorittaa nykyistä aikaisemmassa vaiheessa luopumatta kuitenkaan maakuntalakien jälkikäteisvalvonnasta. Keskeinen kysymys olisi tällöin, minkälaiseksi lakineuvoston kokoonpano ja sen toimivalta muodostuisivat ja miten se arvioisi esimerkiksi EU-oikeudellisia näkökohtia. Sillä, että nämä näkökohdat arvioitaisiin perusteellisesti jo ennakkollisesti, voitaisiin edistää EU-direktiivien täytäntöönpanon joutuisuutta ja sujuvuutta edellyttäen, ettei valvonta merkittävästi pidentäisi lainsäädäntömenettelyn kokonaiskestoa.

Maakuntalakien voimaantulo eräissä kiireellisissä tapauksissa (5 luku, 36 §)

Mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen mukaan maakuntapäivien tulisi voida valtuuttaa Ahvenanmaan hallitus päättämään, että tietty laki tulee kokonaan tai osittain voimaan jo ennen kuin Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta on antanut siitä lausuntonsa. Menettelyä voitaisiin soveltaa muun muassa EU-oikeudellisen velvoitteen edellyttäessä kiireellistä täytäntöönpanoa.

Ahvenanmaan maakunnan tehtävänä on huolehtia ja vastata direktiivien täytäntöönpanosta siltä osin kuin tarvittavat kansalliset toimenpiteet kuuluvat itsehallintolain mukaan maakunnan toimivaltaan. Jos itsehallintolain mukaista jälkivalvontaa varten varattu neljän kuukauden enimmäisaika käytetään täysimääräisesti, direktiiviä koskevan täytäntöönpanoilmoituksen toimittaminen ulkoasiainministeriön kautta Euroopan komissiolle lykkääntyy. Komissio voi käynnistää jäsenvaltiota vastaan täytäntöönpanon viivästymistä koskevan rikkomusmenettelyn niiden direktiivien osalta, joiden täytäntöönpano on määräajan jälkeen vielä osittainen tai joiden osalta komissiolle ei ole ilmoitettu lainkaan kansallisia täytäntöönpanotoimia. Viime kädessä komissio voi nostaa jäsenvaltiota vastaan rikkomuskanteen Euroopan unionin tuomioistuimessa. Se voi kannekirjelmässään pyytää tuomioistuinta määräämään jäsenvaltiolle taloudellisen sanktion. Tuomioistuimen asettamat sanktiot voivat olla määrältään huomattavia.

Valtioneuvoston kanslia suhtautuu ehdotukseen myönteisesti olettaen, ettei se tuo mukanaan liiallista oikeudellista epävarmuutta. Samalla on syytä korostaa maakunnan kanssa harjoitettavan sujuvan yhteistyön merkitystä direktiivien täytäntöönpanossa.

Tasavallan presidentin veto-oikeus (5 luku, 34 §)

Mietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa ei esitetä muutoksia Tasavallan presidentin veto-oikeuden perusteisiin. Hän voisi neljän kuukauden määräajan kuluessa määrätä maakuntalain raukeamaan kokonaan tai osittain katsoessaan maakuntapäivien ylittäneen lainsäädäntövaltansa tai maakuntalain koskevan valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta.

Korkeimman oikeuden ratkaisukäytännön valossa lainsäädäntötoimivallan ylittämisenä on pidetty myös tilannetta, jossa maakuntalaki on ilmeisessä ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Mietinnössäkkin katsotaan, että jälkivalvonnalla voitaisiin puuttua ilmeisiin EU-oikeuden vastaisuuksiin.

Valtioneuvoston kanslia muistuttaa, että maakunta vastaa itsehallintolain mukaan EU:n tuomioistuimen asettamien sanktioiden määrästä valtakuntaan nähden siltä osin kuin tuomitseminen on johtunut maakunnan toimesta tai laiminlyönnistä. Tätä periaatetta ei tule hämärtää käytäessä keskustelua jälkikäteisvalvonnasta.

Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen valtioneuvostossa (8 luku, 52 §)

Mietintöön sisältyvän lakiehdotuksen mukaan Ahvenanmaa-asioita, joilla on periaatteellinen tai laaja-alainen merkitys, voitaisiin valtioneuvostossa valmistella toimivaltaisten ministereiden ja Ahvenanmaan maaneuvoksen muodostamassa kokoonpanossa pääministerin johdolla. Aloitteen tällaisessa kokoonpanossa tehtävään käsittelyyn voisi tehdä Ahvenanmaan hallitus tai toimivaltainen ministeriö. Ehdotusta perustellaan tarpeella käydä poliittisen tason keskustelua ja korkean tason valmistelua, johon maakunnan hallitus osallistuu. Sihteeristötehtävät voitaisiin yksittäistapauksessa hoitaa valtioneuvoston kanslian, oikeusministeriön ja toimivaltaisen sektoriministeriön välisen sopimuksen mukaisesti.

Valtioneuvoston kanslia ei ole vakuuttunut tarpeesta säätää itsehallintolaissa pääministerin johdolla toimivasta uudesta yhteensovittamismekanismista. Aktiivinen vuoropuhelu, yhteydenpito, tiedonkulkua ja muu yhteistyö valtakunnan ja maakunnan välillä ovat olennaisia. Niitä on syytä parantaa edelleen käytännön tasolla muun muassa kehittämällä työtapoja ja ohjeistusta.

Se ministeriö, jonka toimialaan tietty asia kuuluu, vastaa valmistelusta myös Ahvenanmaa-asioiden osalta. Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen kuuluu tällä hetkellä oikeusministeriölle ja halli-

tuksen Ahvenanmaa-asioista vastaavalle ministerille. On ollut tarkoituksenmukaista keskittää yhteensovittamiseen varatut resurssit yhteen ministeriöön.

Valtakunnan ja maakunnan välisen vuoropuhelun käymiseen ja mahdollisten näkemyserojen ratkaisemiseen on käytettävissä useita keinoja ja menettelyjä. Yhteydet maakunnan ja valtakunnan edustajien välillä ovat tiiviitä sekä poliittisella että virkamiestasolla. Maakuntaan liittyviä asioita on käsitelty muun muassa hallituksen iltakoulussa. Syyskaudella 2016 järjestettiin rakentava ja hyödyllinen strategiaistunto hallituksen ja maakunnan välillä. Asioita on voitu käsitellä tarvittaessa niin ikään EU-ministerivaliokunnassa, jonka osalta maakunnan edustajien kuulemisesta säädetään valtioneuvoston ohjesäännössä. Valtioneuvoston vuoden 2009 periaatepäätöksessä Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa niihin mainitaan mahdollisuus keskusteluun pääministerin kanssa ennen EU-ministerivaliokuntaa, jos maakunnan hallitus näin toivoo. Tähän kokoukseen osallistuisi myös Ahvenanmaa-asioista vastaava ministeri sekä ne ministerit, joiden toimialaan asia kuuluu. Jos mahdollisia näkemyseroja halutaan käsitellä laajemminkin ministerivaliokuntatasolla, yksi vaihtoehto olisi tarkastella mahdollisuutta kehittää nykyisiä ministerivaliokuntia koskevia säännöksiä ja toimintatapoja. Ajan henkenä on, ettei erilaisia rakenteita tulisi lisätä, jos voidaan hyödyntää olemassa olevia järjestelyjä.

Yhteensovittamismenettelystä säätäminen itsehallintolain tasolla tekisi mekanismin muuttamisen raskaaksi. Jos jonkinlainen Ahvenanmaa-asioiden kontaktiryhmä päädyttäisiin perustamaan, tulisi sen tapahtua kevyemmin.

Valtakunnan ja maakunnan väliset näkemyserot tulisi saada ratkaistua mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Tässä ei aina onnistuta. Mietintöluonnoksessa esitetään Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle annettavaksi toimivaltaa tietyissä ristiriitatilanteissa (23 ja 62 §).

Euroopan unionin asiat (11 luku)

Mietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa esitetään täsmennettäväksi itsehallintolain säännöksiä, jotka koskevat maakunnan suhdetta Euroopan unioniin sekä yhteistyötä valtakunnan ja maakunnan välillä EU-asioissa. Maakunnan toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta osa säännöksistä koskisi paitsi maakunnan toimivaltaan kuuluvia asioita myös sen kannalta erityisen tärkeitä asioita.

Valtioneuvoston kanslia katsoo, että voimassa olevat kansainvälisoikeudelliset takeet, EU-oikeuden mukaiset erityisehdot sekä itsehallintolaki muodostavat toimivan perustan maakunnan aseman turvaamiselle EU-asioissa. Itsehallintolakiin on tehty Suomen EU-jäsenyyden johdosta useita muutoksia, joiden myötä maakunnan vaikutusmahdollisuudet ovat vahvistuneet ja sen osallistuminen EU-asioiden valmisteluun on yhä paremmin turvattu. Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset, valtioneuvoston huhtikuussa 2009 tekemä periaatepäätös Ahvenanmaan osallistumisesta EU-asioiden käsittelyyn sekä maakunnan mahdollisuuksista vaikuttaa niihin, samoin kuin Ahvenanmaan asemaa säädösvalmistelussa ja EU-asioissa koskevat oikeusministeriön ohjeet selventävät ja täydentävät tätä oikeudellista kehystä.

Mikäli tätä kehystä halutaan täsmentää kirjaamalla valtioneuvostolle itsehallintolain tasolla velvoitteita maakunnan kannalta erityisen tärkeissä asioissa, tulisi lähtökohtana olla tältä osin valtioneuvoston vuoden 2009 periaatepäätöksessä vahvistettujen kirjausten vahvistaminen. Esimerkiksi hallituksen tiedottamisveloitteen ulottuvuutta tulisi tarkastella tästä näkökulmasta (73 §).

Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osasto huolehtii osana EU-asioiden yhteensovittamisjärjestelmää maakunnan vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksien edistämisestä EU-asioissa. Menettelytapoja ja käytäntöjä tulisi edelleen kehittää. On olennaista, että kansallisten kannanottojen valmis-

telussa arvioidaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa asian merkitystä myös Ahvenanmaan kannalta ja selvitetään maakunnan näkemykset.

Mietinnössä käsitellään EU-asioita osittain osana kansainvälisiä yhteyksiä. Lakiehdotuksessa ne on erotettu nykyiseen tapaan kansainvälisistä asioista omaksi kokonaisuudekseen, mikä vastaa valtioneuvoston kansliankin näkemystä.

Valtioneuvoston kanslia pitää hyvänä rajauksena, ettei mietinnössä esitetä ehdotuksia Ahvenanmaan edustajan saamiseksi Euroopan parlamenttiin.

Vastuumäärän sovittelu (11 luku, 84 §)

Valtioneuvoston kanslia kiinnittää huomiota toimivaltaan, jota mietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa esitetään annettavaksi Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunnalle EU-sanktioiden vastuumäärien sovittelussa. On tärkeää, että mahdolliset valtakunnan ja maakunnan väliset erimielisyydet voidaan tarvittaessa viedä korkeimman oikeuden ratkaistaviksi.

Virkakieli ja kielelliset oikeudet (12 luku)

Mietintöön sisältyvässä lakiehdotuksessa esitetyt kielisäännökset perustuvat pääasiassa nykykäytäntöön. Maakunta on kansainvälisoikeudellisten takeiden ja itsehallintolain mukaisesti yksikielisesti ruotsinkielinen. Maakunnan viranomaisten ja maakunnassa toimivien valtion viranomaisten välillä vaihdettavat kirjoitukset ja muut asiakirjat on laadittava itsehallintolain mukaan ruotsin kielellä. Lakiehdotuksessa säännös esitetään laajennettavaksi koskemaan kaikkia viranomaisyhteyksiä.

Mietinnön mukaan ruotsinnosten saaminen valtioneuvostossa laadituista EU-valmisteluasiakirjoista on EU-asioiden valmistelun pääasiallinen haaste. Sovellettavista menettelyistä on ohjeistusta. Mietinnössä katsotaan, että valtioneuvostossa tulisi olla riittävät kääntäjävoimavarat.

Valtioneuvoston kanslia pitää tärkeänä, että toimiva yhteydenpito ruotsin kielellä valtakunnan ja maakunnan välillä varmistetaan. Kielelliset takeet maakunnan väestöä kohtaan edellyttävät, että valtakunta suoriutuu suullisesta ja kirjallisesta yhteydenpidosta maakunnan kanssa ruotsin kielellä.

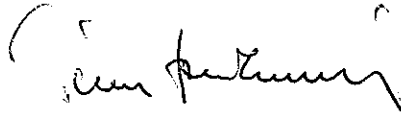
EU-asioissa kääntämisen ja tulkkauksen osalta noudatetaan oikeusministeriön antamaa ohjeistusta sekä EU-asioiden komitean 28.3.2001 ja 21.9.2005 vahvistamia suuntaviivoja. Valmisteluasiakirjoja on käännetty käytettävissä olevien resurssien rajoissa silloin, kun se on ollut tarpeellista. EU-käsittelyaikataulujen tiukkuus asettaa haasteita, jotka heijastuvat asiakirjojen käännättämiseen. Valmisteluprosessit ovat hyvin nopeita ja asiakirjat saapuvat lyhyellä varoitusaajalla.

Ahvenanmaan maakunnan edustajan tulee voida myös osallistua keskusteluun EU-asioiden yhteensovittamiselimissä maakuntaa koskevien asiakohtien osalta. Tämä voidaan järjestää käymällä kyseiset keskustelut kokonaan tai osittain ruotsiksi. Lisäksi on mahdollista, että elimen puheenjohtaja tai muu jäsen tekee yhteenvedon käydyistä keskustelusta ruotsiksi. Edustaja voi niin ikään pyytää tulkkausta.

Ne EU-asiat, jotka kuuluvat maakunnan toimivaltaan tai joita kohtaan maakunta tuntee erityistä kiinnostusta, tulisi identifioimalla hyvissä ajoin yhteistyössä maakunnan kanssa käänös- ja tulkkaustarpeiden arvioimiseksi.

Lopuksi

Valtioneuvosto kanslia varaa oikeuden esittää oikeusministeriölle yksityiskohtaisia huomioita mietintöön sisältyvään lakiehdotukseen ja sen perusteluihin.



Alivaltiosihteeri

Timo Lankinen



Lainsäädäntöneuvos

Heidi Kaila