



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

LAUSUNTO
15.9.2017

TEM/1309/00.06.01/2017

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 16.6.2017

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖN LAUSUNTO; AHVENANMAAN ITSEHALLINNON KEHITTÄMINEN – AHVENANMAA-KOMITEAN 2013 LOPPUMIETINTÖ

Pyydettyinä lausuntonaan Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämisestä työ- ja elinkeinoministeriö toteaa seuraavan:

Yleistä

Tässä lausunnossa arvioidaan komitean mietinnössä mahdollistettavia muutoksia valtakunnan ja maakunnan toimivallan jakautumiseen työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan osalta yleisesti ja eräiden kysymysten osalta yksityiskohtaisesti. Muilta osin ministeriöllä ei ole lausuttavaa komitean mietinnöstä.

Maakunnan itsehallinnon kehittämistä on pidettävä sinänsä kannatettavana tavoitteena. Toimivallan jakautumisen tulee kuitenkin jatkossakin olla selkeä ja ennakoitava, joten lainsäädäntötoimivallan siirrolle tulee aina olla objektiiviset ja vertailukelpoiset perustelut sekä asianmukaiset arviot vaikutuksista. Komitean esittämille muutoksille ei ole esitetty vakuuttavia perusteluja. Joidenkin ehdotusten osalta perustelut puuttuvat lähes tyystin.

Pikemminkin ehdotetut toimivallan siirrot aiheuttaisivat toteutuessaan oikeudellista epävarmuutta sääntelyn kohteina oleville intressitahoille. Valtiovallan näkökulmasta ne vaikeuttaisivat toteutensa Suomen mahdollisuutta vastata sille EU:n jäsenvaltiona kuuluvista velvollisuuksista sekä kansainvälisistä sitoumuksistaan.

Yhteenvetona työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, ettei ministeriön toimialaan liittyville 28 ja 30 §:n ehdotuksille toimivallan mahdollisesta siirrosta ole esitetty perusteita, eikä niitä pidä miltään osin toteuttaa.

Toimivallan siirtoa koskevan aloitteen käsittelyn osalta mietinnössä todetaan, että aloite uuden toimivallan siirrosta maakuntapäivälailla koskisi ennen kaikkea sitä ministeriötä, jonka hallinnonalaan asia liittyy. Kyseisen ministeriön tulisi mietinnön mukaan selvittää siirron hallinnolliset ja taloudelliset seuraukset yhdessä Ahvenanmaan hallituksen kanssa. Sen sijaan toimivallan siirron tapahtuessa muuttamalla itsehallintolakia, asia kuuluisi oikeusministeriön hallinnonalaan. Oikeusministeriön ja sen ministeriön, jonka vastuualueelle itse toimivallan ala kuuluu, tulisi silloin selvittää yhdessä Ahve-

nanmaan hallituksen kanssa toimivallan alan maakuntapäiville siirtämisen tarve, mahdollisuudet ja seuraukset. Mietinnössä käsitellään siten vain ministeriöiden velvollisuuksien jakautumista toimivallan siirron hallinnollisten ja taloudellisten seurausten selvittämisen suhteen. Mietinnön perusteella epäselväksi jää, onko oikeusministeriön tarkoitus toimia esittelevänä ministeriönä kaikkien toimivallan siirtoa koskevien aloitteiden osalta. Tämä voisi käytännössä tarkoittaa sitä, että hallinnonalasta vastaava ministeriö jäisi ainoastaan lausunnonantajan rooliin toimivallan siirtoa koskevan hallituksen esityksen laatimisessa.

Tällaista järjestelyä ei työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan voi pitää asianmukaisena.

Työoikeus

Työoikeuteen liittyvien erityisten intressien – yhdenvertaisuus, kolmikantaisuuden varmistaminen, sääntelyn pakottavuus heikomman osapuolen eduksi – korostavat pidättyvää suhtautumista sääntelyvastuun eriyttämiseen ja sen eriytymisen mahdollistamiseen.

Mietinnössä todetaan, että siirrot koskisivat vain niitä asioita, joihin Ahvenanmaalla on omaa intressiä. Kriteeri on aivan liian yleisluontoinen, sillä maakunnalla voi eri tilanteissa olla puhtaasti poliittisista syistä intressi sellaisiin asioihin, joissa valtakunnan ja maakunnan lainsäädäntöjen yhtenäisyydelle on vahvat ja objektiiviset perusteet. Kriteeriksi tulisi vähintäänkin asettaa Ahvenanmaan erityinen ja valtakunnan intresseistä eroava intressi, jonka kriteerit ja soveltamiskynnys tulisi kattavasti määritellä.

Työoikeus turvaa sosiaalisia perusoikeuksia. Kansallisen sääntelyn taustalla on paljon EU – sääntelyä ja lukuisia kansainvälisiä sopimuksia. Oikeudenala ei ole ”Ahvenanmaa-spesifi” lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakunnan omaa henkilöstöä. Komitean mietinnössä ei erityisesti perustella toimivallan siirtoa.

Työehtosopimukset ja työ sopimukset sekä muu työntekijöiden oikeuksia ja palkkasuhteiden ehtoja koskeva lainsäädäntö

Suomen työlainsäädäntöä sovelletaan Ahvenanmaalla. Työlainsäädännössä on otettu huomioon Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet.

Lainsäädäntövallan siirto aiheuttaisi oikeudellista epävarmuutta. Siirto herättäisi koko valtakunnan kannalta merkittäviä kysymyksiä ja ongelmia työehtojen (myös sovellettavien vähimmäispalkkojen) osalta. Esimerkkeinä mainittakoon:

- Voisivatko esimerkiksi Ahvenanmaalla kotipaikkaa pitävän yrityksen työntekijät, jotka tekisivät vaikka alihankintana työtä Manner-Suomessa, tehdä mannermaalla töitä Ahvenanmaan työlainsäädännön ehdoilla?;
- jos tällaisen yrityksen työntekijät tekisivät pelkästään työtä vaikkapa Turussa, voitaisiinko tällöinkin noudattaa Ahvenanmaan lainsäädäntöä?;
- Manner-Suomesta olevan yrityksen työntekijät, jotka tekisivät työtä pysyvästi tai tilapäisesti Ahvenanmaalla, mitä työehtoja sovellettaisiin?
- merityössä sovellettavat työehdot, joihin liittyy sekä ILO:n että EU-sääntelyä.

Suomen työehtosopimuksia sovelletaan myös Ahvenanmaalla. Joko normaalisitovat tai yleissitovat työehtosopimukset määrittelevät sovellettavan vähimmäispalkan minimitason. Vähimmäispalkan minimitaso määrittelee myös EU:n lähetettyjä työntekijöitä koskevan direktiivin edellyttämän vähimmäispalkan tason. Direktiivin edellyttämän yleissitovuuden yksi edellytys on se, että työehtosopimuksia tulee soveltaa koko maan kattavasti. Jos suomalaisia työehtosopimuksia ei sovellettaisi Ahvenanmaalla, myöskään Manner-Suomessa ei enää olisi olemassa direktiivin edellyttämää yleissito-

vassa työehtosopimuksessa määriteltyä vähimmäispalkan tasoa, jota voitaisiin edellyttää noudatettavan myös lähetettyjen työntekijöiden työsuhteissa. Asia on siinä määrin merkityksellinen sosiaalisen polkumyynnin torjunnan kannalta koko Suomen alueella, että toimivallan siirto maakunnalle ei ole perusteltua. Näissä kysymyksissä voisi syntyä myös intressiristiriita Manner-Suomen ja Ahvenanmaan osalta.

Myös Ahvenanmaan suhde ILO:n julkisia työlausekkeita koskevaan yleissopimukseen nro 94 olisi vähintään epäselvä. Sopimuksessa edellytetään, että valtion keskusviranomaisen edellyttää yleissitovien työehtojen noudattamista julkiseen hankintaan kuuluvaa tehtävää suoritettaessa. Siten Ahvenanmaan toimittajien pääsy kilpailemaan Suomen keskusviranomaisten hankinnoista olisi vähintään epäselvää, jos ne eivät täyttäisi yleissitovan työehtosopimuksen vähimmäispalkkamääräystä.

Yhteistoiminta

Yhteistoimintalainsäädäntö on osa työlainsäädäntöä. Toimivallan siirtoon liittyvät edellä esitetyt perusteet.

Työlainsäädäntöä valmistellaan kolmikantaisesti. Tähän työhön on Manner-Suomella pitkät perinteet ja toimivat käytännöt. EU-asioita käsitellään EU-asioiden alaisen komitean työoikeusjaostossa, jossa on myös jäsen Ahvenanmaalta. Merimiesasioita käsitellään merimiesasioiden neuvottelukunnassa, jossa ovat edustettuina kaikki relevantit tahot.

Työriitojen sovittelua koskeva lainsäädäntövalta

Työriitojen sovittelun osalta on kyse valtakunnan järjestelmästä ja laista työriitojen sovittelusta. Jos työriitojen osalta lainsäädäntövaltaa siirtyisi Ahvenanmaalle, se edellyttäisi sovittelutoimen siirtämistä maakunnan hoidettavaksi. Lakonuhkatilanteessa tapaus olisi suoraan oman sovittelijan vastuulla, eikä tulisi valtakunnansovittelijan soviteltavaksi. Työriitojen sovittelun kannalta ehdotus voisi johtaa tarkoittaa sovittelun eriytymiseen (esim. ennakoilmoitusajat, sovittelijan valtuudet).

On tärkeää, että Ahvenanmaalla on sivutoiminen sovittelija jatkossakin, mutta työriitojen osalta lainsäädäntövallan siirtämiselle ei ole perusteita.

Kilpailun edistäminen

Sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa sekä kilpailun edistäminen kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Käsite ”kilpailun edistäminen” on voimassa olevan Ahvenanmaan itsehallintolain esitöiden mukaan (HE 73/1990 vp, s. 76) tarkoitettu kattamaan lainsäädäntö taloudellisesta kilpailusta (kartellilainsäädäntö). Kartellilainsäädäntö ei ole vakiintunut kilpailuoikeudellinen käsite, mutta käsitteellä viitataan todennäköisesti ainakin kilpailulakiin (948/2011), jonka 5 § sisältää kartellikiellon. Kilpailulainsäädäntö kuuluu kokonaisuudessaan valtakunnan lainsäädännön alaan.

Mietinnössä ehdotetussa uudessa Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:ssä säädettäisiin eduskunnalle kuuluvan lainsäädäntövallan siirtämisestä Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Kyseisen säännöksen 10 kohdan mukaan tällaisia asioita olisivat sopimaton menettely elinkeinotoiminnassa ja kilpailun edistäminen. Ehdotuksen mukaan kilpailun edistämisen käsitteeseen sisältyisi kilpailuoikeus. Mietinnössä ei kuitenkaan ole esitetty lainkaan perusteluja sille, miksi kilpailuoikeuteen liittyvää lainsäädäntövaltaa tulisi voida siirtää pois valtakunnan lainsäädännön alasta.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kilpailuoikeutta tulee soveltaa yhdenmukaisesti koko valtakunnan alueella. Vaikka Ahvenanmaalla on sovellettava eräitä kilpailuoikeudellisia säännöksiä suoraan EU-oikeuden velvoittavuuden vuoksi, voi tulevaisuudessa tulla voimaan myös minimiharmonisoivaa EU-sääntelyä. Lisäksi Suomessa on voimassa myös puhtaasti kansallista kilpailuoikeudellista sääntelyä. Sekä Ahvenanmaalla että Manner-Suomen alueella toimivien julkisten ja yk-

sityisten kilpailuoikeudellisen sääntelyn piiriin kuuluvien toimijoiden kannalta toisistaan poikkeavien säännösten soveltumista niiden harjoittamaan taloudelliseen toimintaan ei voida pitää tarkoituksenmukaisena tai perusteltuna. Minimiharmonisoivan EU-tasoisen ja puhtaasti kansallisen kilpailuoikeudellisen sääntelyn sekä niiden piiriin kuuluvia toimijoita koskevien velvoitteiden selkeyden vuoksi on tärkeää, että kilpailuoikeudellista sääntelyä on mahdollista antaa vain valtakunnan tasolla. Näiden seikkojen vuoksi mietinnössä esitettyä mahdollisuutta siirtää kilpailun edistämiseen liittyviä asioita Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan on pidettävä toteuttamiskelvottomana.

Mietinnöstä ei käy ilmi, onko elinkeinoelämää kuultu ehdotuksen osalta. Työ- ja elinkeinoministeriön pitkän kilpailulainsäädäntökokemuksen perusteella yritykset toivovat, että myös kansallinen ja EU-kilpailuoikeus olisivat mahdollisimman pitkälti yhteneviä. Tämän perusteella on todennäköistä, että myöskään yritykset eivät kannata sitä, että niiden toimintaan sovellettaisiin eri sääntöjä Ahvenanmaalla ja Manner-Suomessa.

Jos päädyttäisiin siihen epätoivottavaan tilanteeseen, että Ahvenanmaalla olisi itsenäistä kilpailuoikeudellista lainsäädäntövaltaa ja yritysten tulisi noudattaa eri kilpailuoikeudellisia sääntöjä Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla, tulisi Ahvenanmaalla olla riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit kilpailusääntöjensä valvontaan ja täytäntöönpanoon. Tilanteen toteutuessa Kilpailu- ja kuluttajavirasto ei valvoisi Ahvenanmaan kilpailusääntöjen noudattamista, minkä vuoksi Ahvenanmaan olisi käytännössä perustettava valvontavirasto, joka hyväksyttäisiin myös EU:ssa tehokkaaksi EU:n kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta vastaavaksi toimijaksi. Ahvenanmaan tulisi myös organisoida uskottava ja riippumaton muutoksenhakumahdollisuus tuomioistuimeen oman kilpailuoikeudellisen sääntelynsä osalta. Myös EU-yhteistyö kilpailuoikeudellisissa asioissa todennäköisesti hankaloituu, jos Suomessa olisi kahdet kilpailusäännöt ja kaksi kilpailuviranomaista. Suomi olisi kuitenkin vastuussa EU:lle siitä, että Ahvenanmaa olisi järjestänyt kilpailuoikeuden täytäntöönpanon tehokkaasti.

Mikäli asia etenisi jatkovalmisteluun, tulisi siinä selvittää yksityiskohtaisesti kilpailun edistämistä koskevan ehdotuksen suhde paitsi kansalliseen kilpailuoikeuteen myös velvoittavaan EU-oikeuteen ja sen noudattamisen valvontaan. Tällä hetkellä vain Kilpailu- ja kuluttajavirasto on nimetty Suomessa EU:n kilpailusääntöjä soveltavaksi kilpailuviranomaiseksi. Jäsenmailla on velvollisuus huolehtia EU:n kilpailusääntöjen tehokkaasta täytäntöönpanosta ja sen toteutumista seurataan komissiossa ja EU:n tuomioistuimissa. Sikäli kuin asia etenisi jatkovalmisteluun, se edellyttäisi keskusteluja työ- ja elinkeinoministeriön, Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä todennäköisesti myös EU:n komission kilpailupääosaston kanssa.

Kaupparekisteri

Kaupparekisteri kuuluu nykyisin valtakunnan lainsäädännön alaan. Mietinnössä ehdotetaan, että jatkossa maakuntapäivillä olisi oikeus päättää sen kuulumisesta maakunnan lainsäädännön alaan. Mietinnössä esitettyjen perustelujen mukaan kaupparekisterin käsite on ymmärrettävä laajasti, ja tällöin siihen tulee sisältyä myös yritysikiinnitysjärjestelmä ja muiden elinkeinonharjoittajista pidettävien rekisterien ylläpito. Tältä osin on aiheellista todeta, että sanamuodoltaan nykyinen säännös kattaisi pelkästään kaupparekisterilain mukaisen rekisterinpidon. Mikäli säännökselle halutaan tätä laajempi asiasisältö, tulisi sen sanamuotoa täsmentää.

Mietinnössä ei ole tarkemmin esitetty, mitä maakuntapäivien säätämä kaupparekisterilainsäädäntö voisi käytännössä olla. Toisaalla siinä todetaan, että maakuntapäivien lainsäädäntövalta olisi pois sulkeva. Eduskuntalakeja ei siten sovellettaisi Ahvenanmaalla tapauksissa, joissa lainsäädäntövalta on Ahvenanmaan maakuntapäivillä. Vastaavasti maakuntapäivien säätämiä lakeja ei noudatettaisi muualla Suomessa. Jos mahdollisuutta lainsäädäntövallan siirtoon käytettäisiin, kaupparekisterisääntely hajaantuisi alueellisesti eikä yhden valtakunnallisen rekisterin pito todennäköisesti olisi

enää mahdollista. Maakuntapäivien antama sääntely johtaisi käytännössä oikeusvaikutuksiltaan Ahvenanmaalle rajoitetun alueellisen kaupparekisterin perustamiseen.

Suomessa rekisteröityjen yritysten ja yhteisöjen toimialueena on nykyisin koko Suomi, mikä hyödyttää myös Ahvenanmaalla perustettuja yrityksiä. Erillisrekisterin perustaminen aiheuttaisi hallinnollisesti merkittäviä kustannuksia ja lisäksi paikallisille yrityksille aiheutuisi uusia rekisteröintikustannuksia. Suomen kilpailukyvyn kannalta on myös tärkeää, että tieto Suomessa toimivista yrityksistä ja yhteisöistä on saatavissa keskitetysti yhdestä rekisteristä. EU-lainsäädännöstä aiheutuu myös vaatimuksia kaupparekisterien väliseen tiedonvaihtoon, mikä nostaa paikallisen rekisterin perustamiskustannuksia. Kaupparekisterin tulisi säilyä valtakunnan lainsäädännön piirissä jatkossakin.

Kirjanpito, tilintarkastus, yhdistys- ja säätiörekisteri ja säätiövalvonta

Yhdistyksiä ja säätiöitä koskeva lainsäädäntövalta ehdotetaan asioiksi, joissa lainsäädäntövaltaa voidaan siirtää Ahvenanmaalle tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotetun 30 §:n 7 kohdan mukaan säännös kattaa yhtiöt ja muut yksityisoikeudelliset yhteisöt. Kirjanpitoa koskevasta lainsäädäntövallasta ei mainita säädöstasolla. Mietinnön perustelujen mukaan ”yhdistyksiä ja säätiöitä koskevan kohdan mukaiseen toimivaltaan kuuluu myös oikeus säätää lakeja, jotka koskevat sitä, miten yhdistyksiä ja säätiöitä tulee hallita, mm. kirjanpidon ja tilintarkastuksen osalta, sekä rekisteröimistä ja valvontaa. Yhtiöiden ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen osalta perusteluissa todetaan, että ”käsitettä kirjanpito ei mainita enää erikseen, mutta sen on katsottava kuuluvan tähän kohtaan siltä osin kuin on kyse yhtiöiden ja muiden yksityisoikeudellisten yhteisöjen kirjanpidosta. Muuntyyppisten yhteisöjen kirjanpitoa koskevan lainsäädäntöoikeuden on samalla tavoin katsottava sisältyvän yhteisöä koskevaan lainsäädäntöoikeuteen.”

Säännösten sanamuotoa tulisi täsmentää, jos yhdistys- ja säätiörekisterin pito, säätiövalvonta sekä kirjanpito ja tilintarkastus halutaan kattaa ehdotuksen 28 §:ssä ja vastaavasti 30 §:ssä tulisi mainita kirjanpito, jos se halutaan sisällyttää säännökseen.

Mietinnössä ei ole tarkemmin pohdittu, mitä maakuntapäivien säätämä lainsäädäntö voisi yhdistysten ja säätiöiden tai yhtiöiden ja yksityisoikeudellisten yhteisöjen osalta käytännössä olla. Yhdistysten ja säätiöiden rekisteröinnin olisi tarkoituksenmukaista kuulua jatkossakin kansallisen lainsäädännön alaan vastaavin perusteluin kuin kaupparekisterin pidon. Myöskään kirjanpidon ja tilintarkastuksen osalta ei olisi tarkoituksenmukaista, että alueellisesti noudatettaisiin muusta Suomesta poikkeavia sääntöjä tilintarkastusvelvollisuuden tai sen sisällön suhteen. Ei ole selvää, millä edellytyksillä alueellisesti voimassa olevien kirjanpito- ja tilintarkastusnormien mukaisesti toimivat Ahvenanmaalla perustetut yritykset voisivat toimia muualla Suomessa, esimerkiksi vaadittaisiinko niiltä selvitystä valtakunnallisten normien noudattamisesta. Lähtökohtaisesti yritysten taloudellisen raportoinnin tulisi tapahtua Suomessa yhtenäisin perustein.

Patentit, mallioikeus, tavaramerkit

Mietinnön mukaan toimivalta voitaisiin tekijänoikeus- patentti- mallioikeus ja tavaramerkkiasioissa siirtää maakuntapäiville tavallisessa lainsäädäntömenettelyssä. Perustelujen mukaan oikeuteen säätää patenteista on, kuten nykyisenkin lain mukaan, katsottava kuuluvan oikeuden säätää varsinaisiin patentteihin verrattavissa olevista tekijänoikeuksista, esimerkiksi kasvilajeja ja eläinrotuja jalostaneen oikeuksista sekä piiri- ja hyödyllisyysmalleja luoneen oikeuksista.

Tekijänoikeus ja kasvinjalostajanoikeus eivät sisälly eivätkä ole verrattavissa patenttiin, eikä niiden ollen voida katsoa sisältyvän säännökseen. Tekijän- ja teollisoikeudellisista suojamuodoista säädetään erityislaeilla. Mikäli säännökselle halutaan nykyistä sanamuotoa laajempi asiasisältö, tulisi säännöksen kattamat yksinoikeudet nimetä säädöstekstissä.

Mietinnössä ei ole tarkemmin pohdittu, millaisessa tapauksessa ja missä tarkoituksessa maakuntapäivät voisi säännellä tarkemmin patentteja, mallioikeuksia tai tavaramerkkejä. Kyseisiä yksinoikeuksia koskeva lainsäädäntö (mm. patenttilaki, mallioikeuslaki, tavaramerkkilaki) lähtevät kaikki siitä, että yksinoikeudet ovat voimassa koko valtakunnan alueella ja että niiden rekisteröinnin edellytykset tutkitaan Patentti- ja rekisterihallituksessa. Kyseiset yksinoikeudet ovat kansainvälisoikeudellisesti ja lisäksi EU-lainsäädännöllä suurelta osin harmonisoituja, ja mahdollisuudet säätää poikkeuksia kansalliseen lainsäädäntöön ovat siksi rajoitetut.

On vaikea ajatella tilannetta, jossa mahdollisuutta lainsäädäntövallan siirtoon voitaisiin käyttää. Maakuntapäivien lainsäädäntövalta olisi poissulkevaa Ahvenanmaalla, ja toisaalta maakuntapäivien säätämiä lakeja ei sovellettaisi muualla Suomessa. Tästä syystä ei ole ajateltavissa, että kansallinen patentti, mallioikeus tai tavaramerkki voitaisiin myöntää eri menettelyssä, erilaisin kriteerein tai eri sisältöisenä Ahvenanmaalla niin, että yksinoikeus toisaalta voisi olla voimassa koko Suomessa. Erityissääntely johtaisi käytännössä siihen, että Ahvenanmaalle tulisi perustaa omat alueelliset patentti-tavaramerkki- ja mallioikeusrekisterit ja lainsäädäntö. Pelkästään Ahvenanmaalla voimassaolevat yksinoikeudet eivät mukaan olisi tarkoituksenmukaisia paikallisten yritysten tarpeisiin, minkä lisäksi järjestelmien pystyttämistä aiheutuva taloudellinen ja hallinnollinen rasitus olisi kohtuuttoman suuri. Perustuslain 15 §:n kannalta olisi vähintään ongelmallista, jos kansallisen sääntelyn mukaisesti rekisteröityjen yksinoikeuksien sisältöä tai maantieteellistä kattavuutta rajoitettaisiin tavallisella lailla.

Kuluttajansuoja

Mietinnössä ehdotetaan, että itsehallintolain 28 §:n eduskunnalle kuuluvaan ja maakuntapäivien päätöksellä siirrettävään lainsäädäntövaltaan kuuluisi 28 §:n 1 momentin 11 kohdan mukaan kuluttajansuoja. Lisäksi kohdassa mainitaan, että lainsäädäntövallan siirtymiseen asti Ahvenanmaan hallituksen asettama erityinen lautakunta huolehtii kuluttajariitalautakunnalle valtakunnan lainsäädäntöön kuuluvista tehtävistä ja ahvenanmaalaiset viranomaiset huolehtivat kuluttajaneuvonnasta annetun lainsäädännön mukaan maistraatille kuuluvista tehtävistä Ahvenanmaan hallituksen ja valtioneuvoston välisen sopimuksen mukaisesti.

Kuluttajansuojaa koskeva lainsäädäntö ja toimivalta on jaettu oikeusministeriön sekä työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalojen kesken. Kuluttajansuojalaki (38/1979) ja laki kuluttajariitalautakunnasta (8/2007) kuuluvat oikeusministeriön hallinnonalaan. Laki kuluttajaneuvonnasta (800/2008) kuuluu työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan.

Kuluttajaneuvonta on valtakunnallinen palvelu, jota Kilpailu- ja kuluttajavirasto ohjaa. Kuluttajaneuvonnan toimipisteet sijaitsevat maistraateissa. Kuluttajaneuvonnassa on tällä hetkellä 40 henkilötyövuotta. Kuluttajaneuvonta siirrettiin vuoden 2009 alusta kuntien tehtävästä valtakunnalliseksi tehtäväksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan on välttämätöntä, että kuluttajansuojaa ja kuluttajaneuvontaa koskevat säännökset pysyvät linjassa toistensa kanssa. Niitä koskeva säädösvalta ei voi olla jakautunut valtakunnan ja Ahvenanmaan kesken.

Huomattava on, että jos kuluttajansuojalainsäädäntö siirtyisi Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan, Ahvenanmaa tarvitsisi myös oman valvontaorganisaation.

Vuonna 2009 toteutetun kuluttajaneuvonnan siirtoa paikalliselta tasolta valtakunnalliselle tasolle perusteltiin sillä, että näin voidaan luoda kuluttajaneuvonnalle sellaiset puitteet, että tätä toimintaa voidaan menestyksellisesti harjoittaa ja että asiantuntevaa kuluttajaneuvontaa on tasapuolisesti saatavissa koko maassa. Kuluttajaneuvonnan siirtäminen Ahvenanmaan maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan merkitsisi kuluttajaneuvonnan palaamista paikalliselle tasolle Ahvenanmaan osalta. Neuvonnan valtakunnallisuudesta saadut hyödyt todennäköisesti katoaisivat. Yksittäisten kuluttajien ja elin-

keinonharjoittajien toimintaa hankaloittaisi se, että valtakunnassa ja Ahvenanmaalla olisi eri kuluttajansuojasäännökset. Kuluttajat ja elinkeinonharjoittajat sekä kuluttajaneuvojat joutuisivat määrittämään lainvalintasäännösten mukaisesti, mitä lakia sovelletaan.

Kuluttajaneuvonnan ruotsinkieliset palvelut turvattiin kuluttajaneuvonnan valtiollistamisen yhteydessä, siten, että eräiden maistraattien kuluttajaneuvojille asetettiin erityisiä kielitaitovaatimuksia. Ruotsinkieliset yhteydenotot on ollut mahdollista keskittää, koska kuluttajaneuvonta perustuu pääosin valtakunnalliseen puhelinpalveluun ja kuluttajaneuvontaa antavien maistraattien tulee antaa neuvontaa kaikille siihen oikeutetuille asuinpaikasta riippumatta.

Mittayksiköt, mittauslaitteet ja mittausmenetelmät

Lakiehdotuksen 28 §:n luetteloon sisältyvät myös mittayksiköt, mittalaitteet ja mittamenetelmät (12 kohta). Terminologian osalta on aiheellista todeta, että ilmaisu 'Mittayksiköt, mittauslaitteet ja mittausmenetelmät' vastaisi paremmin muuta mittauslaitteita koskevaa sääntelyä (esim. mittauslaitelaki (707/2011) 1 § 1 momentti, 6 § 1 ja 4 kohta).

Mittayksiköt

Mittayksiköistä ja mittanormaalijärjestelmästä annetulla lailla (1156/1993) vahvistetaan noudatettavaksi kansainvälinen mittayksikköjärjestelmä, täsmennetään kansallisen mittanormaalijärjestelmän toiminnan edellytyksiä ja järjestetään kansallinen kalibrointipalvelu. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy (VTT) huolehtii lain nojalla kansallisten mittanormaalien ylläpidosta ja jäljitettävyydestä sekä kalibrointipalveluiden saatavuudesta.

Työ- ja elinkeinoministeriö huomauttaa, että jos mittayksiköistä koskeva lainsäädäntövalta siirrettäisiin Ahvenanmaalle, niin maakunnan tulisi liittyä osaksi kansainvälistä mittayksikköjärjestelmää Suomen rinnalle. Lisäksi maakunnalla tulisi olla VTT:tä vastaava organisaatio huolehtimassa mittayksikköjärjestelmän ja mittanormaalien ylläpitoon liittyvistä tehtävistä maakunnassa.

Lisäksi on todettava, että koska kansallisella mittayksiköitä koskevalla lainsäädännöllä toteutetaan kansainvälinen mittayksikköjärjestelmä Suomessa, niin lainsäätäjällä ei käytännössä ole mahdollisuutta ns. omiin lainsäädännöllisiin ratkaisuihin.

Mittauslaitteet ja mittausmenetelmät

Mittauslaitteista ja mittausmenetelmien luotettavuudesta säädetään mittauslaitelaissa (707/2011). Mittauslaitteista on Euroopan unionin tuotelainsäädäntöä mittauslaitedirektiivissä (2014/32/EU) ja vaakadirektiivissä (2014/31/EU). Kyseiset direktiivit on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön mittauslaitelailla ja sen nojalla annetuilla valtioneuvoston asetuksilla (valtioneuvoston asetukset 1431/2016 ja 1432/2016) sekä eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetulla lailla (1137/2016) ja eräitä tuoteryhmiä koskevista ilmoitetuista laitoksista annetulla lailla (278/2016). Direktiivien soveltamisalojen ulkopuolelle jäävien mittauslaitteiden vaatimuksista säädetään mittauslaitelaissa.

Mittauslaitteita koskevien direktiivien kansallisessa toimeenpanossa on Suomessa toimittu valtakunnallisesti, eikä Ahvenanmaan maakunnalla ole mittauslaitteita koskevia direktiivejä vastaavaa maakunnan omaa lainsäädäntöä. Mittauslaitteita koskevien direktiivien mukainen markkinavalvonta on keskitetty valtakunnallisesti yhdelle viranomaiselle, Turvallisuus- ja kemikaalivirastolle (Tukes; laki eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta, 1 § ja 4 § 1 momentti). Maakunnalle ei ole säädetty mittauslaitteita koskevien direktiivien markkinavalvontatehtäviä tai toimivaltaa.

Kulutusmittaukseen, kaupankäyntiin ja vastaavaan toimintaan käytettävien mittauslaitteiden luotettavuutta varmistetaan mittauslaitelain mukaisesti käytönaikaisilla varmennuksilla. Varmennuksia tekevät Tukesin hyväksymät mittauslaitelain tarkoittamat tarkastuslaitokset. Käytönaikaisen varmennuk-

sen vaatimus koskee myös Ahvenanmaan maakunnassa käytettäviä mittauslaitteita, ja varmennus on teetettävä Tukesin hyväksymillä tarkastuslaitoksilla.

Tukes ja aluehallintovirastot toimivat nykyisin mittauslaitelain valvontaviranomaisina. Tukes toimii mittauslaitteiden tuotedirektiivien markkinavalvontaviranomaisena ja valvoo mittauslaitteiden käyttöä. Tukesin lisäksi aluehallintovirastot valvovat alueillaan mittauslaitteiden käytönaikaisten varmennusten teettämistä mittauslaitelain mukaisesti. Tukes hoitaa mittauslaitteiden tuotedirektiivien ja mittauslaitteiden käyttöön liittyviä valvontatehtäviä myös Ahvenanmaalla. Lisäksi Ahvenanmaan maakunnassa mittauslaitteiden käytön valvontaa tekee Statens Ämbetsverk på Åland eli maakunnan valti-onvirasto.

Maakuntauudistuksen myötä mittauslaitteiden valvonta on tarkoitus keskittää aluehallintovirastoista Tukeisiin, kun valtion uusi lupa- ja valvontavirasto (Luova) perustetaan ja aluehallintovirastot lakkautetaan. Toimivallan jakaminen valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä olisi siten vastakkainen toimi tälle mittauslaitteiden valvontaa koskevalle valtakunnan tason keskittämistavoitteelle.

Mittauslaitteiden vaatimuksista on säädetty EU:n tuotedirektiiveissä ja mittauslaitteiden luotettavuutta on varmennettava tarkastuslaitoksen tekemillä käytönaikaisilla varmennuksilla. Siten mittauslaitteita ja mittausmenetelmiä koskevan lainsäädäntövallan olisi jatkossakin tarkoituksenmukaisinta kuulua valtakunnalle. Jos lainsäädäntövalta siirrettäisiin Ahvenanmaan maakuntapäiville, niin Ahvenanmaan maakunnalla pitäisi tällöin olla edellytykset toimia mittauslaitteita koskevien direktiivien markkinavalvontaviranomaisena sekä hyväksyä maakuntaan tarkastuslaitoksia tekemään mittauslaitteiden käytönaikaisia varmennuksia.

Lakiehdotuksen perusteluissa on viitattu toimivallan siirron perusteena puutavaran mittaukseen koskevaan lainsäädäntöön. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että puutavarakaupan mittauksesta annettu laki (414/2013) on erityislaki. Yleisperiaatteena on, että mittauslaitelaki yleislakina väistyy mittaukseen liittyvän erityislain ollessa sovellettavissa. Työ- ja elinkeinoministeriön katsoo, että jos tarve niin vaatii, niin voi olla, että mittauslaitteita ja mittausmenetelmiä koskevassa erityislainsäädännössä on tapauskohtaisesti tarkoituksenmukaista säätää toimivallanjaosta valtakunnan ja Ahvenanmaan välillä. Tämä vaatisi kuitenkin tapauskohtaista harkintaa ja maakunnan käytettävissä olevien viranomaisresurssien huomioon ottamista. Joka tapauksessa yleisesti mittauslaitteita ja mittausmenetelmiä koskevan lainsäädäntövallan olisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisinta säilyä valtakunnalla edellä mainituilla perusteilla.

Standardisointi

Ehdotetun lain 28 §:n 1 momentin 12 kohtaan ei enää sisällytettäisi standardisointia. Lakiehdotuksen lainsäädäntötekniikan myötä maakuntapäivillä olisi lainsäädäntövalta kaikissa niissä asioissa, jotka eivät ehdotetun lain mukaan kuulu valtakunnalle. Näin ollen standardisoinnin poistaminen luettelosta tarkoittaisi, että sitä koskeva lainsäädäntövalta olisi jatkossa Ahvenanmaan maakuntapäivillä.

Ehdotusta on perusteltu siten, että olisi tarkoituksenmukaista, että toimivalta eduskunnan ja maakuntapäivien välillä jakautuisi standardisointiasioissa tuotetta, rakennetta tai toimintaa koskevan lainsäädäntövallan eli substanssisäätelyn mukaisesti.

Yksittäisissä (esim. tiettyä tuoteryhmää koskevissa) asioissa tilanne on jo nykyisin ehdotetun kaltainen. Jos tuotesektoria koskeva lainsäädäntövalta on maakuntapäivillä, niin lainsäädäntövalta sisältää kyseistä tuotesektoria koskevat yksittäiset standardit. Tähän liittyen on aiheellista muistaa, että tällainen "valinnanvara" supistuu koko ajan. Tuotesäätely kuuluu suurelta osin EU-lainsäädännön piiriin. EU:n ns. uuden lähestymistavan mukaisessa lainsäädännössä ei useinkaan ole valinnanvaraa siinä, mitä standardia noudattamalla lainsäädännön vaatimukset katsotaan täytetyn. Tällöin EU-lainsäädäntöä toimeenpantaessa ei voida kansallisesti valita noudatettavaa standardia. Vaikka stan-

dardien noudattaminen on lähtökohtaisesti toimijalle vapaaehtoista, niin käytännössä EU:n tuotelainsäädännön vaatimukset on helpointa ja kustannustehokkainta täyttää noudattamalla standardia.

Standardointia koskevan toimivallanjaon osalta on lisäksi huomioitava, että yksittäisiä standardeja koskevien asioiden lisäksi standardoinnin alalla on merkittäviä politiikka- ja yhteensovittamistehtäviä. Lakiehdotuksen perusteluista ei ilmene, että tätä olisi otettu ehdotuksessa huomioon. Standardointiasioita käsitellään esimerkiksi EU:ssa myös yleisemmällä tasolla, muuten kuin yksittäisiin substanssialoihin tarkasti liittyen. Työ- ja elinkeinoministeriö vastaa Suomessa yleisestä standardointipolitiikasta, joka käsittää mm. Suomen edustamisen EU:n standardointiasetuksen (EU) N:o 1025/2012 mukaisessa komiteassa ja standardointiin liittyvien asioiden koordinoinnin ministeriöiden kesken samoin kuin Suomen Standardisoimisliitto SFS ry:n ohjauksen. Peruslähtökohdan mukaan nämä horisontaaliset, substansseihin kytkeytymättömät asiat ilmeisesti kuuluisivat jatkossa Ahvenanmaan osalta Ahvenanmaalle. Uuden lakiehdotuksen perusteluissa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, kuinka tällaisten yleisempien horisontaalisten standardointia koskevien asioiden hoitaminen järjestettäisiin, jos standardointi tältä osin siirtyisi maakuntapäivien toimivaltaan. EU:n standardointiasetuksen mukaan Ahvenanmaan tulisi tällöin esimerkiksi nimetä omat standardointielimensä. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää vähintään epätarkoituksenmukaisena asetelmaa, jossa toimivalta horisontaalisten standardointiasioiden osalta olisi jaettu valtakunnan ja maakunnan välillä.

Jalometallien valmistus ja leimaus sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppa

Voimassa olevan itsehallintolain 27 § 20 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat jalometallituotteiden valmistusta ja leimausta sekä jalometallia sisältävien esineiden kauppaa. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa nämä jalometallituotteita koskevat asiat kuuluisivat niihin asioihin, joiden osalta maakuntapäivät voisi jatkossa uudella menettelyllä yksipuolisesti siirtää lainsäädäntövallan itselleen (ehdotettu 28 § 1 momentti 15 kohta). Ehdotuksen perustelujen mukaan (s. 398) mukaan ennen siirron toteutumista valtioneuvoston ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen on sovittava siirron taloudellisista ja hallinnollisista seurauksista kuten siitä, miten kustannukset jakautuvat ja mitkä viranomaiset hoitavat hallinto- ja rekisteröintitehtävät. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo toimivallan siirron olevan periaatteessa mahdollinen, mutta ehdotuksen toteuttamisen edellyttävän jatkovalmistelua sekä oikeudellisesti että alan toimijoiden kannalta.

Toisin kuin usean muun tuotesektorin osalta jalometallituotteista ei ole EU:n harmonisointisääntelyä.

Jalometallituotesääntelyn alaan kuuluvat Suomessa ensinnäkin laki jalometallituotteista (1029/2000) ja valtioneuvoston asetus jalometallituotteista (1148/2000), joissa säädetään käytännössä jalometallituotteille asetettavista vaatimuksista, kuten pakollisista leimoista. Näiden lisäksi Suomessa on saatettu voimaan Wienissä 15 päivänä marraskuuta 1972 jalometallituotteiden tarkastuksesta ja leimauksesta tehty yleissopimus (SopS 17/1975), jonka mukaisella ns. CCM-leimalla (Common Control Mark) leimatut tuotteet voidaan saattaa markkinoille sellaisenaan kaikissa sopimuksen jäsenvaltioissa. Kaikissa jäsenvaltioissa on yleissopimuksen mukainen valtuutettu tarkastuslaitos, joka voi leimata tuotteita. Tarkastuslaitoksesta ja sen tehtävistä säädetään myös kansallisesti. Jalometallituotteista annetun lain 2 § mukaan valvontaviranomainen on Tukes, joka myös hyväksyy nimileimat ja pitää niistä rekisteriä.

Mahdollisessa jatkovalmistelussa tärkeää on selvittää ja arvioida sekä oikeudellisesti että käytännön kannalta sitä, mitä ehdotetun siirtomenettelyn mukaisen lainsäädäntövallan siirto Ahvenanmaalle merkitsisi edellä mainitun Wienin yleissopimuksen jäsenyyden kannalta. Ehdotuksen mahdollisessa jatkovalmistelussa on syytä arvioida ensinnäkin sitä, onko jalometallituotteita koskevan sääntelyn osalta olemassa tarve lainsäädäntövallan siirtomenettelylle. Olennaista sekä alan toimijoiden että viranomaisten kannalta on, minkä sisältöistä jalometallituotesääntelyä Ahvenanmaalla tulisi olemaan

voimassa ja miten siellä järjestettäisiin esim. tarkastuslaitosta ja pakollisia vaatimuksia koskevat asiat.

Yleisemminkin olisi syytä tuoda selkeämmin esiin, mitä ehdotetun kansainvälisiä velvoitteita koskevan 10 luvun menettelysäännökset sekä siirtymäsäännökset merkitsisivät tilanteessa, jossa Ahvenanmaa siirtää uudella menettelyllä itselleen valtakunnalta lainsäädäntövaltaa asiassa, jossa on jo olemassa Suomea sitova kansainvälinen sopimus.

Kansliapäällikkö Jari Gustafsson

Lainsäädäntöjohtaja Pasi Järvinen

JAKELU

Oikeusministeriö, oikeusministerio@om.fi

TIEDOKSI

TIEDOKSI TEM:SSÄ:

Osastot

Henkilöstö- ja hallintoyksikkö

Vanhempi hallitussihteeri Seija Jalkanen