



14.09.2017

Oikeusministeriölle

MÄÄRÄAIKA: 15.9.2017

Viite

OM:n lausuntopyyntö 16.6.2017; OM 60/08/2013

Asia

Ahvenanmaan itsehallinnon kehittäminen; Ahvenanmaa-komitean 2013 loppumietintö

Oikeusministeriö on pyytänyt ulkoasiainministeriön lausuntoa vuonna 2013 asetetun Ahvenanmaa-komitean oikeusministeriölle 16.6.2017 luovuttamasta loppumietinnöstä (Oikeusministeriön mietintöjä ja julkaisuja 33/2017). Ulkoasiainministeriö on aiemmin antanut komitealle lausunnot 25.3.2014 tarpeesta muuttaa itsehallintolakia (HEL7M0517-18) ja 10.4.2015 komitean välimietinnöstä (HEL7M0084-6).

Esityksessä ehdotetaan kokonaan uuden Ahvenanmaan itsehallintolain säätämistä. Laki korvaisi vuoden 1991 itsehallintolain. Tarkoituksena on ajantasaisen lain säätäminen ja mahdollisuuksien luominen itsehallinnon kehittämiseksi nykyistä joustavammalla tavalla.

Vireillä olevan uudistamisen keskeisenä tavoitteena on luoda Ahvenanmaan itsehallintojärjestelmä, joka olisi nykyistä dynaamisempi ja joka ajan myötä mahdollistaisi eri toimivalta-alueiden joustavamman siirtämisen Ahvenanmaan maakuntapäiville.

Esityksen mukaan eduskunnan ja Ahvenanmaan maakuntapäivien välinen lainsäädäntövallan jakautumista koskeva järjestelmä uudistettaisiin. Ehdotettuun lakiin sisältyy kolme luetteloa: 1) luettelo eduskunnalle kuuluvista toimivalta-aloista, joita ei ole tarkoitus siirtää Ahvenanmaalle, 2) luettelo eduskunnan sellaisista toimivalta-aloista, jotka maakuntapäivät voi päättää siirtää itselleen sekä 3) luettelo toimivalta-aloista, jotka voidaan siirtää Ahvenanmaalle tavallisella eduskuntalailla ja maakuntapäivien suostumuksella. Myös ensiksi mainittua luetteloa voidaan muuttaa, mutta tällöin päätös tulee tehdä itsehallintolain muuttamista koskevassa järjestyksessä.

Esityksen mukaan Ahvenanmaan toimivaltaa neuvotella ja saattaa voimaan kansainvälisiä velvoitteita laajennettaisiin samoin kuin sen mahdollisuuksia vaikuttaa Euroopan unionin elimissä päätettävien asioiden valmisteluun. Ehdotetaan säädettäväksi, että Ahvenanmaan hallitukselle on pyynnöstä varattava tilaisuus osallistua Suomen neuvotteluihin kansainvälisistä velvoitteista, jotka koskevat maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita, jos tämä on mahdollista asiaa käsittelevässä neuvotteluelimessä.

Ulkoasiainministeriö lausuu esityksestä seuraavaa:

Loppumietinnössä on pitkälti huomioitu ulkoasiainministeriön valmisteluvaiheessa esittämät huomiot. Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan lakiehdotus on kokonaisuudessaan kehittynyt hyvään suuntaan aiempiin vaiheisiin, ml. välimietintö verrattuna. Ulkoasiainministeriö esittää kuitenkin seuraavassa vielä joitakin periaatteellisempia huomioita mietinnön kannanotoista. Sen sijaan hallituksen esitystä koskevat tekniset ja kielelliset huomiot esitetään hallituksen esitysluonnokseen tehdyillä korjausmerkinnöillä. Esitysluonnos on tämän lausunnon liitteenä.

Lain rakenne

Ulkoasiainministeriö pitää tervetulleena komitean päätöstä valmistella malli, jossa kaikki itsehallintoa koskevat säännökset ovat yhdessä ja samassa laissa. Aiemmassa vaiheessa esillä oli myös malli, jossa hallinnon ja viranomaisten yksityiskohtaisemmat (ei perustuslainluontoiset) säännökset oli sijoitettuna erilliseen lakiin. Tämä vaihtoehto ei ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan ollut toimiva etenkin 9 a luvun Euroopan unionia koskevien säännösten osalta. Ulkoasiainministeriö katsoo, että valittu vaihtoehto kuvaa selkeämmin koko Ahvenanmaan itsehallintoa koskevan säännösten ja palvelee paremmin myös lain soveltajia.

Lainsäädäntövallan siirto

Ne Ahvenanmaan toimivallan alat, jotka tällä hetkellä kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan, ehdotetaan lueteltavaksi itsehallintolaissa kolmella tavalla:

- 1) Lakiehdotuksen 26 §:ssä luetellaan valtion keskeiset toimivallan alat, ns. ydinalueet, joissa lainsäädäntövalta voidaan siirtää maakuntapäiville ainoastaan muuttamalla itsehallintolakia, mikä tapahtuu perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Säännöstä voidaan siten muuttaa noudattaen nykyisen itsehallintolain 69 §:ssä mainittua menettelyä, joka koskee saman lain 27 §:n mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia toimivallan aloja.
- 2) Pykälässä 28 luetellaan ne valtakunnan toimivallan alat, jotka maakuntapäivät voi siirtää itselleen uudistuksen tultua voimaan. Ehdotettu toimivallan siirtämisen tekniikka on uusi. Lakiehdotuksen 29 §:n mukaan on kuitenkin aina välttämätöntä, että Ahvenanmaan viranomaiset keskustelevat ja sopivat valtioneuvoston kanssa siirron hallinnollisista ja taloudellisista seurauksista.
- 3) Lakiehdotuksen 30 §:ssä on luettelo toimivallan aloista, jotka jäävät eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja joiden toimivalta voidaan siirtää maakuntapäiville lailla, joka säädetään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Vastaava tekniikka sisältyy jo nykyisen itsehallintolain 29 §:ään, mutta se koskee ainoastaan rajallista määrää oikeudenaloja.

Ulkoasiainministeriön toimialaan kuuluvia aloja ovat valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) ja valtioneuvoston ohjesäännön säännökset (262/2003) huomioiden suhteet ulkovaltoihin (lakiehdotuksen 26 §:n 5 kohta) ja ulkomaankauppa (lakiehdotuksen 26 §:n 6 kohta). Nämä sisältyvät molemmat lakiehdotuksen 26 §:ssä lueteltuihin ydinaloihin, mikä merkitsee, että lainsäädäntövaltaa näillä aloilla voitaisiin siirtää Ahvenanmaan maakuntapäiville vain muuttamalla itsehallintolakia perustuslain säätämis-

järjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella. Ulkoasiainministeriö yhtyy tähän näkemykseen.

Pohjoismainen yhteistyö

Ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan uudella itsehallintolailla ei ole vaikutusta Ahvenanmaan asemaan pohjoismaisessa yhteistyössä, jota sääntelee edelleen pohjoismaisen yhteistyön ministereiden 3.10.2007 hyväksymä Ahvenanmaa-asiakirja. Ulkoasiainministeriö pitää kuitenkin todennäköisenä, että Ahvenanmaalle lakiehdotuksessa esitettyä valtuutta neuvotella kansainvälinen sopimus Suomen hallituksen puolesta hyödynnettäisiin todennäköisimmin Ahvenanmaan ja jonkin Pohjoismaan tai Pohjoismaiden kanssa tehtävässä yhteistyössä.

Demilitarisoitu ja neutralisoitu asema (3 §)

Ulkoasiainministeriö on välimietinnöstä antamassaan lausunnossaan todennut, että se ei näe tarvetta sisällyttää lakiin säännöstä Ahvenanmaan demilitarisoidusta ja neutralisoidusta asemasta ottaen huomioon, että tästä on sovittu Ahvenanmaan saarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevalla sopimuksella (SopS 1/1922) sekä Ahvenanmaan saarista tehdyllä sopimuksella Venäjän kanssa (SopS 24/1940). Ulkoasiainministeriö on samalla todennut, että säännös voisi olla lähinnä viittaussäännös mainittuihin sopimuksiin. Lakiehdotuksen 3 § on nyt muotoiltu siten, että siinä todetaan Ahvenanmaan olevan demilitarisoitu ja neutralisoitu kansainvälisen oikeuden mukaisesti. Viittaukset sopimuksiin on sisällytetty pykälän perusteluihin, joissa on lisäksi todettu, että pykälällä ei ole tarkoitus muuttaa vallitsevaa tilannetta, vaan se on toteava. Ulkoasiainministeriö ei näe estettä hyväksyä säännöstä ehdotetun kaltaisena. Säännökseen liittyviin perusteluihin ulkoasiainministeriöllä on kuitenkin kaksi ehdotusta.

Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan asianmukaisesti kansainvälisiin sopimuksiin, joissa demilitarisoinnista ja neutralisoinnista on sovittu. Ulkoasiainministeriö esittää, että yksityiskohtaisiin perusteluihin lisättäisiin maininta siitä, että *Ahvenanmaan demilitarisoinnilla ja neutralisoinnilla on katsottu olevan alueellinen, eurooppalainen tapaoikeudellinen asema*. Näin on myös todettu esityksen yleisperusteluissa.

Esityksen lainsäätämisyjärjestysjaksossa todetaan 3 §:n osalta, että "Säännöksen **vaikutus** on, että tätä asemaa voidaan muuttaa ainoastaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä ja maakuntapäivien suostumuksella." Perustelujen edellisessä virkkeessä todetaan, että ehdotettu säännös on luonteeltaan toteava ja vahvistaa vallitsevan tilanteen. Ulkoasiainministeriö esittää tämän vuoksi poistettavaksi säännöksen vaikutusta koskevan virkkeen.

Ahvenanmaan alue (4 §)

Ahvenanmaan alueen määräytymistä selostetaan yleisperustelujen jaksossa 1.5. ja lain 4 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Ehdotettu 4 § vastaa sisällöltään voimassa olevaa sääntelyä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan lisäksi, että neuvottelut valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hallituksen välillä mahdollisuudesta laajentaa maakunnan toimivaltaa siinä tilanteessa, että Suomen toimivalta laajenee aluevesirajan ulkopuolelle, perustuisivat uuteen, lakiehdotuksen 50 §:ään sisältyvään yleissäännökseen.

Ulkoasiainministeriöllä on joitakin lähinnä terminologisia ja merioikeusyleissopimuksen sisältöön liittyviä huomioita, jotka on sisällytetty korjausmerkinnöin suoraan (suomenkieliseen) hallituksen esitysluonnokseen. Todettakoon, että ruotsinkielisen mietinnön tekstissä tulisi näiden lisäksi huomioida, että lisävyöhykkeestä käytetään merioikeusyleissopimuksen käännöksessä ruotsinnosta "angrängsande zon" (ei "tilläggszon") ja että Suomen aluevesien rajoista annetun lain 3 §:n mukaan peruspisteistä muodostuva murtoviiva rajoittaa sisäisiä aluevesiä meren puolella ja ranta-viiva maan puolella (mietintöluonnoksen s. 116: "Enligt lagen om gränserna för Finlands territorialvatten (463/1956) justeras den brutna linjen för det inre territorialvattnets yttre gräns mot landssidan, dvs. baspunkterna, med trettio års mellanrum.")

Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittaminen (52 §)

Mietinnössä ehdotetaan mekanismeja Ahvenanmaa-asioiden yhteensovittamiseen valtioneuvostossa. Mekanismin tarkoituksena on mahdollistaa poliittisen tason vuoropuhelu asioissa, joilla on periaatteellista tai suurta merkitystä Ahvenanmaalle, vaikka muodollista käsittelyelintä ei perusteta-kaan. Asiaa voidaan valmistella tarvittaessa valtioneuvostossa pääministe-rin johdolla kokoonpanolla, joka koostuu asianomaisesta ministeristä, oi-keusministeristä, Ahvenanmaa-asioita hoitamaan nimitetystä ministeristä, mikäli tämä on muu kuin oikeusministeri ja Ahvenanmaan maaneuvokses-ta. Aloite asian käsittelyyn voi tulla joko Ahvenanmaan hallitukselta tai asi-anomaiselta ministeriöltä. Valmisteleva vuoropuhelu ei puuttuisi valtioneu-voston tai asianomaisen ministeriön päätöksentekoon taikka asian valmis-teluun ministerivaliokunnissa.

Ulkoasiainministeriö ei näe estettä sanotun mekanismin perustamiseen ja kiinnittää huomiota siihen, että mekanismilla ei ole tarkoitus puuttua asian valmisteluun ja käsittelyyn ministerivaliokunnissa, kuten EU-asioiden mi-nisterivaliokunnassa taikka tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko-ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan yhteisessä kokouksessa.

Ulkoasiainministeriöllä on positiivisia kokemuksia yhteistyöstä Ahvenan-maan maakunnan hallituksen kanssa ulkoasiainministeriön ja Ahvenan-maan maakunnan hallituksen välisestä kontaktiryhmästä. Kontaktiryhmä perustettiin vuonna 1998 silloisen ulkoasiainministeri Tarja Halosen pää-töksellä. Kontaktiryhmä on asetettu kehittämään ja lisäämään Ahvenan-maan esimerkin käyttöä kansainvälisissä yhteyksissä sekä lisäämään myös muilla tavoin tietoutta maakunnasta ja yhteyksiä siihen.

Kansainväliset sopimukset (67–72 §)

Ulkoasiainministeriö on osallistunut kansainvälisiä sopimuksia koskevien säännösten (9 luku) ja niitä koskevien perustelujen laadintaan.

Ehdotuksessa uudeksi itsehallintolaiksi ehdotetaan Ahvenanmaan hallituk-selle laajempaa oikeutta osallistua pyynnöstä sellaisiin neuvotteluihin kan-sainvälisistä velvoitteista, jotka kuuluvat maakuntapäivien lainsäädäntöval-taan. Lisäksi Ahvenanmaalle ehdotetaan lisää valtuuksia valtiosopimuksien suhteen. Valtakunnan viranomaiset voivat tietyissä tapauksissa valtuuttaa pyynnöstä Ahvenanmaan hallituksen neuvottelemaan valtiosopimuksia. Neuvotteluvaltuudet voisivat koskea niin maakuntapäivien nykyisiä toimi-vallan aloja uuden lain tullessa voimaan kuin maakuntapäiville eduskunnal-ta myöhemmin siirrettävää uutta toimivaltaa. Tasavallan presidentti myön-täisi tällaisen sopimuksen allekirjoitusvaltuudet, jonka jälkeen maakunta-

päivät hyväksyisi sen. Sopimus saatettaisiin voimaan maakuntalailla ja -asetuksella.

Esityksessä todetaan, että käytännössä uusi lainsäädäntövalta merkitsee sitä, että valtioneuvoston on pyrittävä aiempaa enemmän tiedottamaan Ahvenanmaan hallitukselle kansainvälisiä velvoitteita koskevista neuvotteluista. Sikäli kuin toimivallan aloja siirretään maakuntapäiville, tarve pyytää maakuntapäivien suostumusta sen lainsäädäntövaltaan kuuluviin valtiosopimuksiin kasvaa myös jatkossa.

Ulkoasiainministeriö yhtyy näihin johtopäätöksiin. Ulkoasiainministeriö on samaa mieltä myös siitä, että tässä vaiheessa ei ole mahdollista lopullisesti arvioida, missä määrin Ahvenanmaan uusi lainsäädäntövalta ministeriöiden työssä kansainvälisten velvoitteiden tai EU-asioiden parissa vaatii resurssien vahvistamista. Voidaan kuitenkin arvioida, että ainakin alussa neuvotteluvaltuutuksen vaikutukset Ahvenanmaalle edellyttää lisäohjeistusta Ahvenanmaan viranomaisille ulkoasiainministeriön EU- ja valtiosopimusoikeuden yksiköltä. Tämän vuoksi ulkoasiainministeriö esittää, että jaksoon 1.8.7 Toimijat itsehallintojärjestelmässä lisättäisiin maininta myös ulkoasiainministeriön roolista suhteessa Ahvenanmaan kansainvälisiin velvoitteita koskevassa yhteistyössä. Lisäys voisi olla esimerkiksi seuraavanlainen: *"Myös ulkoasiainministeriö osallistuu kiinteästi kansainvälisiin velvoitteita koskevaan yhteistyöhön. Ulkoasiainministeriössä on laadittu Valtiosopimusopas, joka sisältää kansainvälisten ja EU-sopimusten valmistelua ja voimaansaattamista koskevat ohjeet. Oppaassa on ohjeet Ahvenanmaan erityisaseman huomioimisesta kansainvälisten velvoitteiden valmistelussa ja voimaansaattamisessa."*

Kansainvälisten velvoitteiden osalta ulkoasiainministeriö esittää seuraavia täydennyksiä esitykseen.

Ulkoasiainministeriö esittää, että 71 §:n perustelujen (*Ahvenanmaan hallitukselle annettava neuvotteluvaltuutus*) ensimmäisen kappaleen viimeinen virke *"Ahvenanmaan hallituksen valtuutuksen nojalla neuvottelemaa kansainvälistä velvoitetta pidetään valtiosopimuksena, jossa Ahvenanmaa on sopimuksen osapuolena ja joka sitoo Suomen hallitusta"* muutettaisiin muotoon *"Ahvenanmaan hallituksen valtuutuksen nojalla neuvottelemaa kansainvälistä velvoitetta pidetään valtiosopimuksena, jossa Ahvenanmaa toimii Suomen hallituksen puolesta (Acting on behalf of the Government of the Republic of Finland)"* ja siirrettäisiin 72 §:n perusteluihin. Uusi muotoilu olisi sopusoinnussa valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32-34/1980) 2 artiklan 1 kappaleen a kohtaan sisältyvän valtiosopimuksen määritelmän kanssa, jonka mukaan valtiosopimuksella tarkoitetaan kansainvälistä välipuhetta, joka on tehty valtioiden välillä. Esimerkiksi Tanskassa silloin kun Färösaaret tai Grönlandi tekee valtiosopimuksen Tanskan hallituksen puolesta sopimuksen johdannossa todetaan, että *"Considering that the Government of the Faroes (tai vastaavasti Greenland) concludes this agreement on behalf of the Kingdom of Denmark pursuant to Act on the Conclusion of Agreements under International Law by the Government of the Faroes (tai vastaavasti Greenland)"*.

Ulkoasiainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että neuvotteluvaltuutukseen valtakunnalta Ahvenanmaalle ei voi soveltaa suoraan perustuslaki-valiokunnan tulkintakäytäntöä, johon on viitattu 71 §:n perusteluissa (PeVL 14/2010 vp, PeVL 19/2010 vp, PeVL 14/2014 vp, PeVL 66/2014 vp). Ehdotetussa Ahvenanmaan hallitukselle annettavassa neuvotteluvaltuutuksessa ei ole kyse sopimuksentekovallan delegoinnista ministeriölle,

jota lausunnot koskevat. Ulkoasiainministeriö esittääkin, että viitattaessa perustusvaliokunnan sanottuun lausuntokäytäntöön se tehtäisiin toteamalla perusteluissa, että kyseisistä lausunnoista voi hakea analogiaa määriteltäessä sitä, miten 71 §:n 1 momentissa valtuutus rajataan (tämällisyys ja tarkkarajaisuus).

Ulkoasiainministeriö esittää, että 72 §:n perusteluista poistettaisiin tarpeetomana teksti, jossa kuvataan perustuslain 93 §:n esitöitä. Ulkoasiainministeriö esittää myös 72 §:n perustelujen ensimmäisen kappaleen viimeisen virkkeen "Ulkopoliittinen johto tekee siis lopullisen, kansainvälistä velvoitetta koskevan ulkopoliittisen arvioinnin" poistamista. Allekirjoitusvaltuuksia hyväksyittäessä kyse ei ole pelkästään ulkopoliittisesta arvioinnista, vaan siinä arvioidaan myös esimerkiksi neuvotellun sopimuksen pysymistä valtuuden rajoissa ja suhdetta EU-oikeuteen.

Lakiehdotuksen 71 ja 72 §:ää koskevan säätämisyjärjestyksen (jakso 7) osalta ulkoasiainministeriö ehdottaa, että valtioneuvoston yleisistunnon toimivaltaa päättää 71 §:n mukaisen valtuuden antamisesta Ahvenanmaalle perusteltaisiin. Johtoa tähän voisi hakea esimerkiksi siitä, että valtioneuvoston yleisistunto päättää valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 7 kohdan mukaan valtuuskunnan asettamisesta valtiosopimuksia ja muita kansainvälisiä neuvotteluja varten, kun asia koskee useampaa kuin yhtä ministeriötä eikä asia kuulu tasavallan presidentin ratkaistavaksi.

Ulkoasiainministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että ehdotuksessa ei ole säännöksiä Ahvenanmaan neuvottelemien sopimusten irtisanomisesta. Nimenomaisen sääntelyn puuttuessa irtisanominen palautuu ulkoasiainministeriön käsityksen mukaan perustuslain 93 §:n mukaiseen menettelyyn.

Ehdotus ei sisällä säännöstä 71–72 §§:n mukaisten kansainvälisten velvoitteiden kansallista täytäntöönpanoa koskevasta vastuusta. Tämän vuoksi ulkoasiainministeriö esittää harkittavaksi säännöstä, jonka mukaan Ahvenanmaan hallitus vastaisi Ahvenanmaan 71 §:n perusteella neuvottelemien kansainvälisten velvoitteiden kansallisesta täytäntöönpanosta. Tapauksessa, jossa valtakunta on velvollinen korvaamaan vahingon, joka on aiheutunut siitä, että Ahvenanmaan neuvottelema kansainvälisen velvoite on pantu täytäntöön puutteellisesti tai virheellisesti, Ahvenanmaa vastaisi korvauksista valtakunnalle.

EU-tuomioistuinasiat

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 13 §:n, ulkoasiainministeriöstä annetun valtioneuvoston asetuksen (1171/2005) 1 §:n 20 kohdan sekä ulkoasiainministeriön työjärjestyksen (550/2008) 41 §:n mukaan Suomen edustaminen Euroopan unionin tuomioistuimissa ja Suomea koskevissa valvontamenettelyissä Euroopan unionin jäsenenä kuuluu ulkoasiainministeriölle. Tämä koskee lähtökohtaisesti myös Ahvenanmaahan liittyviä asioita, mistä seuraa kaksi hallituksen esityksen perusteluihin liittyvää huomiota:

Ensinnä 80 §:n perusteluissa todetaan, että *"Jos komissio on käynnistänyt valvontamenettelyn tai nostaa kanteen Suomea vastaan maakunnan toiminnasta tai laiminlyönneistä johtuen, valtioneuvoston ei tule Ahvenanmaan hallituksen tahdon vastaisesti kannattaa komission mielipidettä tai myöntää kante tavalla, joka estäisi asian EU-oikeuden oikeasta tulkinnasta viemistä EU-tuomioistuimeen päätettäväksi."*

Tämä perusteluissa esitetty vaatimus menee pidemmälle kuin 80 §:n 2 momentin sanamuoto, jossa veloitetaan vain pyrkimykseen yhteen sovitaa kannat ja, mikäli tämä ei onnistu, muotoilemaan Suomen kanta niin, että maakunnan kanta käy siitä ilmi. Missään ei anneta Ahvenanmaan hallitukselle ehdotonta oikeutta päättää Suomen esittämän kannan sisällöstä.

Näin ollen ulkoasiainministeriö esittää, että tämä virke poistettaisiin (ehdotus on sisällytetty korjausmerkinnällä hallituksen esitysluonnokseen).

Toiseksi Ahvenanmaan osallistumista käsittelyyn EU-tuomioistuimessa koskevan 81 §:n perusteluissa todetaan, että kun myös Ahvenanmaa osallistuu, Suomella olisi kaksi edustajaa, eli valtionasiamies ja Ahvenanmaan edustaja.

Kun Ahvenanmaan edustaja osallistuu suulliseen käsittelyyn, hän ei kuitenkaan automaattisesti ole valtionasiamiehen kanssa tasaveroinen Suomen hallituksen edustaja vaan toimii yleensä EU-tuomioistuimen perussäännön 20 artiklan 4 kohdassa ja 32 artiklassa tarkoitettuna asiantuntijana. Toisin kuin perusteluissa annetaan ymmärtää, Ahvenanmaan edustajan toimiminen Suomen hallituksen edustajana ei riipu vain tuomioistuimen hyväksynnästä vaan edellyttää aina ulkoasiainministerin antamaa erillistä valtuutusta. Mikäli valtuutus yksittäisessä asiassa päätetään antaa, Ahvenanmaan edustaja voi käyttää puhevaltaa joko yksin tai yhdessä Suomen hallitusta edustavan valtionasiamiehen kanssa. Viimeksi mainittu edellyttää unionin tuomioistuimen käytännön ohjeiden mukaan tuomioistuimen lupaa, joka myönnetään vain, jos puheenvuoron esittäminen kahden edustajan toimesta on "*välttämätöntä asian laadun tai erityisen vaikeuden vuoksi*".

Näin ollen ulkoasiainministeriö esittää, että perusteluja korjattaisiin ja selkiytettäisiin tältä osin siten, että ensin todettaisiin pääsääntö eli Suomen edustaminen valtionasiamiehen toimesta. Tämän jälkeen mainittaisiin Ahvenanmaan hallituksen edustajan mahdollisuus osallistua valtionasiamiehen kanssa suulliseen käsittelyyn asiantuntijana. Viimeisenä mainittaisiin tilanne, jossa Ahvenanmaan edustaja valtuutetaan ulkoasiainministerin toimesta edustamaan Suomea (tekstiehdotus on sisällytetty korjausmerkinnällä hallituksen esitysluonnokseen).

Vallitsevan oikeustilan ja sen arvioinnin alla käsitellään myös kiistaa korvausvastuun sovittelusta valtion ja Ahvenanmaan välillä (jakso 1.8.3, otsikko "*Ahvenanmaan toimivalta EU-asioissa*"). Tällaista kiistaa verrataan perusteluissa välimiesmenettelyyn. Ulkoasiainministeriö ehdottaa, että kiistan vertailu välimiesmenettelyyn poistettaisiin perusteluista. Se, että vastapuolina ovat valtioneuvosto ja Ahvenanmaan hallitus ei sinänsä tarkoita, että tilanne muistuttaisi välimiesmenettelyä. Vertailu välimiesmenettelyyn ei myöskään vaikuta asianmukaiselta, koska sovitteluasiat voitaisiin ehdotuksen mukaan viime kädessä ratkaista korkeimmassa oikeudessa. Välimiesmenettelyssä sen sijaan asia ratkaistaan pääsääntöisesti lopullisesti välimiehen toimesta.

Ihmisoikeuksista

Esityksen yleisperusteluissa (jakso 1.3 Itsehallintolain asema valtiosäännössä) todetaan, että *perus- ja ihmisoikeuksia koskevat kysymykset kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan*. Koska ihmisoikeussopimukseen hyvin usein liittyy Ahvenanmaan toimivaltaa (esim. kielelliset oikeudet) ehdotetaan, että kyseinen virke poistetaan.

Suomen hallituksella on kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeusvelvoitteiden nojalla velvoite raportoida määräajoin sopimusmääräysten täytännönpäntöstä Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston sopimusvalvontaelimille. Ulkoasiainministeriön näkemyksen mukaan ihmisoikeussopimusten määräaikaisraportoinnin ja sen kautta saatavien päätelmien ja suositusten avulla voidaan osaltaan edistää ehdotetun itsehallintolain 2 §:n 2 momentin mukaista Ahvenanmaan ruotsin kielen, kulttuurin ja paikallisten perinteiden säilymistä.

Sopimusvalvontaelimille annettavaa tietoa Ahvenanmaan erityisestä itsehallinnollisesta asemasta voidaan lisätä hallituksen määräaikaisraportteihin tai harkita soveltuvin osin Ahvenanmaan (maakunnan) hallituksen laatiman erillisen liitteen lisäämistä hallituksen määräaikaisraportteihin. Lisäksi Ahvenanmaan itsehallinnon edustaja voidaan tarvittaessa kutsua hallitukseen valtuuskuntaan sen osallistuessa määräaikaisraporttien käsittelyyn Yhdistyneissä kansakunnissa ja Euroopan neuvostossa.

Määräaikaisraportoinnin kautta tavoiteltavalle Ahvenanmaan erityisen aseman suojelulle tulee asettaa realistiset tavoitteet. Oletettavasti sen tuomana lisäarvona olisi lähinnä Ahvenanmaan itsehallinnon viranomaisien ja sopimusvalvontaelinten välinen suora vuoropuhelu sekä tietoisuuden lisääminen ja ylläpitäminen Ahvenanmaan erityisestä asemasta. Lisäksi ulkoasiainministeriö toteaa, että kansainvälisten ja alueellisten ihmisoikeussopimusten valitusmenettelyt voivat tarjota suojaa yksittäisille henkilöille tai henkilöryhmille Ahvenanmaalla, jotka kokevat yleissopimuksilla suojattuja oikeuksiaan loukatun.

Valtiosihteeri


 Peter Stenlund

Oikeuspäällikkö


 Päivi Kaukoranta

Liitteet

Ulkoasiainministeriön huomioita mietinnön liitteenä olevaan hallituksen esitysluonnokseen