



Oikeusministeriölle

TEM/323/00.06.01/2015
8.4.2015

Asia: Lausunto Ahvenanmaan itsehallinnon kehittämistä käsitelleen Ahvenanmaakomitean 2013 välimietinnöstä

Viite: Lausuntopyyntö: OM 60/08/2013

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa asiassa 22.10.2012 päivättyyn lausuntoonsa (TEM/2394/00.05.01/2012) Ahvenanmaata käsitelleen parlamentaarisen komitean ehdotuksesta.

Lainsäädäntötoimivallasta

Nyt lausunnolla olevassa Ahvenanmaa-komitean välimietinnössä on useissa kohdissa todettu, että nykyinen järjestelmä on toiminut hyvin, mutta tästä huolimatta päädytään esittämään merkittäviä muutoksia järjestelmään. Vaikka nykyisen itsehallintolain 29 §:n mahdollisuutta siirtää lainsäädäntövaltaa maakunnalle tavallisella lailla ja maakuntapäivien suostumuksella ei ole käytännössä sovellettu, kaavailaan mietinnössä mahdollisuuksia siirtää lisää toimivaltaa maakuntapäiville.

Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että kunkin politiikkalohkon osalta etuudet, oikeudet ja velvollisuudet muodostavat kokonaisuuden, ja niitä tulee tarkastella politiikkakokonaisuuksina. Etuja ja oikeuksia ei tule eriyttää velvollisuuksista. Ministeriö pitää tärkeänä sitä, että lainsäädäntötoimivallan osalta varmistetaan tasapaino oikeuksien ja niistä seuraavien kustannusten väillä. Niinpä itsehallintolainsäädäntöä uudistettaessa Ahvenanmaalle ei tule myöntää mahdollisuutta päättää sellaisesta lainsäädäntövallan tai toimivallan siirrosta maakunnalle, mistä syntyisi kustannuksia valtiolle.

Lainsäädäntövallan ja sen mukaisen toimivallan jaon tulee perustua selkeisiin politiikkakokonaisuuksiin. Kustannusvastuun tulee erottamattomasti seurata lainsäädäntövaltaa ja toimivaltaa. Poliitiikkakokonaisuuksista ei voida erottaa yksittäisiä

lainsäädäntöalueita. Esimerkiksi tukijärjestelmiä koskevat lainsäädännöt liittyvät keskeisesti politiikkakokonaisuuksiin ja niiden taustalla voi olla myös esim. EU-velvoitteita. Itsehallintolain mukaisesti maakunta vastaa EU:ssa tehtyjen päätösten täytäntöönpanosta maakunnassa, ja tästä velvoitteesta seuraa myös kustannusvastuu tarvittavista ohjauskeinoista ja muista toimenpiteistä. Poliittisten ratkaisujen tulee perustua virkavastuulla tapahtuvaan valmisteluun, jossa sektoriministeriöiden asema tulee säilyttää keskeisenä.

Ahvenanmaan asemaa koskevien uudistuksen yhteydessä on kiinnitettävä huomiota valtion/valtakunnan etuihin ja oikeuksiin komitean ehdotuksia tasapainoisemmin. Työ- ja elinkeinoministeriö ei tue ehdotusta, jonka mukaan maakunnalle siirrettäisiin toimivaltaa päättää toimivallan siirtämisestä Ahvenanmaalle ilman Suomen eduskunnan säätämää lakia.

On syytä arvioida tarkoin, voisivatko Ahvenanmaan ehdottamat verotusta koskevat toimivaltuudet synnyttää valtakunnan ja maakunnan välille ongelmallista verokilpailua, esimerkiksi jos Ahvenanmaa päättäisi ottaa käyttöön valtakunnan tasoa alhaisemman yhteisöeron.

Jatkotyössä on tärkeää huolehtia myös siitä, että Ahvenanmaata koskevat toimivaltamääräykset ovat riittävän selkeitä, jotta ministeriöissä voidaan kansallista lainsäädäntöä, EU-asioita ja muita kansainvälisiä asioita valmisteltaessa arvioida, miltä osin toimivalta kuuluu kussakin kysymyksessä maakunnalle. Toimivallan jaon selkeys lue edellytykset Ahvenanmaan varhaisella kuulemiselle ja sen näkemysten huomioon ottamiselle, kun asioista valmistellaan ministeriöissä. Parhaiten tämä selkeys voidaan varmistaa nykyisenkaltaisella järjestelmällä, jossa perustuslain säätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn itsehallintolakiin on sisällytetty riittävän selkeät ja yksityiskohtaiset luettelot toisaalta valtakunnan ja toisaalta maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista. Toimivaltakysymysten jättäminen harmaalle alueella vaikeuttaisi sekä kotimaista että EU-lainsäädännön valmistelua ja toimeenpanoa ja hämärtäisi ministeriöiden velvoitteita, jotka koskevat Ahvenanmaan kuulemista vireillä olevista asioista.

Kuten komitean mietinnössäkkin on todettu, Ahvenanmaan resurssit maakuntalainsäädännön valmistelussa ovat erittäin niukat. Myös ministeriöissä lainsäädännön valmisteluun varatut resurssit niukkenevat, joten ministeriöiden lainvalmistelijoilta ei voitane edellyttää kovin merkittävää lisäpanostusta mahdollisesti laajojen maakuntalakien valmistelun osalta. Mietinnössä esitetty ajatus turvautumisesta Ruotsin hallinnon apuun hämärtäisi vastuuta ja saattaisi yksittäistapauksissa johtaa Suomessa epäyhtenäiseen EU-lainsäädännön implementointiin tai jopa ristiriitaisiin tulkitoihin EU-velvoitteista. Joka tapauksessa vastuu EU-lainsäädännön oikeasta ja oikea-aikaisesta implementoinnista suhteessa EU:hun on viimekädessä Suomella.

Työ- ja elinkeinoministeriön toimialan lainsäädännöstä suuri osa liittyy EU-lainsäädännön toimeenpanoon, jonka osalta on tärkeää oikea ja oikea-aikainen toimeenpano. Ministeriö suhtautuu positiivisesti toimiin, joilla yhteistyötä maakuntahallituksen kanssa voidaan tehostaa ja parantaa muun muassa EU-lainsäädännön valmistelussa ja toimeenpanossa.

Ahvenanmaalle ei tule myöskään myöntää toimivaltaa kansainvälisissä asioissa siten, että sen käyttäminen voisi estää Suomen liittymästä kansainvälisiin sopimuksiin.

Lainsäädännön valvonta

Komitean välimietinnössä kaavailtu lakineuvosto, jonka tehtävänä olisi maakuntalakien etukäteistarkastus, ei komitean esittämässä muodossa turvaisi riittävästi maakunnan ulkopuolista osallistumista, vaikka komitea toteaa, että lakineuvoston ”asiantuntijoiden ei tarvitsisi olla yksinomaan ahvenanmaalaisia”. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että jos maakuntalakeja koskevan lainsäädännön valvonnan painopiste siirretään etukäteistarkastukseen, tulee valtion/valtakunnan edustajilla (sektoriministeriöillä) olla vahva edustus valvonnassa. Komitean välimietinnössä ehdotettu lakineuvosto, joka perustettaisiin maakuntalain nojalla ja jonka kokoonpanosta maakuntapäivät yksinään päättäisi, ei voi tulla kysymykseen. Maakunnalle ei voida delegoida valtaa päättää siitä, milloin maakuntapäivät on ylittänyt lainsäädäntövaltansa.

Tuulivoimarakentamisen edistäminen maakunnassa

Välimietinnössä on käsitelty työ- ja elinkeinoministeriön sektorin osalta erityisky- symyksenä tuulivoimarakentamiseen liittyvää valmistelua.

Tuulivoiman edistäminen kuuluu itsehallintolain 18 §:n 10 kohdan (ympäristönsuoje- lu) ja 22 kohdan (elinkeinotoiminta) nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tuu- livoimaloiden tukeminen maakunnassa kuuluu siten Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesti maakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain lähtökohtana on periaa- te, jonka mukaan toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa ja vastuu kustannuksista seuraa hallintovastuuta.

Ahvenanmaan-komitean välimietinnön sivulla 161 todetaan, että on osoittautunut vaikeaksi löytää joustavia poliittisia ratkaisuja esim. tuulivoiman lisärakentamisen osalta. Tässä kyse on ollut siitä, että maakunnalla on itsehallintolain 59 b §:n mu- kaisesti velvollisuus lisätä uusiutuvan energian osuutta maakunnassa Suomelle EU:ssa asetetun velvoitteen mukaisesti. Itsehallintolain mukaisesti maakunta on ensisijaisesti lisäämässä uusiutuvan energian osuutta muilla uusiutuvilla energia-

lähteillä kuin tuulivoimalla, vaikka maakunnan olosuhteet tuulivoiman tuotannolle ovat poikkeuksellisen hyvät. Kyse on siis maakunnan omista valinnoista ja itsehallintolakiin perustuvasta päätöksenteosta. Valtiolla/valtakunnalla ei ole maakunnassa energiapolitiikan osalta lainsäädäntövaltaa eikä toimivaltaa ydinvoimaa lukuun ottamatta eikä myöskään niihin liittyvä kustannusvastuuta.

Valtio on kuitenkin jo usean vuoden ajan pyrkinyt yhdessä maakunnan kanssa ratkaisemaan, miten tuulivoiman tuotantoa voitaisiin edistää myös maakunnassa. Asiassa pyritään toteuttamaan erityisjärjestely, joka tasapainoisesti sovittaa yhteen valtion/valtakunnan ja maakunnan edut, oikeudet ja velvollisuudet (ks. tarkemmin HE 274/2014 vp laiksi edellytyksistä osallistua tietyissä Ahvenanmaan maakuntaan rakennettavissa tuulivoimaloissa tuotetun sähkön tuotantotuen kustannuksiin, johon sisältyvän lakiehdotuksen eduskunta on hyväksynyt 14.3.2015). Kyseessä on kerta-luonteinen ja poikkeuksellinen järjestely.

Välimietinnön sivulla 147 alaviite 12 sisältää virheellistä tietoa: Ympäristöystävällinen energiantuotanto ei ole ollut valmisteverotonta. Eräillä uusiutuvilla energialähteillä tuotetusta sähköstä maksettiin preemiota sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain (1260/1996) 8 § nojalla. Tämän järjestelmän korvasi vuonna 2011 kiinteä sähkön tuotantotuki, josta säädettiin uusiutuvilla energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta annetun lain (1396/2010) 4 luvussa. Kiinteää sähkön tuotantotukea koskevat säännökset kumottiin 1.1.2012 lukien. Syöttötariffijärjestelmä on uusi ja itsenäinen järjestelmä, eikä se korvannut sähkön ja eräiden polttoaineiden valmisteverosta annetun lain 8 §:n nojalla maksettua preemiota. Syöttötariffijärjestelmä liittyy kiinteästi valtion/valtakunnan energiapoliittisiin tavoitteisiin, eikä valtiolla ole maakunnassa lainsäädäntövaltaa eikä toimivaltaa energiapolitiikan osalta ydinvoimaa lukuun ottamatta.

Kansliapäällikkö


Erkki Virtanen

Hallitusneuvos


Liisa Heinonen