



Oikeusministeriö

Viite:

Oikeusministeriön lausuntopyyntö 6.7.2021, dnro VN/846/2018

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi (Luonnos 2.7.2021)

Oikeusministeriö on pyytänyt oikeuskanslerilta lausuntoa asiakohdassa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

1. Oikeuskanslerin lausunnon lähtökohdista ja esityksen keskeisistä ongelmista

Oikeuskansleri on ratkaisussaan 6.6.2008 (Dnro 8/21/0) todennut seuraavaa:

”Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluvassa hallituksen esitysten oikeudellisessa ennakkovalvonnassa kiinnitetään tarvittavaa huomiota muun muassa siihen, että asianomaisessa toimivaltaisessa ministeriössä hallituksen esityksen muotoon laaditut lakiehdotukset perusteluineen täyttävät ne muodolliset ja sisällölliset perusvaatimukset, jotka hallituksen esityksille on hallitusten esitysten laadintaa koskevissa yleisissä ohjeissa ja asiaan liittyvissä vaikutusten arviointia koskevissa erityisissä ohjeissa annettu.

Hallituksen esitykseen kuuluva lakiehdotus sisältää hallituksen esitystä valmistelleen ministeriön ja esityksen antamisesta viime kädessä vastaavan valtioneuvoston yleisistunnon näkemyksen ja kannan eduskunnalle lainsäädäntötoimia varten annettavan uuden lainsäädäntöehdotuksen säädösvalinnoista ja niiden sisällöstä. Niihin voidaan oikeuskanslerin valtioneuvoston päätöksentekoa koskevassa laillisuusvalvonnassa puuttua lähinnä silloin, kun säädösehdotus tai sen yksittäinen säännös antaa aiheen oikeudelliseen tarkasteluun

perusoikeudelliselta ja muutoin perustuslailliselta kannalta tai siltä kannalta, onko ehdotettava uusi lainsäädäntö kaikilta osin Suomen oikeusjärjestyksen mukaista ja sopusoinnussa muun voimassa olevan lainsäädännön kanssa.”

Saman ratkaisun mukaan ”samoin on yleistynyt sellainen toimintatapa, että hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan ja argumentoidaan voittopuolisesti sellaisilla perusteluilla, jotka hallituksen esityksen valmistelijoiden kannan mukaan tukevat esitystä ja sen yksittäisiä säännösehdotuksia. Tällainen toimintatapa ja menettely ei vastaa asianmukaiselle lainvalmistelulle asetettavia vaatimuksia. Lainsäädäntötoiminnasta vastaavien valtiollisten toimielinten tehtävien ja vastuunjaon sekä käytännön lainsäädäntötoiminnan kannalta oikeudellisesti merkityksellinen seuraus tällaisesta toimintatavasta on, että eduskunta joutuu aloittamaan lainsäädäntötyönsä tietopuolisesti puutteellisen ja yksipuolisen hallituksen esityksen pohjalta ja hallituksen esityksen tiedolliset täydennystarpeet ja hallituksen esityksen valmisteluun myötävaikuttaneiden merkittävienkin tahojen oikeudelliset ja sisällölliset kannat ja niiden perustelut tulevat esiin vasta lakiehdotuksen eduskuntakäsittelyssä, siltä osin kuin niitä tuossa vaiheessa kuullaan.”

Tässä tapauksessa mietintövaliokuntana on perustuslakivaliokunta, jota ei saisi asettaa lainvalmistelutehtäviin.

Oikeuskanslerin on perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaisesti tehtävänsä hoitaessaan valvottava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perusoikeuksien tarkoitus oikeusjärjestelmässä on se, että ne osoittavat julkisen vallan tehtäviä ja rajoittavat julkisen vallan käyttöä yksilön oikeuksien hyväksi. Ne luovat puitteita lainsäätäjän ja muiden julkisen vallan käyttäjien toiminnalle (ks. [HE 309/1993 vp](#), s. 15).

Tämä koskee myös Ahvenanmaata. Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei kaikki julkisen vallan käyttö ole palautettavissa valtion toiminnaksi, vaan esimerkiksi Ahvenanmaan maakunta toimii aloilla, joilla perusoikeussuoja voi olla yhtä tärkeä kuin valtion toiminnassa ([PeVM 25/1994 vp](#), s. 15).

Eri asia on, että Ahvenanmaalla on erityisasema ja sen nauttima erityistä turvaa korostaa itsehallintolain muuttamista koskeva säätämisyjärjestys. Ahvenanmaan itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisyjärjestyksen vuoksi (esim. [PeVM 12/2018 vp, s. 2](#)). Jo nykyinen itsehallintolaki sisältää tiettyjä poikkeuksia perustuslaista, myös sen (perusoikeus)säännöksistä erityisesti kielen ja esimerkiksi maanpuolustusvelvollisuuden osalta. Näistä on selvästi itsehallintolain säännöksissä säädetty ja niitä noudatetaan Ahvenanmaalla perustuslain (perusoikeus)säännösten asemesta. Ahvenanmaan laajana itsehallintona ilmenevä

erityisasema perustuu kansallisen lainsäädännön lisäksi siihen, että itsehallinnolla on kansainväliset takeet, ennen muuta v. 1921 Ahvenanmaa-sopimus ([PeVM 10/1998 vp](#), s. 35). Perustuslain kansanvaltaisuutta ja oikeusvaltioperiaatetta koskevan 2 §:n osalta on perustuslakivaliokunta luonnehtinut Ahvenanmaata julkisen vallan käyttäjänä siten, että ”kun varsinkin otetaan huomioon Ahvenanmaan maakunnan valtiosääntöisen erityisaseman kansainvälisoikeudellinen tausta, on syytä tähdentää sitä, että maakunnan toimielinten itsehallintolainsäädännön nojalla harjoittama julkinen valta sijoittuu tavallaan omaan erityiskategoriaansa valtiovallan ja muun julkisen vallankäytön välimaastoon” ([PeVM 10/1998 vp](#), s. 12)

Oikeuskanslerin tehtävänä ei ole puuttua siihen, mitä poikkeuksia perustuslaista itsehallintolakiin tehdään eikä puoltaa tai vastustaa jonkin toiminnan kuulumista Ahvenanmaan itsehallinnon alaan.

Sen sijaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa sitä, että hallituksen esitys täyttää tehtävänsä eduskunnan tiedonsaannin välineenä sekä sitä, että siitä ilmenee selvästi muun muassa nykytila sekä ehdotettujen muutosten sisältö ja vaikutukset, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle Ahvenanmaalla. Samoin oikeuskanslerin tehtävänä ennakkolisessä säädösvalvonnassa on valvoa sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle on riittävät takeet ja edellytykset.

Edellä kuvatut näkökohdat ovat ne, joiden valossa esityksen arviointi on tehty. Voin kokoavasti todeta, että esityksessä on tältä osin välttämättä korjaamista vaativia puutteita.

Yleisinä havaintoina totean esityksestä seuraavaa:

Esityksessä korostuu lähinnä tarve laajentaa itsehallintoa Ahvenanmaan hallinnon ja päätöksentekijöiden näkökulmasta. Perustelut ovat lähinnä tätä tavoitetta tukevia. Tämä ilmenee esimerkiksi siinä, että esitettyjen näkemysten tueksi on esitetty 1920- ja 1930-luvun oikeuskirjallisuutta (ks. luonnoksen sivu s.245), jonka relevanssi lähes 100 vuotta myöhemmin on melko rajallinen. Kirjallisuus toki kuvaa tuolloista ajattelua toimivallan jaosta. Sittemmin kuitenkin oikeudelliset periaatteet, jotka rajoittavat lainsäätäjän harkintaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojaamiseksi, ovat olennaisesti kehittyneet.

Sen sijaan ehdotettujen muutosten, erityisesti perustuslain perusoikeuksiin liittyvien muutosten, seurauksia tavallisille ahvenanmaalaisille – niin luonnollisille henkilöille kuin yrityksille ja muille yhteisöille – ei ole pohdittu. Tämä ei ole hyvää lainvalmistelua.

Esitysluonnoksen vakavia kielellisiä ongelmia, epäselvyyksiä ja johdonmukaisuuden puutetta on käsitelty jäljempänä. Ne liittyvät myös siihen, mitä poikkeamia perustuslaista on tarkoitus

ehdotetussa itsehallintolaissa mahdollistaa. Käsitelmäni on, että ne mahdollistaisivat ahvenanmaalaisten perusoikeussuojan heikentämisen.

Sikäli kuin näin todella on, totean, ettei esityksessä ole tuotu esiin ole perusteltuja syytä sille, miksi Ahvenmaalla yksityiset eivät tarvitsisi samantasoista perusoikeussuojaa Ahvenanmaan lainsäätäjää ja viranomaisia vastaan kuten yksityiset eduskunnan lainsäätäjää ja viranomaisia vastaan muuallakin maassa. Perustuslain tasoiset normit ja perusoikeudet on tarkoitettu turvaamaan yksityistä periaatteessa mahdollisia tulevia oikeudenloukkauksia vastaan. Perusteluissa (s. 244) esiintuodut ”tavoitteet, joita itsehallinto turvaa, itsehallintolain oikea tarkoitus ja perusta” sekä ”soveltuvien säännösten erilaiset tavoitteet” sekä ”intressit ja yhteiskunnalliset tarpeet”, jotka lainsäätäjällä on säännösten kautta halunnut toteuttaa tarjoavat varsin hataran ja epämääräisen perustan poikkeamiselle perusoikeuksista, sellaisina kuin perustuslakivaliokunta on niitä tulkinnut. Oikeuskanslerin näkökulmasta esitys perustuu näiltä osin ristiriitaiselle ja puutteelliselle analyysille itsehallinnon ja perustuslain suhteesta, mikä on johtamassa muun muassa oikeussystematiikan ja käytännön toteutuksen kannalta erittäin pulmallisiin ratkaisuihin.

Tämä näkökohta korostuneet sitä mukaa, kun Ahvenanmaan itsehallinnon kattamat alat laajenevat.

Esitän luonnoksesta seuraavassa yksityiskohtaiset havainnot:

2. Esityksen kirjoittamistavasta

Ainakin luonnoksen suomenkielinen versio on, mahdollisesti käännöksestä johtuvista syistä, erittäin vaikeasti luettava. Se on omiaan aiheuttamaan väärinymmärryksiä ja monitulkintaisuutta. Tämä ei korjaantune kuitenkaan pelkästään lausuntopyyntöissä mainitulla myöhemmin tehtävällä suomenkielisen version kielitarkastuksella, vaan kysymys on laajemmasta ongelmasta esityksen sisäisessä johdonmukaisuuden puutteesta ja polveilevuudessa.

Esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa koskevan säännöksen (47 § 2 mom.) perustelujen mukaan

”Tarve selkeyttää itsehallintolain lainkohdalla ylimpien laillisuusvalvojen toimivallasta Ahvenanmaalla johtuu lähinnä siitä, ettei voida sulkea pois sitä, että perusteet, joihin esimerkiksi kantelun päättäminen perustuu, voivat yksittäistapauksessa perustua yksinomaan Ahvenanmaan lainsäädännön säännökseen, joka on annettu itsehallintolain mukaisen maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa, mutta joka ei missään suhteessa perustu perustuslakiin tai edellytä perustuslain samanaikaista noudattamista.” (s. 183)

Virkkeen merkitys ei ulkopuoliselle tarkastelijalle avaudu. Tarkoitetaanko, että lainsäädännön nykytilassa ei ole selvää, voiko ylin laillisuusvalvoja tutkia kantelun, jossa moititaan Ahvenanmaan viranomaisen menettelyä sillä perusteella, että se ei ole noudattanut maakuntalakia? Jos näin on, tämä tulee selvästi sanoa. Toisaalla esityksessä kuitenkin katsotaan, että ”perustuslaki on voimassa Ahvenanmaalla. Tämä tarkoittaa, että demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteita koskevia säännöksiä siten kuin ne käyvät ilmi perustuslain 2 §:stä, sekä perustuslain 10 luvun mukaisia laillisuusvalvontaa koskevia säännöksiä lähtökohtaisesti sovelletaan Ahvenanmaalla” (s. 128). Herää kysymys, että mihin tällaista säännöstä siinä tapauksessa tarvitaan. Katsonkin jäljempänä ao. säännöstä koskevassa jaksossa, että säännös ei ole tarpeellinen eikä nykymuodossa edes kelvollinen.

Toisena esimerkkinä mainitsen perustelut, jotka ovat luonnoksen s. 123:

”Poikkeus poikkeuksesta, joka seuraa ilmauksesta ”kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan elinkeinotoiminnan edistämiseksi”, johtuu, että tällaista elinkeinoa saa edistää paitsi asianmukainen valtion viranomainen, myös itsehallintoviranomaiselle voidaan antaa tällainen oikeus.”

Tarkoitus lienee ilmaista, että itsehallintolain mukaan eduskunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvan elinkeinotoiminnan edistäminen kuuluisi jatkossakin myös maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuten nykyisinkin. Jos näin on, tämä tulee selvästi ilmaista.

Kolmantena esimerkkinä viitataan 28 § 1 momentin 1 kohdan perusteluihin (s. 124). Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että

eduskunnan lainsäädäntövalta käsittää Ahvenanmaan seuraavissa asioissa: 1) perustuslain säätäminen, muuttaminen ja kumoaminen sekä perustuslaista poikkeaminen, kuitenkin niin, että maakuntapäivälakia säädettäessä ei tarvitse noudattaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoittavaa perustuslain muutosta.

Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että

”Perusoikeudet ovat jossain määrin dynaamisia ja muuttuvat ajan myötä – ei välttämättä perustuslain muutoksilla, vaan lainsäädäntökäytäntöjen, oikeuskäytännön ja kansainvälisen oikeuden muutoksien myötä. Kysymys siitä, miten muuttunut näkemys esimerkiksi perusoikeudesta tulevaisuudessa vaikuttaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan, ei ole kaikilta osin selvä. Perusoikeudet sitovat myös maakuntapäiviä ja jos jonkin perusoikeuden sisältö muuttuu, se sitoo myös maakuntapäiviä. Itsehallinto-oikeudellisesta järjestelmästä johtuen tällainen muutos ei kuitenkaan voisi johtaa maakuntapäivien lainsäädäntövallan ilmeiseen rajoittamiseen. Oikeustila on tällä hetkellä se, että kuntavaaleja koskevan 18 vuoden yleisen äänioikeusiän lisääminen hallitusmuodon 14 §:n 3 momenttiin ja myöhemmin perustuslakiin vaikutti maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan siten, ettei ennen perusoikeusuudistusta maakuntapäivien toimivaltaan maakuntalain mukaan kuulunut äänioikeusikä maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä, kun äänioikeusikä haluttiin 2010-luvulla maakunnassa alentaa 18 vuodesta 16 vuoteen, katsottu maakuntapäivien toimivaltaan kuuluvaksi.”

Edellä mainittu kappale on ristiriitainen. Sitovatko perusoikeudet esittelevän ministeriön mukaan maakuntapäiviä vai eivät? Yhtäältä todetaan, että ei ole selvää, miten muuttunut näkemys perusoikeuksien sisällöstä vaikuttaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan ja toisaalta seuraavassa virkkeessä todetaan, että perusoikeudet ja niiden muutokset sitovat maakuntapäiviä. Hämäräksi jää myös se, mikä on tässä yhteydessä maakuntapäivien lainsäädäntövallan ”ilmeistä rajoittamista”. Jäljempänä esityksessä puolestaan todetaan, että ”maakuntapäivien on otettava maakuntapäivälakeja säätäessään huomioon perusoikeudet samalla tavalla kuin eduskunnan on otettava ne huomioon lakeja säätäessään” (s. 248). Asia jää kaiken kaikkiaan erittäin epäselväksi.

Onko tarkoitus säätää, että maakuntapäivien on maakuntapäivälakeja säätäessään noudatettava lainsäädännön nykytilassa noudatettava perusoikeuksia, sellaisina kuin esimerkiksi perustuslakivaliokunta on niitä tulkinnut, mutta *jatkossa* näin ei olisi, jos perustuslain (perusoikeus)säännöksiä tämän itsehallintolain voimaantulon jälkeen muutettaisiin? Tämä olisi ehdotetun säännöksen sanamuodon mukainen tulkinta ja jos sitä tarkoitetaan, se tulee selvästi sanoa. Perusteluista tämän tulee selvästi ilmetä. Jos tarkoitetaan sitä, että jonkinlainen poikkeaminen olisi mahdollista, vaikka perustuslakia ei tämän lain voimaantulon jälkeen muutettaisikaan, lienee syytä muuttaa pykälän sanamuotoa.

Edelleen sivulla 124 todetaan, että:

”Ottaen huomioon lakiehdotuksen 97 §:n mukainen itsehallintolain säätämisyjärjestys lainsäätäjän on siten tulevia perustuslain muutoksia valmisteltaessa syytä olla valppaana niistä vaikutuksista, joita muutoksella voi olla myös maakuntapäivien itsehallintolain mukaiseen lainsäädäntövaltaan. Jokaisessa tapauksessa on punnittava, tuleeko lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn valtakunnan toimivallan käytössä perustuslaki vai, suhteessa Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan, itsehallintolaki asettaa etusijalle. Tarvittaessa myös itsehallintolakia tulisi muuttaa perustuslain muutoksen johdosta. Viime kädessä tulevan perustuslain muutoksen mahdollinen vaikutus maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan on kysymys, jota esimerkiksi korkein oikeus tutkii maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. Lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdan uusi sivulause, tähtää sellaisen maakuntapäivälain säätämiseen, joka koskee perustuslakimuutoksen alaa ja sitä, miten se on tarkoitus ottaa tai olla ottamatta huomioon Ahvenanmaalla, sekä tällaisen maakuntapäivälain lakiehdotuksen 33 ja 34 §:ssä tarkoitettuun lainsäädäntövalvontaan.”

Mitä tarkoittaa se, että uusi sivulause ”tähtää” perustuslakimuutoksen alaa koskevan maakuntapäivälain säätämiseen? Onko tarkoitus todeta, että suhteessa maakuntaan perustuslaki (perusoikeussäännöksineen) on ”jäädetytty” tämän lain voimaantulon jälkeen? Tarkoitetaanko, että jos perustuslakia tämän lain voimaantultua muutetaan ja maakuntapäivät oman toimivaltansa nojalla säätävät tavalla tai toisella muutoksesta poikkeavan maakuntapäivälain, tähän ei voisi Ahvenanmaan valtuuskunta, korkein oikeus (jatkossa yhdessä korkeimman hallinto-oikeuden kanssa antamassaan lausunnossa) tai tasavallan

presidentti puuttua maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnassa? Jos näin on, tämä tulee selvästi sanoa.

Toisenlaiseen tulkintaan viittaavat kuitenkin luonnoksen sivulla 244 olevat perustelut. Niissä on todettu, että

Itsehallintolain säätämisyjärjestyksen ja hierarkkisen aseman valossa, on seuraavien lähtökohtien katsottava koskevan itsehallintolain suhdetta perustuslakiin:[---]

- Poikkeamat perustuslaista ovat myös voineet syntyä siitä syystä, että jonkin oikeudenalan lainsäädäntövalta on siirtynyt maakuntapäiville itsehallintolain muutoksella, joka on tullut voimaan ennen kuin asiasta on säädetty perustuslaissa. Sellaisissa tapauksissa itsehallintolaki on etusijalla (alaviite 1),
- Itsehallintolain säätämisyjärjestyksen takia eduskunta ei voi yksipuolisesti ilman samanaikaista itsehallintolain muutosta peruuttaa maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa perustuslain muutoksella [---]

Alaviitteessä 1 todetaan muun ohella, että

”tällä tarkoitetaan maakuntapäivien sellaista lainsäädäntövaltaa, jonka se on ennen *perusoikeusuudistuksen tai perustuslain voimaantuloa* konkretisoinut edelleen voimassa olevassa maakuntalainsäädännössä sisällöltään perustuslain myöhemmästä yksityiskohtaisesta säännöksestä poikkeavalla tavalla. Itsehallintoviranomaiset ovat hallituksen esitystä valmisteltaessa katsoneet, että perustuslain äänioikeusikää kuntavaaleissa koskeva 14 §:n 3 momentti ja vastuuta virkatoimista koskeva 118 § ovat Ahvenanmaalla ristiriidassa sen lainsäädäntövallan kanssa, joka maakuntapäivillä on ennen perusoikeusuudistusta todettu olevan eräiden maakuntalakien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä. [---].”
(kursivointi tässä)

Tämän johdosta herää kysymys, onko esittelevä ministeriö sittenkin ottanut esityksen lähtökohdaksi sen, että suhteessa Ahvenanmaan perusoikeusuudistuksella (v. 1995) tehdyt muutokset hallitusmuotoon ja sittemmin perustuslakiin eivät *nykytilassakaan* olisi Ahvenanmaan maakuntapäiviä velvoittavia sillä tavoin kuin lainsäädäntövalvontaa koskevassa korkeimman oikeuden lausuntokäytännössä on katsottu (vrt. kuitenkin ehdotetun 28 § 1 momentin 1 kohdan sanamuoto, joka viittaa perustuslain *muutoksiin*). Tällöin kysymys ei olisikaan, toisin kuin edellä ehdotetun 28 § 1 momentin 2 kohdan sanamuodosta ja sivun 124 poimituista jaksoista voisi ymmärtää, siitä, että nyt esitettävän itsehallintolain *voimaantulon jälkeen* tällainen poikkeaminen olisi mahdollinen tilanteessa, jossa perustuslakia joskus tulevaisuudessa muutetaan. Jaksot tulee saattaa keskenään johdonmukaisiksi. Palaan perustuslain ja itsehallintolain väliseen suhteeseen jäljempänä tässä lausunnossa.

Muistutan hallituksen esityksen laatimisoheista, joiden mukaan ”hallituksen esitys on asiakirja, jossa esitetään lainvalmistelutyön tulokset ja johtopäätökset lyhyesti. Se käsittää ehdotuksen eduskunnan päätökseksi ja yhden tai useamman lakiehdotuksen. Se toimii valmistelun ja päätöksenteon perustana eduskunnassa. Lisäksi se palvelee yhteiskunnallista keskustelua ja myöhemmin lakien tulkintaa sekä tutkimusta. Hallituksen esitys ei ole tutkimusraportti.

Hallituksen esitys on kirjoitettava hyvällä yleiskielellä. Se on laadittava tiiviiksi, ja siihen saa ottaa vain tiedot, jotka ovat eduskunnan päätöksenteon kannalta merkityksellisiä.” (s. 13)

Ahvenanmaan itsehallintolaki on perustuslakiin rinnastuva laki, jonka on tarkoitus olla voimassa pitkään ja joka on perusta itsehallinnon järjestämiselle. On siksi erityisen tärkeää, että se on johdonmukainen, ymmärrettävä niin ruotsin kuin suomen kielellä ja siitä on ilmettävä nykytila ja erityisesti esitettyjen muutosten merkitys selvästi. Tämä on eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta keskeistä. Edellä esitetyt esimerkkijaksot eivät ole omiaan toteuttamaan tätä hallituksen esityksen perustarkoitusta.

Nyt esillä oleva hallituksen esitys on myös keskeinen lähde uuden itsehallintolain tulkinnassa, muiden esitöiden ohella. Jos se jää vaikeasti ymmärrettäväksi ja monitulkintaiseksi, se ei myöskään ole omiaan palvelemaan myöhempiä tulkintatarpeita.

Selkeyttä parantaisi lyhyiden virkkeiden käyttö ja pidättäytyminen lukuisten sivulauseiden käyttämisestä samassa virkkeessä.

3. Havainnot eräistä säännöksistä:

1 § Itsehallinto ja sen tarkoitus

Ahvenanmaalla on itsehallinto sen mukaan kuin tässä laissa säädetään.

Itsehallinnon tulee rakentua kansanvaltaiselle perustalle ja se kuuluu Ahvenanmaan väestölle, jota edustaa Ahvenanmaan maakuntapäivät. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa ahvenanmaalaisen yhteiskunnan ja Ahvenanmaan elinympäristön kehittämiseen.

Itsehallintoon kuuluvat lainsäädäntövalta ja verotusoikeus sekä taloudellinen itsemääräämisoikeus itsehallintolainsäädännön asettamissa rajoissa. Tällä lailla tavoitellaan järjestelmää, jolla ahvenanmaalaista itsemääräämisoikeutta voidaan vahvistaa ja muuttaa yhteiskuntakehityksen myötä.

Säännöksen 3 momentin perusteluissa (s. 94) todetaan, että

Säännöksellä ilmaistaan, että itsehallintolain tulee olla itsehallinnon dynaamisen kehittämisen väline. Tämä toteutuu siten, että Ahvenanmaan maakuntapäivät saa laajemmat mahdollisuudet päättää, millä aikataululla Ahvenanmaan toimivaltaa voidaan laajentaa. Pykälän 3 momentin säännökset toimivat myös yleisenä perustana sille, miten muita lain pykälä on tulkittava epäselvissä tilanteissa.

Jäljempänä käsiteltävissä ehdotetun 28 § 1 momentin 1 kohdan perusteluissa (s. 244) on tuotu esiin, että 3 momentilla yhdessä 28 § 1 momentin 1 kohdan kanssa on ”tarkoituksena avata mahdollisuus sille, että yksittäisissä tapauksissa, joissa asiasta säädetään myös perustuslaissa, maakuntapäivien ja eduskunnan itsehallintolain mukaisten toimivaltuuksien välille voisi vetää

rajan itsehallinnon tarkoituksen mukaisesti”. Olen jäljempänä käsitellyt asiaan liittyviä ongelmia, jotka kytkeytyvät myös tähän säännösehdotukseen.

Totean, että perustuslain säännösten osittaiseen toistamiseen ja tai sen mukaelmiin liittyy vaara vastakohtaispäätelmistä. Ymmärrän, että tämä vaara on yritetty poistaa esimerkiksi tämän säännöksen osalta toteamalla perusteluissa, että perustuslain 2 §:n 3 momenttia kuitenkin sovelletaan Ahvenanmaalla, vaikka sitä ei ole sisällytetty perustuslain 2 §:ää mukailevaan itsehallintolain 1 §:ään. Perustelujen (s. 251) mukaan ”perustuslain 2 §:n 2 momentin [po. 3 momentin] mukaista yleistä lainmukaisuusperiaatetta voidaan soveltaa suoraan itsehallintoviranomaisiin, eikä sitä ole syytä sisällyttää itsehallintolakiin”.. Kokonaisuudesta syntyy kuitenkin vaikeaselkoinen ”tilkkutäkki”.

6 § Kunnallishallinto

Ahvenanmaa jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kuntavaaleissa säädetään maakuntapäivälailla.

Kunnille annettavista tehtävistä säädetään maakuntapäivälailla tai, jos asia kuuluu eduskunnan lainsäädäntövaltaan, eduskuntalailla. Kunnat hoitavat myös eduskuntalailla niille säädettyjä tehtäviä, joita valtakunnan lainsäädännössä säädetään jonkin muun itsehallintoyksikön tehtäväksi kuin kunnan tehtäväksi. Ahvenanmaan kunnille voidaan säätää uusia tässä momentissa tarkoitettuja valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia tehtäviä, jos on yhteisymmärrys tehtävistä johtuvien kustannusten korvaamisesta. Eduskuntalailla kunnille säädettyjä tehtäviä voidaan maakuntapäivälailla siirtää Ahvenanmaan hallitukselle tai muulle Ahvenanmaan viranomaiselle.

Ahvenanmaan kunnilla on verotusoikeus. Maakuntapäivälailla säädetään verovelvollisuuden ja veron määräytymisen perusteista.

Säännöksen perusteluissa todetaan, että:

”Ensimmäisen virkkeen tulee määrätä maakuntapäiville mahdollisuus kunnan asukkaille kuuluvan itsehallinnon puitteissa hyväksyä valtakunnan ratkaisumalleista poikkeavia ratkaisumalleja Ahvenanmaan paikallishallinnon hallinnollisissa tehtävissä. Ahvenanmaan kunnalliseen itsehallintoon voi olla tarpeen säätää maakuntapäivälailla hallinnollisia poikkeamia valtakunnan kuntiin nähden. Ahvenanmaalla on erilainen hallintorakenne, sillä Ahvenanmaan hallitus ja sen alainen hallinto hoitaa useat tehtävät, jotka valtakunnassa kuuluvat kunnille, koska Ahvenanmaalla kunnat ovat yleensä pieniä, useat niistä hyvin pieniä.

Se, että maakuntapäivien hyväksymät säännökset kuntien asukkaiden mahdollisuuksista vaikuttaa tai osallistua kunnalliseen päätöksentekoon Ahvenanmaalla, voivat poiketa vastaavasta valtakunnan lainsäädännöstä, tarkoittaisi sitä, että kuntien asukkaiden itsehallinto toimisi eri tavalla Ahvenanmaalla kuin muussa osassa maata. Kuntien asukkaiden itsehallintoa on varmistettava myös Ahvenanmaalla, vaikka tätä toteutettaisiin muilla tavoin. Lakia säädettäessä maakuntapäiviä sitoo myös Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja, johon maakuntapäivät on antanut hyväksyntänsä.”

Totean, että ehdotettu säännös perusteluineen on epäselvä. Perusteluissa tulisi ensinnäkin todeta, että kyse on kokonaan uudesta sääntelystä itsehallintolaissa. Ehdotusta ei voi rinnastaa nykyiseen lainsäädäntövallan jakoa koskevaan sääntelyyn.

Perusteluissa todetaan tulkintakannanottona liian yksiviivaisesti, että ”perustuslakia ei sovelleta Ahvenanmaalla niiltä osin kuin itsehallintolaissa säädetään toisin” ja päädytään siihen, että delegoitaessa itsehallintolailla kunnallisesta äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta säätäminen maakuntapäivälaille voitaisiin sivuuttaa perustuslain 14.3 §. En pidä tätä mahdollisena tulkintana. Maakuntapäivälaille ei voida ohittaa perustuslain säännöksiä. Kunnallisesta äänioikeudesta Ahvenanmaalla tulisi säätää itsehallintolaissa, jos halutaan poiketa perustuslain säännöksistä ja säätää alempi äänioikeusikäraja. Käsillä oleva ehdotus jättäisi mahdollisuuden säätää jopa ylempi ikäraja kuin perustuslaissa.

Totean tässä yhteydessä, että esityksen perusteella aivan keskeiseksi ongelmaksi Ahvenanmaalla on selvästikin koettu se, ettei ole maakuntalailla voitu säätää 18 vuotta alemmasta (16 vuoden) ikärajasta kunnallisvaaleissa. Tasavallan presidentti käytti tätä tarkoittavaa maakuntalain lainsäädäntövalvonnassa veto-oikeuttaan saatuaan asiasta korkeimman oikeuden lausunnon (ks. luonnos s. 97). Asia mainitaan esityksessä useita kertoja. Kuten yllä on todettu, asiointi voidaan muuttaa säätämällä siitä itsehallintolaissa. Kysymyksenalaista onkin, miksi tämän muutoksen tekeminen edellyttäisi jäljempänä selostetuin tavoin yleisiä ja seurauksiltaan ennakoimattomia muutoksia itsehallintolain ja perustuslain väliseen suhteeseen.

Ilmaisu ”yhteisymmärrys korvauksesta” jää hämäräksi. Sillä pyritään mahdollisesti kirjaamaan rahoitusperiaatteen ja Ahvenanmaan talouden tasoitusperusteen noudattaminen itsehallintolakiin, mutta asia jää varsin epäselväksi.

Kunnallisen itsehallinnon hallintojärjestelyt ja -rakenteet ovat mielestäni mahdollista delegoida itsehallintolaissa maakunnalle (jolloin maakunnassa on erilaisia hallintojärjestelyjä kuin valtakunnan kuntahallinnossa), kunhan ne noudattavat itsehallinnon periaatetta; käytännössä on usein kyse siitä, että maakunta hoitaa kuntien puolesta tehtäviä.

Jos kunnallisesta itsehallinnosta otetaan ehdotetun kaltainen sääntely itsehallintolakiin, tulisi siinä myös säätää siitä, että kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään maakuntapäivälaille. Tämäkin on olennainen osa kunnan asukkaiden itsehallinnon suoja.

13 § Virkasyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan

Virkarikossyyte Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan käsitellään Turun hovioikeudessa. Syytetä ajaa valtakunnansyyttäjän määräämä syyttäjä.

Ahvenanmaan maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta Ahvenanmaan hallituksen jäsentä vastaan virkarikoksesta, jos teossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta. Virkasyyteasia tulee maakuntapäivillä vireille valtakunnansyyttäjän esityksestä. Maakuntapäivät päättää syytteen nostamisesta saatuaan oikeudellisia asioita käsittelevältä maakuntapäivien valiokunnalta kannanoton Ahvenanmaan hallituksen jäsenen menettelyn lainvastaisuudesta.

Ennen kuin maakuntapäivät tekee 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, sen tulee antaa Ahvenanmaan hallituksen jäsenelle tilaisuus selityksen antamiseen.

Maakuntapäiväläilla säädetään tarkemmin syytteen nostamista koskevan valtakunnansyyttäjän esityksen käsittelystä maakuntapäivillä ottaen huomioon tämän lain 28 §:n 1 momentin 1 kohta ja 6 luku.

Tämän pykälän 2 momentissa tarkoitetussa virkasyyteasiassa asianomistajalla ei ole itsenäistä syyteoikeutta.

Totean, että säännöksellä luotaisiin uusi järjestely, jossa poliittinen elin päättäisi syytteen nostamisesta tai antaisi luvan siihen. Esityksessä on tuotu esiin, että tarkoituksena on Ahvenanmaan hallituksen jäsenen aseman rinnastaminen nykyistä enemmän valtioneuvoston jäseniin (s. 103) ja myös se, että

”pykälä on perusteltu siksi, että Ahvenanmaan hallituksen päätöksenteko ja toimivalta Ahvenanmaan itsehallinnolle kuuluvilla toimivallan alueilla on rinnastettavissa valtioneuvoston vastaaviin. Säännöksellä ei kuitenkaan luoda identtistä syytesuojajärjestelmää Ahvenanmaan hallituksen jäsenille kuin valtioneuvoston jäsenillä on. Erityistä syytekynnystä ei siis myöskään sisällytetä ahvenanmaalaisten ministerien mahdollisia virkarikoksia varten” (s. 256)

Ilmeisesti perusteluna ehdotetulle säännökselle on myös se, että:

Koska syyttäjä ei voi nostaa syytettä ilman maakuntapäivien virkasyyteasiassa annettavaa suostumusta, jos teossa on rikottu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta, pykälästä seuraa todennäköisesti, että vähäisiä virkarikkomuksia koskevat ilmoitukset eivät johda syytteeseen, mistä voi puolestaan seurata, että mahdollisten rikosilmoitusten tekemistä harkitaan tarkemmin ja että rikosilmoituksia on vaikeampi käyttää poliittisena välineenä Ahvenanmaan hallituksen päätöksentekoon puuttumiseksi (s. 104).

Sivulla 255 on lyhyesti todettu, että Euroopan neuvoston korruption valvontaelin (GRECO) ministerivastuasioissa Suomea koskevassa vuoden 2020 seurantaraportissa, ks. suositus vi ja kohdat 37-41, moititaan edelleen Suomen perustuslaillista ministerivastuujärjestelmää. Valtakunnan ministerivastuujärjestelmään liittyviä ongelmia, kuten korotettua syytekynnystä, on pyritty välttämään, mutta yllä mainittu perustelu viittaa siihen, että erityisen syytekynnyksen luominen tosiasiallisesti ainakin jollain tasolla onkin esityksen tavoitteena toisin kuin mitä esityksen aikaisemmin mainitussa säätämisyjärjestysperusteluiden kohdassa mainitaan.

Olisi syytä perustella tarkemmin, minkä vuoksi 13 §:n katsotaan olevan yhtäältä jäsenen oikeusturvan ja toisaalta rikosvastuun asianmukaisen toteuttamisen näkökulmasta perusteltu, ottaen huomioon mm. edellä mainittu kritiikki.

Jos valtakunnansyyttäjä esittää syytteen nostamista, mutta maakuntapäivät päättäisi toisin, on kysyttävä, millä tavoin luottamus prosessin oikeudelliseen ja ei-poliittiseen luonteeseen voisi säilyä. Epäselvää on lisäksi, onko nykysääntelyssä havaittu sellaisia ongelmia, joita nyt esitettävä sääntely estäisi tai vähentäisi. Lisäksi säännösehdotuksen muotoilu synnyttää vaikeita konkurrenssi- ja menettelyongelmia, jossa Ahvenanmaan hallituksen jäsenen menettely tai teko täyttää sekä valtakunnan rikoslain että maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvien velvollisuuksien rikkomista. Tällainen useiden eri lakien asettamien velvoitteiden rikkominen on nimittäin virkarikosasioissa varsin tavallinen tilanne.

Totean edelleen, että hallituksen esityksessä uudeksi hallitusmuodoksi hallitus esitti, että ministerisyytteestä päättäminen olisi uskottu eduskunnan perustuslakivaliokunnalle, koska hallitus katsoi sen luontevammin soveltuvan perustuslakivaliokunnan kuin eduskunnan täysistunnon tehtäviin. Täysistuntokäsittely ei hallituksen esityksen mukaan parhaalla mahdollisella tavalla sovellu yksittäistapaukselliseen ja oikeudellista harkintaa sisältävään syyteharkintaan ja voi olla ongelmallinen myös oikeusturvan kannalta. (ks. HE 1/1998 vp, s. 169). Eduskunnan perustuslakivaliokunta muutti tältä osin esitystä asian riittävän julkisen käsittelyn turvaamiseksi mutta korosti samalla oikeudellisten seikkojen ja oikeudellisen harkinnan merkitystä samalla (PeVM 10/1998 vp, s. 10 ja s. 32-33).

Sittemmin on valtiokäytännössä havaittu, että täysistuntokäsittelyissä on jossain määrin vaarana poliittisen ja oikeudellisen harkinnan sekoittuminen ainakin siten, että poliittisen vastuun ja poliittisen harkinnan osaa ei voida viestinnässä erottaa puhtaasti oikeudellisesta syytteen nostamiseen tai nostamatta jättämiseen perustuvasta harkinnasta. Euroopan komissio myös halusi unionin vuoden 2021 oikeusvaltiokertomuksen valmistelun yhteydessä vielä lisätietoja mahdollisista ministerivastuuprosessin kehittämistarpeista. Näidenkin seikkojen vuoksi olisi hyvin varauksellisesti suhtauduttava siihen, että poliittisten elinten roolia rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vuoksi puhtaasti oikeudellisessa syyteharkinnassa lisätään.

Totean myös, että voimassaolevan perustuslain ministerivastuujärjestelmässä aivan keskeisessä roolissa on perustuslakivaliokunta. Perustuslakivaliokunnan asemasta, tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään perustuslaissa. Vastaavaa elintä ei Suomessa muualla ole, eikä maakuntapäivien oikeudellisista asioista vastaavaa valiokuntaa voi rinnastaa perustuslakivaliokuntaan.

Perusteluissa on todettu, että

”ehdotus ei vaikuta valtioneuvoston oikeuskanslerin tai eduskunnan oikeusasiamiehen perustuslain 110 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen ajaa syytetä tai määrätä syyte nostettavaksi myös muussa laillisuusvalvontaansa kuuluvassa asiassa Ahvenanmaalla. Vastaavalla tavalla kuin perustuslain 118 §:n 3 momentissa säädetään, säädettyväksi ehdotettu 13 § rajoittaisi asianomistajan syyteoikeutta.”

Jos maakuntapäivät päättäisi hylätä valtakunnansyyttäjän esityksen syytteen nostamisesta, on mahdollista ja jopa todennäköistä, että asiasta kanneltaisiin tai muutoin tuotaisiin asia oikeuskanslerin tai oikeusasiamiehen tietoon. Voisiko tämä johtaa siihen, että jompikumpi määrää syytteen nostettavaksi? Onko tämä tarkoitus ja jos on, miksi tällainen prosessi olisi perusteltu?

Vielä totean, että ”ministerivastuusääntely” muodostuu ehdotuksessa erikoiseksi ja mahdollisesti käytännössä varsin sekavaksi, kun syytetoimivalta jakautuu riippuen siitä koskeeko asia maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluvaa velvollisuutta tai valtakunnan lainsäädäntövallan piiriä. Kun lisäksi otetaan huomioon vielä oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin perustuslaissa säädetty syytetoimivalta, muodostuu Ahvenanmaan ministerivastuujärjestelmästä varsin sekava oikeudellinen kokonaisuus, jota en voi yhtäältä epäillyn oikeusturvan ja toisaalta rikosvastuun toteuttamisen näkökulmasta puoltaa.

Kiinnitän lopuksi huomiota siihen, että esityksen jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon myös Euroopan syyttäjävirston EPPO:n ja Euroopan syyttäjien toimivaltuudet (ks. [laki Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjävirston \(EPPO\) toimintaan](#) ja [neuvoston asetus \(EU\) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjävirston \(EPPO\) perustamisessa](#), ks. myös asiaa koskeva [PeVL 39/2020 vp](#)) ja selvittää niiden suhde esitykseen.

28 § 1 § mom. 1 kohta ja itsehallintolain ja perustuslain välinen suhde

Totean tältä osin, että säännöstä ja sen merkitystä on vaikea arvioida esityksen kirjoittamistapaa koskevassa jaksossa esitettyjen seikkojen vuoksi. Totean kuitenkin seuraavaa:

Käsitykseni mukaan nykytilanne on se, että perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti nykyistä itsehallintolakia säädettyessä torjunut sen, että itsehallintolaissa alistettaisiin perustuslain säätäminen ym. maakunnan suostumukselle, ja tämä koskee erityisesti perustuslaissa säädettyjä perusoikeuksia:

Pykälän 1 kohtaan on nykyiseen sääntelyyn verrattuna lisätty viittaus 69 §:ään. Perusteluissa tätä luonnehditaan selvennykseksi. Valiokunnan mielestä lisäys pikemminkin aiheuttaa sekavuutta. *Lisäys nähtävästi kattaisi esimerkiksi yleisesti julkisen vallan toimielinten, myös maakuntapäivien toimivaltaa rajoittavan perusoikeussäännöksen säätämistapauksen. Uusi viittausäännös saattaisi rajoittaa tällä tavoin arvaamattomasti eduskunnalle kuuluvaa valtakunnan perustuslakien säätämiskompetenssia.* Toisaalta

säännöksen taustalla olevien syiden kannalta itsehallintolakiehdotuksen 69 § ja maanhankintalain 17 § ovat riittäviä. Siksi valiokunta on poistanut kyseisen viittaussäännöksen ([PeVM 15/1990](#), kursivointi tässä).

Perustuslakivaliokunnan mietinnöstä kävi ”mahdollisimman selvästi esille, että viittauksella perustuslain säätämiseen jne IHL 27 § 1 kohdassa on sisältö, joka mahdollistaa maakuntapäivien toimivallan rajoittamisen perustuslailla (ja ilman maakunnan suostumusta)” (Jyränki: Ahvenanmaan valtio-oikeudellinen asema, Oikeusministeriön julkaisuja 1/2000, s. 36). Itsehallintolaki on kuitenkin erityislaki, jota sovelletaan Ahvenanmaalla perustuslain asemesta niiden säännösten osalta, joissa nimenomaisesti poiketaan perustuslain (perusoikeus)säännöksistä, esimerkiksi PeL 17.2 kielisäännöksistä. Toisaalta perustuslain (perusoikeus)säännökset ovat erityislaki suhteessa itsehallintolakiin muilta osin. Asiaa on luonnehdittu siten, että ”itsehallintolain sisältämän toimivallanjaon tarkoituksena on määrätä, missä asioissa toimivaltaa käyttää maakunnan elin ja missä valtakunnan elin, mutta ei sitä vastoin sulkea pois perusoikeuksien vaikutusta maakunnan eikä valtakunnan toimivallan käyttöön – maakunnassakin valtakunnan perusoikeudet vaikuttavat, ellei itsehallintolainsäädännön perusoikeusluontoisista säännöksistä muuta johdu” (emt., s. 38).

Tämä ajattelu on myös korkeimman oikeuden lainsäädäntövalvontakäytännössä nähtävissä, kun se arvioi maakuntalakeja suhteessa perustuslakiin (ks. jäljempänä oleva esimerkki maakunnan alkoholilain arvioinnista). Edellä on tuotu esiin, että esitykseen sisältyy jaksoja, jotka voi ymmärtää niinkin, että esittelevän ministeriön näkemyksen mukaan edellä esitetty ei pitäisikään paikkaansa. Esitystä on syytä johdonmukaistaa niin, että nykytila kuvataan selvästi ja yksiselitteisesti, samoin kuin ehdotettavat muutokset.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa (s.244) on todettu, että:

Eduskunnan nykyinen toimivalta perustuslain säätämiseen, muuttamiseen ja kumoamiseen sekä perustuslaista poikkeamiseen sisältyy vuoden 1991 itsehallintolain 27 §:n 1 momentin 1 kohtaan. Lakiehdotuksen vastaavaan lainkohtaan, 28 §:n 1 momentin 1 kohtaan, ehdotetaan lisättäväksi maakuntapäivälakien säätämisen ja lainsäädäntövalvonnan yhteydessä sovellettavaksi tarkoitettu lisäys.

Lakiehdotuksen 1 §:llä itsehallinnon vahvistamisesta ja muuttumisesta yhteiskunnan kehityksen mukaan mahdollistettaisiin maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa nykyistä paremmin itsehallintolain toimivaltasäännösten tulkitseminen perustuslain näkökulmasta lain tarkoituksen valossa. Tarkoituksena on avata mahdollisuus sille, että yksittäisissä tapauksissa, joissa asiasta säädetään myös perustuslaissa, maakuntapäivien ja eduskunnan itsehallintolain mukaisten toimivaltuuksien välille voisi vetää rajan itsehallinnon tarkoituksen mukaisesti. Ottaen huomioon itsehallintolain säätämisyjärjestys ja sen suhde perustuslakiin erityislakina, lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdan sanamuoto voisi yksittäistapauksessa maakuntapäivien lainsäädäntövalvonnan yhteydessä mahdollistaa argumentoinnin maakuntapäivien lainsäädäntövallan kehittämisen eduksi. Lainsäädäntövalvonnassa tulisi ottaa harkinnan perustaksi ne tavoitteet, joita itsehallinto turvaa, itsehallintolain oikea tarkoitus ja perusta, sekä ottaa riittävästi huomioon soveltuvien säännösten erilaiset tavoitteet ja ne intressit ja yhteiskunnalliset tarpeet, jotka lainsäätäjät on niiden kautta halunnut toteuttaa. (kursivoinnit tässä).

Tarkoittaako tämä nyt esimerkiksi sitä, että jatkossa maakuntapäivät voisivat säätää ja lainsäädäntövalvonnassa tulisi hyväksyä maakunta(päivä)lait, joissa ylitetään maakunnan lainsäädäntövallan rajat esimerkiksi perusoikeuksien suhteen? Ja jos tarkoittaa, tapahtuuko muutos uuden itsehallintolain tultua voimaan vai vasta sitten ja siltä osin kuin perustuslakia mahdollisesti muutettaisiin? Ja millainen muutos käytännössä voisi käytännössä olla ”maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa rajoittava perustuslain muutos”

Havainnollistan asiaa esimerkillä: Korkein oikeus on hiljattain (lausunto 1.7.2021) katsonut, että maakunnan alkoholilain 9 §:n ylittää toimivallan. Korkein oikeus totesi, että

”Alkoholilain soveltamisesta Ahvenanmaalla annetun maakuntalain 9 §:n säännökset oikeuttavat siten lupaviranomaisen päättämään muista ehdoista ja rajoituksista kuin mitä valtakunnan alkoholilain 22 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään, ilman, että ehdoista ja rajoituksista säädetään tarkemmin maakuntalaissa. Lisäksi 2 kohdassa annetaan lupaviranomaiselle oikeus hylätä tapahtumissa anniskelua koskeva hakemus tai olla antamatta anniskelulupaa. Pykälän 3 momentin mukaan lupaviranomaisella on oikeus peruuttaa hyväksynyt ja luvat, jos maakuntalaissa tai kansallisessa laissa määrättyjä rajoituksia ja ehtoja ei noudateta. Näyttää siltä, että kumoaminen voisi olla mahdollista ilman mahdollisuutta korjata havaitut puutteet toimivaltaisen viranomaisen huomautuksen tai varoituksen perusteella. Koska elinkeinovapauden rajoituksia ja ehtoja ei ole määritelty tarkemmin maakuntalaissa ja ne, jotka voivat myös johtaa suoraan hakemuksen hylkäämiseen, luvan myöntämättä jättämiseen tai hyväksyntöjen ja lupien peruuttamiseen, maakuntalain 9 § ei täytä perustuslain 18 §:n 1 momentin rajoitusehtoja sellaisina kuin perustuslakivaliokunta on niitä tulkinnut. Siksi korkein oikeus katsoo, että maakuntalain 9 § ylittää maakunnan toimivallan. Siksi se on määrättävä raukeamaan. (oikeuskanslerinviraston esittelijän tiivistelmä ja käännös)

Onko tarkoitus, että jatkossa maakunta voisi tällaisen säännöksen jatkossa säätää? Ehdotetun lain voimaantultua vai vasta sitten, jos perustuslain elinkeinovapautta koskevaa säännöstä joskus muutettaisiin?

Esityksessä on todettu asianmukaisesti, että lainsäädäntövalvonta on ”juridinen tarkastus, jonka yhteydessä ei saa käyttää poliittista harkintaa” (s. 51). Perusteluissa s. 244 kuitenkin todetaan, että jatkossa lainsäädäntövalvonnassa tulisi ottaa harkinnan perustaksi tavoitteet, joita itsehallinto turvaa, itsehallintolain oikea tarkoitus ja perusta sekä riittävästi huomioon soveltuvien säännösten erilaiset tavoitteet ja intressit ja yhteiskunnalliset tarpeet.

Pidän kyseenalaisena, voiko tällaista punnintaa pitää enää oikeudellisena, vai asetetaanko Ahvenanmaa-asioiden valtuuskunta sekä korkein oikeus ja korkein hallinto-oikeus tilanteeseen, jossa ne tosiasiallisesti joutuvat em. perustelujen valossa enemmän tai vähemmän tarkoituksenmukaisuusharkintaan oikeudellista laatua olevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön perustuvan arvioinnin asemesta.

Perustelujen mukaan presidentti käyttää veto-oikeuttaan harvoin, ja ”useimmiten kyse on siitä, että maakuntapäivät on vahingossa ylittänyt toimivaltansa” (s. 51). Ryhdytäänkö nyt

ehkäisemään näitä vahinkoja siten, että niitä ei voi sattua, koska toimivallan ylityksiin ei enää maakunnan ”intressien ja yhteiskunnallisten tarpeiden” johdosta tule lainsäädäntövalvonnassa puuttua?

Esityksessä ei ole millään tavalla analysoitu sitä, mikä vaikutus tällä on Ahvenanmaan asukkaisiin ja heidän perusoikeussuojaansa – siis yksilön oikeuksiin. Tällainen arvio tulee sisällyttää esitykseen. Mikä olisi siis jatkossa esimerkiksi ahvenanmaalaisen anniskeluluvan haltijan asema? Onko perusteltua, että itsehallinnon intressien ja vastaavien yleisten syiden nimissä hänen lupansa voidaan mahdollisesti melko mielivaltaisin tai yleisin yhteiskuntapoliittisin perustein evätä tai lupa peruuttaa, sikäli kuin tämäntapaisia muutoksia esityksellä siis tavoitellaan? Jos on, tälle tulee esittää perusteet.

Esityksen käytännön vaikutusten hahmottamista ja eduskunnan tiedonsaantia parantaisi se, että esitykseen otettaisiin esimerkit siitä, millaiset tähän mennessä raukeamaan määrätyt maakuntalait olisi jatkossa tarkoitus päästää läpi lainsäädäntövalvonnassa.

Huomautan vielä, että oikeuskirjallisuudessa on todettu nyt esillä olevan kaltaista lisäystä muistuttavista säännöksistä, että ”tuollaisten lisäysten päävaikutus olisi perusoikeusjärjestelmän omaksumisen siirtäminen käytännössä kokonaan maakunnan omaan harkintaan, mutta tietenkin kumpikin lisäyksistä selkeyttäisi oikeustilaa kokonaisuudessaan ja vahvistaisi Ahvenanmaan perussäädöksiä perustuslainsäätäjän puuttumista vastaan. Esitetyn kaltaista ratkaisua on kuitenkin perusoikeuksiin kohdistuvan vaikutuksensa vuoksi periaatesyistä hankala suositella.” (emt. s. 61).

Esityksen perusteluista syntyy sellainen vaikutelma, että Ahvenanmaan lainsäätäjä ei ole perustuslakivaliokunnan kanssa samaa mieltä eräiden perusoikeussäännösten tulkinnasta ja korkeimman oikeuden käytännöstä lainsäädäntövalvonnassa, jossa on nojaututtu perustuslakivaliokunnan tulkintoihin. Perustuslainsäätäjällä on toki toimivalta harkita asioita toisin. Tilanteet ja tarpeet, jossa Ahvenanmaalla poiketaan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesta tulkintalinjasta, olisi pyrittävä rajaamaan siihen, mikä todella on tarpeen, eikä avata mahdollisuutta mille tahansa poikkeamiselle perustuslain perusoikeussäännöksistä. Kiinnitän huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan asema perustuslain tulkinnassa perustuu hyvin pitkään valtiosääntökäytäntöön sekä nimenomaiseen säännökseen perustuslain 74 §:ssä. Ahvenanmaalla ei ole vastaavaa toimielintä, jolle olisi säädetty vastaava tehtävä perustuslain tasoisessa normistossa.

On erittäin vaikea arvioida, mitä ehdotetusta säännöksestä seuraisi oikeusjärjestyksen systematiikan ja perusoikeusjärjestelmän kannalta. Selvää on, että se tarjoaisi (ainakin jossakin vaiheessa) mahdollisuuden eriyttää maakunnan perusoikeudet valtakunnan perusoikeuksista.

Suhtaudun näin ollen perus- ja ihmisoikeuksien valvojan näkökulmasta erittäin kriittisesti tähän säännösehdotukseen.

39 § Valitus hallintopäätöksiin

Valituksesta Ahvenanmaalla toimivien viranomaisten hallintopäätöksiin säädetään valtakunnan lainsäädännössä tässä laissa säädetyin poikkeuksin.

Maakuntapäivälaila voidaan säätää valituksesta maakuntapäivälain nojalla tehtyihin päätöksiin, jos tämä on tarpeen selvyuden vuoksi ja sääntely noudattaa niitä perusteita, joita valtakunnan lainsäädännössä sovelletaan vastaavissa tai samankaltaisissa asioissa.

Maakuntapäivälaila voidaan säätää muutoksenhausta ja valituskiellosta, jotka koskevat Ahvenanmaan maakuntapäivien, Ahvenanmaan hallituksen ja sen alaisten viranomaisten sekä Ahvenanmaan kuntien viranomaisten tekemiä virkanimityksiin liittyviä päätöksiä.

Säännöksen 2 momentin ehdotus osoittaa maakuntapäiville lainsäädäntötoimivalta virkanimitysasioiden muutoksenhaussa/valituskiellossa palautuu vain osittain nykyiseen itsehallintolakiin (25.2 §); ottaen huomioon nykyisen suuntauksen nimityspäätösten muutoksenhaun avaamisessa on hieman ongelmallista jättää oikeusturva näiltä osin maakunnan omien päätösten varaan; lainkäyttö kuuluu pääsäännön mukaan valtakunnalle ja perustelut ehdotukselle ovat kovin kevyet.

44 § Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluva julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin Ahvenanmaan viranomaiselle vain maakuntapäivälaila tai maakuntapäivälain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaisille.

Säännöksen perustelujen mukaan (s. 180):

”Tarkasteltavana olevassa pykälässä ehdotetaan nyt selkeitä vaatimuksia, joiden on täyttyvä, jotta hallintotehtäviä voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle. Vaatimus on sama kuin se, joka koskee eduskuntaa perustuslain 124 §:n mukaan. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö on näin ollen johtava periaate useimmissa tapauksissa, mikä on katsottava järkeväksi ottaen huomioon se, miten vahva yhteys asialla on perustuslain 2 §:ssä olevaan oikeusvaltioperiaatteeseen ja tiettyihin perusoikeuksiin. Kysymyksiin, joilla on vahva yhteys perustuslakiin, ei kuulu ainoastaan se, mitä tarvitaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten takaamiseksi, vaan myös kysymys siitä, mikä on katsottava merkittäväksi julkisen vallan käytöksi. Siltä osin, mikä koskee merkittäväksi julkisen vallan käytöksi katsottavia asioita, johtava periaate on perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö, kun sellainen on olemassa. Siltä osin, mikä koskee perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten täyttymistä, maakuntapäivien on sen sijaan voitava tehdä ainakin osittain itsenäinen arvio yk-

sittäisessä tapauksessa, koska maakuntapäivät on toimivaltansa puitteissa perustuslain 22 §:ssä tarkoitettuna julkisena valtana.

Pykälän sanamuodosta seuraa, että hallintotehtäviä siirretään muille kuin viranomaisille ainoastaan poikkeustapauksissa. Yleensä hallintotehtävistä huolehtivat siis viranomaiset. Näin ollen ilmaisun "tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi" toteuttamiseksi on ylitettävä suhteellisen korkea kynnyks. Yksittäistapauksessa on maakuntapäivien tehtävä arvioida ja taata, mikä on tarkoituksenmukaista Ahvenanmaan yhteiskunnassa niillä aloilla, joilla Ahvenanmaalla on oikeus itsehallintoon."

Totean, etten pidä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä syistä perusteltuna tässä(kään) toistaa perustuslain säännöstä, jolle kuitenkin ilmeisesti perustelujen valossa annettaisiin eri joissain tilanteissa sisältö kuin mitä perustuslain 124 §:ssä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan sillä on. Ehdotus merkitsee osaltaan perustuslakivaliokunnan tulkintatoimivallan siirtoa maakunnalle. Perustelut ovat puutteelliset ja poikkeavat olennaisesti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä (miten arvioidaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten täyttymistä ja siirron tarkoituksenmukaisuutta); perustelujen mukaan maakuntapäivillä näyttäisi olevan toimivalta tulkita käytännössä täysin itsenäisesti säännöksen sisältöä. Perusteluissa nojataan mm. virheellisesti PeL 22 §:ään toimivallan perusteena. Tarkoituksenmukaisuus on siirron oikeudellinen kriteeri PeL 124 §:ssä ja sitä tulee punnita kaikkien osapuolten näkökulmasta (viranomainen, tehtävän siirron saajapuoli sekä kansalaiset ja yritykset).

Totean tässä yhteydessä myös, että pykälän perustelut ovat ristiriitaiset, koska suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksosta (s. 252) saa sen käsityksen, että maakuntapäivien tulisi silttenkin noudattaa perustuslakivaliokunnan käytäntöä. Jos näin on, pykälä on tarpeeton:

44 §. Perustuslain 124 §:ssä on säännöksiä hallintotehtävien siirrosta muille kuin viranomaisille. Lakiehdotuksen 44 §:ssä on vastaava säännös, jossa otetaan huomioon maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan kuuluva niin kutsuttu välillinen hallinto. Säännöksen ehdotetaan kohdistuvan Ahvenanmaan itsehallintoviranomaisiin. Ehdotus ei muuta valtakunnan ja maakunnan toimivallanjakoa, mutta se täsmentää tarvittavassa laajuudessa niitä vaatimuksia, jotka itsehallintoviranomaisten tulee ottaa huomioon Ahvenanmaan toimivaltaan kuuluvien hallintotehtävien siirtämisessä muille kuin viranomaisille. Nimenomaiset vaatimukset, joiden pykälän mukaan on täyttyttävä, jotta hallintotehtäviä voidaan siirtää muulle kuin viranomaiselle, ovat samat kuin eduskuntaa perustuslain 124 §:n mukaan koskevat vaatimukset. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntö on näin ollen johtava periaate ottaen huomioon, miten vahva yhteys asialla on perustuslain 2 §:ssä olevaan oikeusvaltioperiaatteeseen ja tiettyihin perusoikeuksiin. Tällaista lainsäädäntöä annettaessa maakuntapäivien on perustuslain säännösten mukaisesti varmistettava perusoikeuksien, oikeusturvan ja muiden hyvän hallinnon vaatimusten täytyminen.

Jos kuitenkin lähtökohtana on tarkoitus olla säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetty, totean, että lainsäädäntövalvonnassa jouduttaisiin julkisen hallintotehtävän siirtämistä koskevan maakuntalain osalta oikeudellisen harkinnan sijaan ennemminkin

tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Miten korkein oikeus harkitsisi sitä, mikä on sellainen yksittäistapaus, jossa maakuntapäivien itsenäiseen tarkoituksenmukaisuusarvioon perustuva, perustuslakivaliokunnan kannanotoista poikkeavaa hallintotehtävän siirtoa tarkoittava laki ei ylittäisi maakunnan toimivaltaa?

Havainnollistan asiaa esimerkillä:

KKO:n lausunnossa (OH 2013/207) oli kysymys siitä, että maakuntalain mukaan rakennusten energiatodistusten valvonta (kontroll av energideklarationer) olisi voitu hankkia riippumattomalta elimeltä eli muulta kuin viranomaiselta. KKO totesi yhtyen Ahvenanmaan valtuuskunnan näkemykseen, että laki ei sisällä edes perustavanlaatuisia takeita (grundläggande garantier) sille, että tehtävän mahdollinen siirto elimelle ei vaarantaisi oikeusturvaa tai hyvän hallinnon vaatimuksia. Valtuuskunta oli todennut, että maakuntalaissa ei ollut säännöksiä siinä tarkoitettun tarkastajan pätevydestä (yrkeskunskap), heidän rikosoikeudellisesta virkavastuustaan tai vahingonkorvausvastuusta. Maakuntalaissa ei ollut myöskään säännöksiä tarkastajien valtuuksista (befogenheter) eikä valitusmahdollisuudesta. Näiden puutteiden johdosta katsottiin, etteivät perustuslain edellytykset julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle täyty. Presidentti käytti asiassa veto-oikeuttaan.

Onko jatkossa niin, että maakuntapäivien harkinnassa on säätää tämänkaltainen säännös, koska se on yksittäistapauksena tarpeen ”Ahvenanmaan yhteiskunnassa” eikä lainsäädäntövalvonnassa tule tähän puuttua? Asiaa eivät lainkaan selvennä säätämisyjärjestysjakson perustelut (s. 255), joiden mukaan

”Perustuslakivaliokunnan lausuntoja on maakuntapäivälakien tulkinnassa ja maakuntapäivälakien lainsäädäntövalvonnassa pidettävä lähinnä lain esitöitä ja tuomioistuimen ratkaisuja vastaavana oikeuslähteenä, eli oikeuslähteenä, jonka poisjättäminen tulkinnasta on perusteltava. Itsehallintolain perustuslaista poikkeavien säännösten tulkinta voi siten perustua perustuslakivaliokunnan käytäntöön ainakin niin kauan kuin itsehallintolain sisäistä käytäntöä ei ole. *Itsehallintolain säännöksiä, jotka ovat sisällöltään samanlaisia kuin perustuslain säännökset, tulisi tulkita itsehallintolain näkökulmasta, ei ensisijaisesti perustuslakivaliokunnan käytännön näkökulmasta, vaikka perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot kuuluvat luonnollisesti siihen tulkinta-aineistoon, joka voidaan tai jopa tulisi ottaa tapauskohtaisesti huomioon.* (kursivointi tässä)”

Jos nähdään olevan perusteltua tarvetta perustuslaista poikkeavalle sääntelylle julkisten hallintotehtävien siirtämisessä Ahvenanmaalla, siirron edellytyksistä tulee säätää itsehallintolain säännöksessä. Muistutan jälleen siitä, että perusteluilla ei säädetä.

47 § Ahvenanmaan hallintovaltaa koskevat erityissäännökset

Tässä pykälässä säädettyjen Ahvenanmaan hallintovaltaan kuuluvien asioiden hoidossa on otettava huomioon, että:

- 1) Ahvenanmaan hallituksen on hankittava valtakunnan asianomaisen viranomaisen lausunto ennen kiinteää muinaismuistoa koskevaan toimenpiteeseen ryhtymistä;
- 2) Ahvenanmaan hallituksen on hankittava valtakunnan asianomaisen viranomaisen lausunto ennen Ahvenanmaan hallituksen taikka kunnallisten viranomaisten Ahvenanmaalla sijaitsevassa arkistossa olevien asiakirjojen arkistonmuodostussuunnitelman hyväksymistä koskevan päätöksen tekemistä;
- 3) Ahvenanmaan hallituksen on hankittava lupa kunkin asiakirjan omistajalta ja lausunto valtakunnan asianomaiselta viranomaiselta ennen valtion viranomaisten Ahvenanmaan hallituksen arkistoon talletettujen asiakirjojen pysyvää säilytystä ja säilytysmuotoa koskevan päätöksen tekemistä.

Valtioneuvoston oikeuskanslerilla ja eduskunnan oikeusasiamiehellä on ylimpänä laillisuus-valvojana toimivalta käsitellä jommallekummalle niistä osoitettuja Ahvenanmaan hallintotoimivallan alaa koskevia kanteluja ja viranomaisilmoituksia.

Totean, että perustuslain mukaan

Oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (108 § 1 mom.)

Oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista (109 § 1 mom.).

Säännöksen 2 momentin perusteluissa todetaan, että

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat ylimpinä laillisuusvalvojina lakiehdotuksen 28 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 48 §:n, soveltuvin osin perustuslain 108-111 §:n sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) nojalla toimivaltaisia käsittelemään jommallekummalle niistä osoitettuja kanteluja ja viranomaisten ilmoituksia. Momentin käsitteille "kantelu" ja "viranomaisen ilmoitus" on annettava sama sisältö kuin niillä on ylimpien laillisuusvalvojen toimintaa sääntelevän lainsäädännön mukaan. Esimerkiksi kantelujen käsittelyn yhteydessä oikeusasiamiehen kansliassa ja oikeuskanslerinvirastossa on lähtökohtana perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain säätäminen, muuttaminen, kumoaminen ja siitä poikkeaminen kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaalla. Tarve selkeyttää itsehallintolain lainkohdalla ylimpien laillisuusvalvojen toimivallasta Ahvenanmaalla johtuu lähinnä siitä, ettei voida sulkea pois sitä, että perusteet, joihin esimerkiksi kantelun päättäminen perustuu, voivat yksittäistapauksessa perustua yksinomaan Ahvenanmaan lainsäädännön säännökseen, joka on annettu itsehallintolain mukaisen maakuntapäivien lainsäädäntövallan puitteissa, mutta joka ei missään suhteessa perustu perustuslakiin tai edellytä perustuslain samanaikaista noudattamista.

Olen käsitellyt perustelujen epäselvyyttä edellä esityksen kirjoittamistapaa koskevassa jaksossa. Lisäksi totean, että ainakin viimeaikoihin saakka ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltaa viranomaisten ja muiden julkista tehtävää hoitavien valvonnassa niin Ahvenanmaalla kuin muuallakin Suomessa on pidetty itsestäänselvyytenä. Tämä on perusteltua, koska perustuslaissa ei millään tavoin rajoiteta kummankaan ylimmän laillisuusvalvojan toimivaltaa.

Perustuslain perusteluissa todetaan oikeuskanslerin osalta, että ”oikeuskanslerin laillisuusvalvonnan piirissä olisivat tuomioistuinten, muiden viranomaisten ja virkamiesten ohella edelleen myös julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitavat. Oikeuskanslerin toimivalta laajenee siten vastaavasti, jos julkisia tehtäviä siirretään varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tällä on erityinen merkitys, jos julkisia tehtäviä yksityistetään. Säännös turvaa omalta osaltaan perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon noudattamista myös silloin, kun julkista tehtävää hoitaa muu kuin viranomainen (vrt. 124 §) ” ([HE 1/1998 vp](#), s. 165). Mistään ei ole pääteltävissä, että ylimmän laillisuusvalvonnan toimivalta Ahvenanmaalla toimivalta olisi tähän saakka ollut jotenkin rajattu.

Totean myös, että sekä oikeuskansleri että oikeusasiamies ovat myös käytännössä käsitelleet kanteluita, joissa on ollut kysymys itsehallintolain mukaisesti maakunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa säädettyjen maakuntalakien noudattamisesta (esim. [OKV/462/1/2006](#) ja [AOA:n ratkaisu asiassa dnro 4030/4/10](#)). Epäselvyyttä ylimpien laillisuusvalvojen toimivallasta ei ole ilmeisesti aiemmin ollut Ahvenanmaallakaan. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa ei käytännössä ainakaan ole kohdattu tässä kohden ongelmia.

Nyt esillä oleva säännös saattaisi sitä vastoin luoda epäselvyyttä, koska se koskee vain toimivaltaa käsitellä kanteluja ja viranomaisilmoituksia. Säännöksen perusteluissa (s. 184) tosin todetaan, että

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen kaikista toimivaltuuksista ja asioiden käsittelystä on soveltuvin osin voimassa, mitä perustuslain 108-111 §:ssä sekä valtioneuvoston oikeuskanslerista annetussa laissa (193/2000) ja eduskunnan oikeusasiamiehestä annetussa laissa (197/2002) säädetään.

Muistutan jälleen siitä, että perusteluilla ei kuitenkaan säädetä. Säännös voidaan sanamuotonsa mukaan tulkita niinkin, että se ei mahdollista esimerkiksi tarkastuksia tai omia aloitteita, vaan pelkästään kantelujen ja viranomaisten ilmoitusten tutkimisen ”Ahvenanmaan hallintotoimivaltaan” kuuluvassa asiassa. En pidä tätä perusteltuna, kuten en muutoinkaan perustuslain säännösten tarpeetonta toistamista tai mukaemia itsehallintolaissa, koska se aiheuttaa sekavuutta ja altistaa vastakohtaispäätelmille.

Jos kuitenkin ylimpien laillisuusvalvojen toimivalta myös Ahvenanmaalla halutaan itsehallintolaissa jotenkin todeta, voidaan se tehdä omassa pykälässään, jossa vain viitataan

perustuslain säännöksiin. Totean vielä, että perustuslakivaliokunta on useissa lausunnoissaan pitänyt tärkeänä ja merkityksellisenä valtiosääntöisenä ratkaisuna, että kaikki julkisen vallan käyttö ja julkisten tehtävien hoito on kattavasti oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen riippumattoman laillisuusvalvonnan piirissä.

49 § Maakuntapäivien ja Ahvenanmaan hallituksen aloitteet (1 mom)

Maakuntapäivät voi tehdä aloitteita asioissa, jotka kuuluvat eduskunnan lainsäädäntövaltaan ja jotka ovat erityisen tärkeitä Ahvenanmaalle siellä vallitsevien olojen vuoksi. Eduskunnan käsiteltäväksi aloitteen antaa hallitus.

Vanhassa ja ehdotetussa uudessa itsehallintolaissa maakuntapäivien aloitteen antaminen säädetään ”hallituksen” tehtäväksi. Kun hallituksen esityksen antaminen osoitettiin perustuslaissa valtioneuvoston eikä tasavallan presidentin tehtäväksi, ei perustuslain 58 §:n 4 momenttia tasavallan presidentin tehtävistä tarkistettu.

Soveltamiskäytännössä onkin ollut pohdintaa siitä, että kuuluuko Ahvenanmaan maakuntapäivien aloitteen toimittaminen tasavallan presidentille vaiko valtioneuvostolle, jolle on perustuslain mukaan merkittävä rooli parlamentaarisen työn ja erityisesti lainsäädännön ja valtion talousarvion valmistelun johtajana. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on pidetty asianmukaisena käytäntöä, jossa aloitteen toimittaminen kuuluu tasavallan presidentille johtuen perustuslain 58 §:n 4 momentin erityissäännöksestä ja tasavallan presidentin erityisestä tehtävästä itsehallinnon takaajana.

Maakuntapäivien aloitteiden johdosta voi olla kuitenkin tarpeen muutenkin valmistella valtakunnan lainsäädännön muutoksia. Perustuslaissa on valtioneuvosto osoitettu parlamentaarisen työn johtajaksi ja lainvalmistelusta vastaavaksi valtioelimeksi. Tähän soveltuu hieman huonosti se, että tasavallan presidentti toimittaa maakuntapäivien aloitteen eduskunnalle. Menettely on juhlallinen mutta se korostaa maakuntapäivien aloitteen erillisyyttä.

Olisi vielä siten itsehallintolain uudistuksen yhteydessä harkittava sitäkin, että perustuslain 58 §:n 4 kohtaa tarkistettaisiin ja itsehallintolain 49 § kirjoitettaisiin siten, että eduskunnan käsiteltäväksi maakuntapäivien aloitteen antaa valtioneuvosto. Valtioneuvosto toki olisi oikeudellisesti velvoitettu aloitteen antamiseen eduskunnalle ja aloitteen sisältöön. Tämä korostaisi osaltaan valtioneuvoston ja Ahvenanmaan yhteistyötä lainsäädäntöasioissa ja lisäksi valtioneuvosto voisi ja olisi velvollinen samassa yhteydessä suoremmin käsittelemään Ahvenanmaalle tärkeiden aloitteiden johdosta tarvittavia mahdollisia muita lainsäädännöllisiä toimia.

52 § Ahvenanmaa-asiat valtioneuvostossa ja niiden esittely (1 mom.)

Ajankohtaisia Ahvenanmaa-asioita, joilla on periaatteellinen tai laaja-alainen merkitys, voidaan valtioneuvostossa käsitellä toimivaltaisten ministerien ja Ahvenanmaan maaneuvoksen muodostamassa

kokoonpanossa pääministerin johdolla. Aloitteen tällaisessa kokoonpanossa tehtävään käsittelyyn voi tehdä Ahvenanmaan hallitus tai toimivaltainen ministeriö.

Lakiesityksen suomenkielisessä tekstissä käytetään käsitettä ”valtioneuvostossa käsitellä”, ruotsiksi ”behandlas i statsrådet”. Suomen perustuslain 66 ja 67 §:ssä käsittely –termiä käytetään valtioneuvoston yleisistunnon päätöksenteosta, ruotsiksi ”behandlingen av ärenden” ja ”ärenden som behandlas i statsrådet”. Itsehallintolakiesityksen 52 §:ssä olisi suotavaa tältä osin käyttää termiä ”käsitellä valmistelevasti” koska perustuslain mukaan kyseessä ei voi olla sitova oikeudellinen päätöksenteko vaan poliittinen valmistelu. Lainkohdan yhteydessä on hyvä paikka perusteluissa myös korostaa valtioneuvoston ja Ahvenanmaan hyvän yhteistyön merkitystä ja että yhteiselle valmistelulle on myös useita muita foorumeita, joita on hyvän lainvalmistelutavan ja hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti asianmukaista käyttää kunkin asian laadun mukaan. Oikeuskanslerin valtioneuvostovalvonnassa onkin jouduttu eri yhteyksissä muistuttamaan ministeriöitä hyvän hallinnon ja lainvalmistelun edellyttämästä yhteistyöstä ja vuoropuhelusta Ahvenanmaan hallituksen ja viranomaisten kanssa.

99 § Perustuslain ja itsehallintolain ensisijaisuus

Jos maakuntapäivälain säännöksen soveltaminen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on asetettava perustuslain säännös etusijalle, jollei tästä laista tai maanhankintalaista (3/1975) muuta johdu.

Jos eduskuntalain tai maakuntapäivälain säännöksen soveltaminen olisi ristiriidassa tämän lain tai maanhankintalain kanssa, tuomioistuimen on asetettava itsehallintolain tai maanhankintalain säännös etusijalle. Tuomioistuimen on ensin selvitettävä, kuuluuko kyseisen eduskunta-lain säännös itsehallintolain mukaan eduskunnan vai maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan

Ehdotettu säännös on periaatteellisesti ja lainkäytön kannalta erittäin merkittävää uutta sääntelyä ja perustelut eivät ole tältäkään osin riittävät. Katson, että ilmaus ”jollei tästä laista tai maanhankintalaista muuta johdu” jättää liian avoimeksi sen, milloin perustuslain etusija syrjäytyy. Perustuslakivaliokunta on jo katsonut, että maakuntalait ovat PeL 106 §:ssä tarkoitettuja lakeja ([PeVM 10/1998 vp](#) s. 31-32).

4. Lopuksi

Esitys on siinä määrin keskeneräinen, että lausunnossa esiin nostettuihin ja mahdollisesti muihinkin säännösehdotuksiin jouduttaneen palaamaan viimeistään esittelyvaiheessa. Lausunnon laatimista olisi palvellut kieliasultaan selkeämpi ja johdonmukaisempi esitysluonnos.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Laura Luikku



Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document

Asia / Sak / Case:

OKV/1965/21/2021

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle uudeksi Ahvenanmaan itsehallintolaiksi

Asiakirja / Dokument / Document:

OKV/1965/21/2021-OKV-3

OK:n lausunto OKV/1965/21/2021

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Luikka Laura 91219792X	2021-09-10T14:09:45	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK
Pöysti Tuomas 912198006	2021-09-10T14:16:32	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Organisational Certificates - G3\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

1b5d6169d1a81aaadf10d8a5767e261ae5eb21755d9c6942a72903f3bb439c4b